



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DOCTORADO
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS DOCTORAL

**MODELO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, BASADO EN EL
NEOINSTITUCIONALISMO, PARA LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS DE LA PROVINCIA DE CARCHI-ECUADOR**

ÁREA DEL CONOCIMIENTO: SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

DOCTORANDO: JOHNSON MARCELO FOLLECO CHALÁ

DIRECTOR: DR. LUCIANO REZZOAGLI

2024

CONTENIDO

| | |
|--|-------------|
| CONTENIDO..... | ii |
| ÍNDICE DE TABLAS..... | viii |
| LISTA DE ILUSTRACIONES..... | x |
| RESUMEN..... | xii |
| INTRODUCCIÓN | xiii |
| CAPITULO I:..... | 1 |
| 1 EL PROBLEMA | 1 |
| 1.1 Planteamiento del Problema..... | 1 |
| 1.1.1 Formulación del Problema..... | 5 |
| 1.1.2 Sistematización del Problema | 6 |
| 1.1.3 Objetivos de la Investigación..... | 6 |
| 1.1.3.1 Objetivo General..... | 6 |
| 1.1.3.2 Objetivos Específicos..... | 6 |
| 1.2 JUSTIFICACIÓN | 7 |
| 1.2.1 Justificación Teórica | 7 |
| 1.2.2 Justificación Práctica | 8 |
| 1.2.3 Justificación Metodológica | 9 |
| 1.3 MARCO DE REFERENCIA | 9 |
| 1.3.1 Marco Teórico..... | 9 |
| 1.3.1.1 La Administración Pública | 9 |
| 1.3.1.2 Sector Público. | 17 |
| 1.3.1.3 La Gobernanza y la Gobernabilidad | 22 |
| 1.3.1.4 Gobernanza Corporativa de la Administración Pública..... | 25 |
| 1.3.1.5 El Neo institucionalismo..... | 30 |
| 1.3.1.6 La Autonomía y la Descentralización..... | 35 |
| 1.3.2 Marco Conceptual..... | 42 |
| 1.3.3 Marco Legal | 44 |
| 1.3.4 Marco Espacial..... | 44 |

| | | |
|---------------------------|--|-----------|
| 1.3.5 | Marco Temporal..... | 44 |
| 1.3.6 | Formulación de Hipótesis | 45 |
| 1.4 | ASPECTOS METODOLÓGICOS | 45 |
| 1.4.1 | Tipo de Estudio | 45 |
| 1.4.2 | Métodos de Investigación | 46 |
| 1.4.3 | Fuentes y Técnicas de Recolección de Información..... | 46 |
| 1.4.4 | Tratamiento de la Información..... | 47 |
| CAPITULO II: | | 48 |
| 2 | EPISTEMOLOGÍA DEL OBJETO DE ESTUDIO | 48 |
| 2.1 | Antecedentes | 48 |
| 2.2 | Corrientes epistemológicas | 56 |
| 2.2.1 | Teorías del Estado..... | 56 |
| 2.2.1.1 | Contextualización de los Estados: Moderno, Liberal y de Derecho..... | 58 |
| 2.2.1.2 | Formas de Estado..... | 60 |
| 2.2.1.3 | El Estado como Organización..... | 63 |
| 2.2.1.4 | Elementos del Estado..... | 65 |
| 2.2.2 | Gobierno. | 68 |
| 2.2.2.1 | Formas de Gobierno..... | 69 |
| 2.2.2.2 | Relaciones entre Estado y Gobierno..... | 71 |
| 2.2.2.3 | Diferencias entre Estado y Gobierno | 71 |
| 2.2.3 | El Régimen Político | 72 |
| 2.2.3.1 | Distribución Horizontal del Poder | 73 |
| 2.2.3.2 | Distribución Vertical del Poder | 77 |
| 2.2.4 | Contextualización del Estado Ecuatoriano | 78 |
| 2.2.4.1 | Naturaleza y Estructura Jurídica Política y Administrativa del Estado Ecuatoriano. | 85 |
| 2.2.4.2 | Organización Política, Administrativa y Naturaleza Jurídica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados..... | 89 |
| 2.2.5 | Régimen de Competencias, Facultades, Funciones y Atribuciones de los GAD'S | |
| | 94 | |
| 2.2.5.1 | Competencias..... | 94 |

| | | |
|----------------------|--|------------|
| 2.2.5.2 | Las Competencias en un Sistema Descentralizado de Decisiones..... | 96 |
| 2.2.6 | Competencias de los GAD´s..... | 110 |
| 2.2.7 | Facultades de los GAD´s | 112 |
| 2.2.8 | Funciones de los GAD´S | 114 |
| 2.2.9 | Atribuciones de los GAD´s..... | 117 |
| CAPITULO III: | | 121 |
| 3 | DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS | |
| | AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LA PROVINCIA DEL CARCHI. | 121 |
| 3.1 | Capacidad Estatal | 121 |
| 3.1.1 | Dimensiones e Indicadores de la Capacidad Institucional..... | 124 |
| 3.1.2 | Dimensión Administrativa Institucional | 125 |
| 3.1.3 | Dimensión Política..... | 129 |
| 3.1.4 | Dimensión Extractiva o Fiscal | 138 |
| 3.1.5 | Sistema Nacional Descentralizado de Planificación..... | 139 |
| 3.2 | Modelos de Diagnóstico de Capacidad Institucional | 147 |
| 3.2.1 | El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional..... | 149 |
| 3.2.2 | Captura y procesamiento de la información..... | 153 |
| 3.2.3 | Tipos de déficit de capacidad institucional | 153 |
| 3.2.4 | Procedimiento para la detección de DCI | 156 |
| 3.2.5 | Mapa de Relacionamiento Interinstitucional | 157 |
| 3.2.6 | Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de Gestión..... | 157 |
| 3.2.7 | Recopilación de Información de los GAD´s..... | 158 |
| 3.2.8 | Resultados de la Evaluación del Déficit de Capacidad..... | 158 |
| 3.3 | Evaluación de la Capacidad Operativa bajo el Modelo (ICO)..... | 175 |
| 3.3.1 | Metodologías Aplicables | 176 |
| 3.3.2 | El Proceso de Jerarquía Analítica (PJA)..... | 176 |
| 3.3.3 | Elaboración de la Matriz de Comparaciones. | 178 |
| 3.3.4 | Cálculo de pesos por indicador. | 181 |
| 3.3.4.1 | Identificación de rangos de cumplimiento del indicador..... | 181 |
| 3.3.4.2 | Asignación de puntos por indicador | 182 |
| 3.3.4.3 | Cálculo del valor por eje..... | 184 |

| | | |
|--------------------------|---|------------|
| 3.4 | Aplicación de la Metodología por Componente. | 188 |
| 3.4.1 | Componente de Planificación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial: | 188 |
| 3.4.2 | Componente: Gestión Financiera..... | 196 |
| 3.4.3 | Componente de Participación Ciudadana | 210 |
| 3.4.4 | Cálculo del ICO | 219 |
| 3.5 | Comprobación de Hipótesis | 230 |
| CAPITULO IV:..... | | 232 |
| 4 | EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD | 232 |
| 4.1 | Estrategias y Normas Complementarias a la Descentralización y Autonomía de los GAD's | 233 |
| 4.2 | Evaluación de la Gobernanza y la Gobernabilidad en el Sistema Descentralizado de Competencias..... | 233 |
| 4.2.1 | Ley de Régimen Provincial..... | 240 |
| 4.2.2 | Ley de Régimen Municipal..... | 241 |
| 4.2.3 | La Ley de Modernización del Estado | 242 |
| 4.2.4 | Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social..... | 242 |
| 4.2.5 | Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales | 245 |
| 4.2.6 | Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 | 246 |
| 4.3 | Análisis Diacrónico y Sincrónico de los Procesos de Gobernanza y Gobernabilidad en el Marco de la Autonomía y la Descentralización | 246 |
| 4.3.1 | En el Ámbito Constitucional..... | 247 |
| 4.3.2 | En el Marco del Régimen Seccional Autónomo Descentralizado | 258 |
| 4.3.3 | En el Contexto Neoliberal..... | 260 |
| 4.3.4 | Deficiencias en la Organización Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia del Carchi..... | 262 |
| CAPITULO V..... | | 267 |
| 5 | MODELOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL | 267 |
| 5.1 | El Fortalecimiento Institucional de los GAD's en el Ecuador en el Marco del Institucionalismo Normativo..... | 267 |
| 5.2 | Sinopsis de la Capacidad Estatal y el Fortalecimiento Institucional | 274 |
| 5.2.1 | Fortalecimiento Institucional y Ciclo de Gestión | 275 |

| | | |
|----------------|--|------------|
| 5.2.2 | Factores Críticos de Éxito..... | 275 |
| 5.2.3 | Factores críticos endógenos para el fortalecimiento institucional | 277 |
| 5.2.4 | Factores Críticos Exógenos para el Fortalecimiento Institucional | 288 |
| 5.2.5 | El Ciclo de Gestión. | 289 |
| 5.2.6 | Estructura del Modelo..... | 292 |
| 5.2.7 | Aspectos Preliminares..... | 292 |
| 5.3 | FASE I: Conocimiento y análisis de la situación social inicial | 293 |
| 5.3.1 | Conocimiento de la Situación Inicial..... | 298 |
| 5.3.1.1 | Conocimiento del Contexto Externo..... | 298 |
| 5.3.1.2 | Descripción del contexto interno. | 299 |
| 5.3.2 | Diagnóstico de la Situación Inicial | 299 |
| 5.3.2.1 | Identificación de Riesgos | 300 |
| 5.3.2.2 | Análisis de Riesgos | 301 |
| 5.3.2.3 | Evaluación de Riesgos | 301 |
| 5.4 | FASE II: Definición de los objetivos del gobierno; modelo de ciudad y programa de gobierno..... | 302 |
| 5.4.1 | Modelo de Ciudad o Localidad..... | 303 |
| 5.4.2 | Estructurar las capacidades de liderazgos orientadas a movilizar a los agentes económicos y sociales hacia este proyecto. | 308 |
| 5.4.3 | Establecer programas del gobierno local que aporten a la construcción de proyectos de ciudad y localidades en términos de servicios y obra pública. | 312 |
| 5.5 | FASE III: Diseño organizativo..... | 318 |
| 5.6 | FASE IV: Marco Económico Fiscal y Presupuestario | 323 |
| 5.7 | FASE V: Cartera de Servicios del Gobierno Local | 328 |
| 5.8 | FASE VI: Objetivos de Producción de Servicios | 332 |
| 5.9 | FASE VII: Presupuesto Operativo..... | 335 |
| 5.10 | FASE VIII: Procesos operativos de prestación de servicios y de cooperación público privado..... | 347 |
| 5.11 | FASE IX: Evaluación de la actividad realizada según los objetivos planteados. | 349 |
| 5.12 | FASE X: Evaluación y análisis de los resultados de gobierno conseguidos y del cambio social generado..... | 352 |

| | |
|----------------------------|------------|
| CONCLUSIONES: | 359 |
| BIBLIOGRAFÍA | 367 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | | |
|-----------|--|-----|
| Tabla 1. | <i>Organización Territorial Provincia del Carchi</i> | 52 |
| Tabla 2. | <i>Funciones del Estado y su alcance</i> | 57 |
| Tabla 3. | <i>Diferencias entre Estado y Gobierno</i> | 71 |
| Tabla 4. | <i>Dimensiones e indicadores de la capacidad institucional</i> | 125 |
| Tabla 5. | <i>Factores críticos del servicio civil</i> | 127 |
| Tabla 6. | <i>Componentes e indicador de empleo público</i> | 128 |
| Tabla 7. | <i>Indicadores de la dimensión fiscal extractiva</i> | 138 |
| Tabla 8. | <i>Objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo</i> | 144 |
| Tabla 9. | <i>Metodologías para el Diagnóstico Institucional</i> | 149 |
| Tabla 10. | <i>Escala de valoración DCI</i> | 157 |
| Tabla 11. | <i>Transferencias a Los GAD´s según MET</i> | 171 |
| Tabla 12. | <i>Escala de valoración Miller (1956)</i> | 179 |
| Tabla 13. | <i>Matriz 1: Planificación del Ordenamiento Territorial</i> | 179 |
| Tabla 14. | <i>Matriz 2: Gestión Financiera</i> | 180 |
| Tabla 15. | <i>Participación Ciudadana</i> | 180 |
| Tabla 16. | <i>Cálculo de peso por indicador</i> | 181 |
| Tabla 17. | <i>Participación Ciudadana</i> | 183 |
| Tabla 18. | <i>Componente Gestión Financiera</i> | 183 |
| Tabla 19. | <i>Componente Participación Ciudadana</i> | 183 |
| Tabla 20. | <i>Componente PDOT</i> | 184 |
| Tabla 21. | <i>Componente de Gestión Financiera</i> | 185 |
| Tabla 22. | <i>Componente Participación Ciudadana</i> | 187 |
| Tabla 23. | <i>Porcentaje de ejecución presupuestaria año 2020</i> | 202 |
| Tabla 24. | <i>Ingresos propios GAD Tulcán 2020</i> | 208 |
| Tabla 25. | <i>Ingresos de capital GAD Tulcán 2020</i> | 209 |
| Tabla 26. | <i>ICO Planificación del Gestión Financiera</i> | 226 |
| Tabla 27. | <i>ICO Participación Ciudadana</i> | 228 |
| Tabla 28. | <i>ICO GAD consolidado</i> | 229 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| Tabla 29. | <i>Tabla de rangos</i> | 229 |
| Tabla 30. | <i>Serie Histórica ICO</i> | 230 |
| Tabla 31. | <i>Constituciones del Ecuador</i> | 234 |
| Tabla 32. | <i>Fases para la instrumentación del Gobierno Electrónico</i> | 283 |
| Tabla 33. | <i>Modelo de Matriz de riesgos</i> | 302 |
| Tabla 34. | <i>Usos principales del suelo urbano</i> | 305 |
| Tabla 35. | <i>Usos principales del suelo urbano</i> | 306 |
| Tabla 36. | <i>Matriz de alineamiento estratégica</i> | 316 |
| Tabla 37. | <i>Tabla de consolidación de la ejecución presupuestaria</i> | 345 |
| Tabla 38. | <i>Indicadores Financieros</i> | 346 |

LISTA DE ILUSTRACIONES

| | | |
|-----------------|---|-----|
| Ilustración 1. | <i>Procesos de Gobernanza</i> | 26 |
| Ilustración 2. | <i>Formas de Estado</i> | 62 |
| Ilustración 3. | <i>Formas de Administración del Estado</i> | 66 |
| Ilustración 4. | <i>Poderes del Estado</i> | 68 |
| Ilustración 5. | <i>Formas de Gobierno</i> | 70 |
| Ilustración 6. | <i>Distribución Horizontal del Poder</i> | 73 |
| Ilustración 7. | <i>Formas de distribución vertical del poder</i> | 77 |
| Ilustración 8. | <i>Organización Territorial del Estado</i> | 90 |
| Ilustración 9. | <i>Clasificación de las Competencias</i> | 95 |
| Ilustración 10. | <i>Competencias de los GAD's</i> | 100 |
| Ilustración 11. | <i>Mecanismos de transferencia de competencias</i> | 102 |
| Ilustración 12. | <i>Clasificación de las competencias</i> | 110 |
| Ilustración 13. | <i>Clasificación de las facultades</i> | 113 |
| Ilustración 14. | <i>Funciones de los GAD's</i> | 114 |
| Ilustración 15. | <i>Sistema de articulación de competencias</i> | 141 |
| Ilustración 16. | <i>Brechas de capacidad institucional</i> | 150 |
| Ilustración 17. | <i>Estructura del SADC</i> | 151 |
| Ilustración 18. | <i>Componente de los indicadores</i> | 152 |
| Ilustración 19. | <i>Déficit de capacidad institucional</i> | 154 |
| Ilustración 20. | <i>Proceso Analítico Jerárquico GAD</i> | 177 |
| Ilustración 21. | <i>Procedimientos PJA</i> | 178 |
| Ilustración 22. | <i>Componentes de los Planes de Desarrollo</i> | 188 |
| Ilustración 23. | <i>Componente de Planificación del Ordenamiento Territorial</i> | 193 |
| Ilustración 24. | <i>Calidad del PDOT</i> | 196 |
| Ilustración 25. | <i>Valores del componente de Gestión Financiera</i> | 200 |
| Ilustración 26. | <i>Ingresos y gastos por Cantón año 2020</i> | 202 |
| Ilustración 27. | <i>Relación del gasto (corriente inversiones) año 2020</i> | 203 |
| Ilustración 28. | <i>Saldos no ejecutados año 2020</i> | 204 |
| Ilustración 29. | <i>Estructura de gastos año 2020</i> | 206 |
| Ilustración 30. | <i>Clasificación de los ingresos</i> | 207 |

| | | |
|-----------------|---|-----|
| Ilustración 31. | <i>Capacidad de generación de ingresos</i> | 208 |
| Ilustración 34. | <i>Valores del componente de Participación Ciudadana</i> | 211 |
| Ilustración 35. | <i>Planificación del Ordenamiento Territorial</i> | 220 |
| Ilustración 36. | <i>Capacidad Operativa</i> | 231 |
| Ilustración 37. | <i>Modelo de Administración del Estado</i> | 247 |
| Ilustración 38. | <i>Trazabilidad de las reformas constitucionales 1830-2008</i> | 252 |
| Ilustración 39. | <i>Formas de Organización Territorial</i> | 253 |
| Ilustración 40. | <i>Grupos étnicos Carchi (INEC, 2022)</i> | 257 |
| Ilustración 42. | <i>Componentes del Ciclo de Gestión</i> | 269 |
| Ilustración 41. | <i>Componentes del Fortalecimiento Institucional</i> | 274 |
| Ilustración 43. | <i>Los diez roles directivos de Mintzberg</i> | 279 |
| Ilustración 44. | <i>Elementos del POSDCORB</i> | 280 |
| Ilustración 45. | <i>Redes del Mapa relacional</i> | 286 |
| Ilustración 46. | <i>Componentes del Ciclo de Gestión</i> | 290 |
| Ilustración 47. | <i>Áreas de intervención para el conocimiento de la situación inicial</i> | 294 |
| Ilustración 48. | <i>Cadena de Valor Pública</i> | 296 |
| Ilustración 49. | <i>Herramientas metodológicas de la Cadena de Valor</i> | 297 |
| Ilustración 50. | <i>Etapas del proceso de gestión de riesgos</i> | 300 |
| Ilustración 51. | <i>Usos principales, complementarios, prohibidos y restringidos</i> | 306 |
| Ilustración 52. | <i>Funciones de la buena Gobernanza</i> | 310 |
| Ilustración 53. | <i>Modelo de Articulación</i> | 314 |
| Ilustración 54. | <i>Decisiones estratégicas</i> | 316 |
| Ilustración 55. | <i>Dimensiones del Diseño Organizacional</i> | 320 |
| Ilustración 56. | <i>Tipología de los MGMP</i> | 325 |
| Ilustración 57. | <i>Marcos de Mediano Plazo en función de sus características</i> | 326 |
| Ilustración 58. | <i>Categorías de marcos de mediano plazo</i> | 326 |
| Ilustración 59. | <i>Etapas del MMP</i> | 327 |
| Ilustración 60. | <i>Elementos de la prestación de servicios públicos</i> | 330 |
| Ilustración 61. | <i>El Estado y la GPR</i> | 334 |
| Ilustración 62. | <i>Ciclo presupuestario</i> | 338 |
| Ilustración 63. | <i>Etapas para la evaluación y seguimiento</i> | 353 |

RESUMEN

Con el propósito de apoyar al fortalecimiento de la capacidad institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia del Carchi; se realiza una contextualización del Estado, basada en las categorías del neo institucionalismo; del mismo modo, se configura epistemológicamente la teoría general en un sentido amplio y desde la visión ecuatoriana, de los mecanismos de organización territorial.

En este marco se efectúa un análisis de los déficits de capacidad institucional, evaluando en primera instancia la situación del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa, instituido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Luego se aplica un diagnóstico de la situación institucional mediante las metodologías SADCI (Sistema de Análisis de Déficit de Capacidad Institucional), e ICO (Índice de Capacidad Operativa), con el propósito de determinar el impacto de las brechas de desempeño en la prestación y calidad de los servicios públicos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en estudio.

Así también, se hace una evaluación de los procesos de gobernanza y gobernabilidad en la gestión institucional, según la cual se evidencia que los procesos de reforma y transformación política no han tenido impactos significativos en la descentralización y autonomía. Del mismo modo se detectan carencias en el liderazgo político y el gerenciamiento público, corroborando que los recursos financieros son elementos no determinantes de la gestión institucional.

Por último, se presenta el Modelo de Fortalecimiento Institucional, circunscrito en el marco metodológico, del Observatorio de Cooperación Descentralizada de la Unión Europea-América Latina, que contiene un ciclo de gestión; a partir del cual se realiza un compendio con otros marcos de referencia que garantizan la sostenibilidad metodológica.

INTRODUCCIÓN

Según el Modelo de Organización Territorial dispuesto en la Constitución Política, el Ecuador es una República Unitaria Descentralizada, con una estructura política Administrativa compuesta por parroquias, cantones, provincias, regiones y régimen especiales. En este contexto se ubica a la Provincia del Carchi, que tiene como Gobiernos Autónomos Descentralizados al Gobierno Provincial, seis Gobiernos Cantonales y Veintiséis Gobiernos Parroquiales. Con el propósito de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera en el ejercicio de las competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD determina un conjunto de principios, facultades, funciones y atribuciones.

No obstante, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) del Carchi aquejan una serie de deficiencias en la capacidad institucional que influyen en los servicios públicos; con este propósito se propone desarrollar un Modelo de Fortalecimiento Institucional que propicie la reducción de las brechas que afectan al desempeño organizacional.

Este estudio se circunscribe en primera instancia en la contextualización epistemológica del objeto de estudio, dentro de la cual se describen paradigmas de la administración pública como: La Gobernanza, la Gobernabilidad, la Nueva Gestión Pública y el Neoinstitucionalismo; así como las categorías de: Las teorías del Estado con una visión amplia que abarca los Estados Moderno y su evolución con los Estados Liberal y de Derecho, que para su perfeccionamiento adoptaron algunas formas de organización y administración de los elementos constitutivos como el territorio, el poder y la población. En el ámbito de la organización territorial y el sistema de transferencia de competencias se abordan las categorías de la centralización, descentralización, autonomía, desconcentración, delegación, deslocalización y avocación. Para el efecto se demanda de un

análisis y comprensión de su instrumentación; entre ellos se refieren al Gobierno Central como responsable de la administración del Estado y los demás poderes que se configuran a partir del régimen político, desde donde se da cabida a la distribución horizontal y vertical del poder con énfasis en los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, sus competencias, facultades, funciones y atribuciones.

Luego se realiza un diagnóstico de la situación interna de los GAD's de la provincia del Carchi, con una evaluación de la estructura del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación. Se efectúa además una revisión de algunos modelos de diagnóstico de capacidad institucional y se aplica la evaluación, a través del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional que permite identificar los déficits relacionados con las leyes, normas y reglas de juego; relaciones interinstitucionales; la estructura organizacional interna y distribución de funciones; la capacidad financiera y física; las políticas de personal y sistemas de recompensas; y, la capacidad individual. También y con el mismo propósito se aplica el ICO para evaluar el Índice de Capacidad Operativa que involucra los componentes de Planificación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial; Gestión Financiera y Participación Ciudadana.

Por otra parte, se analizan los procesos de Gobernanza, Gobernabilidad abordando un conjunto de estrategias y normas complementarias a la descentralización y autonomía y dentro de ellas: las Leyes de Régimen Provincial; Régimen Municipal; Modernización; Descentralización y de Participación Social; Juntas Parroquiales Rurales y la planificación de la descentralización; y, el Plan Nacional de Descentralización. Esta dispersión normativa generó incidentes negativos en la gestión institucional, dando paso a su consolidación en el Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD y la Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

Por último se presenta el Modelo de Fortalecimiento Institucional, basado en el marco del Institucionalismo Normativo e instrumento metodológico del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina; el cual se circunscribe en el ciclo de gestión con cada una de sus fases que permiten conocer y analizar la situación inicial; definir objetivos; establecer el modelo de ciudad con los correspondientes programas de gobierno; diseñar la estructura organizacional; establecer los marcos fiscales, económicos y presupuestarios; estructurar el portafolio de bienes y servicios para gobierno local; determinar los objetivos de producción para los servicios; establecer el presupuesto operativo; identificar los procesos de prestación de servicios y de cooperación público privado; evaluar las actividades; evaluar y analizar los resultados y el cambio social generado.

CAPITULO I:

1 EL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del Problema

La Asamblea Nacional del Ecuador (2008), ratifica al Ecuador como república unitaria y descentralizada, con una estructura política administrativa dividida en regiones, como el nivel jerárquico de más alto nivel, seguido provincias y cantones integrados por parroquias rurales y urbanas. Al mismo tiempo, determina que el sector público se compone, entre otras, por entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, como de personas jurídicas creadas mediante actos normativos expedidos para la provisión y generación de servicios a la ciudadanía. La administración pública, constituye un servicio a la colectividad; en este sentido se le atribuye un deber del Estado, con el cual promueve el desarrollo de carácter equitativo y solidario en toda su suscripción territorial; por tanto, debe desarrollar un conjunto de acciones encaminadas al fortalecimiento de los procesos de descentralización y autonomía.

Los GAD's, se encuentran formados por: Juntas Parroquiales Rurales; Concejos Municipales y Metropolitanos; Consejos Provinciales y Regionales; cada uno de ellos goza de autonomía política, administrativa y financiera. El COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización) constituye en primera instancia el instrumento legal que instituye y fortalece el Sistema Nacional de Competencias, mediante mecanismos que intentan compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. Deben generar sus propios recursos financieros y participar de las rentas del Estado, en base a criterios como: El tamaño y densidad poblacional; las necesidades básicas insatisfechas; el nivel de vida; esfuerzo fiscal y administrativo; y, cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial.

No obstante, en el Carchi, así como sus Cantones y Parroquias; no se han superado las limitaciones que entre otras causas se originan en su ubicación de frontera internacional con Colombia. Por otra parte, al ser la quinta provincia más pequeña del Ecuador, en cuanto a su extensión territorial, se pone en una situación de desventaja frente al Gobierno Central y demás poderes del Estado; sus habitantes representan el 1,01% con relación a la población total. No se evidencia voluntad política en la atención a sus requerimientos; dejando entrever que aquellas que tienen mayor presencia territorial, así como un mayor número de votantes captan más interés. Cuenta apenas con el 1,16% de electores (Consejo Nacional Electoral, 2017); sin un posicionamiento significativo en el mapa política.

Por lo demás, se evidencian problemas de carácter general que restringen el crecimiento y desarrollo, tales como: Una baja cobertura en agua potable, alcantarillado, salud, educación, vivienda, vialidad y seguridad. Siendo indiscutibles los fallos de mercado del sector público es necesario identificar las causas recurrentes. En lo socioeconómico se observa un estancamiento productivo, con actividades agrícolas y ganaderas incipientes; proliferación del comercio informal y el contrabando; crecientes flujos del tránsito migratorio y narcotráfico. Sobre estos hechos, la participación del Gobierno Nacional no es suficiente, ante estas problemáticas que han trascendido las fronteras provinciales y generan efectos adversos a nivel regional nacional e internacional.

Con referencia al Valor Agregado Bruto (VAB) que representa la contribución de la mano de obra y el capital a los procesos productivos se ubica en el lugar 19 de 24. Del mismo modo, las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) consideradas como una medida de pobreza multidimensional por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que abarcan cinco dimensiones (capacidad económica, acceso a la educación básica, acceso a la vivienda, acceso a los servicios básicos y hacinamiento), según el (Instituto de Estadísticas y

Censos, 2023) a nivel provincial reflejan un índice del 57,2%; en el ámbito cantonal se identifican los siguientes indicadores: Tulcán 47.3%; Montufar 63%; Bolívar 89.5%; Espejo 63.7%, Mira 74.7%; y, San Pedro de Huaca 64.1%. Respecto de las parroquias, los índices de pobreza más altos están en: Maldonado 90,0%; San Vicente de Pusir 92,8%; El Chical 92,9%; El Goaltal 93,6%; Jijón y Caamaño 93,9%; Concepción 94,1%. Vale destacar que el promedio nacional es de 60.1%. En este sentido, el cantón más afectado es Mira, dos de sus tres parroquias rurales experimentan los índices más altos.

Sin embargo y a pesar de que los Planes de Ordenamiento Territorial son consistentes con la estructura establecida en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIN) y la Secretaría Técnica de Planificación en las Guías para la Formulación y Actualización de los Planes De Ordenamiento y Desarrollo Territorial para los Gobiernos Provinciales, Municipales y Parroquiales; no han sido eficientes en la generación de los resultados e impactos de orden social y económico que la población demanda. Las cifras de pobreza señaladas siguen latentes sin evidenciar criterios mínimos de objetividad en los modelos económico-productivos, ambientales, de infraestructura y de conectividad, que respondan a las expectativas. En otro orden, la falta de entendimiento de las competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, asignadas en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD; y otros instrumentos del CNC; al igual que normas establecidas desde la función ejecutiva, resultan confusas y contradictorias, convirtiéndose en trabas burocráticas que limitan el fortalecimiento institucional en las distintas instancias de gobierno local.

A la par, dicho fortalecimiento se agrava con estructuras organizacionales que generan duplicidad en los procesos, conflictos permanentes entre los entes desconcentrados y descentralizados, notándose además limitaciones de capacidad en los servidores públicos para la

formulación participativa de los planes de desarrollo que demandan la intervención de expertos con conocimientos y experticia en aspectos relacionados con las competencias correspondientes. Estos temas resultan más complejos a nivel parroquial; mientras que en los gobiernos cantonales y provincial se nota una predominante influencia de aspectos políticos sobre asuntos técnicos y administrativos. Las constantes reformas a la estructura jurídico-administrativa del Estado, dispuestas por norma constitucional, habrían generado cambios en su forma por encima de las necesidades estructurales agudizando la gestión institucional.

Ante estas situaciones, se han instrumentado ordenanzas y resoluciones con limitada capacidad de ejecución frente a las restricciones financieras; no se han logrado poner en práctica reglas fiscales que faciliten la autogestión y el financiamiento; a esto se suma la falta de cumplimiento del gobierno nacional respecto de la oportuna transferencia de los recursos que corresponden por mandato legal. Según la estructura financiera se priorizan los gastos corrientes por encima de las inversiones.

Resulta imperioso realizar un estudio de las reglas de juego, así como de algunos paradigmas de la administración pública, a fin de propiciar escenarios adecuados para el desarrollo institucional. Se señala además que la administración de hoy es distinta a las anteriores que se circunscribían a asuntos elementales como la prestación de servicios básicos; ciertas obras de infraestructura, como, coliseos, casas comunales, empedrado de calles y el trabajo social con los patronatos.

De acuerdo con la Constitución y las normas subsidiarias deben coordinar la planificación con los diferentes niveles de gobierno; garantizar el desarrollo equilibrado de su territorio propiciando igualdad de oportunidades, políticas de fomento a la producción y generación de empleo; acceso y calidad en la dotación de servicios públicos; y, la priorización de las

potencialidades, capacidades y vocaciones de cada localidad. Por tanto, los viejos dogmas burocráticos para la toma de decisiones y limitados conocimiento del neo institucionalismo y la gobernanza; los conflictos por la dispersión en la representatividad política; entre otros, son también motivaciones que sustentan el planteamiento de un modelo de gestión que permita la sostenibilidad y continuidad de los procesos. Vale acotar que los gobiernos autónomos descentralizados no tienen únicamente la tarea de formular y ejecutar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, sino que deben además impulsar modelos de gestión que incorporen criterios de eficiencia, efectividad, transparencia y participación ciudadana.

Por último, es necesario mencionar que para avanzar no se requiere de ingentes cantidades de recursos; se debe priorizar lo que se tiene, a partir de las necesidades y las acciones que la ciudadanía demanda en espacios de participación. Es indispensable que las autoridades sustenten su desempeño con resultados y el cumplimiento de metas y objetivos de impacto. La simple tarea de la ejecución presupuestaria, ciertas competencias o la realización de obras y servicios no son garantías para el desarrollo. Se debe ir más allá; esto es asumir el compromiso local de fortalecer la democracia, potenciar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de la población. Se reitera que esto no es un asunto solo de presupuesto, sino primordialmente de liderazgo político, capacidades directivas gerenciales y profesionales, calidad en el talento humano, sistemas de información, una estructura organizacional consistente con las competencias y la participación ciudadana.

1.1.1 Formulación del Problema

¿Los problemas estructurales de orden geopolítico, sociales y económicos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia del Carchi, propician desajustes coyunturales vinculadas con el ejercicio de las competencias y la autonomía; pueden solventarse en gran medida

con un modelo de fortalecimiento institucional que apoye al mejoramiento de los índices de capacidades operativas?

1.1.2 Sistematización del Problema

- a) ¿Qué factores críticos de la autonomía y la descentralización influyen en la capacidad de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?
- b) ¿De qué metodologías disponen los GAD's para identificar déficits de capacidad?
- c) ¿Qué orientaciones metodológicas vinculan al neo institucionalismo, la gobernanza y la gobernabilidad en el contexto geopolítico de la autonomía y la descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados?
- d) ¿Con el desarrollo del marco metodológico para el fortalecimiento institucional se puede robustecer las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para reducir las brechas de desempeño?

1.1.3 Objetivos de la Investigación

1.1.3.1 Objetivo General

Diseñar un modelo de fortalecimiento institucional para el ejercicio de las competencias y la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia del Carchi, bajo el contexto institucionalista del COOTAD, el Sistema Nacional de Competencias; así como, los principios fundamentales del neo institucionalismo y la gobernanza, que promueva el mejoramiento de los déficit de capacidad operativa y la minimización del impacto de las cuestiones estructurales y coyunturales que agravan la situación socioeconómica.

1.1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Construir el marco de referencia de la administración pública, con una visión de la autonomía y descentralización, el neo institucionalismo, la gobernanza y gobernabilidad, así como del

fortalecimiento institucional con el propósito de contextualizar el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- b) Realizar un diagnóstico sobre el desempeño de las capacidades internas, los recursos organizacionales, los nexos y relaciones entre los niveles de gobierno centralizado y autónomo descentralizados tendientes a la evaluación de las potencialidades y limitaciones que los vinculan.
- c) Evaluar aspectos relacionados con la gobernabilidad, la gobernanza y el neo institucionalismo a fin de determinar los marcos de referencia y reglas cognitivas que orientan el comportamiento social.
- d) Estructurar el marco teórico conceptual del modelo de fortalecimiento institucional, vinculándolo con estrategias de la gobernanza, la gobernabilidad y el neo institucionalismo.

1.2 JUSTIFICACIÓN

1.2.1 Justificación Teórica

En Ecuador existe un marco institucional que refiere un conjunto de normas de carácter político legales, disposiciones técnico administrativas y regulaciones financieras muy dispersas, que por su amplitud y reformas constantes dificultan su entendimiento y aplicación; como ya se mencionó, estas, configuran un conjunto de trabas burocráticas que restringen la definición de un modelo de gestión consistente con las realidades de los gobiernos locales, que deben responder a sus propias dimensiones histórico geográficas. En tal sentido se plantea que en primera instancia se realice una recopilación y consolidación del marco de referencia, descartando ambigüedades, debilidades y amenazas para enfatizar en las potencialidades del ámbito geográfico en estudio. Se establecen reglas para la generación de políticas públicas acorde a los desafíos del neo

institucionalismo. Es necesario que desde la mirada política se tome conciencia de la importancia y beneficios que representan estos instrumentos en el gerenciamiento público.

Surge la necesidad de profundizar en varios enfoques teóricos vinculados con el objeto de estudio, a partir de los cuales se pretende avanzar en el conocimiento para encontrar nuevas explicaciones que se circunscriban a las propias realidades. En este sentido los elementos teóricos principales sobre los cuales se desarrolla la investigación serán: La Administración Pública, Sector Público, Gestión Pública, Gobernanza, Gobernabilidad, Neoinstitucionalismo, Autonomía y Descentralización. Dentro del campo legal se realizará el abordaje de lo pertinente con la situación problemática contenida en las siguientes normas: La Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Reglamento Interno del Consejo Nacional de Competencias, Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Ocupación del Suelo; Ley Orgánica de Participación Ciudadana; Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD's; y, Fortalecimiento Institucional.

1.2.2 Justificación Práctica

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados pequeños, no cuentan con recursos económicos para estructurar un sistema de gestión pública, tampoco con el talento humano capacitado en procesos de gobernanza y gobernabilidad; y, por lo tanto, sus acciones se enmarcan en la solución del día a día, mas no asuntos estratégicos que garanticen el sostenimiento técnico administrativo a mediano y largo plazo. De allí la necesidad de fomentar desde la academia nuevas prácticas de administración eficientes de la cosa pública.

Los objetivos y los resultados de la investigación permitirán encontrar soluciones a los problemas de capacidad institucional. Es necesario enfatizar que al tener comportamientos

político-administrativos distintos en cada uno de los niveles de gobierno (provincial, cantonal, y parroquial), se desarrollará un modelo de fortalecimiento institucional que aglutine estas particulares diferencias.

1.2.3 Justificación Metodológica

El desarrollo de la presente investigación se sustenta en un marco metodológico que determina de manera descriptiva el comportamiento del objeto de estudio y para ello se aplicarán instrumentos y técnicas de investigación apropiados para cada situación.

Respecto de los métodos de investigación, se aplicarán el inductivo, deductivo y analítico; mientras que para la recolección de datos se utilizan fuentes primarias y secundarias. Para el tratamiento de la información se aplicarán técnicas y descriptores estadísticos, el análisis matemático, cuadros o tablas y gráficos, imágenes y diagramas que permitan generar una contextualización racional de los fenómenos y procesos que constituyen el objeto de estudio.

1.3 MARCO DE REFERENCIA

1.3.1 Marco Teórico

La propuesta de desarrollo del Modelo de Fortalecimiento Institucional para los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia del Carchi, aplicando el paradigma del Neoinstitucionalismo; amerita el abordaje de un marco de referencia que se circunscribe al tratamiento de la administración pública, el sector público, la autonomía y la descentralización.

1.3.1.1 La Administración Pública

Según lo citado por (Guerrero, 2020); la palabra “administración pública” tiene una trayectoria muy antigua, su procedencia se atribuye a los romanos. Una referencia es el discurso

de acción de gracias de Claudio Mamertino en el año 302 D.C. quien habría utilizado el término “administración de la cosa pública”.

Así mismo, Johannes Althusius (Juan Altusio), citado por (Guerrero, 2020), habría mencionado que en 1603 se distinguían dos tipos de administración: una universal y otra particular. A la primera lo llamó administración pública por su vinculación con la estructura del Estado y la segunda correspondía a la administración privada.

De acuerdo con (White, 1964), la administración es un proceso común a todos los esfuerzos de grupo, público o privado, civil o militar, en grande o en pequeña escala. La administración de los asuntos públicos y privados difieren en muchos puntos, pero existe una analogía fundamental. La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado. Un sistema de la administración pública se compone de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y en una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado; demanda de un administrador que es quien dirige, coordina y controla las actividades de los otros.

Continuando con el proceso de evolución de la administración pública como ciencia, se toman en cuenta los aportes de: Juan Enrique Von Justi (1717-1771), Lorenz von Stein (1815-1890) y Max Weber (1864-1920) en Alemania; Charles Jean Bonnin, (1772-1846) en Francia; y, Woodrow Wilson (1856-1924) en los Estados Unidos. Sus contribuciones se exponen a continuación:

- a) De acuerdo con (Galindo, 2000), Juan Enrique Von Justi, estudioso del absolutismo prusiano hoy Alemania, inicia el tratamiento de la Administración Pública Moderna, a partir del cameralismo y la ciencia de la policía. Considera al cameralismo como un movimiento político

intelectual formado por administradores públicos empíricos vinculados con el Estado, que sintieron la necesidad de contar con conocimientos en finanzas reales; políticas económicas; el desarrollo de sistemas para recaudar impuestos y tributos; políticas y prácticas fiscales que con el mercantilismo se orientaban al fortalecimiento del Estado. Con estos propósitos se habría promovido la creación de escuelas profesionales en administración pública dedicadas a la formación en asuntos de gobierno, economía y finanzas.

Según (Cortes & Martínez, 2003), Christian Wolff habría fundado en Alemania el concepto de “la Ilustración”, basándose en ideas filosóficas y políticas de Gran Bretaña y Francia durante los siglos XVII y XVIII, dando inicio con ello a uno de los periodos más revolucionarios de la historia en lo intelectual, destacado por la confianza plena en la razón, la ciencia y la educación para mejorar la vida humana.

Del mismo modo, (Guerrero, 2015), expone que Von Justi planteó que la ciencia de la policía surgió por la necesidad de instrumentar mayor gobernabilidad con una administración integrada de funcionarios con altos niveles profesionales en servicio público, diplomacia, finanzas, economía, retórica y hermenéutica. Se habría hecho una distinción entre la policía y política. La política asumió una tarea negativa por sus pretensiones de defender al Estado de sus enemigos; mientras que la policía tenía una función positiva, esto es, mantener felices a los ciudadanos. La palabra policía tenía dos sentidos, uno amplio y otro estricto. El primero engloba a las leyes y reglamentos que coadyuvaban al aumento del poder al interior del Estado. El segundo, refiere todo lo que contribuía a la felicidad de los ciudadanos a través del orden y la disciplina. La ciencia de la policía llega a su fin con el establecimiento del Estado de Derecho, donde fue reemplazada por la administración pública.

- b) No obstante, de los aportes de Juan Enrique Von Justi; se abordan los postulados de Lorenz Von Stein en cuanto a la Teoría de Administración Pública. Según el cual (Guerrero, 2015) la ciencia de la policía se consideró como una disciplina del pasado. Su desvanecimiento también habría dado origen a la administración interna por su relación entre gobierno y administración.

Cabe mencionar que, en Italia, Augusto Barbieri, citado por (Guerrero, 2015) definió a la ciencia de la administración como el instrumento con el cual el Estado ejerce su acción sobre la sociedad con el propósito de lograr su desarrollo económico, físico e intelectual, haciendo una distinción entre administración interna y administración pública. A la primera le corresponde el estudio del modo y los medios con los cuales el Estado actúa en provecho de los intereses comunitarios, en tanto que la segunda comprende toda la actividad del Estado en su relación con la sociedad. Con este propósito se demandan de conocimientos en economía política, hacienda pública, política y la administración de justicia; configurando el objeto de la administración pública a partir del Estado y su interacción con el aspecto social.

- c) En el contexto histórico moderno, (Guerrero, 2020), manifiesta que la administración pública surgió en Francia, durante la Revolución Francesa con Charles Jean Bonnin en 1808, quien habría expuesto que la ciencia de la administración guarda relación con los asuntos del ciudadano como miembro del Estado, de tal manera, que tiene sustento en lo público como un problema central de la sociedad; es una consecuencia natural del estado social y de la sociabilidad natural del hombre. Para Bonnin, desde que existe el pacto social hay administración. En el siglo XVIII se habría generado una confusión entre administración, justicia, economía y finanzas, debido al rol plurifuncional que tenían las organizaciones gubernamentales, de allí que la administración pública se origina de la necesidad de considerar lo público como un problema central de la sociedad.

Se resalta que Bonnin habría desarrollado y perfeccionado la definición de administración pública con tres enfoques: El primero manifiesta que esta se refiere a la gestión de los asuntos comunes respecto de las personas, los bienes y las acciones del ciudadano como miembro del Estado. (Guerrero, 2020), advierte que los aspectos singulares del ciudadano son de interés de la administración pública. En el segundo menciona que es la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta leyes de interés general establecidas sobre las relaciones de cada administrado con la sociedad y de esta con cada uno de ellos. Finalmente, y el tercero, hace alusiones distintas a las anteriores y considera a la ciencia de la administración pública como una disciplina que estudia el espacio público y las relaciones entre este y el espacio privado; asumiendo como el campo del saber que tiene como objeto de investigación la gestión de lo público. En síntesis, es una potencia que arregla, corrige y mejora, dando una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.

- d) En cuanto al desarrollo de la administración pública en los Estados Unidos, de acuerdo con (Shafritz & Hyde, 2000) se menciona a Woodrow Wilson como precursor del pensamiento administrativo norteamericano, influenciado por los aportes de Prusia y su perfeccionamiento en Francia con Napoleón Bonaparte. Destaca que las actividades administrativas del Estado no eran objeto de estudio, no existía una ciencia de la administración dedicada al análisis del sistema de ingresos y la deuda pública; subraya que era una época de mucha política y poca administración. Wilson mantiene la postura que los gobiernos como los Estados requieren de una ciencia que procure enderezar los caminos del gobierno para corregir la parte operativa, reforzar y limpiar sus estructuras. La evolución de la administración pública se caracteriza por tres procesos de crecimiento: gobierno y administración absolutista, gobierno y administración popular y gobierno y administración constitucional. En cuanto a la dicotomía entre política y

administración, establece que la administración se encuentra fuera de la esfera de la política y que las cuestiones administrativas no corresponden a la misma, aunque fija sus tareas; ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones. La política se encarga de las actividades grandes y universales: A lo administrativo le competen las acciones pequeñas e individuales. También hace una distinción entre la administración y el derecho constitucional, en los gobiernos democráticos es más fácil crear leyes constitucionales que su ejecución detallada y sistemática. En otro orden, la administración pública por medio de los actos administrativos representa la parte operativa por la cual se aplican las leyes constitucionales. Definitivamente, refiere que la voluntad popular y la administración eficiente podían corromperse si la política llegaba a ser demasiado partidista; por ello, el administrador político partidista tenía que transformarse en un administrador público profesional; por tanto, no bastaba únicamente separar a la administración de la política, tenía que llegar a ser científica para aplicar principios técnicos a los asuntos del gobierno y legitimar la centralización de la autoridad en la rama ejecutiva.

- e) De acuerdo con (Galindo, 2000), en el ámbito Germánico, también se enfatiza el legado de Max Weber (1864-1920) quien da una explicación al estatuto científico de la administración pública desde la perspectiva de la burocracia; se le considera como el padre de esta, con una mención especial tanto a nivel público como privado.

Para Weber, la burocracia se fundamenta en seis principios de acción: La especialización, la jerarquización, la formalización, el personal operativo, la impersonalidad, la carrera profesional. Para Carlos Marx la burocracia se constituyó en la expresión de la voluntad del Estado capitalista enfermo y decadente, en tanto que Max Weber la consideró como un elemento humano indispensable e imprescindible.

Considerando que la administración es un elemento de vital importancia desde la visión de la descentralización; (Hall R. , 1996), sostiene la necesidad de desarrollar una administración participativa, la cual involucra formar parte de las decisiones, mientras que la administración por participación, al igual que la autoadministración determinan que son los trabajadores quienes asumen la administración organizacional; añade que la administración participativa es una forma funcional de descentralización con mayor nivel de eficiencia y efectividad; en tanto que la administración por participación y la autoadministración significan una desconcentración estructural que permite la nivelación del poder. Desde el punto de vista de las consideraciones micropolíticas, las organizaciones son parte del sistema político que contienen su propio sistema, aspecto que considera importante para la centralización.

Aunando a lo expuesto, Guzmán (2005), dice que la administración pública es el ejercicio del gobierno enfocado al acatamiento y empleo de leyes y normas para impulsar el bien público en todas sus expresiones, sean éstas: económicas, educativas, de seguridad y protección, integridad territorial, vialidad; entre otras, todas orientadas a dar soluciones a las demandas ciudadanas. Al mismo tiempo, sostiene que es el conjunto de órganos e instituciones jerárquicamente subordinados y coordinados de conformidad con la Ley.

Es adecuado señalar la versión ecuatoriana respecto de la administración pública, y en este sentido, (Guzmán, 2005), expone que a la administración el derecho le provee de la estructura jurídica necesaria para que toda entidad social pueda ser administrada; y, por otro lado, le brinda la eficacia jurídica de la normativa, principalmente de todas aquellas que despliegan la organización social.

Un elemento fundamental que contribuye a la administración es la regulación. De acuerdo con (Isuani, 1998) actúa como guía que condiciona a todos sus miembros, siendo el producto de

las relaciones sociales y técnicas presentes en un determinado momento. El conjunto de regulaciones organizacionales conforma un marco de normas que no solamente tiene origen en el interior de la organización sino en su contexto.

(Gordillo, 2013), refiere que el propósito de administrar se circunscribe a asegurar la aplicación de las leyes de manera diaria; así como, el cuidado de las relaciones entre ciudadanos con la administración sea esta de nivel central o local y de las distintas administraciones.

En resumen, para (Guerrero, 2020) la administración pública surgió de un conjunto de divergencias entre las ciencias de la policía y el cameralismo en el Estado absolutista. Era considerada como la parte del gobierno responsable de la dirección y armonía de las personas en sus relaciones sociales. La acción de la policía estaba restringida a la seguridad pública, era el ojo que vigilaba y prevenía esa armonía y las acciones que podían perjudicar aquellas relaciones reprimiéndolas. Se consideran como dos medios de la acción administrativa; siendo la una lo principal y la otra lo accesorio.

A pesar de que existen indicios de que la administración se habría iniciado en la comunidad primitiva, no es menos cierto que este estudio se circunscribe a evaluar aspectos más relevantes a partir de la edad moderna, con mecanismos de fortalecimiento de las capacidades del Estado, como el cameralismo y las ciencias de la policía, tanto en el contexto alemán, francés y norteamericano. Para tal efecto llama la atención el aporte de Juan Altusio (Johannes Althusius) respecto a la diferenciación entre administración pública y privada; vale introducir la metáfora de que la primera es responsable del cuerpo humano en su totalidad y que la segunda tiene connotación sobre sus partes.

1.3.1.2 Sector Público.

Tanto la administración pública como el sector público tienen sus orígenes en los inicios de la organización política y social de la humanidad, en el devenir de la historia diferentes culturas y civilizaciones han desarrollado sistemas de administración y gobierno para gestionar los asuntos públicos y satisfacer las necesidades colectivas.

Para (Barzelay, 1992), se origina en los albores de la civilización y sus relaciones con el desarrollo de las estructuras gubernamentales y la sociedad organizada. En la Edad Media, el poder político se encontraba en manos de líderes religiosos y nobles; en tanto que el sector público estaba enlazado con las instituciones eclesiásticas y los sistemas feudales, donde el rey era la autoridad suprema; su poder estaba limitado y compartido con los señores feudales que recibían tierras o feudos del rey a cambio de servicios militares y lealtad. Adicionalmente surgieron estructuras gubernamentales más centralizadas, como las monarquías absolutas, que consolidaron el poder en manos de una sola persona o una pequeña élite gobernante.

Así mismo, para (Barzelay, 1992), la Revolución Francesa (1789-1799) fue uno de los hitos importantes en la evolución del sector público moderno. A través de la declaración de los derechos del hombre se proclamó la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y el derecho a participar en los asuntos públicos. Este evento histórico sentó las bases para el desarrollo de sistemas políticos más democráticos y el reconocimiento del papel del gobierno en la provisión de servicios.

Igualmente, (Alba & De Reguero, 2014); mencionan que el sector público cobra un rol preponderante en la época moderna; concretamente con la Revolución Francesa, donde la consolidación del Estado Moderno fue uno de los cambios sociopolíticos importantes. En esta consolidación, se recogen los postulados de Hobbes, Leviatán y Rousseau en el Contrato Social.

Según (Vichinkeski, 2014), el contrato social era el pacto a través del cual los individuos renuncian a su libertad natural para establecer un gobierno central que garantice la paz y la seguridad, el estado natural del hombre es la guerra y el conflicto, siendo por tanto el instrumento necesario para escapar de esta condición.

Igualmente, (Vichinkeski, 2014), sostiene que Locke en su obra "Segundo tratado sobre el gobierno civil" (1690), que el objetivo principal del contrato social es la protección de los derechos naturales del individuo, como la vida, la libertad y la propiedad. El gobierno debe basarse en su consentimiento y puede revocarse si no cumple con su función de proteger los derechos individuales.

Para (Vichinkeski, 2014), Rousseau en su obra "El contrato social" (1762), planteó que el contrato social es un acuerdo colectivo en el cual los individuos se asocian libremente para formar una comunidad política basada en la voluntad general que representa el interés común y debe ser el fundamento de todas las decisiones políticas. Sin duda, estos preceptos constituyeron un marco de referencia en la configuración de un sector público que responda a las demandas sociales.

Mientras que (Alba & De Reguero, 2014), destacan que el sector público es la denominación que reciben el conjunto de instituciones del Estado que existen o se crean para implementar y administrar las políticas, leyes y programas que garanticen su buen desempeño. Representa a la sociedad organizada; tiene como competencia garantizar el funcionamiento de la economía, la educación, la salud, los servicios públicos, la seguridad nacional a nivel interno y externo. En el sector público se encuentran todas las instituciones que para su funcionamiento dependen del presupuesto del Estado y le rinden cuentas de manera directa aun cuando gocen de autonomía.

En otro orden, para (Tanzy, 2000); las instituciones del sector público resuelven conflictos, mientras que los mercados o las redes de actores tienden a ocultar y disimularlos. Es necesario destacar las formas de configuración del sector público a efectos de determinar sus alcances y limitaciones.

Según (Maroto & Rubalcaba, 2005) existen tres definiciones de sector público: Legal; incluye a las organizaciones gubernamentales y de derecho público. Financiera; se encuentran las organizaciones financiadas con fondos públicos, así como, aquellas que no tienen fines de lucro y que proporcionan educación y asistencia sanitaria. Funcional; corresponden las organizaciones de la administración pública, la seguridad social, la ley y el orden, educación, salud, y servicios sociales y culturales.

Así mismo, en cuanto al tamaño del sector público (Thomas & Rusell, 2006) realizó un análisis desde dos cualidades económicas: La categoría del ciudadano sobre el Estado y del Estado sobre el ciudadano:

A la primera lo relaciona con una visión de libertades individuales y derechos fundamentales que deben ser respetados, los cuales son concordantes con los postulados de (Friedman & Friedman, 1962) que dan fe a la importancia de la libertad personal y económica como cimientos de la sociedad; esto implica, reconocer la capacidad de las personas para tomar decisiones autónomas siempre y cuando no interfirieran con los derechos y la libertad de los demás. Entre estas se refieren las libertades de expresión, de asociación, de religión y de propiedad. El papel del gobierno debe limitarse y restringirse a proteger los derechos individuales y garantizar el cumplimiento de contratos; la intervención gubernamental excesiva en la economía y las restricciones en este sentido eran perjudiciales para el bienestar general y generaban distorsiones en el funcionamiento del mercado. Abogaban por políticas económicas liberales, como la

reducción de impuestos, la eliminación de regulaciones innecesarias y la promoción de la competencia, con el objetivo de fomentar la libertad de elección y estimular el crecimiento económico. Sostenían que la libertad económica y la propiedad privada eran fundamentales para la prosperidad y el progreso individual y colectivo.

Sobre la categoría del ciudadano sobre el Estado, a este se le ubica al como subsidiario del mercado, destacándose el enfoque teórico de la elección racional, también conocida como "public choice" o "elección pública", desarrollada por (Buchanan, 1987). Esta teoría se basa en la premisa de que los individuos actúan racionalmente y buscan maximizar sus intereses personales en los sectores público y privado. Los actores políticos, como los burócratas y votantes se comportan de manera similar a los actores económicos en el mercado. Los políticos buscan su propio interés, ya sea en términos de obtener reelección, poder, prestigio o beneficios personales. Los burócratas por su parte buscan maximizar su presupuesto y expandir su influencia y autoridad. Los votantes actúan egoístamente y votan por los candidatos o políticos que creen que les beneficia personalmente.

Además, para (Buchanan, 1987); la teoría de la elección racional en el sector público cuestiona la idea tradicional de que los políticos y burócratas actúan exclusivamente en beneficio del interés público. En cambio, que las decisiones y políticas del sector público son el resultado de una competencia entre diferentes grupos de interés, cada uno de los cuales busca maximizar sus propios beneficios. También enfatizó la importancia de los incentivos y las restricciones institucionales en el comportamiento de los actores políticos. Sostuvo que las instituciones y las reglas del juego determinan las formas de toma de decisiones y asignación de recursos Según su enfoque, diseñar las instituciones adecuadas puede ayudar a alinear los incentivos de los actores políticos con el interés público.

Vale destacar la Ley de Wagner, (Maroto & Rubalcaba, 2005), conocida como la "ley de crecimiento del gasto público". Teoría formulada por Adolph Wagner en el siglo XIX, según la cual, a medida que una sociedad avanza en términos de desarrollo económico y social, el tamaño y la complejidad del sector público tienden a aumentar. Este crecimiento se debe a varias razones: En primer lugar, a medida que una economía se industrializa y se vuelve más compleja aumentan las demandas de bienes y servicios públicos como educación, salud, infraestructura y seguridad; estos sectores requieren una mayor intervención y financiamiento del gobierno para satisfacer las necesidades de la sociedad. En segundo lugar, en la proporción al progreso de la sociedad, los ciudadanos suelen demandar una mayor participación del gobierno en la provisión de servicios y la regulación de la economía debido a la necesidad de garantizar la equidad social, proteger los derechos de los trabajadores, regular los monopolios y promover el bienestar general. Por último, Wagner argumentaba que cuando aumenta la riqueza y el ingreso per cápita de una sociedad, las personas tienden a una mayor disposición a pagar impuestos para financiar el gasto público. Esto se debe a que los ciudadanos esperan recibir beneficios y servicios del gobierno, y están dispuestos a contribuir con una parte de sus ingresos para financiarlos.

Finalmente se destaca la ley de Baumol; propuesta por William J. Baumol, conocida también como la "enfermedad de los costos" (Baumol, 1967) sostiene que donde la productividad es baja como en algunas ramas del sector público, los costos tenderán a aumentar más rápido que en sectores de alta productividad. Los salarios aumentan con el tiempo en todas las industrias, independientemente de su nivel de productividad. La aplicación de la ley de Baumol, implica que los costos de los servicios como educación, salud o la administración pública aumentarán con el tiempo a un ritmo más rápido que la inflación o el crecimiento económico. Esto obedece a que los

servicios requieren una cantidad de mano de obra y no pueden aprovechar plenamente las mejoras tecnológicas o la automatización para aumentar la productividad.

En síntesis, el sector público se refiere al ámbito de la economía y la sociedad compuesto por instituciones y organizaciones controladas y financiadas por el gobierno. Se ocupa de los servicios públicos y la regulación de actividades económicas y sociales para el bienestar y el interés general de la sociedad. El abordaje de esta institución tiene una mirada social, tal como lo plantearon Hobbes en el Leviatán, Rousseau y Hegel. En el contexto económico se destaca el aporte de la Teoría de Elección Racional; la Ley de Wagner y la Ley de Baumol.

1.3.1.3 La Gobernanza y la Gobernabilidad

Desde la posición de (Osborne & Ted, 1994); cuando la nueva gestión pública ya no fue suficiente en el quehacer de la administración del Estado en los años 90 y mientras las reformas financieras y administrativas estaban en apogeo, aparece el término gobernanza como la acción y efecto de gobernar o gobernarse; estas nuevas prácticas incorporan a actores privados y sociales a la provisión de bienes y servicios con nuevos mecanismos de coordinación de mercados y redes de la sociedad civil; entre las nuevas funciones del gobierno se promovió la asociación con empresas privadas y organizaciones sociales, abandonando el tradicional modo jerárquico burocrático. En efecto, el proceso de gobernar hace alusión a los sujetos, principios, reglas, instrumentos y patrones de comportamiento que actúan sobre las instituciones, bajo supuestos de calidad del gobernante, la legitimidad de su cargo y legalidad de su actuación.

Desde la posición de (Mayntz, 2006), un componente importante de la gobernanza en el Estado Moderno son las instituciones de autorregulación social, que surgen voluntariamente o por su disposición y se conoce como la autorregulación delegada. La gobernabilidad y la gobernanza son dos enfoques complementarios que se derivan de la capacidad o incapacidad de los gobiernos

para dirigir la sociedad que evoca problemas de ingobernabilidad que generan desorden, inseguridad y conflictos. Al mismo tiempo se menciona que para asegurar la aplicación de estos enfoques se debe reorganizar las formas de Estado.

A juicio de (Aguilar, 2008), el gobierno es incapaz de conducir la sociedad si ésta no le concede autoridad o superioridad de mando; conjuntamente con el sector privado y el tercer sector forman parte de los actores de la gobernanza, entre ellos existían intereses que generaban tensiones internas y para reducirlas o controlarlas fue necesario el establecimiento de políticas, planes de inversión, proyectos para la generación de servicios públicos con una adecuada división del trabajo o de tareas entre los sectores público y privado; siendo necesario además: la determinación de la cantidad y tipo de aporte de recursos de cada uno de ellos.

Para (Aguilar, 2008), a la gobernanza se lo define como el conjunto de arreglos institucionales orientados hacia la preparación, adopción y ejecución de decisiones en el ámbito público, incluyendo las estructuras, los procesos, relaciones con los actores; así como, un conjunto de reglas y mecanismos de control y la rendición de cuentas. Se citan tres perspectivas relacionadas con la gobernanza: gobernanza democrática, gobernanza eficaz y buena gobernanza. La gobernanza democrática se basa en principios donde el poder político es ejercido por el pueblo o sus representantes; la gobernanza eficaz refiere la capacidad de los gobiernos o las instituciones para lograr resultados orientados a la satisfacción de las necesidades de la sociedad; y, la buena gobernanza es una combinación de las dos.

Según (Longo, 2009), el término gobernanza, se atribuye a una teoría académica neo institucionalista y los cambios de la gestión pública en el Estado relacional. El surgimiento de nuevas necesidades sociales que se trasladan a los gobiernos y que las personas, organizaciones y los mercados son incapaces de resolverlos debido a su complejidad, demandan una agenda pública;

los gobiernos y sus organizaciones carecen de capacidades y legitimidad para dar respuesta. En la gobernanza el gobierno sigue siendo actor central y debe compartir la acción con otros actores públicos y privados. Para ello las formas de intervención e interacción deben ser revisadas.

Es evidente que existe una dicotomía entre gobernanza y corrupción y que en este sentido se han planteado las categorías de buena y mala gobernanza, para referir las acciones del gobierno. La buena gobernanza, (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2023) es la manera legítima, responsable y eficaz de obtener y usar el poder y los recursos públicos para alcanzar objetivos; asocia esta definición al estado de derecho, la transparencia y la rendición de cuentas, que demandan de la colaboración entre el Estado, la sociedad y los ciudadanos. A través de ella las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan la realización de los derechos humanos mediante una actuación libre de abuso y corrupción y el debido respeto hacia el estado de derecho. Para (Rothstein & Teorell, 2008), los principios básicos para una buena gobernanza son el estado de derecho, la transparencia, la capacidad de respuesta, el consenso, la eficacia y eficiencia, la equidad e inclusión y la rendición de cuentas.

Los orígenes del concepto de “governabilidad” o “governance” se sitúan en la década de los setenta, cuando el economista neomarxista, James O’Connor, preludeó en su obra “The fiscal crisis of the State” (O’Connor, 1973), problemas de gobernabilidad debido a una importante crisis fiscal en los países más avanzados. Los problemas de gobernabilidad suponían el resultado de las contradicciones estructurales del propio Estado Capitalista para compatibilizar la acumulación de capital con la legitimación política. Los problemas de gobernabilidad en Europa Occidental, Estados Unidos y Japón resurgen por los desafíos que suponía hacer frente a una creciente brecha entre el incremento de demandas sociales y la escasez de recursos.

Desde el surgimiento del término gobernabilidad en la década de los 70s, hemos sido testigos de sus numerosas miradas interpretativas, lo que hacen de éste un concepto algo ambiguo y difuso. En las siguientes líneas se presentarán algunos de las interpretaciones que se han dado de este concepto, para posteriormente abordar sus conceptos fundamentales y describir la realidad de este fenómeno.

En cuanto a la gobernabilidad, (Bobbio N. , 2002), opina que es la capacidad de ser gobernable, así como la relación del poder político vinculado con la atención a las demandas sociales y capacidad de los gobiernos para atenderlas de forma eficaz, estable y legítima. A tal punto que la crisis de gobernabilidad tiene su origen en dos situaciones: En la primera los gobernantes presentan niveles de incapacidad para llevar a cabo un gobierno legítimo, lo que propicia descontento y presión social de los gobernados; y, la segunda tiene que ver con las demandas sociales. La una está vinculada con la ilegitimidad y la otra con la ineficacia en la gestión. Implica que existen relaciones complejas entre gobernantes y gobernados; coexiste una dualidad entre gobierno y sociedad que concuerdan los puntos de equilibrio donde se expresan sus relaciones. Cuando existe crisis de gobernabilidad, las instituciones experimentan problemas en la gestión administrativa, limitado apoyo político de los ciudadanos hacia sus autoridades. En tal virtud el sistema administrativo deja de ser compatible con los mecanismos de control del sistema económico y el sistema legitimario al no mantener en óptimas condiciones la lealtad de las masas.

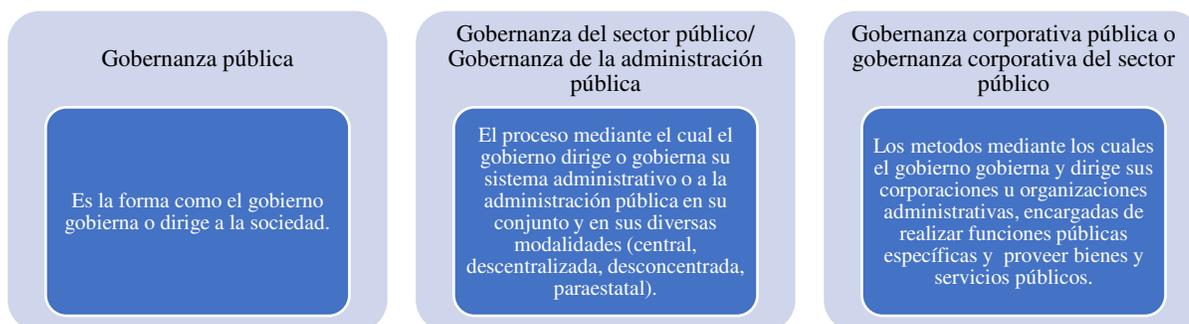
1.3.1.4 Gobernanza Corporativa de la Administración Pública.

Para (Aguilar, 2013), el gobierno o gobernanza corporativa de la administración pública, es el mecanismo con el cual el gobierno dirige las organizaciones o entidades de su sistema administrativo; tiene como elementos a la gobernanza pública; la gobernanza del sector público o

gobernanza de la administración pública; y, la gobernanza corporativa pública o gobernanza corporativa del sector público.

Ilustración 1.

Procesos de Gobernanza



Nota: Enfoca la Corporación Pública como el conjunto de organizaciones que componen la administración pública o el sistema administrativo de gobierno. (Aguilar, 2013).

Fuente: elaboración propia.

A criterio de (Aguilar, 2013), el enfoque de corporación pública se refiere al conjunto de organizaciones que componen la administración pública o el sistema administrativo del gobierno, que desempeñan funciones y ofrecen servicios públicos. En tanto que una organización, es el conjunto de actores y acciones que persiguen asociadamente y de manera continua la realización de objetivos de su interés colectivo o personal. La importancia del gobierno corporativo público se da en tanto y en cuanto dirige a su sociedad, a través de acciones que ejecutan sus organizaciones administrativas a fin de realizar las funciones públicas del Estado para implementar las políticas, programas y servicios que el plan de gobierno o de desarrollo establece y que dan contenido concreto a las funciones públicas. Probablemente esto obliga a distinguir en el sector público la dirección y administración, entre la dirección y la gerencia de la administración pública, las cuales se entienden y utilizan frecuentemente como sinónimos.

Así es como, (Aguilar, 2013), establece acciones que orientan la dirección y la gerencia de los entes públicos sustentados en los siguientes procesos de la gobernanza:

1. Definir y decidir la visión estratégica de la organización o corporación pública sustentada en el mandato legal y en los objetivos y estrategias del plan de gobierno;
2. Desagregar a partir de la visión los objetivos y metas específicas tanto a nivel organizacional como de las unidades operativas y determinar sus actividades;
3. Establecer los valores y estándares para los objetivos y las líneas de acción;
4. Determinar y distribuir los recursos para la realización de las actividades y cumplimiento de los objetivos; poniendo énfasis especial en los recursos financieros;
5. Establecer mecanismos de coordinación entre las acciones de las distintas unidades de la organización con el propósito de evitar el desorden, la incoherencia y el desperdicio de recursos traducidos en la ineffectividad y establecer los sistemas o procedimientos de control de gestión, auditoría y evaluación del desempeño;
6. Diseñar los planes de contingencia para evitar situaciones no deseadas tanto en el entorno como al interior de la organización.

Estos elementos son el marco de referencia que vincula las decisiones administrativas. Además, tienen como propósito, establecer un proceso formal de dirección o gobierno de las organizaciones a través de lo siguiente:

- a) Describir la forma como ejecutan los procesos de decisión los altos ejecutivos de la administración pública que dirigen las entidades u organizaciones.
- b) Citar las normas que definen la estructura de la alta dirección del gobierno; y dentro de ellas las siguientes:
 - Identificar los requisitos para ocupar las posiciones directivas.
 - Plantear la composición de la alta dirección y dar a conocer si esta es unipersonal o colegiada.

- Establecer el tipo de composición de la alta dirección para identificar si estos son miembros de esta; parte de otras organizaciones del gobierno; miembros de otros niveles de gobiernos; o, corresponde a la sociedad económica y/o civil.
 - Identificar los requisitos de los miembros de la alta dirección de gobierno; sus atribuciones y facultades; especificar si son de carácter deliberativas o consultivas, así como el derecho a voto (voz y voto o solo voz); sus responsabilidades; y, los procesos de designación, remoción y sustitución como directivos.
 - Citar el grado de autonomía, descentralización, desconcentración con relación a los superiores inmediatos o del Poder Ejecutivo.
- c) Conocer las normas que regulan los procesos de decisión de la alta dirección. Citando para ello:
- Las normas que regulan los procesos directivos y evaluar su claridad o ambigüedad;
 - Averiguar si existen normas que obliguen a los altos ejecutivos de gobierno a informar, dialogar y deliberar sus decisiones con otras instancias de autoridad política o administrativa, con los miembros de la organización y con los destinatarios de sus servicios.
 - Indagar si las normas incluyen o no controles del proceso decisonal directivo para fines de su validación y mejora institucional o técnica:
 - Detallar el tipo de control, así como las obligaciones al respecto y el perfil de los agentes responsables.
 - En caso de que las decisiones se preparen o tomen en reuniones específicas; identificar su periodicidad, los requisitos establecidos antes de la reunión en la que se delibera y se toma

- la decisión sobre un asunto público, tales como: convocatoria, agenda, entrega de materiales, lista de asistentes, etc.
- Establecer los requisitos de la reunión, como quorum, minuta e indagar si existen o no reglas de debate y reglas de aprobación de la decisión, entre las cuales pueden ser: unanimidad, mayoría simple, mayoría calificada, voto de calidad.
 - Identificar si hay prescripciones sobre el carácter público o privado de las reuniones que obliguen a transparentar total o parcialmente el proceso de decisión directiva y a rendir cuentas.
- d) Conocer si los procesos de decisión se respaldan en reglas y procedimientos que se ponen de manifiesto en las deliberaciones, las mismas que deben servir de apoyo en las discusiones y la toma de decisiones; entre ellas se citan: presentaciones, exposiciones (información, cálculo, evidencias, mejores prácticas), presencia de los altos ejecutivos o del staff, de otros mandos de línea, de invitados externos, de ciudadanos interesados.
- e) Identificar las relaciones intergubernamentales, gubernamentales y sociales que están presentes a lo largo del proceso decisorio, determinar si son relaciones obligatorias u opcionales y si existen formas multiactor y multinivel de codecisión, concurrencia, coordinación o registrar más bien la auto referencia de las decisiones.
- f) Identificar el formato de comunicación para informar, explicar y justificar el proceso y contenido de la decisión tomada a fin de implementarla con éxito; averiguar si la comunicación es una actividad obligatoria u opcional, así como citar las normas de transparencia y rendición de cuentas de un gobierno abierto.
- g) Identificar si la decisión directiva es entendida como un acto de autoridad que por supuesto será obedecida y llevada a cabo por los mandos medios y operadores de la administración

pública sin desviaciones y si es una actividad continua que mantiene supervisión, seguimiento, evaluación y de fiscalización del uso de los recursos públicos.

- h) Identificar si las decisiones tomadas incluyen medidas de contingencia frente a la eventual ocurrencia de hechos diferentes u opuestos a los supuestos u ocurrencia de situaciones naturales y sociales imprevistas o imprevisibles de alto riesgo público.
- i) Con base en los resultados de los estudios realizados proceder de forma recapitulada a elaborar los principios, las normas y los procedimientos que la alta dirección de la administración pública debe incorporar para asegurar y mejorar su calidad institucional, técnica y gerencial.

Al realizar un acercamiento de estos elementos se aprecia que existe una gran coincidencia con un conjunto de lineamientos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Sin embargo, existen algunas carencias, sobre las cuales los GAD's deben articularlos con normas de carácter interna como ordenanzas y resoluciones.

1.3.1.5 El Neo institucionalismo.

De acuerdo con (Córdova, 2017), emerge entre los años cincuenta y sesenta del siglo XX, por la decadencia y limitaciones teórico-metodológicas del viejo institucionalismo dominante en la ciencia política. Se configura como un movimiento conductista debido a que los individuos definen su comportamiento en las coyunturas y actuaciones de las instituciones sean formales e informales y en su propia capacidad de decidir cómo actuar y hacer sus propias elecciones.

Según (March & Olsen, 1993), uno de los críticos del institucionalismo, David Easton, considera que el empirismo y la comprobación son las bases para el desarrollo de la ciencia. A inicios de la década de los ochenta, empezó el debate sobre el nuevo institucionalismo en respuesta a la revolución conductista y la necesidad de superar algunas limitaciones del viejo paradigma

institucional. Con el neo institucionalismo surge la preocupación por el desarrollo de teorías y métodos analíticos, que permitan determinar la lógica de la estructura y organización de las instituciones como variables dependientes y explicar su incidencia en otros fenómenos o variables independientes. El neo institucionalismo hace énfasis en el comportamiento de las instituciones, en tanto que el viejo institucionalismo se introdujo en los aspectos formales y estructurales.

En otro orden, el paradigma neo institucionalista, (March & Olsen, 1993) se estructura a partir de seis componentes: Primero, la tendencia de las organizaciones a operar bajo un conjunto de reglas que guían y determinan su comportamiento y actuación de sus actores. Segundo, las organizaciones disponen de aspectos formales e informales, que en la vida política pueden ser tan importantes como los procedimientos. Tercero, parten de una estructura estática hacia una concepción dinámica; lo cual tiene que ver con su creación como imperfectas y temporales, que se sostienen en la vida política con procesos que involucran a la acción humana y no como simples entidades. Cuarto, existen mecanismos que configuran los valores de la sociedad, que se encuentran en constante impugnación y cambio. Quinto, parten de una noción holística hacia una concepción desagregada, con la cual el análisis no se circunscribe únicamente al sistema general de gobierno sino a los componentes de la vida política, tales como los sistemas electorales, el presupuesto, elaboración de políticas, las normas de contratación, etc. Sexto, desde la concepción de independencia hacia el arraigo; las instituciones no son entidades independientes que existen fuera del espacio y el tiempo, sino que se encuentran inmersas en contextos muy específicos.

A lo expuesto, se añade que (March & Olsen, 1993), caracteriza a las instituciones a partir de tres aspectos: Son generadas por individuos que imponen sus decisiones; involucran un conjunto de reglas o leyes formales, pero también abarcan normas y costumbres informales; y, poseen legitimidad más allá de las preferencias de los actores individuales, en tanto son valoradas

en sí mismas y no solo por sus propósitos inmediatos. Lo anotado nos lleva a pensar que no es posible entender el comportamiento de los individuos y de las organizaciones sin ubicarlos en el contexto social específico, es decir, en un sistema interinstitucional.

Bajo las premisas expuestas (March & Olsen, 1993), cita que se definen a las instituciones como un conjunto de pautas y actividades supra organizativas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo y como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado.

Se señala también que desde el punto de vista de (Ramió C. , 2001), el neo institucionalismo constituye un instrumento para la explicación de fenómenos como el isomorfismo, el decoupling y algunos planteamientos de la teoría de la regulación relacionados con la externalización de los servicios públicos como la base de la administración relacional. Al mismo tiempo, explica que el neo institucionalismo redefine el concepto de institución asociándolo a la idea de reglas del juego, que conforman la interacción entre los distintos agentes implicados en un determinado entorno sociopolítico. Una institución está conformada por normas, procesos y valores que configuran una manera de hacer y genera una lógica de lo apropiado para alcanzar resultados. (March & Olsen, 1993), establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos actores; el conjunto de elementos que componen la institución permite también poner de manifiesto sus propios intereses, expectativas, responsabilidades institucionales y relacionales.

En tanto que (Jaime et al., 2013), menciona que una estructura política es un conjunto de instituciones, reglas de comportamiento, normas, roles, instalaciones físicas, edificios y archivos que son relativamente invariables frente a la sucesión de los individuos que son impermeables a las preferencias idiosincráticas y las expectativas individuales. A las instituciones estatales les

alineas como estructuras que a través de distintos incentivos estimulan la cooperación entre los individuos y contribuyen al desenvolvimiento de la sociedad y la economía

En este mismo contexto, (Vargas, 2008) cita que el institucionalismo ha evolucionado con distintas orientaciones y perspectivas como: el institucionalismo histórico, el institucionalismo normativo, el institucionalismo económico y el institucionalismo sociológico.

En efecto (Vargas, 2008), refiere que el institucionalismo histórico fue una de las primeras corrientes neo institucionalistas; sostiene que el Estado está formado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones diferenciadas con ciertas asimetrías en su capacidad de influir; analiza las estructuras y procesos políticos de largo plazo, donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores. El institucionalismo histórico y la elección racional explican por qué los individuos consideran a las instituciones como un sedimento de la historia e interacciones sociales; para reconstruirlas es necesario documentarlas a fin de poder realizar un análisis institucional del pasado y proyectarlas hacia épocas contemporáneas.

Mientras tanto (Vargas, 2008) menciona que el institucionalismo normativo redescubre las instituciones en la Teoría de las Organizaciones y en la Ciencia Política. El funcionamiento de los organismos reguladores se determina por reglas formales e informales en una lógica de lo más apropiado. La teoría neo institucionalista argumenta que la importancia de los marcos de referencia normativas y las reglas de comportamiento que sirven para guiar y crear poder en las organizaciones deben establecer estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas para dar significado al comportamiento social. Las instituciones regulan este comportamiento y su ambiente económico; el cambio de este entorno requiere también de reformas institucionales que se producen a través de procesos de adaptación complejos que transforman incrementalmente

las reglas, las normas y los mitos que regulan la organización. Según el institucionalismo normativo, los actores no toman decisiones en función del cálculo racional de sus preferencias, sino de las normas y las tradiciones de la organización. Así, las decisiones públicas se legitiman por las formas en que se obtienen y no por los resultados logrados. Los actores respetan las normas institucionales porque simplifica la realidad limitando los cursos de acción posibles y predice hechos futuros.

Respecto del institucionalismo sociológico (Vargas, 2008) expone que las formas y procedimientos de la vida social se desarrollan en contextos culturales específicos. Las reglas de funcionamiento de la sociedad son limitaciones que dan forma a la interrelación de los individuos. Considera que las instituciones son construcciones sociales que norman las interacciones de los individuos que se van convirtiendo en hábitos o convenciones sociales. Señala que las instituciones son el resultado de negociaciones a través de múltiples interacciones entre los actores. Para que exista una sociedad debe haber un sistema de valores socialmente aceptados por el conjunto de los individuos como un producto de la historia de la sociedad; de no ser así vendría el caos. La internalización de los valores sociales es la aceptación por parte de los individuos cuyas decisiones carecen de intencionalidad, porque no son tomadas con base a un cálculo racional del beneficio que se obtendrá de ellas. Desde la perspectiva de la antropología sociocultural o de la sociología antropológica, las instituciones se arraigan con procesos económicos y políticos, pero también de procesos intelectuales; es decir en la formación de convenciones paralelas sustentadas en órdenes cognitivos. Para que las instituciones realicen sus tareas reductoras de entropía, requieren de principios estabilizadores que se establecen mediante mecanismos cognitivos basados en la naturalización de las clasificaciones sociales.

Finalmente, respecto del Neo institucionalismo Económico (Vargas, 2008) formula que es un enfoque individualista de las instituciones que no toma en consideración su carácter social. El nuevo institucionalismo económico, soporta la tesis de que los grupos de interés tratan de cooptar a las agencias reguladoras en sus redes de relaciones de poder económico y político. La regulación se considera una prerrogativa de los actores para llevar a cabo una autorregulación de sus funciones. En la nueva economía institucional, los aspectos políticos limitan los beneficios del comercio, como en las situaciones específicas de negociaciones asimétricas debido a que prevalecen intereses creados que originan conflictos distributivos.

En este contexto y de acuerdo con (Torres, 2015); el neo institucionalismo es considerado como un instrumento de orientación metodológico en la difusión y aceptación del concepto de gobernanza que además permite el fortalecimiento del consenso científico respecto de la hipótesis de la nueva economía institucional como una condición del desarrollo económico

1.3.1.6 La Autonomía y la Descentralización

a) La Autonomía

En opinión de (Zúñiga, 2007); la autonomía en el Derecho Público es un concepto polisémico que se refiere a la distribución territorial y funcional del poder que guarda relación con la forma jurídica y política del Estado. En cuanto a la distribución territorial se relaciona con el grado de descentralización. Mientras que en la distribución funcional se configura con la independencia de los órganos estatales como la potestad de autoformación reglamentaria de sus órganos.

La doctrina española relaciona a la descentralización política con el "Estado Integral" de la II República; se emplea en su Constitución para referirse a las comunidades autónomas,

municipios, provincias y universidades. Para (Zúñiga, 2007) la autonomía es la cualidad de un sujeto o una organización, con la cual adquieren una cierta capacidad de autorregularse.

En la doctrina alemana contemporánea, está presente en el Estado y en la sociedad civil. En el Estado refiere la forma de organización intra estatal, expresada a través de la descentralización, de la que emergen entes públicos o personas jurídicas de derecho público que gozan de independencia, autodeterminación y legitimación democrática. En la sociedad civil, concierne a ciertas categorías de asociaciones de carácter profesional o económico.

Por último, en la doctrina del derecho público francés contemporáneo (Zúñiga, 2007) la autonomía, post reforma del Estado, se refiere a las colectividades locales y territoriales (municipios, departamentos, regiones) y a la participación de las comunidades territoriales. Es limitada y se desenvuelve en el contexto de la descentralización administrativa territorial, a través de colectividades locales que gozan de libre administración de sus recursos y un ordenamiento propio a lo que se une la personalidad moral.

A juicio de Insuani (1998), la autonomía es la capacidad que tienen los integrantes de una organización, cualquiera sea su lugar, para decidir y actuar a partir de sus intereses profesionales o personales; la regulación y autonomía se disputan el campo de las decisiones y acciones de los miembros de la organización.

En este mismo sentido, (Díaz, 2018); explica que la autonomía administrativa, implica la existencia de órganos de ámbito territorial inferior que no forman parte del poder central que no disponen de competencias legislativas; y, tampoco tienen capacidad para tomar decisiones políticas. Son una administración distinta al poder central, sin órganos legislativos ni judiciales propios. La autonomía política, en cambio, se caracteriza por la existencia de otros poderes que les atribuye la posibilidad de aprobar normas legislativas dentro de su ámbito competencial; estas

leyes no son inferiores a las del poder central, pero están sometidas a su Constitución. Esta autonomía conlleva, la existencia de un poder legislativo y un poder ejecutivo distintos a los centrales, y supone una capacidad de decisión política. Implica un mayor grado de descentralización, constituido a partir de la autonomía constitucional, que conlleva la capacidad de los entes autónomos de aprobar su propia constitución subordinada a la carta magna del poder central, que debe ser aprobada por el órgano legislativo autónomo sin la aquiescencia de ningún órgano central. De esta forma, los poderes autónomos poseen, además de los poderes clásicos, un poder constituyente propio, aunque el mismo no implica soberanía.

b) *La Descentralización*

Con respecto a la descentralización, (Palma, 1991); opina que es un proceso de redistribución de la legitimidad democrática entre varios entes del Estado, a quienes se les otorga las mismas atribuciones del gobierno nacional; siendo imprescindible la designación o elección popular de sus autoridades.

Por su parte, (Hauriou, 1980); desde la doctrina clásica enfatiza que la descentralización se caracteriza, por la participación electoral que implica el ejercicio de la soberanía mediante el nombramiento de las autoridades locales a través de elecciones universales, confirmando de esta forma que las decisiones se sustentan en la soberanía popular. En un Estado Unitario Descentralizado, las decisiones administrativas son tomadas por los interesados o al menos bajo el control de autoridades elegidas.

Del mismo modo; (Palma, 1991); manifiestan que existe una estrecha relación entre régimen político, sistema de gobierno y descentralización; de tal modo que en un régimen liberal se desarrolla la descentralización, en tanto que un régimen autoritario la combate ya que en el mismo predomina el centralismo. Bajo estos puntos de vista, las democracias serían

descentralistas. Como formas de gobierno se aprecia una compatibilidad tanto en sistemas centralizados como descentralizados. En concreto se manifiesta que no existe descentralización cuando las autoridades regionales y locales no son elegidas a través de procesos democráticos.

Cabe destacar que según (Palma, 1991): a través de la descentralización se propicia la democratización del Estado, en la medida que se auspician diversos mecanismos de participación de la sociedad civil, que no están relacionados con la representación parlamentaria, como es el caso del reforzamiento del derecho al sufragio. En este sentido, los ciudadanos no solo participan en la elección de autoridades de la administración central, sino también de quienes lo hacen en espacios territoriales más reducidos. Un aspecto importante que permite comprender la relación de la descentralización con el régimen político es la estructura de los sistemas europeos (parlamentarismo) y América Latina (presidencialismo), que supone una fuerte influencia hacia la centralización más que a la descentralización.

Desde la perspectiva espacial, para (Palma, 1991); la figura del presidente como jefe de gobierno refleja su representación territorial en un intendente o gobernador, como su delegado en las circunscripciones departamentales, provinciales o regionales. En la medida que la economía nacional crece y la sociedad se diversifica, se amplían las funciones estatales, generando recursos de poder eventuales a ser utilizados por el gobierno presidencialista. En un Estado regulador se imponen normas homogéneas desde el centro; igualmente, se impulsan planes o programas desde una dependencia ministerial u oficina del presidente.

Por ende (Palma, 1991), refieren que la descentralización como elemento que afecta a la administración del Estado podría analizarse desde los puntos de vista político y administrativo; estableciendo diferencias conceptuales inclusive con la privatización y la deslocalización. La privatización es un fenómeno que afecta al sistema económico, con efectos distintos de la

descentralización, ya que no se trata de una redistribución del poder del Estado entre diversos entes públicos, sino de reducirlos a través de la transferencia a entidades privadas, propiciando la contracción de la administración pública. Con la descentralización el poder de la administración se distribuye en distintas instancias del gobierno. Generalmente la privatización, está acompañada de descentralización en doble vía; reduciendo el tamaño y el poder del Estado distribuyéndolo entre diferentes entes, reduciendo las capacidades de la administración central. La deslocalización se establece como la descentralización geográfica, se refiere a la redistribución del poder, la toma de decisiones y los recursos de una organización, gobierno o sistema, de manera que no estén centralizados en una ubicación o entidad específica, sino dispersos en diferentes lugares geográficos.

Mientras tanto, (Palma, 1991), cita, que otra forma de descentralización es la funcional, que procura una transferencia de competencias desde el gobierno hacia corporaciones, fundaciones y otros establecimientos públicos, responsables de ciertos servicios. Un establecimiento público dispone de un conjunto de asuntos administrativos los cuales los distribuye a otra persona jurídica u otras áreas. En tanto que la descentralización territorial es una distribución de asuntos administrativos de acuerdo con los intereses sociales y políticos del país.

Por otra parte (Palma, 1991), menciona que la descentralización y la desconcentración, desde el punto de vista institucional ponen de manifiesto la complejidad democrática de los gobiernos, lo cual exige una delimitación en cada país de una serie de comunidades más pequeñas como: municipios, departamentos, provincias, regiones y otros, que se autogobiernan. Con esta aseveración se reafirma que la descentralización desde la dimensión espacial busca organizar un sistema de redistribución del poder democrático del Estado en beneficio de comunidades locales; en tanto que; en la dimensión política se pretende armonizar aspectos de carácter organizativo y

administrativo con el propósito de producir transformaciones en los espacios de decisión, sometiéndolas al control de la población.

Cabe considerar, por otra parte, que (Hernández, 2011) menciona que existen dos metas relacionadas con el éxito de los gobiernos autónomos descentralizados en el contexto latinoamericano:

La primera está vinculada con el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos, es consistente con la proximidad existente entre los gobiernos subnacionales o locales que permite conocer de primera mano las necesidades ciudadanas, con lo cual pueden construir objetivos comunes, priorizar el gasto público para alcanzar dichos objetivos, y evitar el rechazo social que pudiera surgir por medidas adoptadas desde el gobierno central. Las grandes ciudades gozan de más recursos, mayor autonomía y capacidad de gestión desde el punto de vista funcional; los pequeños municipios rurales y periféricos, tienen alto nivel de dependencia en los contextos regionales y nacionales respecto de los recursos; no disponen de la infraestructura administrativa indispensable que permita ejecutar sus funciones a cabalidad, tienen grandes desventajas y no pueden asumir mayores responsabilidades ante los ciudadanos cada vez más exigentes.

La segunda meta está relacionada con la construcción y consolidación de una ciudadanía democrática derivada de la proximidad administrativa. El fin de la descentralización es el involucramiento de los ciudadanos en el quehacer público y la consolidación de los valores cívicos en la población acostumbrada al centralismo y la jerarquización.

En cuanto a los resultados de la funcionalidad de la descentralización en América Latina (Hernández, 2011) manifiesta que estos resultan contradictorios. Las reformas estatales han hecho énfasis en el protagonismo de los gobiernos locales, para lo cual se han establecido

mecanismos formales, legislaciones y traspaso de competencias, mismas que eran administradas a través de políticas de desarrollo centralizadas. Se ponen de manifiesto ciertos avances como la elección de representantes por voto popular, mecanismos participativos de planeación e impulso al desarrollo local, que han propiciado ciertas ventajas. Estas no son generalizadas, de este modo, se ve a la descentralización como un problema antes que como una solución.

A la transferencia de competencias no se acompaña la asignación de capacidades a los entes gubernamentales locales, frente a lo cual deben afrontar con dificultad la responsabilidad de cumplir los objetivos sin las herramientas necesarias. Para (Castillo F. , 2008), la verdadera reforma del Estado en América Latina equivale al fortalecimiento de las instituciones municipales.

Sobre la base de lo expuesto, se corrobora que la autonomía y la descentralización van de la mano. (Jiménez, 1970), establece que la descentralización o autonomía política es una prerrogativa que el ordenamiento jurídico otorga a ciertas instituciones para decidir por sí mismas. En el Estado Unitario el Gobierno Central y el Municipal definen sus fines con independencia uno del otro, sin perjuicio de la intervención que por la vía financiera suele otorgarse al primero sobre el segundo. La descentralización administrativa corresponde a las actividades que asume la autoridad delegada por el orden político; se convierte en la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea, sobre los efectos pragmáticos para lograr mayor eficiencia funcional; recomendable por la naturaleza de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional. Cualquier entidad centralizada o descentralizada, puede desconcentrar sus órganos. Estos procesos son muy comunes en los países de geografía extensa y que enfrentan dificultades en cuanto a las comunicaciones. Cualquiera de los órganos auxiliares puede descentrar

selectivamente algunas de sus funciones cuándo su volumen rebasa las posibilidades de una concentración eficiente.

1.3.2 Marco Conceptual

- a) **ACCOUNTABILITY.** Aspectos relacionados con la cultura, así como con el valor interno, que dan fe de la forma de trabajar de las organizaciones; así como las maneras de actuar de los líderes, los equipos y las personas que tienen a su cargo el cumplimiento de obligaciones y atribuciones sobre procesos internos. Entre los referidos por la accountability; se encuentran: compromiso, proactividad y responsabilidad. (Gilio, 2016)
- b) **ADMINISTRACIÓN RELACIONAL.** Está dada por un conjunto de procesos mediante los cuales, se configura un modelo que permite controlar las acciones de las organizaciones privadas en la prestación de servicios públicos. Esto implica pasar de una administración centralista a una administración relacional. Los procesos de descentralización administrativa se han generalizado en muchos países europeos con la finalidad de conseguir mayores niveles de eficacia. A través de la administración relacional, se busca un acercamiento entre la sociedad y los agentes sociales. (Ramíó C. , 2001)
- c) **ANTROPOLOGÍA SOCIOCULTURAL.** Es un estudio del ser humano, como parte de un grupo social y como parte integrante de su cultura; esto es un conjunto de realidades con características similares. La antropología sociocultural estudia a las sociedades y sus culturas humanas; a través de estos mecanismos se trata de descubrir la manera cómo estos interfieren en la conducta humana. (Vargas, 2008)
- d) **CONTRATO SOCIAL.** Se considera como tal al acuerdo que se realiza entre los miembros de un grupo, donde se expresan los puntos de coincidencia adoptados por voluntad propia y admiten la existencia de la autoridad y normas de carácter moral. (Díaz, 2018)

- e) **CONTROL SOCIAL.** Se considera al derecho y al deber que tienen cada uno de los ciudadanos de manera individual y colectiva para vigilar y fiscalizar la gestión pública con el propósito de acompañar al cumplimiento de los fines del Estado. (Melossi, 1991)
- f) **ECONOMÍA POLÍTICA NEOCLÁSICA.** Es la escuela de pensamiento económico que se sustenta en la idea de que el valor de los bienes es una función de la utilidad o satisfacción que le asignan los consumidores. Dentro de los aspectos que diferenciaron al neoclasicismo de la escuela clásica es la forma en que explicaban los precios y el valor relativo de los bienes. (Ferraro, 2009)
- g) **ESTADO MODERNO.** Este concepto, surge entre los siglos XV y XVI, cuando la prevalencia de los reinados se aprovechó de la crisis del feudalismo para retomar su poder. Con su surgimiento se aceleró el desarrollo del Renacimiento que estuvo respaldado por la burguesía. (Díaz, 2018)
- h) **GASTO PÚBLICO.** Se conoce como tal al dinero que se ocupa en el sector público en actividades orientadas a la generación de bienes y servicios. Lo contrario del gasto es el ingreso público. (Vallés & Salvad, 2020)
- i) **GOVERNANCE.** Es la forma de gobernar; con el propósito de alcanzar un desarrollo de carácter económico, social e institucional, siendo necesario para el efecto la existencia de equilibrio entre estado, sociedad civil y mercado. (Aguilar, 2008)
- j) **SOCIEDAD CIVIL.** Está conformada por un conjunto de personas situados fuera de las estructuras gubernamentales que se agrupan colectivamente para tomar decisiones en el ámbito público. (Johnston, 2013)
- k) **SERVICIOS PÚBLICOS.** Están dados por un conjunto de actividades y subsidios permitidos, reservados o exigidos a las administraciones públicas por la legislación de cada Estado, y que

tienen como finalidad responder a diferentes imperativos del funcionamiento de la sociedad, y, en última instancia, favorecer la realización efectiva del desarrollo personal, económico, la igualdad y el bienestar social. (Rozas & Hantke, 2013)

- 1) **TERCER SECTOR.** Es el segmento de la economía que no corresponde al sector privado que buscan conseguir beneficios económicos para sus propietarios o accionistas. de (Aguilar, 2008)

1.3.3 Marco Legal

El desarrollo de la presente investigación estará circunscrito a lo siguiente:

- a) La Constitución de la República
- b) Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
- c) Código Orgánico Administrativo
- d) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- e) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo
- f) Reglamento Interno del Consejo Nacional de Competencias

1.3.4 Marco Espacial

El estudio está dirigido a estructurar un modelo de fortalecimiento institucional para los treinta y tres Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia del Carchi, entre los cuales, se encuentran un gobierno provincial, seis cantonales y veintiséis parroquiales.

1.3.5 Marco Temporal

Dadas las constantes reformas a la estructura política administrativa del Estado y por ende del régimen seccional autónomo, se hace un abordaje de las transformaciones que sobre la autonomía y la descentralización se han dado desde 1830, respaldándolo con las perspectivas del institucionalismo histórico y el diacronismo. En tanto que bajo el sincronismo se realiza un estudio a partir del 2008 que se marca una transformación radical de la estructura del Estado, el régimen de

competencias, la autonomía y la descentralización, con la aprobación de la nueva Constitución de la República el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas.

1.3.6 Formulación de Hipótesis

Los déficits de capacidad operativa relacionados con el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia del Carchi se encuentran en el rango bajo de los estándares establecidos por el Consejo Nacional de Competencias, por el impacto de las dimensiones estructurales y coyunturales.

H1 = Índice de capacidad operativa está en el rango bajo del estándar

Ho = Índice de capacidad operativa esta entre los rangos medio o alto del estándar

1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.4.1 Tipo de Estudio

Al tratarse de un asunto que aborda y se circunscribe en las ciencias sociales, corresponde en esta investigación la aplicación de estudios descriptivos y explicativos.

a) Estudio Descriptivo

Es necesario mencionar que se realizará una identificación de los elementos y componentes del objeto de estudio, y la interrelación entre ellos con el propósito de delimitar los hechos que conforman el problema de investigación.

b) Estudio Explicativo

Estarán orientados a la comprobación de las hipótesis casuales. Amerita la identificación y análisis de las variables dependientes e independientes y a partir de las mismas contribuir a la formulación del modelo de fortalecimiento institucional, vinculando estos aspectos con el marco teórico desarrollado.

1.4.2 Métodos de Investigación

Los métodos de investigación que se aplicarán en la presente investigación son:

a) *Método Inductivo*

A través de este se buscará realizar un análisis ordenado de los elementos que forman parte del problema de investigación para establecer conclusiones y recomendaciones que vinculen a cada una de las partes en las variables generales

b) *Método Deductivo*

Con la aplicación de este método se pretende identificar y dar explicaciones particulares contenidas en situaciones generales; esto es, partir de teorías para explicar hechos o situaciones particulares

c) *Método de Análisis*

Para el abordaje de los distintos campos del conocimiento relacionados con la administración pública, se procede con el análisis de cada una de las partes que caracterizan la realidad e identificar la relación de causa y efecto entre los elementos que conforman el objeto de investigación

1.4.3 Fuentes y Técnicas de Recolección de Información

En este orden se acudirá a fuentes primarias y secundarias. En el primer caso y vista la necesidad de estudios descriptivos se utilizarán instrumentos técnicos para la recolección de datos, reuniones con expertos y foros; así como, matrices de levantamiento de información. En lo que respecta a las fuentes secundarias se hará uso de textos, artículos científicos, bases de datos; informes y documentos relacionados con el objeto de estudio elaborados por otros investigadores. Adicionalmente se aplicará la técnica del muestreo para la recolección de información, y la información obtenida se somete a un proceso de codificación, tabulación y análisis estadístico y matemático, para la comprobación de las hipótesis planteadas.

1.4.4 Tratamiento de la Información

Con este propósito se aplicarán técnicas y descriptores estadísticos que permitan tabular los datos obtenidos y a la vez presentarlos en base del análisis matemático de los mismos. De forma complementaria para su presentación se utilizará cuadros o tablas, así como gráficos, imágenes y diagramas. Adicionalmente se requerirá el auxilio de las tecnologías de la información y comunicación.

CAPITULO II:

2 EPISTEMOLOGÍA DEL OBJETO DE ESTUDIO

Con este capítulo se aporta al marco de referencia con elementos como: Los antecedentes del objeto de estudio y una descripción de las categorías de: Estado; gobierno; régimen político; la estructura jurídica y política del sector público ecuatoriano; y, la organización política, administrativa, como la naturaleza jurídica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2.1 Antecedentes

Según describe la (Prefectura del Carchi, 2024); el 9 de abril de 1851 se crea Tulcán, como cantón de la provincia de Imbabura, con las parroquias de: Tulcán, Huaca, Tusa, Puntal y el Ángel; anexándose posteriormente las parroquias de San Isidro, Mira, San Pedro de Piquer y La Concepción. El 6 de noviembre de 1880, este cantón se transforma en provincia de Veintemilla. La (Gobernación del Carchi, 2024), al respecto menciona que el 19 de noviembre de 1880 el General Ignacio de Veintemilla decretó la provincialización de la provincia de Veintemilla, misma que en 1884 a través de la Ley de División Territorial del 23 de abril de 1884, cambia su nombre por provincia del Carchi.

Desde su creación, según la (Asociación de Municipalidades del Ecuador, 2024) se han producido transformaciones en su división política administrativa, hechos que se describen a continuación: El 19 de septiembre de 1905, se crea el cantón Montufar, con las parroquias de San Gabriel como capital y cabecera cantonal, La Paz, Puntal, Mira y San Pedro de Pisquer. Con fecha a 27 de septiembre de 1934 se produce la creación del Cantón Espejo al cual correspondían las parroquias del Ángel como cabecera y capital del Cantón, la Libertad, San Isidro, Mira y la Concepción. La parroquia de Mira se transforma en cantón el 18 de agosto de 1980, con las parroquias de la Concepción, Juan Montalvo y Jijón y Caamaño. El Cantón Bolívar se crea el 12

de noviembre de 1985 con su cabecera cantonal Bolívar y las parroquias de los Andes, García Moreno, Monte Olivo y San Vicente de Pusir. El sexto Cantón, San Pedro de Huaca, con las parroquias de Huaca, y Mariscal Sucre, se crea el 08 de diciembre de 1995. (Asociación de Municipalidades del Ecuador, 2024).

De esta descripción se desprende que las parroquias que correspondían al cantón Tulcán como parte de la provincia de Imbabura se fueron desmembrando, de tal modo que a este cantón se crean y se suman las parroquias rurales de Pioter, Tufiño, Santa Martha de Cuba, el Carmelo, Julio Andrade, Chical, Maldonado, Urbina, Tobar Donoso; en Montufar, Cristóbal Colón, Fernández Salvador, Piartal, Chitan de Navarrete; en Bolívar, San Rafael; y en Espejo la parroquia de Goaltal.

Sobre esta base se menciona que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) de la provincia del Carchi, afrontan tensiones estructurales y de coyuntura que influyen en el ejercicio de la autonomía y la descentralización tal como refieren la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En cuanto a las primeras se derivan de la situación geopolítica y de la institucionalización de la organización territorial del Estado. La segunda tiene que ver con los déficits de capacidad para el ejercicio de sus competencias.

En lo geopolítico se señala que se encuentra ubicada en la parte norte del país, en la región interandina o sierra; limitada al norte con el departamento de Nariño, al sur con Imbabura, al este con Sucumbíos y por el oeste con Esmeraldas. Debido a su ubicación en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia, se ve expuesta a situaciones que restringen el crecimiento y desarrollo socioeconómico. En este sentido se identifica que el comercio constituye la actividad más importante, que de acuerdo con un estudio de la (Flacso Sede Ecuador, 2011), ocupa el tercer lugar

en la generación de rentas provenientes de las importaciones y exportaciones, después de Guayas y Pichincha.

A diferencia del territorio inter fronterizo y la frontera sur con Perú, según la (Flacso Sede Ecuador, 2011), la población está inmersa en una economía de frontera, con un aparente desarrollo económico en desmedro de otros componentes productivos como la agricultura, ganadería, transporte y turismo, generando un conjunto de inequidades vinculadas con la emigración, violencia, inseguridad y contrabando. Se refiere además que en la zona prevalece una economía asimétrica. En este orden, Fernando Carrión expone que:

La economía de frontera es parecida a una “economía de enclave”, pero muy especial, porque no explota un solo producto o servicio de un capital monopólico, sino que es un complejo diversificado de intercambios comerciales, legales e ilegales, que tienen enlaces superiores a los territorios transfronterizos. Se trata de una economía invasiva que hace metástasis en el sistema penal, en la economía, en la sociedad y en la política, así como también desarrolla prácticas delictivas encaradas por nuevos actores (Flacso Sede Ecuador, 2011, p. 1).

Estas economías con sus consecuentes asimetrías distraen la atención del gobierno central que pretende controlarlas con las fuerzas del orden (ejército, policía nacional y aduanera), sin acciones estratégicas orientadas a combatir sus causas. Para los GAD's del Carchi, resultan un contrasentido, sobre todo porque la línea de frontera extendida en 586 Kilómetros se comparte 185 con ellos; siendo los más transitados y un nexo para el comercio y la migración ilegal.

Se añade además que a propósito de la globalización se ha incrementado la oferta de productos prohibidos y los mercados ilegales; los contrabandistas actores centrales de la economía invasiva propician la delincuencia e involucramiento de la población vulnerable

en estas prácticas, imponiendo reglas de comercio fronterizo caracterizadas por la coima, la extorsión, el secuestro y el homicidio. (Carrera et al., 2017), señalan que las parroquias con mayor incidencia de pobreza (57%-96%) a nivel nacional se concentran en la zona noroeste del país, entre ellas la provincia del Carchi.

Según la (Cámara de Comercio de Tulcán, 2022), Carchi tiene la menor tasa de empleo adecuado en la frontera debido al cierre de negocios producidos desde el 2015, por las salvaguardias y el alza de aranceles. Por el lado de la producción, en las cuatro provincias de la ZIF ecuatoriana, al momento se concentra el 7,9% de empresas y negocios del país. Para la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha (CAPEIPI), la poca presencia de empresas en la ZIF ecuatoriana se relaciona con: largas distancias de los centros de distribución, altos costos de movilización y escasez de mano de obra calificada. La facturación en las provincias de la ZIF representa menos del 1% del total nacional.

En esta misma línea, la extinta Ley de Régimen Municipal y la ratificación en el COOTAD, instrumentan la creación de gobiernos municipales por excepción y en estas condiciones determina que uno de los requisitos es contar con al menos cincuenta mil habitantes, del cual se exonera a aquellos que se ubican en provincias fronterizas y únicamente deben acreditar 10.000 habitantes. En virtud de lo expuesto, los cantones del Carchi para el año 2001 según el (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2002) contaban con 77.175 habitantes en el caso de Tulcán, Bolívar 13.898, Espejo 13.515, Mira 12.919, Montufar 28.576 y San Pedro de Huaca 6.856 habitantes. Respecto a la creación de nuevas parroquias, se establece que deben contar con al menos diez mil habitantes, con excepción de los cantones amazónicos y aquellos ubicados en la franja fronteriza, donde el requisito será de dos mil habitantes. De la revisión efectuada, se describe que las parroquias que se ubican en la zona limítrofe corresponden al cantón Tulcán (El Carmelo con 2.162, Tobar

Donoso 1.393, Tufiño 2.692, Urbina 1.770 y el Chical con 4.403 habitantes). Cabe aclarar que en todo el país apenas el 24% de parroquias cumplen con esta condición.

La otra tensión relacionada con la organización territorial del Estado se aborda a partir de lo dispuesto en la (Constitución de la República del Ecuador, 2008), que determina que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. De esta estructura se colige que en la actualidad existen en esta demarcación territorial: Un gobierno provincial, seis gobiernos parroquiales y veintiséis parroquias rurales:

Tabla 1.

Organización Territorial Provincia del Carchi

| CANTÓN TULCÁN | CANTÓN BOLÍVAR | CANTÓN ESPEJO | CANTÓN SAN PEDRO DE HUACA |
|----------------------|----------------------|------------------------|---------------------------|
| El Carmelo | García Moreno | El Galal | Mariscal Sucre |
| El Chical | Los Andes | La libertad | |
| Julio Andrade | Monte Olivo | San Isidro | |
| Maldonado | | CANTÓN MONTÚFAR | |
| Piöter | San Vicente de Pusir | | |
| Santa Martha de Cuba | San Rafael | Cristóbal Colón | |
| Tobar Donoso | CANTÓN MIRA | | |
| Tufiño | | Chitan de Navarrete | |
| Urbina | Concepción | Fernández Salvador | |
| | Jijón y Caamaño | La Paz | |
| | Juan Montalvo | Piartal | |

Nota: Provincias, cantones y parroquias rurales de la provincia del Carchi con sus respectivos nombres, según la última organización política administrativa.

Fuente: elaboración propia

Tiene una extensión territorial de 3.790 km², ubicándose en el quinto lugar de entre las jurisdicciones provinciales más pequeñas del Ecuador, por encima de Tungurahua, Cañar, Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas; dentro de ella habitan 172.828 personas, siendo la quinta provincia menos poblada, antes de las Galápagos, Zamora Chinchipe, Pastaza y Napo; y la menos poblada de la región interandina.

Este nuevo esquema de organización territorial compuesto de cuatro niveles merece una discusión sobre la pertinencia y cantidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados en un país

pequeño como Ecuador, con apenas 18'226.512 habitantes y una extensión aproximada de 256.370 km². Aparentemente resultaría excesiva la fragmentación territorial y política, considerando que en la actualidad existen 1340 gobiernos autónomos descentralizados comprendidos en 24 provincias, 221 cantones y 1140 juntas parroquiales rurales. En su ámbito, los cantones de la provincia del Carchi representan el 2,7% mientras que las parroquias significan en 2,3%. tomando en cuenta la extensión geográfica del país. En cuanto a su población equivale al 1,3% en relación con el total nacional.

Sobre la base y acuerdo con él (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), se configura el Sistema Nacional de Competencias como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las mismas. Las competencias se ejercen a través de facultades, atribuciones y funciones. La Constitución institucionaliza las competencias exclusivas, mientras que el COOTAD propicia el régimen de administración de las competencias concurrentes, adicionales y residuales.

Augusto Barrera, citado por (Batallas, 2013), destaca que desde el punto de vista político administrativo, nuestro país adolece de una gran fragmentación y heterogeneidad en su tamaño. Basta observar como algunos municipios muy pequeños como es el caso del Cantón Huaca conducen su administración bajo los mismos esquemas y reglas de juego de municipios medianos y grandes, lo cual a la larga puede significar el afrontamiento de serios obstáculos en los procesos de descentralización, no solo desde la perspectiva económica (gasto público), sino también por sus propias capacidades y limitaciones, así como las marcadas diferencias que existen entre unos y otros, siendo gobiernos de un mismo nivel político.

En lo coyuntural se han emprendido una serie de acciones orientadas a minimizar y contrarrestar parte de las situaciones expuestas, la (SENPLADES, 2014), cita que entre Ecuador y

Colombia se han planteado esfuerzos de planificación conjunta, destacándose las siguientes: Las iniciativas para dinamizar la relación comercial, logística y de desarrollo social, propuestas el 20 de junio de 1989 por los gobiernos de Rodrigo Borja y Virgilio Barco y la creación de la Comisión de Vecindad Colombo Ecuatoriana, reestructurada el 22 de julio de 2011 entre los cancilleres de los dos países, denominándolo Comisión de Vecindad e Integración Fronteriza Ecuatoriana-Colombiana. El 18 de abril de 1990, en Esmeraldas, se suscribe un convenio sobre el tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves, estableciéndose que la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) comprende las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura, Napo y Sucumbíos en Ecuador; y los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia. (SENPLADES, 2014).

En otro orden (SENPLADES, 2014), refiere que la Decisión 501 adoptada por la Comunidad Andina (CAN) en junio de 2001, propone el establecimiento de estímulos y la promoción de actividades en función de las necesidades de los habitantes de las regiones fronterizas, con la finalidad de estrechar vínculos sociales, económicos y programáticos debido al nivel de abandono del sector ocasionado por el modelo de desarrollo centro-periférico.

De acuerdo con (SENPLADES, 2014), el 11 de diciembre de 2012 se lleva a cabo en Tulcán el I Gabinete Binacional que buscaba atender temas relacionados con la seguridad, defensa, infraestructura, conectividad, ambientales, socioculturales, económicos y comerciales. Posteriormente, el 25 de noviembre de 2013, se realizó en IpiALES el segundo encuentro para revisar los compromisos de la agenda e incorporar el Plan Binacional de Integración Fronteriza (2014-2022), en búsqueda de erradicar la pobreza extrema en base de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este documento se pone de manifiesto que las condiciones de vida de la población fronteriza son significativamente inferiores a los promedios nacionales.

A consecuencia de varios incidentes atribuidos al narcotráfico en la frontera norte, el (Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza, 2018), diseña el Plan Estratégico de Seguridad Integral Fronteriza, a implementarse en las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos. Este plan contemplaba una intervención en Políticas de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte (PDSDFN); además prevé el desarrollo de planes, programas y proyectos que permitan fortalecer las capacidades de las instituciones que participan en el control fronterizo, instrumentando las siguientes acciones: Proporcionar a las instituciones que operan en la frontera norte la tecnología disponible para la ejecución del control efectivo de esta zona; incrementar la presencia de las instituciones en la zona de frontera en el ámbito de sus competencias, para alcanzar un desarrollo sustentable y sostenible. Lo más novedoso es que no se contó con los actores principales en el territorio que son los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siendo las fuerzas políticas de la función ejecutiva quienes plantean estas soluciones. Se hace latente la falta de la sociedad civil y las fuerzas del mercado, demostrándose ausencia de los mecanismos de la buena gobernanza. De hecho, las primeras voces de protesta e insatisfacción frente a la ineficiencia del plan ya se han hecho presentes¹.

De cara a los problemas referidos en lo estructural, no es adecuado desde este proceso de investigación plantear alternativas orientadas a subsanar tales dimensiones, siendo por tanto un escenario propicio referirse a los aspectos de coyuntura que permitan fortalecer la capacidad de

¹ (Diario el Universo, 2019) Con marchas y sin visos de diálogo se vive el cuarto día de paralización en Carchi.... Continúa inalterable el paro decretado por la Asamblea Provincial del Carchi, que cumple hoy el cuarto día sin lograr ningún acuerdo. Cristian Benavides, alcalde de Tulcán, exhortó a los carchenses a dejar de lado el vandalismo y los ataques a la infraestructura pública y mantenerse unidos para lograr la atención gubernamental. Más tarde, las confrontaciones entre manifestantes y la fuerza pública se reactivaron frente al Comando de Policía Carchi, extendiéndose hasta después de las 23:00, cerrando así la jornada del jueves

gestión para instrumentar y adecuar el ejercicio de sus competencias a los problemas y realidades de su territorio.

2.2 Corrientes epistemológicas

2.2.1 Teorías del Estado.

De acuerdo con (Zafra, 1967); el Estado es la organización política constituida por un conjunto de instituciones burocráticas a través de las cuales se ejerce el monopolio del uso de la fuerza, como sinónimo de soberanía aplicada a una población, dentro de unos límites territoriales.

Desde otra perspectiva, (Pardo, 2013); afirma que las formas de organización política de los territorios se denominan “Estados”, dentro de los cuales existen instituciones jurídicas que responden a necesidades sociales, tendientes a garantizar la soberanía en una demarcación territorial determinada. Este término habría surgido a inicios del siglo XVI con Maquiavelo en su obra “El Príncipe”, donde refiere la necesidad de una autoridad dentro del Estado que actúe como el gobernante de las personas que habitan en su territorio.

En opinión de Max Weber, citado por Pardo (2013); El Estado es la comunidad humana que aspira con éxito el legítimo monopolio de la violencia dentro de un territorio en el que habitan un grupo de personas con características comunes como: costumbres, tradiciones, cultura; cuenta además con órganos políticos, administrativos y legales.

Así mismo, (Poviña, 1978); destaca que en el marco teórico del Estado se identifican dos dimensiones: La sociológica y la política. A la primera se la reconoce como la superestructura de la sociedad que propicia el ordenamiento jurídico del poder y el establecimiento de funciones, garantizando una correlación entre Estado, Sociedad, Nación y Pueblo. La sociedad es la base y el supuesto indispensable para el surgimiento del Estado; por tanto, sin sociedad no hay Estado. En

la segunda, se lo define como una forma de organización social, que cuenta con instituciones soberanas que regulan la vida de una comunidad de individuos en el marco del territorio nacional.

Hay que destacar además, que (Poviña, 1978); menciona que de acuerdo con la teoría clásica, el Estado tiene como elementos al territorio, la población y el poder; mientras que para la sociedad son el territorio y la población; la nación como la comunidad organizada asentada sobre vínculos naturales tiene al territorio y la población como elementos objetivos, y la unidad nacional como elemento subjetivo; el pueblo es la comunidad en si misma sin una organización definida. Además, refiere que el poder y el derecho son atributos del Estado. El derecho se vincula con el orden y el control; mientras que el poder representa la autoridad, dirección y acción; de modo que su valor supremo esta dado por: la justicia, el bienestar y el bien común. Sus funciones en primera instancia se dividen en sociales y políticas:

Tabla 2.

Funciones del Estado y su alcance

| FUNCIÓN | TIPO | ALCANCE |
|---|----------------------|--|
| Ordenamiento de la vida en sociedad | Social | Regula las actividades de los individuos y cuida el orden para que todo se cumpla de forma adecuada. El derecho de unos llega hasta donde empieza el derecho de otros y de la sociedad. |
| Instituciones que integran la sociedad | Social | Es el conjunto de todo lo que se hace en la sociedad; tradicionalmente se traduce en los Ministerios del Gobierno: Política Interior e Internacional, Economía, Salud, Agricultura, Comercio e Industrias, Trabajo, Cultos Educación, Cultura, etc. |
| Jurídicas y políticas | Jurídico Política | Se refieren al derecho y las políticas, a los Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial |
| Administrativas y de autoridad | Política | Es el poder de mando y el poder de decisión. Es la esencia del Estado; se traduce en el gobierno. Su ordenamiento es la burocracia |
| De orden internacional | Política | Son las relaciones entre los Estados y sus vínculos de paz y de guerra: de comercio internacional y de economía mundial y monetaria; de tratados y declaraciones; de diplomacia e ideologías; y, de las propia soberanías inalienables e intransferibles. Forman parte de la globalización |

Nota. El estado y los gobiernos fundamentalmente tienen dos roles: social y político, cada uno de ellos tiene una función y sus correspondientes alcances (Poviña, 1978)

Fuente: elaboración propia

2.2.1.1 Contextualización de los Estados: Moderno, Liberal y de Derecho

En base de los planteamientos de (Naef, 1946) , la era moderna se habría desarrollado en contextos sociales, políticos, económicos y religiosos, que marcaron hitos en la transición del feudalismo al capitalismo. Como un hecho político destacado se menciona el surgimiento del concepto de Estado Moderno durante el siglo XV, cuya existencia se circunscribía a un territorio con fronteras determinadas, un gobierno común e identidad cultural y nacional de sus habitantes. En los siglos XVI y XVII se consolidan las monarquías absolutistas que dominaron Europa. Dentro del campo de la economía surgen el mercantilismo y los Estado Nación, caracterizados por la organización política dentro de un territorio determinado, una población agrupada por rasgos comunes y un gobierno aceptado y reconocido por todos.

Así mismo en el Estado Moderno, de acuerdo con (Weber, 2003), las formas de autoridad y administración aplicados en el ámbito privado pasan a formar parte de la administración pública; y a su vez, el poder de mando ejercido por el príncipe se introdujo en el Estado. Weber analiza el funcionamiento de las empresas capitalistas y señala que éstas dependen del orden que sólo puede ofrecerles un Estado burocrático, enraizado en los parámetros de un Estado Moderno que relaciona al capitalismo con la burocracia, que surge en contraposición al neo utilitarismo de los Estados tradicionales, catalogados como ineficientes.

De la misma forma (Naef, 1946), reseña que el Estado Liberal surgió como consecuencia de las deficiencias del Estado Monárquico Absolutista en los siglos XVII y XVIII. En sus inicios el liberalismo estuvo caracterizado por dimensiones políticas, económicas y filosóficas, que destacan los ideales de Jean Rousseau, Montesquieu, Diderot; entre otros, por sus críticas al absolutismo que desencadenaron en procesos revolucionarios de orden político social como las Revoluciones Francesa y Estadounidense. En lo científico tecnológico se destaca la primera

revolución industrial. Estos acontecimientos dieron origen a la sociedad capitalista y al Estado Liberal.

En tanto que para (Naef, 1946), el Estado de Derecho, surgió a partir de los ideales de los movimientos liberalistas, que tenían la visión de salvar al pueblo de la opresión sociopolítica, propiciada por la concentración del poder y el absolutismo. Dos hechos importantes se destacan en este modelo: En primer lugar, se encuentra “el rule of law” que supone el imperio del derecho, que es una de las formas de expresión soberana. En segundo lugar, se encuentra “el iusnaturalismo racionalista” que proponía el alejamiento del derecho de las cuestiones éticas y morales; así como la vinculación entre el Estado y el Derecho.

Se pone énfasis en el surgimiento de los Estados Modernos, debido a que a partir de estos se introdujeron en Europa nuevas formas de administración pública, como es el caso de los Estados nacionales centralizados, el surgimiento de las burocracias estatales con los parlamentos, ministerios, gobernaciones, embajadas, etc., que finalmente se enraizaron en los territorios americanos luego de su descubrimiento y la conquista española.

Legados de estas formas de administración siguen latentes hasta nuestros días. Por otra parte, estas connotaciones de Estado son importantes debido a la confusión que se genera en el contexto de la política, cuando se pretende introducir el concepto de que los Gobiernos Autónomos descentralizados, son “mini estados”. El hecho de que preserven y se repliquen algunas de sus características, bajo las cuales deben mantener en esencia, no existen las más mínimas condiciones para sostener tales pretensiones, haciendo eco de elementos como: “Plurinacionalidad”,

Pluriculturalidad”². Bajo estos puntos de vista se considera necesario hacer alusión a las formas de Estado.

2.2.1.2 Formas de Estado

Para (Tanzy, 2000), los seres humanos son animales sociales que tienden a congregarse en grupos que generan mercados y crean la necesidad de instituciones sociales. Todo conglomerado demanda de instituciones que forman parte del Estado Mínimo. A medida que las sociedades se hacen más complejas, y los grupos más grandes y menos homogéneos, el Estado asume nuevas responsabilidades orientadas a promover el bienestar.

Según (Arlotti, 2007), las formas de organización del Estado surgen como consecuencia de la crisis del modelo absolutista predominante en los regímenes monárquicos. En la Revolución Liberal se introdujeron algunos cambios; entre los cuales se mencionan: La defensa de las libertades y de los derechos individuales de pensamiento, conciencia, así como, la igualdad jurídica de todos los ciudadanos ante la ley; la separación de poderes; el sistema económico de libre mercado; el sometimiento absoluto a la ley y la constitución; la instauración del Estado de Derecho; el respeto a las libertades individuales y la propiedad privada. Como formas de Estado se mencionan: Al Estado Unitario, donde los elementos como pueblo, territorio y poder son uniformes; y, el Estado Complejo, que se caracteriza por la diversificación del ordenamiento legal y la heterogeneidad de pueblo, territorio y poder.

a) El Estado Unitario

De acuerdo con (Díaz, 2018); El Estado Unitario es aquel que posee un solo centro de poder y de decisión político, en el que confluyen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Existe

² Art. 1.- 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. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008)

además desconcentración y autonomía administrativa. Por su connotación política se distinguen dos tipos: Unitarios simples y unitarios descentralizados. El primero, se concibe como la forma más pura, con un carácter más teórico que práctico; supone la centralización total de los poderes político y administrativo. En el segundo, están aquellos que concentran el poder de decisión en el Gobierno Central con unidades territoriales inferiores que tienen un amplio margen de actuación. Los primeros Estados Modernos surgieron como Estados Unitarios, la centralización del poder resultaba conveniente para las monarquías absolutas. Una cierta descentralización o autonomía, permitía establecer centros de decisión política más próximos a los ciudadanos, acercando la adopción de las decisiones y facilitando su participación.

b) *El Estado Compuesto.*

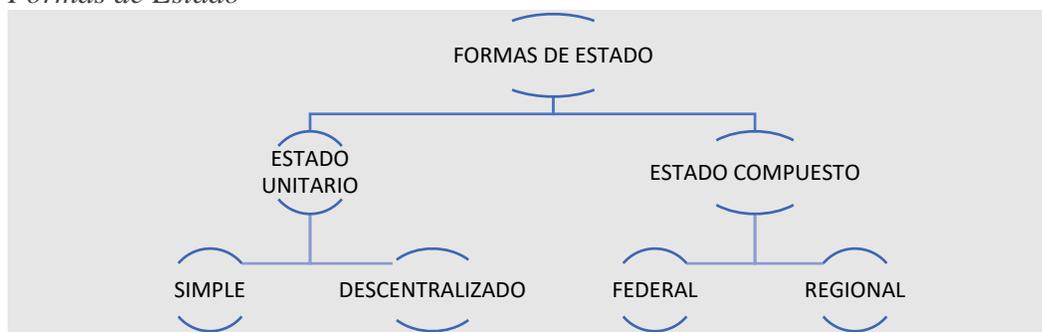
En cuanto a los Estados Compuestos, (Díaz, 2018) destaca que cuentan con varios poderes de decisión política; su propia estructura organizativa y capacidad normativa. El reparto del poder político se traduce en una distribución de competencias entre el ente central y los autonómicos. Solo existe una persona jurídica y una representación a nivel internacional. El conjunto de órganos se integra en un único Estado dotado de unidad y sometimiento a la constitución federal. La soberanía única conlleva la imposibilidad de cesión de las entidades que forman parte del Estado compuesto. Estas características permiten diferenciarlo de las uniones y particularmente de la confederación donde existen tantas soberanías como miembros; pudiendo separarse de ella si esa es su voluntad. A nivel internacional, cada uno conserva su personalidad propia, aunque la confederación puede asumir también su representación. Las relaciones entre los miembros se basan en el derecho internacional, mientras que los que forman parte de una federación se fundamentan en el derecho constitucional, siendo así un asunto de derecho interno.

En este mismo sentido, (Díaz, 2018) ; expone que, en el Estado Compuesto coexisten entes dotados de autonomía política que se configura como el principio esencial; en un segundo nivel se habla de la participación que supone la intervención de los entes autónomos en la construcción de la voluntad estatal. Para hacer realidad este principio suele establecerse una segunda cámara legislativa dentro del poder central que en lugar del pueblo representa a los entes autónomos de los Estados miembros. El reparto del poder exige una distribución de competencias entre el ente central y los autónomos incluidas en la constitución, en la cual se reservan unas competencias residuales a su favor. El ejercicio de las competencias puede provocar conflictos que deben resolverse con criterios jurídicos; para ello suelen existir tribunales especializados encargados de la solución de controversias.

De acuerdo con (Malberg, 1998) es importante establecer la diferencia entre Sociedad y Estado; uno de los rasgos característicos es la organización jurídica dentro de un territorio al cual se subordina la sociedad. Se menciona también la diferencia entre Formas de Estado y de Gobierno. En los gobiernos absolutistas se distinguen: la tiranía, la dictadura, el totalitarismo y la aristocracia; en tanto que, las Formas de Estado refieren a los Estados Unitarios, sean Centralizados o Descentralizados, Federales y Confederales.

Ilustración 2.

Formas de Estado



Nota: Formas de Estado refieren a los Estados Unitarios, sean Centralizados o Descentralizados, Federales y Confederales (Malberg, 1998).

Fuente: elaboración propia

2.2.1.3 El Estado como Organización

Desde el punto de vista de (Bobbio N. , 1996); la organización como núcleo social, surge de la necesidad del hombre por sobrevivir y satisfacer sus mínimos y elementales requerimientos. Como elementos comunes y sobresalientes se enuncian: Un conjunto de estructuras y sistemas administrativos. Las estructuras son la columna vertebral; mientras que los sistemas administrativos, se identifican como flujos de trabajo y aspectos operativos para llevar a cabo una actividad. La organización se crea para generar bienes y servicios orientados a la satisfacción de necesidades individuales o colectivas; tienen como elemento común la necesidad de alcanzar metas y objetivos, con personas que interactúan y contribuyen al logro de sus fines.

En el mismo sentido (Hall R. H., 1996), explica que se conoce como organización a las estructuras y sistemas administrativos diseñados para alcanzar metas y objetivos; son entes sociales donde las personas se relacionan e interactúan para contribuir a estos fines.

De manera análoga, para (Jaques, 2006), la estructura organizativa es un sistema interrelacionado de roles, de la cual forman parte: el organigrama, las funciones y responsabilidades; y señala la coexistencia de cuatro tipos de estructuras: la estructura formal u oficial; la estructura presunta, que es la que los miembros perciben como real; la existente, que es la que efectivamente opera y puede ser inferida a través del análisis sistemático; y, la requerida, es la que todos los integrantes de la organización necesitan. Dentro de los roles y la estructura, se establece una separación entre persona y rol que es relativamente fijo y permanente, mientras que las personas rotan, la inamovilidad de los roles permite describir la forma como funciona la organización desde el punto de vista formal.

Igualmente para (Mintzberg, 1984), el primer tipo es: la estructura simple, donde la supervisión es directa y las organizaciones son pequeñas; la burocracia mecánica, donde se

comparten las características estandarizadas de trabajo, gran tamaño y ambientes estables; la burocracia profesional, en la que el trabajo se estandariza mediante la capacitación profesional, el ambiente es estable y la clave es el conocimiento; y la adhocracia, es una forma compleja, su ambiente es dinámico y desconocido, su estructura cambia rápidamente a medida que la realidad demanda de ajustes.

De acuerdo con (Schemelson, 1987), la organización es un sistema socio técnico creado a partir de un proyecto para la satisfacción de las necesidades de sus miembros y la población en un contexto socioeconómico y político. Tiene como dimensiones: el proyecto que le sustenta, la estructura organizativa, la integración psicosocial, las condiciones de trabajo, el sistema político y el contexto.

En cuanto a sus clasificaciones, (Hall R. H., 1996); toma en cuenta la tipología y taxonomía. Según la tipología se clasifica en lucrativas y no lucrativas; tomando en cuenta un sentido común, pueden clasificarse según el sector (social, educativo, salud, etc.). Para clasificar a las organizaciones se debe tomar en cuenta la función o meta y el vínculo entre ellas y la sociedad.

Desde otro orden, para (Haidar, 2012), la organización política es un organismo público o privado creado para desempeñar una labor determinada. Las instituciones son sistemas de índole social y cooperativo, creadas bajo obligaciones legales, con las que se procura ordenar y normalizar el comportamiento de un grupo de individuos, que bien pueden ser toda una sociedad. Trascienden las voluntades individuales y se relacionan mediante un propósito considerado como un bien social que se constituye en algo normal para los fines del grupo. Los mecanismos de funcionamiento varían en cada caso y para ello se desarrollan un conjunto de reglas o normas que resultan poco flexibles y adaptables.

Es necesario efectuar un análisis de la organización desde diversas visiones, con el propósito de determinar si el Estado es o no una organización; (Malberg, 1998) al respecto plantea que es una organización sociopolítica creada en un territorio definido sobre el cual ejerce soberanía; está habitado por una población dispuesta a ejercer derechos y cumplir obligaciones; además, se sustenta en un conjunto de disposiciones sobre las que no se permite la injerencia ni intervención de ninguna organización. Es administrado por el gobierno que ejerce el poder ejecutivo; en tanto que el legislativo emite leyes sobre las cuales se instrumenta la soberanía; y, la función judicial como responsable de aplicar la ley.

Desde el punto de vista del Estado como organización y concomitante con la generación de bienes y servicios se estima adecuado sustentar los modelos de fortalecimiento institucional en la Cadena de Valor Pública, sobre la cual deben instrumentarse las estructuras organizacionales y los sistemas administrativos. Con el propósito de evitar el decoupling y el isomorfismo en las instituciones públicas se hace necesario plantear un análisis de la estructura organizacional dentro del diagnóstico del modelo de fortalecimiento institucional, así como en la evaluación de sus capacidades internas.

2.2.1.4 Elementos del Estado

(Díaz, 2018); coincide con la tendencia tradicional en el sentido de que se distinguen tres elementos: El poder, la población y el territorio.

Ilustración 3.

Formas de Administración del Estado



Nota: Tipología de los elementos del Estado bajo el esquema tradicional (Díaz, 2018)

Fuente: elaboración propia

a) *Territorio*

Como expresa (Díaz, 2018); el territorio está presente en todas las formas de organización política, es el soporte para el ejercicio del poder. En la Edad Media era propiedad privada del rey, a su muerte lo dividía entre sus hijos y herederos. Con el surgimiento del Estado Moderno, se convierte en el elemento esencial definitorio y constitutivo; con este nuevo enfoque cambia la base del poder personal al poder territorial. Del mismo modo, la coexistencia de varios Estados determina la necesidad de delimitarlos, dando lugar al nacimiento de las fronteras como elemento indispensable de la demarcación territorial.

En otro orden, (Díaz, 2018) expone que bajo el enfoque jurídico al territorio se considera como un mero objeto sobre el que recae el poder del Estado y posee el derecho a la propiedad. Esta teoría tiene raíz en las concepciones preestatales del feudalismo, estableciendo su dominio como un derecho especial de carácter público. El Estado es propietario del territorio y ejerce facultades de dominio uso y disposición.

Desde el punto de vista de (Díaz, 2018), la delimitación del territorio se conforma a partir de cuestiones, que van desde las relaciones entre Estados; dentro de las cuales se consideran a las normas de derecho internacional público, y en particular convenios bilaterales o multilaterales,

que precisan la delimitación de los territorios; la legislación interna de cada Estado contempla también aspectos relativos a sus límites; la normativa internacional, el derecho consuetudinario, la Convención de Ginebra de 1958 y del Derecho del Mar de 1982, estipulan que el territorio del Estado no está compuesto únicamente por la tierra firme, sino que se añaden: El mar territorial, o espacio de mar adyacente a las costas, las aguas interiores como ríos, lagos o lagunas comprendidos en el territorio de un Estado; el espacio aéreo; el subsuelo; las embajadas, buques y aeronaves, la plataforma continental y la zona económica exclusiva.

b) *Poder*

Según (Díaz, 2018); es la capacidad de modificar la conducta o la voluntad ajena mediante la coacción física o psicológica donde predomina lo político que corresponde a la autoridad que gobierna. Tiene como características esenciales: La unidad e independencia; el poder estatal es único frente a la desconcentración. Se hace hincapié en la superioridad del Estado como la capacidad de imponerse a los demás poderes y actuar sobre la totalidad de la sociedad.

Adicionalmente, (Díaz, 2018) menciona que, para explicar la legitimidad del poder, en primera instancia se recurrió al derecho divino y posteriormente a las teorías del contrato social, para justificar la presencia de la monarquía absoluta (Hobbes), el respeto a los derechos individuales y soberanía del parlamento promulgada por (Locke); y, finalmente la soberanía popular (Rousseau), que implica una legitimación democrática del poder.

Así pues, Montesquieu citado por (Olarieta Alberdi, 2011), habría simplificado la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como una forma de evitar la tiranía o la monarquía absoluta. Locke plantea separar en distintas manos las funciones ejecutiva y legislativa, de tal manera que quienes hacen las leyes no sean los mismos que lo aplican, evitando beneficiar a los gobernantes. (Arcaya, 2004)

Ilustración 4.

Poderes del Estado



Nota: Enfoque de los poderes de Estado, según Locke (Arcaya, 2004)
Fuente: elaboración propia

c) *Población*

Teniendo en cuenta a (Díaz, 2018); es el elemento humano; sufre una modificación conceptual con el surgimiento del Estado contemporáneo como estructuras de gobierno centralizadas; sobre todo a partir de la Revolución Francesa. Hasta entonces, el nexo de la población radicaba en la sumisión al único poder, que en la Edad Moderna era el real; el pueblo podía ser elemento del Estado, pero no participaba en el ejercicio del poder. Sin embargo, desde el inicio del Estado Constitucional, comienza el proceso de incorporación del pueblo como sujeto del poder estatal y titular de la soberanía. Las declaraciones de derechos con las que se inicia la Edad Contemporánea y las primeras constituciones escritas reflejan esta idea, en tanto que aluden al pueblo o a la nación como titulares del poder constituyente. El individuo pasa de ser súbdito a ciudadano.

2.2.2 *Gobierno.*

De acuerdo con Teissier, citado por (Gordillo, 2013), gobernar tiene como propósito velar por el funcionamiento de los poderes públicos, toma como referencia para este propósito lo previsto en la constitución de tal manera que se aseguran buenas relaciones internacionales; se puede dar soluciones a los asuntos excepcionales y velar por los intereses nacionales.

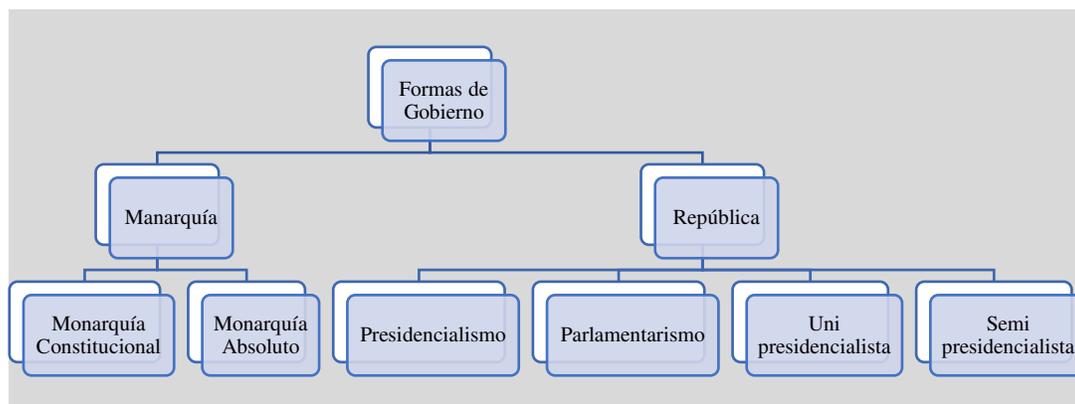
Como señala (Gordillo, 2013), en Francia, la Constitución denomina “Gobierno” al gabinete ministerial, representado por los más altos órganos ejecutivos del Estado. Asimismo, (Heller, 1997), expresa que sus funciones están orientadas a la satisfacción de los intereses colectivos. Tiene como objetivos: el bienestar de la población, atendiendo las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda. Comprende todas las instituciones dirigidas desde el poder central y el nivel territorial o regional ubicado en provincias, estados o departamentos, municipios, ciudades o localidades. La existencia del poder político es necesaria para la dirección de los gobiernos, como órgano colegiado formado por un presidente o primer ministro y unos ministros, a quienes se le atribuye el poder ejecutivo a cargo de la dirección y administración del aparato estatal.

2.2.2.1 Formas de Gobierno

Montesquieu (1689-1775) citado por (Olarieta Alberdi, 2011), basándose en la clasificación de Aristóteles, distingue a las formas de gobierno según las personas que ostentan el poder y el modo de ejercerlo: La república, como el gobierno de todos; democracia el gobierno de una parte que ejerce el poder y lo asocia con la aristocracia; la monarquía, cuando el poder está en manos de una sola persona que gobierna sobre la base de leyes fijas y estables; y, el despotismo cuando reside en una sola persona, que gobierna según su voluntad sin sujetarse a leyes o normas. De acuerdo con la forma de gobernar, es decir la sujeción o no a leyes, se mencionan a la monarquía y la tiranía. Para evitar el despotismo y garantizar un gobierno moderado, debe separarse a los órganos que ejercen el poder de los que lo controlan. En su teoría de la “separación de poderes”, propicia el imperio de la Ley, sobre la base de la Constitución. (Abal M. , 2010)

Ilustración 5.

Formas de Gobierno



Nota: Contextualización de las Formas de Gobierno, según los postulados de Aristóteles y Montesquieu. (Olarieta Alberdi, 2011)

Fuente: elaboración propia

Estas formas en opinión de (Abal M. , 2010), generan el principio de gobierno moderado, que se instrumenta con tres mecanismos: una constitución escrita que regula el funcionamiento de las agencias del Estado que consagra los derechos de los ciudadanos; la superioridad constitucional respecto a las normas legales ordinarias que para su modificación requiere de mayorías calificadas; y, un órgano judicial que controle el cumplimiento de la ley. Esto permite que los gobiernos constitucionales limiten su accionar al cumplimiento de las leyes y la división de poderes en oposición a los absolutistas que ostentan poderes arbitrarios e ilimitados.

En otro orden, Biscaretti di Ruffia (1973), distingue la existencia de una percepción errónea entre "forma de Estado" y "forma de gobierno", la tipología clásica de los "regímenes políticos" o "formas de gobierno" (monarquía, república, aristocracia, democracia, tiranía, oligarquía, etc.), que suelen utilizarse como "formas de Estado". La identificación de los elementos permitirá establecer las diferencias para evitar la confusión

2.2.2.2 Relaciones entre Estado y Gobierno

Estas surgen de la finalidad que ambos persiguen; esto es el bien común de la sociedad. El Estado a través de sus órganos define y determina los atributos del bienestar de la sociedad, mientras que el gobierno debe instrumentarlos de la mejor manera y para ello la nueva gestión pública ha planteado las alternativas de gobernanza y de gobernabilidad. En el concepto y principio de coexistencia, el Estado sobrevive por la sociedad, mientras que el Gobierno coexiste por el Estado.

2.2.2.3 Diferencias entre Estado y Gobierno

Tabla 3.

Diferencias entre Estado y Gobierno

| Estado | Gobierno |
|---|---|
| Es la organización política de la sociedad, que actúa como instrumento de dominación de clases respondiendo a los intereses de la clase económicamente dominante. | Es una parte del Estado que tiene como objetivo lograr el cumplimiento de sus fines; es el centro desde donde se ejerce el poder político sobre la sociedad. |
| El Estado es un ente político que crea derechos y obligaciones, tiene facultades para establecer normas en la sociedad y hacer obligatorio su cumplimiento. | El Gobierno instrumenta las decisiones que toma el poder estatal; dichas decisiones son independientes de las funciones legislativa y judicial. |
| El Estado cuenta con los poderes absolutos para el ejercicio de la potestad | El Gobierno representa únicamente un poder del estado encaminados a la ejecución de las leyes, a realizar los atributos fundamentales del Estado |
| Las formas de Estado hacen referencia a la estructura total y general de la organización política. | La forma de gobierno es la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. |
| El Estado es permanente y conserva idénticas características. | El Gobierno cambia y sufre transformaciones en su estructura, sistemas y formas, lo cual cambia su esencia. |
| El Estado es imperceptible e invisible y abstracto, a él se integran sus elementos de territorio, nación y estructura política administrativa. | El nivel de abstracción es otra característica que los hace diferentes, en el sentido de que el gobierno es perceptible y por tanto se puede reconocer quienes forman parte de él y se pueden identificar a las personas físicas. |

Nota: Existen dicotomía que hacen la diferencia entre el Estado y Gobierno (Biscaretti di Ruffia, 1973)

Fuente: elaboración propia

2.2.3 *El Régimen Político*

En opinión de (Abal M. , 2010); el régimen político está constituido por un conjunto de reglas e instituciones del sistema político que determinan la forma como se implementan las decisiones; así como, los mecanismos de designación de las autoridades que ocupan las estructuras de poder del Estado; mismas que forman parte de la burocracia. Con estos propósitos, se desarrollan un conjunto de relaciones en lo social, económico, cultural, ideológico e histórico; entre otros. En el régimen político se incorporan las formas y mecanismos de acceso al gobierno, el ejercicio del poder y sus interacciones; a partir de estas dimensiones se distinguen los tipos de regímenes en democráticos y no democráticos. Varias corrientes plantean un sinónimo entre régimen político y formas de gobierno. (Centro de Capacitación Judicial Electoral Mexicano, 2011).

De modo similar (Duverger, 1963); manifiesta que, en la determinación del régimen político, convergen las instituciones estatales y su relacionamiento con la sociedad, dentro de este involucra: Al sistema de partidos con los mecanismos de mediación entre la sociedad y el Estado; la toma de decisiones del sistema electoral; y, el sistema de administración pública, donde se organiza la gestión estatal. Para (Abal M. , 2010); las instituciones están conformadas por un conjunto de normas, costumbres y reglas de juego imperantes conocidas y aceptadas por un conglomerado de habitantes que forman parte de una sociedad determinada. Son además redes que enlazan relaciones económicas, sociales y políticas entre las partes del sistema; se clasifican en formales e informales. Las formales se establecen a través de procesos de codificación y se encuentran escritas como: La Constitución y las Leyes. Las informales no pasan por este proceso y pueden tener la misma importancia que las formales; prescriben determinadas conductas que condicionan el comportamiento de los actores sociales. Según el neo institucionalismo lo que hace

diferentes a las sociedades, a las economías y los Estados no es su territorio, o los recursos naturales y su población; sino la calidad y eficiencia de las instituciones.

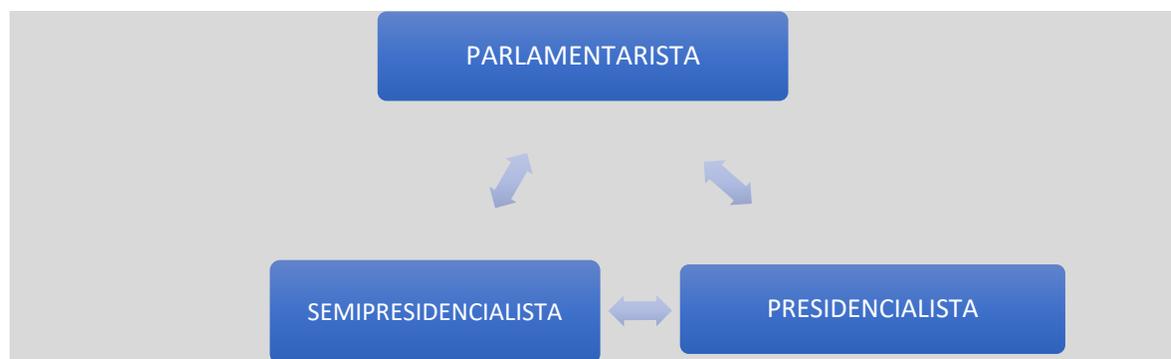
Bajo estas premisas, (Abal M. , 2010); señala que el gobierno está constituido por los cargos de la cúpula del Estado a cargo de la toma de decisiones, que se diferencian en función del grado de concentración del poder en un solo depositario, lo que implica el máximo nivel de concentración o entre distintas instituciones que equivale a la desconcentración, con lo cual se determinan dos dimensiones: horizontal y vertical.

2.2.3.1 *Distribución Horizontal del Poder*

Como expresa (Sartori, 2005); la distribución horizontal del poder entre estructuras de toma de decisiones, en los regímenes democráticos se subdividen: en parlamentaristas, presidencialistas y semi presidencialista, que consideran tres aspectos vinculantes entre el ejecutivo y el legislativo: La fuente de legitimidad sea esta directa o indirecta; la estructura de gobierno, que puede ser colegiada o unipersonal; y, las atribuciones, destacándose la separación o fusión.

Ilustración 6.

Distribución Horizontal del Poder



Nota: Esquematiza la distribución horizontal del poder tomando como referencia el régimen político. (Sartori, 2005)

Fuente: elaboración propia

El Parlamentarismo, como señala (Sartori, 2005); tiene origen en la transición de la monarquía absoluta a la constitucional en Reino Unido en 1688, eliminándose las prerrogativas

reales; las decisiones del rey y su consejo de estado se sujetaron a la aprobación del parlamento. Se crea la figura del primer ministro, como consejero principal de la corona, presidiendo el consejo real, caracterizado por la soberanía del parlamento; la relación entre el ejecutivo y el legislativo está dada por la fusión; los gobiernos son designados, apoyados y destituidos por el voto del parlamento. El jefe del ejecutivo adopta diversos nombres como primer ministro, premier o canciller; es elegido por el legislativo, ante el cual es responsable juntamente con su gabinete que depende de su confianza y puede revocarse su mandato a través del voto parlamentario de censura o de no confianza. La duración del mandato del ejecutivo no está sujeta a plazo, se mantiene mientras conserve el apoyo parlamentario. Como contrapartida a la potestad de investir y destituir a los miembros del gabinete que posee el parlamento, el primer ministro tiene a su vez la facultad de disolverlo y convocar a elecciones para la conformación de uno nuevo.

En opinión de (Orlandi & Zelaznik , 1996), existe diferencia entre las funciones de jefe de gobierno, encargado de la dirección política y administrativa; y el jefe de estado, que ejerce un rol simbólico y ceremonial, en las monarquías es ocupado por el rey y en las repúblicas por el presidente elegido por el parlamento. En este contexto, Sartori; citado por (Lopez, 2003); destaca que el jefe del ejecutivo puede relacionarse con sus integrantes de diversas formas. Un primero por encima de sus desiguales, el jefe del ejecutivo dirige el gobierno, que a la vez es jefe del partido y difícilmente puede ser destituido por el voto del parlamento, designa o remueve a los ministros de su gabinete; un primero entre desiguales el jefe de gobierno puede destituir a los miembros de su gabinete, pero éstos no lo pueden remover ; y, un primero entre iguales, el primer ministro cae con sus ministros, generalmente en el gabinete existen ministros impuestos y tiene poco control sobre el grupo. El modelo puro de parlamentarismo supone la soberanía del legislativo y la inexistencia de la revisión judicial de leyes emitidas por éste. Se destaca que a nivel del continente

Americano Canadá es el Único que mantiene el régimen parlamentario con similares características al modelo del Reino Unido.

El Presidencialismo, según Sartori (1994); es el régimen político sustentado en el acceso al gobierno a través de la elección popular mediante votación directa de los ciudadanos; surge en los Estados Unidos de Norteamérica, influenciando sobre los países latinoamericanos. Por la independencia y fundación de los nuevos países debieron elegir a sus jefes de Estado bajo el régimen presidencialista. En EE. UU. Hubo interés por diferenciar a la figura presidencial del rey. En este sistema, prevalece la separación de poderes, en ejecutivo, legislativo y judicial con total independencia; el período de mandato del presidente esta constitucionalmente prescrito, durante el cual no está obligado a dimitir por el voto parlamentario de censura; en contrapartida carece de capacidad para disolver el congreso. Por la norma de la separación de poderes el jefe de gobierno no puede formar parte de otro, situación que se hace extensiva a los miembros del gabinete. El presidente dirige el ejecutivo, designa y remueve a sus miembros de manera discrecional. El ejecutivo es una figura unipersonal, que se encarna en el presidente que concentra los roles de jefe de estado y jefe de gobierno.

De acuerdo con (Orlandi & Zelaznik , 1996); en algunos países, la elección del presidente no se realiza de manera directa sino a través de colegios electorales elegidos por sufragio popular como ocurre en los EE. UU y en Argentina antes de la reforma de 1994, lo cual no invalida el carácter de elección directa, sustentándose en los siguientes argumentos: El colegio electoral no es permanente, se reúne para la designación del presidente; ratifica la decisión mayoritaria del electorado seleccionado en función de apoyar a un determinado candidato; los ciudadanos eligen electores y no presidente, por tanto el elegido no es responsable ante el colegio electoral sino ante el electorado.

Bajo estos puntos de vista, según (Hauriou, 1980), el principio de legitimidad de la descentralización, en el presidencialismo unitario latinoamericano se considera incompleto en razón que abarca únicamente hasta el gobierno comunal, se excluyen los niveles provincial o regional; considerándose esta como una descentralización de nivel y alcance menor. Reafirma que el requisito de elección de las autoridades por la soberanía popular marca la diferencia en los procesos de descentralización. Cuando estas son elegidas por votación popular directa y sus funciones son claramente definidas, los deberes y compromisos que se le impongan, así como los de sus colaboradores, no se pueden diluir como ocurre en el régimen centralizado, donde la responsabilidad por las demandas sociales no satisfechas suele trasladarse a instancias jerárquicamente superiores. Las autoridades que ejercen el gobierno en los entes descentralizados se suponen son elegidas para resolver problemas que se encuentran cerca a los ciudadanos y que corresponden a estas instancias locales y no por la administración central.

Existe una nueva doctrina conocida como post presidencialismo que modifica el sistema presidencialista. Dentro de este marco, en opinión de (Chalco Salgado, 2018), el Poder Ejecutivo incrementa sus potestades; se agregan facultades que dan hegemonía personalista al presidente, afectando la configuración de la democracia confundiéndolo con el autoritarismo. A este sistema se lo conoce como el hiperpresidencialismo. La concentración de poder genera un debilitamiento de las otras funciones; este sistema está auspiciado por sus propias normas supremas. Se sostiene que en la Constitución del 2008 de Ecuador se adecuó el sistema hiper presidencial debilitando y tensionando la estructura democrática, republicana y el presidencialismo originario.

El Semi presidencialismo de acuerdo con (Abal M. , 2010), es la forma de gobierno que combina elementos del presidencialismo y el parlamentarismo; se asocia al modelo francés de la Quinta República surgida en 1958 con Charles De Gaulle. La nueva Constitución pretendía dotar

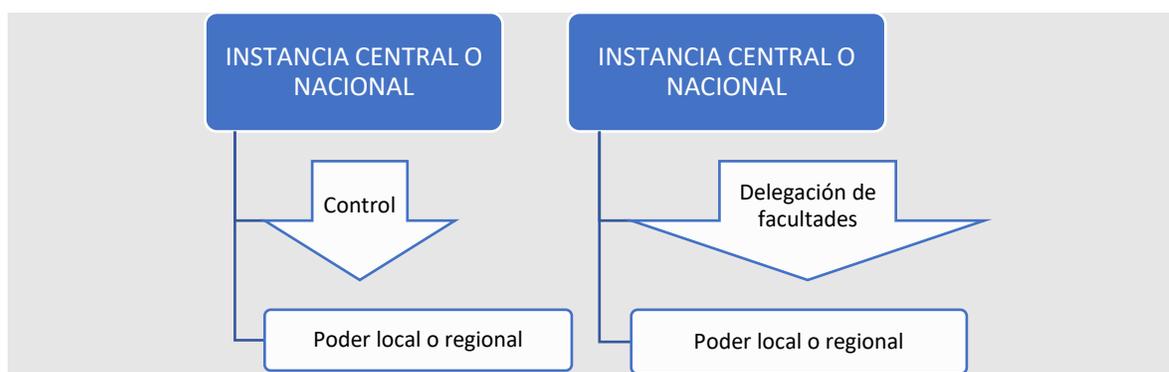
de la estabilidad y eficiencia inexistente en anteriores repúblicas, reforzando los roles del presidente y primer ministro, reduciendo el poder del parlamento. Comparte con el presidencialismo la elección directa y popular del presidente, eliminándolo como facultad del parlamento. Se diferencia del presidencialismo por cuanto lo define como una estructura de autoridad dual, con dos cabezas, asemejándose al modelo parlamentario. El presidente no cumple un rol únicamente ceremonial y simbólico, adopta un poder regulador, adquiriendo una mayor relevancia en comparación con el jefe de estado de los sistemas parlamentarios. Es una forma de gobierno predominante en países africanos; en América se destaca como único caso el haitiano.

2.2.3.2 Distribución Vertical del Poder

Como lo hace notar (Abal M. , 2010) la división vertical del poder se da cuando existe una distribución de competencias entre, diferentes niveles de gobierno y autoridad, o sea, entre las instancias central o nacional y las regionales o subnacionales. Existen dos formas de distribución vertical del poder: En la primera, el poder local o regional es controlado y ejercido por el central, como es el caso de los gobiernos unitarios, donde existe una fusión del poder agrupando las instancias de decisión, limitando la capacidad de los gobiernos. En la segunda existe delegación de facultades del gobierno central a los locales o regionales.

Ilustración 7.

Formas de distribución vertical del poder



Nota: Esquematiza la distribución vertical del Poder (Vallés & Salvad, 2020)

Fuente: elaboración propia

De manera más amplia (Vallés & Salvad, 2020); explica que los Estados Unitarios con extensiones reducidas, el poder actúa sobre la totalidad territorial; cuando abarcan circunscripciones y poblaciones más amplias, se ve la necesidad de incorporar territorios subestatales. Las estrategias de desconcentración, descentralización, autonomía, hacen viable la administración de los Estados en diferentes formas de organización político administrativas. La concentración o dispersión depende del volumen de recursos públicos a ser administrados por cada uno de los niveles. A mayor cuota del gasto público que controla el gobierno central es mayor la centralización.

2.2.4 Contextualización del Estado Ecuatoriano

El Estado Ecuatoriano nace a partir de la lucha por el distanciamiento político, social y económico de la Corona Real Española, que colonizó gran parte del continente americano a partir del descubrimiento de las Indias por Cristóbal Colón en 1492; que le significó una gran época, debido al encuentro del lugar propicio para obtener riquezas para solventar la crisis española.

Luego de 68 años del descubrimiento, Ecuador atravesó el primer avance hacia la construcción de la república, cuando en 1560, según (Pinto, 2005), el Cabildo de Quito, pidió a la Corona Española la formación de la Real Audiencia con autonomía del Virreinato de Lima del cual dependió desde 1524. El Rey Felipe II, emitió el 29 de agosto de 1563 la Cédula creando la Real Audiencia de Quito, la cual no tuvo ninguna relevancia en el contexto político. “la corona española restó importancia, por lo que el Rey alquilaba la Presidencia de Quito, como si se tratara de una granja, sin escrúpulos” (Andrade, 1944, p. 94).

A la jurisdicción de la Real Audiencia pertenecieron las Gobernaciones y Presidencias de Esmeraldas: Jaén, Quijos, Popayán, Maynas y Pasto; en el siglo XVIII se crearon las de Guayaquil y Cuenca y los corregimientos de Quito, Ibarra, Otavalo, Latacunga, Riobamba, Chimbo, Loja y

Cuenca. Quito fue tan representativo y centralizado, que a su vez era presidencia, gobernación y corregimiento.

La dependencia al Virreinato de Lima, durante 34 años, estuvo envuelta en problemas políticos y económicos. Una de las primeras manifestaciones del pueblo quiteño en contra de las autoridades españolas, fue la revolución de las alcabalas. De acuerdo con (González Suárez, 1891), se produjo entre julio de 1592 y abril de 1593; Felipe II, expidió la cédula real disponiendo el pago del 2% sobre las ventas y permutas; impuesto creado para equipar la armada que vigilara los mares de las indias y protegiera el comercio, las ciudades y puertos españoles en América frente al ataque de corsarios y piratas que saqueaban y quemaban las naves; este tributo no fue aceptado en Quito y generó levantamientos. Luego de haberse liberado los impuestos la Corona ejecutó grandes matanzas en la población quiteña, generando temor, zozobra, y desconfianza; las relaciones entre criollos y chapetones fueron cada vez más tensas. Las alcabalas, según el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, aún se mantiene en el Ecuador³.

Un segundo acontecimiento fue la Revolución de los Estancos; a juicio de (Burgos, 2010), se lo conocía como la revolución de los borrachos o revolución de los barrios de Quito. Fue un motín en contra de las medidas fiscales de 1765; la población reclamaba por un incremento de los impuestos a los licores y estancos. Varios nobles criollos de la Presidencia de la Real Audiencia de Quito propiciaron el levantamiento en contra de las autoridades chapetonas, por el establecimiento de una fábrica de aguardiente y una casa de aduanas destinadas a aumentar los ingresos de la Corona. La fábrica tenía como propósito monopolizar la producción de licores; la

(Asamblea Nacional del Ecuador, 2010)³. **Art. 527.**- Objeto del impuesto de alcabala.- Son objeto del impuesto de alcabala los siguientes actos jurídicos que contengan el traspaso de dominio de bienes inmuebles :a) Los títulos traslaticios de dominio onerosos de bienes raíces y buques en el caso de ciudades portuarias, en los casos que la ley lo permita; b) La adquisición del dominio de bienes inmuebles a través de prescripción adquisitiva de dominio y de legados a quienes no fueren legítimos; c) La constitución o traspaso, usufructo, uso y habitación, relativos a dichos bienes; d) Las donaciones que se hicieren a favor de quienes no fueren legítimos; y, e) Las transferencias gratuitas y onerosas que haga el fiduciario a favor de los beneficiarios en cumplimiento de las finalidades del contrato de fideicomiso mercantil.

casa de aduanas controlaba el contrabando en las importaciones mercantiles; estas medidas fueron perjudiciales para los terratenientes que producían aguardiente y para comerciantes evasores. Los conflictos empezaron a generar incrementos en los precios del alcohol, se diezmó la producción de los mestizos y se encareció el consumo de licor para los pobres que lo consumían. Las revueltas desencadenaron en el incendio de almacenes del estanco y la casa de aduana. Para los españoles, estas medidas tenían como finalidad evitar la evasión tributaria y el contrabando, lo cual se calificó como perjudicial para el pueblo. La denominación de la “revolución de los borrachos” se atribuye al consumo de licor por los nativos.

La inestabilidad política y el descontento popular en contra de España fueron tan significativos; según (Núñez Sánchez, 2010) durante estos acontecimientos la Audiencia de Quito contó con dos gobiernos: el de las autoridades chapetonas que permanecían ocultas en haciendas y monasterios; y, el gobierno de los aristócratas criollos designados por el pueblo. La Real Audiencia ordenó el destierro de hombres españoles solteros y el Virrey de Nueva Granada suspendió el estanco y la aduana.

En cambio, para (Cevallos, 1886), la crisis socioeconómica de la Real Audiencia fue provocada por: Las reformas Borbónicas, que fueron un conjunto de medidas políticas, administrativas, religiosas, culturales y económicas implementadas por los Borbones (casa real) españoles durante el siglo XVIII; se aplicaron en España y en los dominios americanos; la invasión Napoleónica a España en 1808; las revoluciones de las alcabalas y los estancos que motivaron el descontento popular y propiciaron el derrocamiento del Conde Ruiz de Castilla como Presidente de la Real Audiencia de Quito; y, la conformación de la primera Junta de Gobierno Autónoma el 10 de agosto de 1809, evento conocido en el Ecuador y otros países de la región como primer grito de independencia hispanoamericano. La debilidad del movimiento y rechazo de varios sectores de

Popayán, Guayaquil, Cuenca y Lima, hicieron que el gobierno revolucionario durara apenas 77 días. Luego de varios hechos, cientos de indianos y rebeldes se encarcelaron entre el 2 y el 4 de agosto de 1809 y luego asesinados; volviendo el poder a manos del Conde Ruiz de Castilla.

Es importante destacar que España no atravesaba buenos momentos, como se mencionó, fue derrotada por Francia bajo el mando de Napoleón, coyuntura que se aprovechó en América, donde surgieron las primeras juntas revolucionarias en contra de los españoles que habían generalizado el descontento en el centro y sur. Adicionalmente, abundaron las situaciones de pánico y angustia que creó la independencia de los Estados Unidos de Norte América en junio de 1776, donde todavía se realizaban celebraciones y eventos conmemorativos que incitaban al nerviosismo de los europeos. Otro hecho de conmoción fue la sonada de la Revolución Francesa que atemorizaba a los españoles.

Sin embargo, de la existencia del descontento popular, aparecieron grupos de criollos que se declararon leales al rey y a la corona, y por lo tanto no apoyaban a los compatriotas; atribuyéndoles que no defendían al pueblo, sino que estuvieron a favor de sus propios intereses, lo cual sin lugar a duda contribuyó a la derrota. Finalmente se apunta que para el vencimiento de las fuerzas quiteñas tuvieron que reforzar el ejército real con tropas de los Virreinos de Lima y Nueva Granada, porque los quiteños estaban tornándose invencibles.

Los cruentos enfrentamientos se prolongaron hasta 1812, (Cevallos García, 1997), con el derramamiento de sangre de muchos patriotas. El primer grito de independencia en Latinoamérica; fue el punto de partida para la independencia de España de países como: Colombia y México en 1810; Venezuela en 1811; Argentina en 1816; Chile en 1818; Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Honduras en 1821.

Cevallos (1886) describe que, el 24 de mayo de 1822 el ejército independentista venció a las fuerzas realistas en la denominada Batalla de Pichincha, consiguiendo la liberación e independencia de las Provincias de la Real Audiencia de Quito. Por las primicias de libertad a Quito se la conoce como "Luz de América".

Ecuador y Bolivia fueron los últimos países en independizarse del yugo español; 1822 y 1825, respectivamente. Como hecho curioso, se menciona que Guayaquil se independizó primero de la Presidencia de Quito el 9 de octubre de 1820 y se declaró territorio libre, por lo que creó su propia Constitución provisional y permaneció en condiciones de república independiente entre 1820 y 1822, para anexarse luego a la Gran Colombia como una provincia del Departamento del Sur; hecho que se dio gracias a la reunión pacífica de Simón Bolívar, presidente de la Gran Colombia y José de San Martín presidente de Guayaquil en julio de 1822.

Así mismo, (Liévano Aguirre, 1966), describe que luego de la liberación de la Real Audiencia de Quito, se inicia el proceso de anexión a la Gran Colombia; creado en 1819 por el congreso de Angostura, mediante Ley Fundamental de la República y ratificada en Cúcuta en 1821 como República de Colombia, a la cual se anexaron Panamá y Venezuela en 1821; Quito y Guayaquil en 1822.

El reconocimiento internacional se inscribió en un contexto diplomático adverso en Europa. Austria, Francia y Rusia reconocían las independencias en América si los Estados se sometían a un sistema monárquico integrado por dinastías europeas. La Gran Colombia era el país hispanoamericano con mayor prestigio internacional, varios políticos de Europa y América, como John Quincy Adams, secretario de estado y presidente de Estados Unidos, la vislumbraron como una de las naciones más poderosas del planeta. (Cevallos García, 1997)

La Gran Colombia conformada por: Perú, Panamá, Venezuela, Colombia, Quito y Guayaquil; como organización política disponía de un poder ejecutivo con un gobierno fuerte conformado por el presidente y vicepresidente; designados por un colegio electoral elegido por asambleas provinciales, cada región estaba representada por un intendente. El poder ejecutivo se dividió en cuatro secciones: Asuntos extranjeros; del interior; de finanzas y aduana; y, de guerra y marina. El poder legislativo residió en el Congreso Nacional, compuesto por dos cámaras: del Senado y de Representantes. El Poder Judicial estuvo representado por la alta Corte de Justicia, con capacidades de hasta acusar al presidente y vicepresidente de la República ante el Senado.

Las relaciones entre Colombia y Perú fueron tensas por las disputas territoriales del Perú para anexar Guayaquil, (Cevallos García, 1997); así como la intervención de Bolívar en sus asuntos internos y el reclamo de Tumbes, Jaén y Maynas como territorios peruanos. Perú había intervenido en Bolivia a inicios de 1828, negando la intervención de Colombia en los asuntos de la república alta peruana. Colombia vivía un Estado de guerra civil por el alzamiento de los generales José María Obando y José Hilario López. El 3 de junio de 1828, la Gran Colombia declaró la guerra a Perú. El ejército colombiano inició una ofensiva terrestre que culminó en la Batalla del Portete de Tarqui el 27 de febrero de 1829, con la victoria parcial gran colombina. El 28 de febrero se firmó el Convenio de Girón y el 22 de septiembre el tratado de Guayaquil propiciando una salida diplomática.

La separación de la Gran Colombia dejó pendiente la suscripción de un tratado de límites que durante los años venideros desembocó en el conflicto y la guerra colombo peruana (1932-1934) y el conflicto entre Perú y Ecuador durante los siglos XIX y XX. Diferencias políticas entre el federalismo y el centralismo; así como las tensiones regionales, abonaron las crisis de carácter

económicas por las que atravesaba la república. Se vertieron fuertes críticas al modelo de gobierno centralista instaurado por Simón Bolívar como presidente de la Gran Colombia.

El 13 de mayo de 1830, (Cevallos García, 1997) mediante acta firmada por una Asamblea de Notables de Quito, se resolvió el retiro del departamento del sur de la “Gran Colombia” y se creó el Estado independiente de la “República del Ecuador”. Se convocó al primer Congreso Constituyente, el cual tenía que refrendar la decisión, se instaló el 14 de agosto de 1830 en Riobamba; en septiembre de 1830 se eligió al general Juan José Flores como presidente del Estado y José Joaquín de Olmedo como vicepresidente. La Constitución definió los elementos constitutivos del Estado y se estableció la división política administrativa en tres departamentos (Quito, Guayaquil y Cuenca). El gobierno se calificó como popular, representativo, alternativo y responsable. Respecto a la organización del Estado, éste contaba con las tres funciones tradicionales:

- a) El poder Legislativo, ejercido por el Congreso de Diputados, que además de legislar fue responsable de: determinar los gastos públicos; establecer derechos e impuestos; crear tribunales y empleos; promover la educación; conceder premios y recompensas; otorgar indultos; decretar la guerra y elegir al presidente del Estado.
- b) El Poder Ejecutivo, liderado por el presidente y vicepresidente; debió estructurar el Ministerio secretario de Estado y el Consejo de Estado. El primero tenía a cargo la seguridad interna y externa, del mismo modo que la Hacienda Pública; para los casos de conflictos externos que implicaron la adquisición de material bélico se contó con el jefe de Estado Mayor General. El Consejo de Estado estaba integrado por el vicepresidente, el ministro secretario, el jefe de Estado Mayor General, un ministro de la alta corte de justicia, un representante de la iglesia, y tres ciudadanos de reputación.

c) El Poder Judicial y la justicia estuvo organizada por tres niveles de órganos jurisdiccionales, coincidentes con tres instancias en las que se podían sustanciar los procesos. En el nivel más básico se encontraban los juzgados de primera instancia, luego las cortes de apelación ubicadas en las capitales de cada departamento; y, por último, la alta corte de justicia como máximo tribunal y de tercera instancia.

En la capital del Estado existió una contaduría general, responsable de la revisión de las cuentas departamentales. En las capitales provinciales concurrían los consejos municipales, con el prefecto y con aprobación del congreso definían las políticas para cada departamento.

2.2.4.1 Naturaleza y Estructura Jurídica Política y Administrativa del Estado Ecuatoriano.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008); estipula que el sector público comprende:

“Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados”. Ciencia política: un manual (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 79).

Según esta disposición, los Poderes del Estado se encuentran circunscritos en Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, distinto al modelo de Montesquieu; en tanto que los GAD's se sustentan en la determinación del “régimen autónomo descentralizado”.

Según la (Constitución de la República del Ecuador, 2008), el responsable de la administración pública es el presidente de la República y a su vez es el jefe del Estado y de Gobierno. Del mismo modo ejerce la representación extrajudicial del Estado; lo judicial le corresponde a la Procuraduría General; el presidente tiene potestades reglamentarias. Son atribuciones principales de la Función Ejecutiva el control, coordinación, evaluación, gestión, planificación, rectoría y regulación.

Le compete al Presidente de la República (Constitución de la República del Ecuador, 2008), dirigir y resolver los asuntos de la Función Ejecutiva y dentro de ellas: orientar las actividades de los organismos, entidades y empresas públicas, controlar y evaluar los resultados; dirigir la administración, la economía, la defensa nacional, el desarrollo social comunitario, y las relaciones exteriores; designar a las autoridades conforme las atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes; aprobar los planes de desarrollo económico y social; crear, suprimir y reorganizar organismos, comisiones y entidades dependientes de la Función Ejecutiva; transferir las atribuciones, funciones o recursos; respetar y hacer respetar la Constitución, leyes, decretos y convenios internacionales. El vicepresidente de la República tendrá las funciones y atribuciones que le otorgan la Constitución y la ley.

La Función Ejecutiva (Constitución de la República del Ecuador, 2008), se encuentra organizada en: Ministerios, entre los cuales se refieren: del Interior; Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; Defensa Nacional; Economía y Finanzas; Educación y Deporte; Transporte y Obras Públicas, Trabajo Agricultura y Ganadería; Industrias y Productividad; Hidrocarburos; Salud Pública; Inclusión Económica y Social; Desarrollo Urbano y Vivienda; Turismo; Ambiente; Cultura y Patrimonio; Electricidad y Energía Renovable; Comercio Exterior; Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Minería, Acuicultura y Pesca. Los ministros son competentes para el despacho

de todos los asuntos inherentes. Los Ministerios de coordinación, agrupan ministerios sectoriales y se encargan de coordinar la gestión en las áreas de: la Producción, Empleo y Competitividad; la Política Económica; Desarrollo Social; y, Seguridad.

Las secretarías son órganos que tienen facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre un determinado sector de la Administración del Estado. Cuenta con las Secretarías Nacionales: de la Administración Pública; Planificación y Desarrollo; Gestión de la Política; Comunicación; Presidencia; Jurídica; Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Inteligencia; Gestión de Riesgos; y, del Agua. Las secretarías nacionales son organismos con facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre temas intersectoriales de la administración pública. Las secretarías generales son organismos con facultad de gestión en temas de administración y asesoría a la Presidencia de la República.

El Gabinete es el órgano asesor, integrado por el vicepresidente, los ministros y los secretarios generales de la administración y de la presidencia. Cuando lo considere necesario el presidente podrá ampliarse con otras autoridades de la Función Ejecutiva.

La estructura de estos órganos se complementa con subsecretarías, asesorías y direcciones; cuyas atribuciones serán definidas por la máxima autoridad institucional, previo conocimiento del secretario general de la Administración Pública. La estructura organizacional de las entidades dependientes se instrumenta mediante estatutos de gestión por procesos; estas entidades establecerán una cadena de valor a partir de los procesos gobernantes; habilitantes de apoyo y habilitantes de asesoría; y, sustantivos o agregadores de valor.

Las entidades y empresas públicas adscritas a la Presidencia de la República, Vicepresidencia o Ministerios: se rigen por sus normas de creación y por los respectivos estatutos orgánicos. La estructura de los órganos, entidades de derecho y empresas públicas que no se

encuentren formalmente adscritas a la Presidencia de la República o a algún Ministerio, serán controladas por la Presidencia o Ministerio con la presencia de sus delegados en los órganos de dirección de dichas entidades y empresas públicas.

De acuerdo con él (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE, 2020); en cada provincia existe un gobernador nombrado por el Presidente de la República; quien depende en el ejercicio de funciones del Ministerio del Interior y coordina sus acciones con la Secretaría Nacional de la Gestión de la Política: Tiene como atribuciones: Supervisar la actividad de los órganos de la Administración Pública Central e Institucional en la Provincia y servir como agente de coordinación y cooperación de éstas con los entes y órganos de la administración pública seccional.

Con el propósito de velar por la observancia de la Constitución y de las leyes y propender a una eficaz administración provincial, en cada una de ellas debe funcionar una comisión ejecutiva, bajo la dirección del respectivo Gobernador, integrada por: los funcionarios que ejerzan la más alta jerarquía en cada una de las áreas e instituciones adscritas de los ministerios; y, los funcionarios que perteneciendo a la Función Ejecutiva no dependan de algún ministerio.

En cada cantón existe un jefe político subordinado jerárquicamente al gobernador, le corresponde ejercer todas las atribuciones que competen a los gobernadores en la circunscripción del Cantón. Para el régimen político y administrativo de las parroquias rurales en cada una de ellas debe existir un teniente político principal y un suplente, designados por el gobernador y subordinados jerárquicamente al jefe político. Son sus atribuciones ejercer en su jurisdicción las facultades del jefe político. En cada provincia habrá un intendente general de policía, nombrado por el gobernador, que supervisa y coordina el comando de la policía nacional acantonada en esa demarcación del territorio. Son atribuciones de los intendentes: ejecutar las disposiciones del

gobernador de la provincia; y la defensa del consumidor. En cada cantón y en los que determine el ministro de Gobierno, habrá un subintendente de policía, nombrado por el gobernador, con las atribuciones de los intendentes en sus correspondientes jurisdicciones.

2.2.4.2 Organización Política, Administrativa y Naturaleza Jurídica de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

De acuerdo con el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), los GAD's, al igual que los regímenes especiales gozan de autonomía política, administrativa y financiera, según la cual adquieren el derecho y la capacidad para actuar mediante sus propias reglas de manera exclusiva y dentro de sus correspondientes circunscripciones territoriales. Implica el ejercicio responsable y solidario de acciones, sin poner en riesgo el carácter unitario del Estado ni la secesión del territorio nacional.

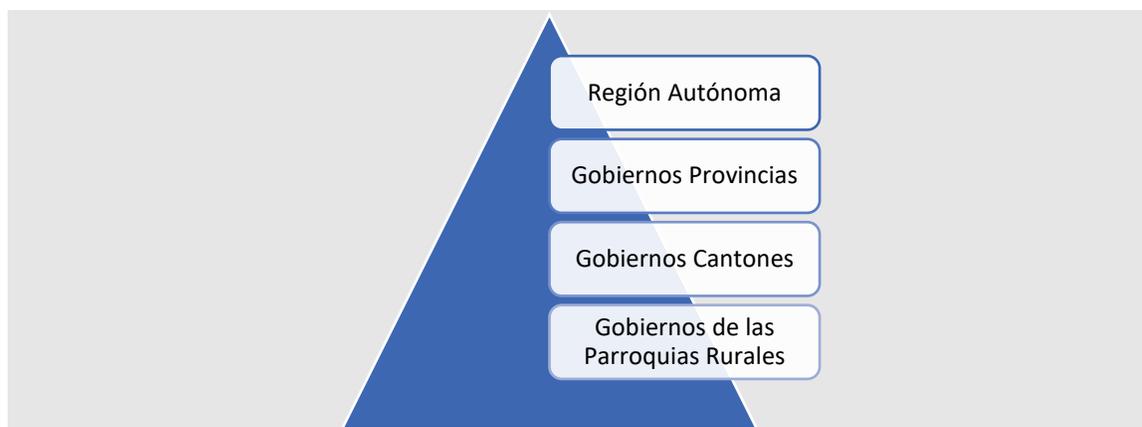
En cuanto al alcance y contenido de las distintas formas de autonomía, se menciona que según él (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), que la autonomía política, es la capacidad para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características territoriales; estas se llevan a cabo mediante el ejercicio de: la emisión de políticas públicas territoriales; elección de autoridades a través del sufragio universal, directo y secreto; y, la participación ciudadana. Con relación a la autonomía administrativa les corresponde ejercer la facultad para organizar y gestionar los recursos humanos y materiales orientados al ejercicio de las competencias y cumplimiento de sus atribuciones. En ejercicio de la autonomía financiera, les corresponde recibir de manera directa, oportuna, automática y sin ningún tipo de condicionamientos recursos, así como, generar y administrar los que la ley les permite.

Así mismo, la (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008); al referirse a la Organización Territorial garantiza la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD'S, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Forman parte de estos: Las juntas parroquiales rurales, concejos municipales, metropolitanos, consejos provinciales y regionales.

Por otra parte, la naturaleza jurídica de los GAD'S, él (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010); les categoriza como personas jurídicas de derecho público. Sus funciones se circunscriben en los ámbitos de: Participación ciudadana; legislación y fiscalización; además tienen la responsabilidad de la gestión ejecutiva. En base de los elementos descritos, se puede apreciar la división territorial, conformada según la siguiente descripción:

Ilustración 8.

Organización Territorial del Estado



Nota: Esquema de ordenamiento territorial (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010)

Fuente: elaboración propia

En cuanto a la conformación de una región; de acuerdo con la (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010); es necesario que exista un equilibrio en el ámbito interregional; además de concurrencia de una afinidad histórico cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas hidrográficas; en base de lo cual, las provincias contiguas, con una superficie

regional superior a 20.000 km² y con más de 5% de habitantes de la población nacional pueden formar una región autónoma. Estas dispondrán de incentivos, sobre todo económicos para fomentar la integración provincial. Para su conformación es necesaria la iniciativa de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales plasmada en una resolución, adoptada cuando menos con los votos de las dos terceras partes de los integrantes de cada consejo provincial. En cada región autónoma mediante votación universal se designará un consejo regional presidido por un gobernador, que actuará con voto dirimente. Los consejeros regionales se designarán por cuatro años y representarán proporcionalmente a la población de la región autónoma, de entre ellos se designará un vicegobernador.

Por otro lado, el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010); determina que una provincia es la circunscripción territorial integrada por cantones; su creación depende de la iniciativa del presidente de la república, en la cual se debe hacer constar la descripción territorial, sus límites, la designación de la capital provincial. Como requisitos para la creación se especifican: Una población de al menos el tres por ciento de la población total nacional; una extensión territorial mínima de diez mil kilómetros cuadrados; el establecimiento de la delimitación física detallada del territorio provincial; descripción de los cantones promotores del proceso de provincialización con al menos diez años de creación; informe favorable del gobierno autónomo descentralizado regional, en caso de que exista y del organismo nacional de planificación; y, por último la decisión favorable de la ciudadanía de los cantones de la nueva provincia a través de una consulta popular.

La provincia cuenta con el consejo provincial, como el órgano legislativo acantonado en la capital de provincia; en cuanto a su conformación se encuentra integrado por: el prefecto y vice prefecto que son designados por votación popular en binomio; los alcaldes o concejales en

representación de los cantones; y, un representante de las juntas parroquiales rural. El prefecto constituye la máxima autoridad administrativa, con facultades para presidir el consejo, en caso de ausencia temporal o definitiva es reemplazado por el vice prefecto.

En el mismo orden, se cita a los cantones, (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), como la circunscripción territorial compuesta por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. Para la inserción de un nuevo cantón, es necesario un proyecto de ley formulado por el Presidente de la República, que debe contener la descripción territorial, con sus límites, determinación de la cabecera cantonal, así como el cumplimiento de requisitos, tales como: La población residente en el territorio cantonal , mínima de cincuenta mil habitantes, de los cuales al menos doce mil deben residir en la cabecera del futuro cantón; debe realizarse la delimitación física territorial correspondiente. La o las parroquias que promuevan la cantonización deben tener un mínimo de diez años antigüedad; además son necesarios los informes afirmativos del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación; así como un informe no vinculante de los GAD's municipales involucrados; y, finalmente una constancia favorable de la ciudadanía del nuevo cantón expresada en una consulta popular. Si se trata de creaciones en la franja fronteriza la población será de diez mil habitantes, acreditados en el último censo de población. En cada Cantón se elige por voto popular un alcalde que es la máxima autoridad administrativa y preside el consejo integrado por concejales, de entre los cuales se elige un vicealcalde. Los concejales representan proporcionalmente a la población urbana y rural.

Por último y según el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010); las parroquias son circunscripciones territoriales que se encuentran conformando un cantón; para su creación se requiere de una ordenanza a ser expedida por el correspondiente gobierno municipal o metropolitano, que tienen a su cargo la competencia de creación o modificación de estas unidades

territoriales. En el proyecto de ordenanza se debe hacer constar como datos relevantes el nombre de la cabecera parroquial; el territorio con los límites correspondientes y la constancia sobre el cumplimiento de los demás requisitos dispuestos en la Ley; tales como: población residente de un mínimo de diez mil habitantes, de los cuales al menos dos mil deben ser domiciliarios de la cabecera parroquial; su delimitación territorial con la correspondiente descripción de sus accidentes geográficos que no implique conflicto con las parroquias; cuando la nueva creación resulte por iniciativa de sus vecinos, a la solicitud se debe acompañar las firmas de por lo menos el diez por ciento; informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; informe favorable del organismo responsable de los límites internos sobre la extensión; e, informe favorable del organismo encargado de la gestión de estadísticas y censos sobre la constancia del cumplimiento del número de habitantes. En el caso de cantones que se encuentran ubicados en la franja fronteriza la población mínima necesaria es de dos mil habitantes. En tanto que para las parroquias que se encuentren conformadas mayoritariamente por población indígena, afroecuatoriana y/o montubia, la población mínima es de cinco mil habitantes. En caso de que tengan límites con otro país se requiere el informe técnico del ministerio correspondiente.

Por otra parte, la (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), estipula que por iniciativa propia dos o más parroquias rurales contiguas podrán constituirse en una nueva, requiriendo para el efecto el voto favorable de la mayoría absoluta de sus habitantes. Esta decisión debe ser notificada al alcalde correspondiente por parte de los presidentes de juntas parroquiales con el respectivo proyecto de fusión. Este concejo debe emitir una ordenanza haciendo constar la denominación de la nueva parroquia, la determinación de la cabecera parroquial, la circunscripción territorial con los límites. Las parroquias cuentan con su órgano legislativo a la junta parroquial que se encuentra

conformada por vocales designados mediante elección popular; el más votado de ellos será quien preside este organismo.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008); garantiza que en el contexto de la organización político-administrativa se puedan conformar circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas. Sus competencias serán aquellas que corresponden al gobierno territorial autónomo, sin dejar de lado los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y los que corresponden a los derechos colectivos. De igual modo, cuando las parroquias, cantones o provincias se encuentren conformados mayoritariamente por población indígenas, afroecuatoriana, montubia o ancestrales pueden adoptar el régimen de administración especial; para el efecto es necesaria una consulta popular donde al menos dos tercios de los votos válidos se pronuncien favorablemente.

2.2.5 Régimen de Competencias, Facultades, Funciones y Atribuciones de los GAD'S

2.2.5.1 Competencias

La definición de competencia que plantea (Gordillo, 2017), se enfoca a un conjunto de facultades que ejerce legítimamente un agente, relacionadas con las actividades que corresponden a cada órgano administrativo, los cuales comparan las competencia de los órganos de la administración pública con los sujetos de derecho privado donde la capacidad es la regla; se presume que existe en tanto una norma expresa no lo niegue; en derecho público la competencia de los órganos no se presume y debe estar expresamente otorgada por una norma jurídica para que pueda refrendarse como legalmente existente.

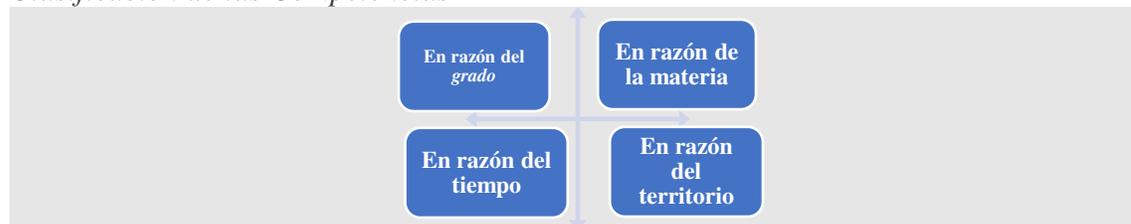
Además (Gordillo, 2017); argumenta que se encuentra regida por el principio básico de la inderogabilidad, o improrrogabilidad; esto quiere decir, que no puede ser renunciada ni extendida ni siquiera por acuerdo entre las partes sean estas privadas o públicas. Este principio solo puede

ser objeto de excepción en casos de avocación y delegación. En estricto rigor, la inderogabilidad es aplicable sólo cuando se ha otorgado en forma exclusiva.

También (Gordillo, 2013), hace una diferenciación entre competencias y función, a la que le contextualiza como el conjunto de atribuciones otorgadas a un órgano; no son el conjunto de actividades, sino sólo aquellas que puede legítimamente realizar. Una diferencia fundamental es que el ejercicio de la función representa el género y la competencia la especie. A través de la Ley se atribuye al órgano una función y establece que su ejercicio sólo será legítimo cuando lo realice según su competencia; cuando sea ejecutada fuera de ella, pero dentro de la función se considera como un acto irregular, sin que esto implique que no sea un hecho que puede conducir a la determinación de responsabilidades clasifica a la competencia: En razón de la materia, es decir, según el asunto administrativo; en razón del territorio, esto es, de conformidad con la organización política de cada país, las cuales pueden ser competencias nacionales, provinciales y municipales, o federales y comunales; en razón del tiempo se pueden distinguir en permanente, temporaria o accidental; y , en razón del grado, cabe distinguirla en atribuida a los órganos máximos o distribuida en distintos órganos, diferenciados de los superiores. En este sentido, pueden encontrarse las siguientes: centralizada, desconcentrada y descentralizada.

Ilustración 9.

Clasificación de las Competencias



Nota: Contiene un modelo que permite entender la distribución de las competencias (Gordillo, 2017)

Fuente: elaboración propia

Se habla de competencia centralizada cuando la misma es conferida única y exclusivamente a los órganos centrales o superiores; en tanto que es desconcentrada cuando es

atribuida a un órgano inferior en la misma organización o ente del Estado; de igual manera, es descentralizada, cuando es atribuida a entes que se encuentran separados de la administración central, los cuales están dotados de personería jurídica; cuentan con órganos propios que expresan su voluntad. Fundamentalmente se acota como diferencia entre desconcentración y descentralización la existencia de personalidad jurídica, que en el caso de la desconcentración no es necesaria, el órgano que lo recibe corresponde a la misma entidad. En tanto que en la descentralización quien recibe la competencia es distinto de aquel a quien se resta.

Se toma en cuenta además la definición expuesta en el (Código Orgánico Administrativo, 2017); según el cual, es la medida que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en consideración de la materia, el territorio, el tiempo y el grado. En tal sentido, cuando alguna disposición atribuye competencia y la misma no especifica el órgano que debe ejercerla, le corresponde a la máxima autoridad de la administración determinarlo. Para su distribución se debe tomar en cuenta los instrumentos generales que regulan la organización, su funcionamiento y los procesos. En cuanto al ejercicio se debe incluir, no solo lo definido de forma expresa en la ley, sino todo lo que se estime necesario para el cumplimiento de sus funciones.

2.2.5.2 Las Competencias en un Sistema Descentralizado de Decisiones

(Ariño, 1972), señala que existen dos problemas al construir un sistema descentralizado de decisiones: El primero es la distribución entre la administración central y la desconcentrada; y el segundo son las distintas administraciones descentralizadas. Manifiesta además que no existe descentralización política ni administrativa si no se ha definido el marco de competencias entre el Estado y las regiones; si constitucionalmente no se determinan los entes descentralizados; y, si no se ha fijado los vínculos de coordinación entre las distintas administraciones. Las competencias posteriores de la administración desconcentrada dependerán de su distribución previa. Otra

dificultad que se presenta es determinar el quantum de descentralización; es decir los aspectos que deben ser descentralizados y los que deben mantenerse en la administración central.

Para (Ariño, 1972), las competencias a descentralizarse son aquellas que son relativas a los asuntos locales; se reconoce que existen dificultades al determinar los mismos que deben ser parte de un todo; por tanto, la concepción debe ser unitaria para el gobierno central y los entes locales no pueden pretender una utópica libertad y autonomía para decidir aisladamente lo que supuestamente sean asuntos suyos, porque además de inviable sería perjudicial para su población. En la distribución de competencias, se debe: Hacer un estudio técnico, funcional, administrativo y financiero que permita establecer distintos niveles de decisión y gestión; así como requerimientos y costes para cada caso; y, buscar una solución política que propicie una satisfacción a las demandas de representación y participación.

(Ariño, 1972). Sostiene que es posible que en esta elección intervengan más que los criterios técnicos o jurídicos, los intereses, las aspiraciones regionales y locales, la fortaleza o debilidad del poder central. Un criterio recurrente que se aplica para la distribución de competencias es el principio de subsidiariedad; en este sentido es un requerimiento básico que los servicios se presten dentro de unidades de decisión del menor nivel posible, haciendo que la opinión de cada individuo pueda tener la mayor influencia.

Según (Boyser & Silva, 1989), se busca una estructuración piramidal de la sociedad, organizada a partir de una complejidad creciente, desde la familia hasta el Estado que sería la asociación política por excelencia. Con esto se pretende que la pirámide asociativa debe crearse para satisfacer necesidades colectivas que las de rango inferior no pueden o simplemente no deben satisfacer; reservando al Estado no sólo aquello que resulta de este principio general, sino también las funciones que el interés aconseja no entregar a entidades menores, desde funciones vinculadas

a la defensa, pasando por las económicas, hasta aquellas relacionadas con la coordinación, la administración de justicia y en general el bien común.

Otro criterio importante que según (Palma, 1991), debe tenerse en cuenta es la necesidad de información para tomar decisiones, lo cual exige conocimiento de variables determinantes. La información en manos de los agentes de la organización debe compartirse, comunicarse y transmitirse, a través de corrientes de información eficientes, para que puedan adoptarse decisiones correctas. En la distribución de competencias, se puede afirmar que la información es un factor relevante, que debe manejarse de manera descentralizada.

De modo similar (Palma, 1991), indica que, en un sistema centralizado, resulta costosa la transmisión de información; por otro lado, el centro tomaría decisiones arbitrarias y alejadas de la realidad. Hay aspectos o cuestiones que sólo desde el centro pueden juzgarse, como aquellos que exigen una visión conjunta y conocimiento de la coyuntura nacional o internacional, que difícilmente pueden llegar a tener los agentes periféricos y que además no resulta transmisible a ellos.

Sin duda, para (Palma, 1991), sea cual fuere el grado de descentralización, existirán razones para que el nivel central conserve determinadas competencias que los niveles locales no pueden garantizar por sí, la satisfacción de las demandas de su comunidad. El problema se presenta cuando el gobierno central asume y monopoliza funciones administrativas y operativas que no le corresponden y que deben quedar en manos de los entes locales, que constituyen un sistema de descentralización; así como, centros autónomos de poder independientes de la administración central.

Por consiguiente, para (Palma, 1991); la competencia local debe ser la reserva legal de participación en la acción del Gobierno a favor de los ciudadanos afectados en una zona territorial

o un sector del país. El ente local debe ser quien formule, controle y gestione el presupuesto; contrate y pague, nombre y autorice, apruebe o deniegue solicitudes; expropie o acuerde subvenciones. Esto significa, disponer de capacidades de decidir cuantas cuestiones se presenten. La forma de distribución de competencias no debería ser rígida; lo fundamental del sistema descentralizado es la eficacia en la actuación del conjunto de las administraciones y para ello es preciso un sistema abierto, diversificado, susceptible de actualización y que permita acuerdos y convenios. Es necesario tener en cuenta que los campos de actuación de la administración pública son muy heterogéneos entre sí y que además lo son las distintas administraciones o entes locales con una capacidad de actuación muy diferenciada.

En definitiva, para (Palma, 1991); lo que caracteriza a los órganos desconcentrados es la capacidad de tomar decisiones sobre asuntos que antes correspondían a la administración central, por haberles sido transferida de forma definitiva; es decir, los órganos desconcentrados son titulares de la competencia; por supuesto y debido a que mantienen una relación de jerarquía con la administración central, ésta puede influir en la decisión e incluso revocarla en caso de algún tipo de disconformidad o discrepancia. Los órganos desconcentrados cumplen un rol relevante cuando existe descentralización; cuando el Estado toma la iniciativa en este proceso, su representante es el actor y garante de la reforma con lo que se refuerza su rol de órgano desconcentrado. Desde este punto de vista garantiza en el plano local el funcionamiento regular de los poderes públicos y es delegado del gobierno y animador de las políticas nacionales. En principio, si hay descentralización tiene que haber una separación nítida, incluso en ocasiones por norma constitucional entre las competencias de la administración central y descentralizada.

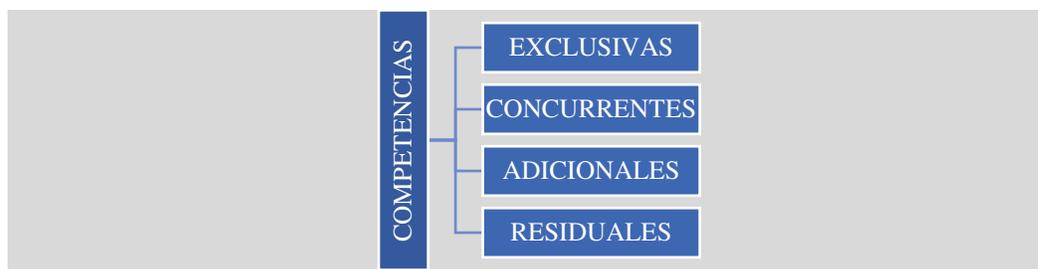
Finalmente, para (Palma, 1991), por tener los entes locales un ámbito mínimo de competencias corresponderá a la administración desconcentrada todos los asuntos locales que no

son resueltos a nivel central. En este caso pueden plantearse problemas por el hecho de que son subordinados también a la administración central, lo que implica menor claridad en las competencias que en el proceso descentralizador. Aunque la descentralización y la desconcentración puedan ser procesos paralelos, resulta que una mayor descentralización se corresponde con menores competencias para los órganos desconcentrados.

La (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), determina que las competencias son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector; se ejercen a través de facultades según la siguiente ilustración:

Ilustración 10.

Competencias de los GAD's



Nota: Enlista las competencias de los GAD's (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010)

Fuente: elaboración propia

- a) **Competencias Exclusivas:** Son aquellas que la titularidad se le asigna a un solo nivel de gobierno, su operativización se instrumenta en forma concurrente entre distintos niveles, de acuerdo con la Constitución y la ley (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010).
- b) **Competencias Concurrentes:** La titularidad se asigna a varios niveles de gobierno debido al sector o la materia, por lo tanto, su ejercicio se regulará en el modelo de gestión sectorial, sin perjuicio de las resoluciones que obligatoriamente pueda emitir el Consejo Nacional de Competencias con el propósito de evitar o eliminar la superposición (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010).

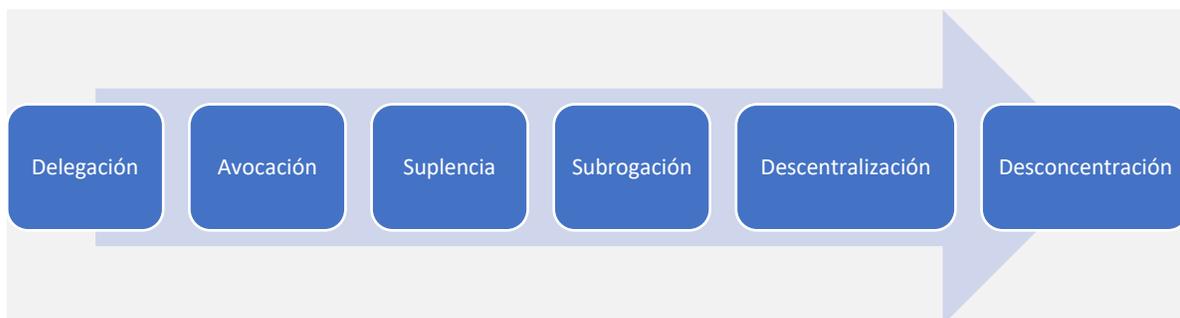
- c) **Competencias Adicionales:** Forman parte de los sectores o materias comunes no asignadas en la Constitución o el COOTAD, se pueden transferir de manera progresiva por el Consejo Nacional de Competencias (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010).
- d) **Competencias Residuales:** Son aquellas que no se encuentran asignadas en la Constitución o en la ley a favor de ninguno de los niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y que por tanto tampoco forman parte de los sectores estratégicos, de las competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias pueden ser asignadas por el Consejo Nacional de Competencias, excepto las que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010).

En lo referente al régimen de competencias exclusivas; la (Constitución de la República del Ecuador, 2008); menciona que corresponde al Estado central: La defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio; la planificación nacional; las políticas económicas, tributarias, aduaneras, arancelarias, fiscal, comercio exterior; educación, salud, seguridad social, vivienda; áreas naturales y recursos naturales; desastres naturales; tratados internacionales; espectro radioeléctrico; puertos y aeropuertos; recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; y, administración de las empresas públicas.

Según él (Código Orgánico Administrativo, 2017); siendo las competencias la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, debido a la materia, el territorio, el tiempo y el grado; son intransferibles e irrenunciables, salvo los siguientes casos:

Ilustración 11.

Mecanismos de transferencia de competencias



Nota: Esquema del modelo de decisiones para la asignación de competencias. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010)

Fuente: elaboración propia

a) *Delegación.*

(Gordillo, 2017), manifiesta que la delegación es una decisión del órgano administrativo que legalmente tiene una competencia y transfiere su ejercicio total o parcial a un órgano inferior; difiere de la descentralización y de la desconcentración, en estas existen decisiones legislativas, que quitan total o parcialmente la competencia al órgano superior y le asignan a un inferior. En tanto que en la delegación el órgano que recibe la competencia la ejerce sin que deje de pertenecer al superior que en cualquier momento puede retomarla y asignarlo o ejercerla. No se necesita modificar la estructura administrativa, debido a que solo es un medio jurídico concreto e individual, ofrecido por el órgano a quien le compete una función determinada, que puede temporalmente deslindarse de su ejercicio. Por tanto, esto no implica renuncia definitiva, debido a que desde el punto de vista jurídico no es posible; tampoco significa desentenderse de la responsabilidad que originalmente le corresponde al órgano titular.

De acuerdo con él (Código Orgánico Administrativo, 2017), es el proceso que permite a los órganos administrativos asignar sus competencias, incluyendo la gestión a: otros órganos o entidades de la misma administración pública, jerárquicamente dependientes; otros órganos o entidades de otras administraciones; los titulares de otros órganos dependientes para la firma de

sus actos; sujetos de derecho privado, según la normativa. Esta figura de carácter administrativa no implica la cesión de la titularidad. Por otro lado, se determina que no son delegables las competencias reservadas por el ordenamiento jurídico a una entidad u órgano administrativo específico y aquellas que se ejerzan por delegación, salvo el caso de autorización expresa del titular. Se extinguen por: revocación, por cumplimiento del plazo o la condición. Se estipula que el cambio de titular del órgano delegante o delegado no extingue la delegación.

En tanto que la (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), menciona que los sujetos de derecho privado de manera excepcional y de forma motivada pueden ser objeto de delegación, siempre y cuando sea conveniente para la satisfacción del interés público, colectivo o general, también puede considerarse los casos en que no existe por parte del estado la capacidad técnica o económica o la demanda del servicio no pueda ser cubierta por empresas públicas o mixtas con mayoría pública. El Estado o sus instituciones podrán delegar a sujetos de derecho privado, la gestión de los sectores estratégicos y la provisión de los servicios públicos, para el efecto se debe tomar en cuenta las normas o disposiciones legales del sector respectivo. Para la delegación de actividades económicas que no correspondan a servicios públicos o sectores estratégicos que no se encuentren reservadas constitucional o legalmente al Estado, no se aplican criterios de excepcionalidad, en estos casos se debe observar factores de eficiencia y eficacia administrativa. La gestión delegada por autorización presume la existencia de precariedad y por tanto no genera ningún tipo de derechos exclusivos a quien lo recibe.

Según la (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), también los GAD's pueden delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, esto no implica la pérdida de la titularidad de ellas. Con este propósito deben emitir acto normativo por parte del órgano legislativo correspondiente, puede revertirse de la misma forma y en cualquier tiempo.

Como complemento al acto legislativo deben suscribir un convenio en el que consten los compromisos y condiciones. Se encuentra prohibido que un nivel de gobierno delegue lo que le hubiere delegado otro nivel de gobierno.

b) Avocación

Al respecto, (Gordillo, 2017); describe que la avocación es el efecto inverso de la delegación, con la cual el nivel superior ejerce competencias que le han sido atribuidas al nivel inferior; siempre y cuando exista autorización legal expresa, lo cual no es muy concurrente y por tanto su aplicación tampoco es frecuente; en vista de que se han identificado otros mecanismos para alcanzar los mismos resultados. Es indiscutible el derecho que tienen los órganos superiores de revisar de oficio o a petición de parte, sobre todo cuando existe interposición de recursos legales que generan la ratificación, anulación o modificación.

Así mismo la (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), explica que la avocación es el conocimiento que hace el órgano superior de un asunto que corresponde resolver ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes. Usualmente se produce cuando circunstancias técnicas, económicas, sociales, jurídicas o territoriales hacen conveniente o necesaria esta acción. Así mismo, el (Código Orgánico Administrativo, 2017) plantea que los órganos superiores pueden avocar el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de carácter técnico, económico, social, jurídico o territorial lo hayan considerado conveniente o necesario. La avocación se notificará a los interesados en el procedimiento, con anterioridad a la expedición del acto administrativo.

c) La Suplencia.

Para el Código Orgánico Administrativo (2017), las competencias de los órganos administrativos pueden suplirse en caso de ausencia temporal. La suplencia se regula a través de los instrumentos de organización, funcionamiento y procesos de la respectiva administración pública.

Así mismo (Ríos, s.f.) explica que la suplencia es una técnica a través de la cual, se permite que un órgano administrativo del sector público tenga continuidad en el desempeño de sus competencias, aun cuando sus titulares estén impedidos de cumplir temporalmente sus funciones; con esta figura, se garantiza que sean suplidos temporalmente ante determinadas contingencias, como ausencia o enfermedad, esto ocurre también cuando los cargos se encuentren vacantes o decretado una abstención o recusación de sus titulares. La suplencia no supone una alteración de las competencias ejercidas, pues la misma implica exclusivamente una sustitución coyuntural del titular, sin que se trasladen a otro órgano. En el ámbito aragonés, se ha establecido que la designación de suplentes es una alternativa para garantizar continuidad en las operaciones, la cual se puede efectuar directamente en la estructura orgánica de los distintos departamentos de la administración de la comunidad autónoma, o en los estatutos de los organismos públicos.

d) Subrogación.

Esta acción de acuerdo con el COA es cuando la competencia de un órgano administrativo es ejercida por el órgano jerárquico inferior debido a la ausencia del nivel superior. De acuerdo con la, (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010) para el caso de los servidores públicos también se ha establecido esta figura, pueden subrogar a otro comprendido en el nivel jerárquico superior, siempre y cuando su titular se encuentre ausente.

e) Descentralización.

Al respecto, se realizó una descripción teórica de la descentralización. No obstante se profundiza sobre el tema, dado que el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010); hace mención a la descentralización de la gestión del Estado como un mecanismo a través del cual se realiza la transferencia de forma obligatoria, progresiva y definitiva de competencias incluyendo los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, que se encuentren asignados al gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados asuman las responsabilidades facultades y atribuciones pertinentes ; el propósito de la transferencia es el impulso del desarrollo, asumiendo que se propiciará y se garantizará el buen vivir y la equidad interterritorial, así como un mejoramiento de la calidad de vida en todos los sectores de la población, a través del fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación ciudadana. Esta disposición también es ratificada por el Código Orgánico Administrativo.

En forma adicional a la descentralización., el COOTAD, instituye la figura de “la gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados”; a través de este mecanismo se garantiza que dos o más GAD’s de manera conjunta pueden llevar a cabo la ejecución o construcción de obras públicas de interés comunitario, siendo para el efecto necesario la suscripción de convenios de cogestión, los cuales deben contener de manera explícita los términos de cooperación y compromisos de cada una de las partes, el financiamiento, las especificaciones técnicas y la modalidad de fiscalización y control social. Similares mecanismos también pueden instrumentarse entre los gobiernos autónomos descentralizados y la comunidad beneficiaria que debe aportar con una contraparte que corresponde al trabajo y aportes comunitarios. Este sistema permite que se excluya el pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por el tiempo que previamente se determine con la comunidad.

f) *Desconcentración*

Teniendo en cuenta a (Gordillo, 2017) y de acuerdo con la doctrina clásica, la desconcentración es el proceso que permite la transferencia de competencias desde el Estado a órganos jerárquicamente subordinados. Esta definición puede tener un significado doble según el rol que cumpla, puede responder a la necesidad de atenuar la centralización, en cuyo caso se acompaña de procesos de descentralización, o responder al deseo de acrecentar eficacia en la centralización. Puede en efecto existir desconcentración atenuadora siempre y cuando se dote a las autoridades desconcentradas de un ámbito de competencias amplio, de tal modo que las políticas ejecutadas en el territorio sean más eficaces dada la intervención de dichas autoridades.

De manera que, según (Gordillo, 2017) ; es preciso que la administración estatal transfiera la gestión o la ejecución de competencias a otros órganos. Si esta se hace a un ente jerárquicamente subordinado, estamos hablando de desconcentración, la cual nos sitúa frente a un modelo absolutamente centralista, ya que las decisiones se toman desde el centro y se desconcentra para ejecutar las decisiones. Igualmente, la doctrina francesa señala que la desconcentración es la técnica que permite operativizar la centralización. Los órganos desconcentrados no ejercen únicamente competencias de ejecución, sino de decisión. Es natural que en la función administrativa existan una serie de decisiones que no pueden mantenerse en la administración central, lo contrario implica sostener un poder de decisión bloqueado.

También, (Gordillo, 2017), cita que al tomar decisiones los órganos desconcentrados están gestionando y ejecutando políticas decididas desde el centro. En este sentido, la desconcentración no es una declaración de principios, implica auténticas decisiones a ser tomadas por los órganos territoriales o periféricos del Estado. Aquí adquiere plenamente sentido hablar de grados de desconcentración, para referirse a una mayor o menor transferencia de competencias, el

centralismo es atenuado desde el punto de vista administrativo y político, siendo preciso que la desconcentración, o transferencia de competencias a órganos jerárquicamente subordinados esté acompañada de descentralización o transferencia de competencias a entes no ligados con vínculos jerárquicos con la administración central.

Por consiguiente, (Gordillo, 2017) refiere que lo que caracteriza a los supuestos de desconcentración es que los órganos que toman las decisiones son dependientes de algún modo de la administración central, por lo que su autonomía de decisión es relativa. En primer lugar, en la desconcentración hablamos de órganos y no de entes, puesto que aquellos no tienen personalidad jurídica distinta de la del Estado; el órgano desconcentrado forma parte de la misma persona jurídica. En segundo lugar, sus autoridades son designadas directamente por la administración central inclusive su poder puede ser revocado por la sola voluntad de aquella. En tercer lugar, sus decisiones son controladas no sólo desde el punto de vista legal, sino que la administración central puede actuar discrecionalmente haciendo controles de oportunidad. La línea de división entre los supuestos de descentralización y desconcentración está en la existencia, en la primera, de autoridades democráticamente elegidas y en esa elección popular se basaría la independencia de los órganos respecto de la administración central. Los entes con personalidad jurídica que constituyen las colectividades locales pueden actuar por mandato legal, como si fueran órganos desconcentrados; una situación de este tipo puede ser recomendable o indispensable como paso previo a la descentralización, porque en muchos casos las colectividades territoriales no están preparadas para tomar y ejecutar sus propias decisiones.

De acuerdo con el (Código Orgánico Administrativo, 2017); a través de la desconcentración se propicia el traslado de funciones desde el nivel central hacia otros niveles

jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio.

Por último, para (Gordillo, 2017), las dogmáticas diferencias entre descentralización y desconcentración pierden parte de su radicalismo si el fenómeno se contempla a la luz de los sistemas de gestión a los que está llamada hoy la administración moderna (gestión previsional, gestión por objetivos y programas, gestión integrada). Cada unidad actúa en base a una competencia objetiva e irrenunciable atribuida por el ordenamiento, sin que desde este punto de vista funcional puedan apreciarse grandes diferencias por el hecho de su pertenencia o no a la misma persona jurídica. En la desconcentración los órganos que ejercen las competencias se someten jerárquicamente a la autoridad estatal, la tutela que ésta puede ejercer sobre aquellos permite la toma de decisiones de última instancia en el Gobierno Central.

g) Deslocalización.

Otro aspecto importante para (Gordillo, 2017) es entender a la deslocalización, a la cual también se la conoce como descentralización geográfica. Con este mecanismo, al crearse una empresa o servicio en una localidad, se puede contribuir a la expansión de la aglomeración ya que esto implicaría la creación de empleo o aumento del consumo; en cuyo caso, no hay descentralización en vista de que no existe distribución de poder, aun si llegare a deslocalizar la sede de uno de los poderes del Estado. La descentralización y la deslocalización no son complementarios. En tal virtud, un Estado puede estar centralizado y contar con una política de deslocalización de sus empresas y servicios públicos. En suma, una política de deslocalización exitosa puede permitir el desarrollo del lugar dónde se encuentra la empresa o servicio, sin dotarle a ese espacio de una administración propia.

A la vez, para (Gordillo, 2017) los conceptos de deslocalización, y descentralización son distintos, así como también, los de delegación o sustitución que únicamente permiten transferir el ejercicio de la competencia y no su titularidad, que lo mantiene el órgano que la delega y puede recuperarla en cualquier momento. Una diferencia entre descentralización, desconcentración, delegación y sustitución es el tipo de competencia a ejercerse. En las dos primeras se trata de una competencia decisoria; en tanto que la tercera y cuarta tratan de una competencia de gestión. Se genera cierto tipo de confusiones entre la delegación y la desconcentración por cuanto los órganos desconcentrados, además de ser titulares de algunas competencias de decisión, que las asumen y ejercen por ley pueden a su vez obtener la delegación para ejercer competencias de gestión que le corresponden al ente central; con lo cual, los órganos desconcentrados pueden ejercitar a la vez competencias de decisión sobre las cuales mantienen la titularidad y competencias de gestión mediante delegación.

Ilustración 12.

Clasificación de las competencias



Nota: Explica la clasificación de las competencias según el nivel de decisión y gestión. (Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, 2013)

Fuente: elaboración propia

2.2.6 Competencias de los GAD's

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008) y el(Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), concuerdan que los gobiernos autónomos descentralizados, disponen de un conjunto de competencias de carácter exclusivas a ser ejecutadas

en sus jurisdicciones territoriales. Son comunes para todos los niveles de gobierno: La cooperación internacional; la planificación del desarrollo y formulación de los planes de ordenamiento territorial, debiendo articularse con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, según corresponda.

La competencia de fomentar actividades productivas de acuerdo con la (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), corresponde en su respectiva jurisdicción a los GAD's regionales y provinciales con énfasis en las actividades agrícolas. En este mismo orden, los gobiernos parroquiales deben incentivar el desarrollo productivo comunitario preservando la biodiversidad y protegiendo el medio ambiente. En cuanto al tránsito y el transporte terrestre; los gobiernos regionales y cantonales deben planificar, regularizar y controlarlo. En lo concerniente a la vialidad, el GAD regional debe, planificar, construir y mantener el sistema vial; el GAD provincial ejerce la misma competencia únicamente en sus jurisdicciones rurales y el GAD municipal en el área urbana; los gobiernos parroquiales rurales deben planificar y mantener la vialidad parroquial en coordinación con los gobiernos provinciales.

Según el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), el GAD provincial por su parte debe ejecutar, en coordinación con los gobiernos regionales, municipales y parroquiales obras en cuencas y microcuencas hidrográficas. Así mismo tienen a su cargo: La gestión ambiental provincial; la planificación, construcción, operación y mantenimiento de sistemas de riego; y la determinación de políticas de investigación e innovación del conocimiento, el desarrollo y transferencia de tecnologías para el desarrollo.

De la misma manera el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), expone que el GAD municipal, en forma adicional a las que se han citado como sus competencias le corresponde: La regularización, el control del uso y la ocupación del suelo urbano y rural; la

prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental; creación, modificación, exoneración o supresión de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; planificación, construcción y mantenimiento de la infraestructura física equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo; preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas; preservar y garantizar el acceso de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, ubicados en lechos de ríos, lagos, playas de mar y canteras; gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.

Adicionalmente, según el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), los GAD's parroquiales deben: gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base; vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos; planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, según los planes de desarrollo y presupuestos participativos anuales.

2.2.7 Facultades de los GAD's

El (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), menciona que las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

Ilustración 13.

Clasificación de las facultades



Nota: Se presenta una consolidación de las facultades que son atribuidas a los gobiernos autónomos descentralizados y que son comunes sin importar su nivel, (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010)
Fuente: elaboración propia

- a) La Rectoría de acuerdo con el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), es la facultad para emitir políticas públicas que orientan sus acciones para el logro de los objetivos y metas; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental.
- b) La Planificación según el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), se define como la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación.
- c) La Regulación en base al (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), se considera que es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados.
- d) El control basándonos el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de

desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.

- e) La gestión para el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos

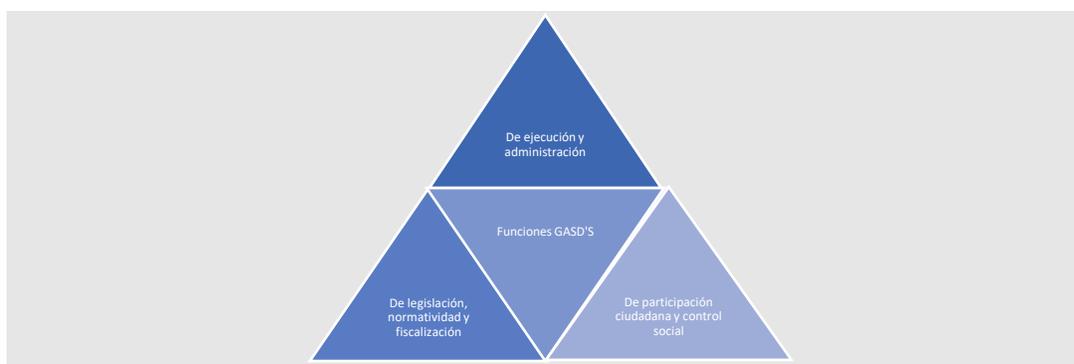
Según la (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010), la facultad ejecutiva es ejercida por la máxima autoridad del Gobierno Autónomo; esto es los presidentes de Juntas Parroquiales, alcaldes Municipales y Metropolitanos y Prefectos Provinciales; mientras que la facultad legislativa corresponde al órgano colegiado; en el caso de las juntas parroquiales son los vocales de estas, en los municipios los concejos municipales y metropolitanos y a nivel de provincia el consejo provincial. Cabe destacar que son electos con el voto popular y duran en sus funciones cuatro años.

2.2.8 Funciones de los GAD'S

Conforme al (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), el ejercicio de cada Gobierno Autónomo Descentralizado se realiza a través de tres funciones integradas:

Ilustración 14.

Funciones de los GAD's



Nota: Presenta un esquema de las funciones que corresponde a los GAD's, permite diferenciarlas de las competencias

Fuente: elaboración propia

El GAD regional de acuerdo con el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), tiene entre otras la función de dictar políticas para garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria; así como, el diseño e implementación de políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio.

Los gobiernos regional, provincial, cantonal, parroquial, (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), en cada una de sus circunscripciones territoriales tienen a su cargo: La elaboración y ejecución de los planes regionales de desarrollo de ordenamiento territorial y de políticas públicas dentro del ámbito de sus competencias, debiendo coordinar con la planificación nacional regional, provincial, cantonal y parroquial y realizar el seguimiento y rendición de cuentas; implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos; promocionar el desarrollo sustentable para garantizar el buen vivir a través de la implementación de políticas públicas; ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes, como la prestación de servicios públicos y la construcción de obras públicas con criterios de calidad, eficacia y eficiencia. El GAD provincial, debe además fomentar actividades productivas; así como gestionar la vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario.

Los GAD's regional, provincial y parroquial, (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), deben coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana; y promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias.

Del mismo modo los GAD's provinciales (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), deben: Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; promover

y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales; desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, aplicando la normativa urbanística; fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados. Al gobierno parroquial le compete, además: Prestar los servicios públicos expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; así como, la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios.

Al GAD cantonal (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), le corresponde: Regular y controlar el uso del espacio público cantonal; así como la publicidad, redes o señalización; regular y controlar las construcciones con especial énfasis en las normas de control y prevención de riesgos y desastres; regular y controlar el desarrollo de la actividad turística, promoviendo la creación y funcionamiento de organizaciones y empresas comunitarias de turismo; regular, fomentar, autorizar y controlar las actividades económicas, empresariales o profesionales; regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental articuladas con las políticas ambientales; crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana promoviendo el bienestar animal; crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal,

asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales; fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y la memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de interés social en el territorio cantonal; implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Promover los procesos de desarrollo económico local, poniendo atención especial en el sector de la economía social y solidaria.

Finalmente, el GAD parroquial (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), tiene como funciones adicionales: Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos. Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario; vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización.

2.2.9 Atribuciones de los GAD's.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados a nivel regional, provincial cantonal y parroquial, según el (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), tienen como atribuciones, dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: Aprobar los PDOT., formulados de manera participativa entre los consejos de regionales de planificación, provinciales, cantonales,

parroquiales e instancias de participación ciudadana; así como evaluar su ejecución; aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas regionales, provinciales; aprobar u observar el presupuesto, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, de igual manera deben aprobar u observar la liquidación presupuestaria; fiscalizar la gestión de los entes correspondientes a los GAD'S en todos sus niveles; remover dentro de sus jurisdicciones a: el presidente, vocales del GAD parroquial que hubieren incurrido en las causales previstas en la ley con el voto conforme de cuatro de cinco miembros garantizando el debido proceso; el alcalde, o vicealcalde y concejales; gobernador y consejeros regionales; el prefecto o vice prefecto provincial , para estas remociones se requiere las dos terceras partes de los miembros de los cuerpos colegiados; conceder licencias de hasta 60 días, en el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada a los miembros del gobierno parroquial rural, gobierno municipal, gobierno provincial y del gobierno regional; autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales de desarrollo y de ordenamiento territorial; aprobar el traspaso de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten; conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte de: el gobernador regional, prefecto, alcalde o presidente de la junta parroquial rural; decidir la participación en mancomunidades o consorcios; designar cuando corresponda a los delegados en entidades, empresas u organismos colegiados; expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares; emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de la población de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes

sobre la materia; conformar las comisiones permanentes y especiales y ocasionales respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural.

El gobierno provincial, (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), además, designa de fuera de su seno al vice prefecto en caso de ausencia definitiva del titular, de una terna presentada por el prefecto. El gobierno cantonal debe elegir de entre sus miembros al vicealcalde.

Son comunes en los gobiernos regionales provinciales y cantonales, las siguientes atribuciones (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010): El ejercicio de la facultad normativa; conocer los planes operativos y presupuestos de las empresas públicas y mixtas de los GAD's regionales, provinciales y municipales, aprobados por los respectivos directorios de las empresas y consolidarlo en el presupuesto general cada gobierno; regular la aplicación de tributos previstos en la ley, los mismos que se guiarán por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia; crear, modificar o extinguir tasas y/o contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que se ejecuten; designar de fuera de su seno al secretario de los consejos regionales, provinciales y cantonales de la terna presentada por el o la gobernadora regional; prefecto provincial y alcalde municipal

Son atribuciones adicionales del gobierno regional (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010): Impulsar la implementación de un modelo de desarrollo integral para la circunscripción regional. Podrán también ejercer la gestión hídrica empresas de economía mixtas, referidas a la gestión hidroeléctrica, garantizando el derecho humano al agua y la prohibición constitucional de no privatización. Reformar el estatuto de autonomía regional con sujeción al proceso establecido y previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

Los gobiernos municipales (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), adicionalmente tienen como atribuciones: La creación, supresión y fusión de parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos en el territorio cantonal, para lo que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros; expedir ordenanzas de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse en el cantón; la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones; regular mediante ordenanza la delimitación de los barrios y parroquias urbanas tomando en cuenta la configuración territorial, identidad, historia, necesidades urbanísticas y administrativas y la aplicación del principio de equidad inter barrial; regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra. Instituir el sistema cantonal de protección integral para los grupos de atención prioritaria.

Por último los gobiernos parroquiales (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2010), deben impulsar la conformación de organizaciones, tendientes a promover el fomento de la producción, la seguridad ciudadana, el mejoramiento del nivel de vida y el fomento de la cultura y el deporte; podrán delegar a la economía social y solidaria, la gestión de sus competencias exclusivas; promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos; promover y coordinar la colaboración de los moradores en mingas o cualquier otra forma de participación social para la realización de obras de interés comunitario; proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas en beneficio de la población; resolver su participación en la conformación del capital de empresas públicas o mixtas; solicitar a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, municipales y provinciales la creación de empresas públicas del gobierno parroquial rural o de una mancomunidad de los mismos.

CAPITULO III:

3 DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LA PROVINCIA DEL CARCHI.

En este capítulo se realiza un diagnóstico sobre el desempeño de las capacidades internas, los recursos organizacionales, los nexos y relaciones entre los niveles de gobierno centralizado y descentralizados tendientes a la evaluación de las potencialidades y limitaciones que los vinculan. Con este propósito se facilita una comprensión de la Capacidad Estatal expuesta por (Gilio, 2016). Dentro de este ámbito se describió al “Modelo de Desarrollo de Capacidades Estatales para Gobiernos Locales: Dimensiones e Indicadores para su Diagnóstico” desarrollado por Andrés Gilio y con esta base efectuar un análisis documental del Sistema Nacional de Planificación e instrumentos metodológicos de diagnóstico como: El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI); los Índices de Capacidad Operativa (ICO) con el Proceso Jerárquico Analítico y la Escala de Miller.

3.1 Capacidad Estatal

De acuerdo con (Gilio, 2016); se considera que la misma está dada por un conjunto de habilidades que las entidades del sector público poseen y que a través de ellas logran alcanzar sus fines; apalancándose en elementos organizacionales como: el capital humano, recursos estructurales, financieros y aspectos legales, entre los más relevantes.

Para Grindle1997, citado por (Gilio, 2016) la capacidad estatal se concibe como la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable. Se clasifican en técnico-administrativas, atributos institucionales y políticos. En tanto que para (O'Donnell, Cárdenas, & Mann, 2015), es la capacidad del Estado para extraer recursos impositivos.

La noción burocrática Weberiana hace un análisis de las capacidades desde la dimensión administrativa. Según (Evans & Rauch, 1999), le configura como las destrezas de carácter técnicas en el contexto de la burocracia vinculada con los recursos humanos y la organización. Para (Gilio, 2016), dicha dimensión se relaciona con postulados de eficiencia en el campo de la administración del Estado relacionadas con aspectos organizacionales, así como con los procesos de gestión del talento humano.

El (Banco Mundial, 1997) destaca la importancia del desarrollo de la gestión de calidad en la provisión de servicios públicos. En este marco cita la necesidad de contar con tres elementos: Elevados niveles de capacidad en la formulación y coordinación de políticas públicas; eficiencia y efectividad de los sistemas de dotación de bienes y servicios; así como talento humano con un alto grado de motivación y capacitación. En tanto que (Repetto, 2003), describe que la capacidad institucional es la acción gubernamental traducida en el valor social y de políticas públicas de alto nivel. Sostiene que pensar en la capacidad del Estado únicamente desde la dimensión administrativa resulta exigua, siendo indispensable cuando menos el concurso de la capacidad política que involucra la acción de gobernar; para hacer efectivas las necesidades de la población se deben determinar las acciones que expresen sus intereses. ((Abal & Cao, 2012).

En 1980, según el (Gilio, 2016); se hacía referencia al fortalecimiento institucional como un instrumento de mejoramiento de las habilidades del Estado; con este propósito se utilizaron técnicas de reingeniería, para transformar el diseño organizacional y los procesos estratégicos como respuesta a los problemas sociales. Durante la década de los noventa del siglo pasado, se pone de manifiesto una visión de la calidad con esquemas que respondían a los ajustes estructurales planteados desde la nueva gestión pública, donde se habría dado un nuevo enfoque con énfasis en

el Estado mínimo por encima del Estado de bienestar, restando importancia a su capacidad al priorizarse la participación del mercado.

Mas adelante, el fortalecimiento de la capacidad estatal se constituyó en uno de los desafíos en los países latinoamericanos, debido a la necesidad de afrontar con éxito aspectos vinculados con las nuevas formas de distribución de la riqueza. Se destaca además que la reforma gerencial fue uno de los aspectos fundamentales para mejorar la gestión. Bajo estos puntos de vista, el (PNUD, 2010) determina que la capacidad se circunscribe a las destrezas, así como al cúmulo de habilidades de las personas, las instituciones y en términos generales la sociedad que permiten el desarrollo de sus funciones, y que operativizan la resolución de problemas, la definición y alcance de sus objetivos de forma sostenible.

En igual forma, para (Gilio, 2016), en la actualidad, la capacidad de las instituciones se relaciona con la gobernanza. Para lograr adecuados márgenes de capacidad, se hace necesario el fortalecimiento de las organizaciones desde la diversidad, la pluralidad, la autonomía e interdependencia respecto a las demás entidades que forman parte del sistema. En tal virtud, la construcción de capacidad institucional tiene que ver con la promoción y creación de redes de interacción entre organizaciones de los sectores público, privado y no gubernamental. Las necesidades de construir un mejor Estado y fortalecer las capacidades de la gestión pública demandan de un conjunto de reformas que involucren entre otras cosas: la introducción de nuevas tecnologías adaptables a las estructuras y funciones; responder a los problemas públicos; formular, evaluar y rendir cuentas sobre las políticas públicas.

Para (Oslak, 2014), tener capacidad institucional equivale a contar con las condiciones para lograr objetivos a partir del uso de recursos y la conducción adecuada ante situaciones de crisis o manejo de conflictos; capacidad de los recursos organizacionales; adecuado marco

normativo y reglas de juego consistentes, reglas fiscales y solvencia financiera; estructuras y procesos organizacionales; disponibilidad de tecnologías de información y comunicación; liderazgo político y gerencia profesional; adecuado mapeo de actores. La carencia de ellos puede significar déficit de capacidad institucional.

3.1.1 Dimensiones e Indicadores de la Capacidad Institucional

Para el (CLAD, 2007); las mediciones de capacidad estatal son por naturaleza de carácter endógenas; con esta base se determina que se encuentren estrechamente relacionadas. Igualmente, Weller y Ziegler 2008, citados por el (CLAD, 2007), habría expuesto que para la elaboración de los índices de capacidad se deben tomar en consideración dos aspectos: El primero, refiere la necesidad de aplicar encuestas a expertos sobre las cuestiones referentes al entorno político; y, el segundo considera que se debe generar y utilizar información financiera relacionada con los impuestos para asegurar mejores decisiones.

Es pertinente destacar que para el (CLAD, 2007) realizar un análisis de capacidades estatales, implica establecer una comparación entre las capacidades deseadas y las existentes. Dentro de la gestión pública convergen distintos tipos, las cuales a su vez configuran una serie de factores que pueden tener impactos positivos (factores claves) o negativos (factores críticos), en el conjunto de acciones estatales. En otro sentido también se habla de la necesidad de hacer referencia a las capacidades específicas a las cuales se les configura como "dimensiones". Están directamente vinculadas con los recursos organizacionales y dentro de ellos: financieros; humanos; tecnológicos; estructurales; y, la participación ciudadana, en ella se encuentran elementos como la rendición de cuentas que garantiza una mayor transparencia de las políticas públicas. La capacidad estatal se estructura a partir de tres dimensiones: Administrativa Institucional, Política y Extractiva

o Fiscal; cada una de ellas se descompone en indicadores y subindicadores, tal como se describe en la siguiente:

Tabla 4.

Dimensiones e indicadores de la capacidad institucional

| DIMENSIONES | INDICADORES |
|-------------------------------------|--|
| ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL | <ul style="list-style-type: none"> • EMPLEO PÚBLICO, • COMPRAS Y CONTRATACIONES • DISEÑO ESTRUCTURAL |
| POLÍTICA | <ul style="list-style-type: none"> • GOBIERNO ABIERTO • GOBIERNO DIGITAL • GESTIÓN DE LA CALIDAD |
| EXTRACTIVA O FISCAL | <ul style="list-style-type: none"> • RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN Y RELACIONES CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO • AUTONOMÍA FINANCIERA • RESULTADOS FINANCIEROS • AUTOFINANCIAMIENTO • ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL • NIVEL DE COBRABILIDAD • BASES IMPONIBLES • TASA DE CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL • DERECHO (O TASA) DE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA • RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS PARA UNA MEJOR RECAUDACIÓN |

Nota: Contiene las dimensiones y los indicadores a través de los cuales se puede evaluar las capacidades institucionales Tomado de (Gilio, 2016)

Fuente: elaboración propia

3.1.2 Dimensión Administrativa Institucional

A través de esta dimensión, se plantea la posibilidad, así como la capacidad para establecer procesos administrativos de forma estandarizada; dentro de ella también se contempla la demanda de capital humano profesional para una eficiente prestación y provisión de bienes y servicios. Para (Evans;1996), el logro de la eficacia en la burocracia demanda de expertos, lo cual es factible cuando se planifiquen y se apliquen procesos de reclutamiento y selección con base de méritos que garanticen un sistema de promoción y ascensos en la carrera profesional. En tal sentido, el perfil constituye un factor clave tanto en los gobiernos nacionales como subnacionales. Esta dimensión cuenta como indicadores: El empleo público; las compras y contrataciones; y, el diseño estructural.

a) Indicador de Empleo Público

Según (Longo, 2005); el empleo público es uno de los componentes del servicio civil, que se define como un conjunto de arreglos institucionales que articulan y gestionan el empleo. Otros componentes son las normas formales e informales, la estructura de cargos, aspectos culturales a nivel interno y externo, pautas culturales, las políticas institucionales y de gestión del talento humano. A partir de estos se debe garantizar un adecuado manejo de este en el marco de una administración pública profesional al servicio del interés general. Tomando en cuenta los procesos de descentralización impulsados entre las décadas de los 70 al 90 se habría experimentado grandes afectaciones a las capacidades estatales, debido a las transferencias de funciones y responsabilidades desde los gobiernos nacionales hasta los subnacionales sin profesos contundentes de adiestramiento.

Es necesario referir que para el (CLAD, 2007); la responsabilidad primordial de los funcionarios del servicio civil es transformar lo que los órganos políticos decidan en papeles a la realidad, lo cual va a depender del nivel de desarrollo económico del gobierno, así como de la legitimidad de las acciones y del grado de consolidación de la gobernanza democrática. Se considera que esta determinación es la base para que se establezca que las personas constituyan el activo fundamental a nivel institucional; un énfasis mayor merece las personas responsables del diseño e implementación de las políticas públicas, quienes también deben enfrentar una serie de complejidades de orden técnico, político y económico.

Según la CAF, citada por el (CLAD, 2007), el empleo público en la región representa aproximadamente el 12% de la fuerza laboral y la compensación de los empleados públicos implica alrededor de una tercera parte del gasto primario, lo que equivaldría al 4%. En la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), se configuran las bases para el

establecimiento de un sistema profesional de servicio civil y la guía de principios y mecanismos para alcanzarlos, dadas las evidencias de politización del empleo público. Ha surgido la hipótesis de que un servicio civil profesionalizado implica un mayor crecimiento económico y reducción de los niveles de corrupción. De tal manera que la forma de gestionar el empleo involucra la planificación, las compensaciones, la organización del trabajo, el desarrollo, las desvinculaciones, las relaciones humanas y sociales.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) contiene algunos factores críticos que deben tomarse en cuenta en la evaluación de esta dimensión:

Tabla 5.

Factores críticos del servicio civil

| Eficiencia | Optimización de la inversión en capital humano |
|---|--|
| Mérito | Constituye las garantías de profesionalización del servicio civil, así como una medida de protección frente a la arbitrariedad y la politización. |
| Consistencia estructural del sistema de servicio civil | Constituye la solidez así como la forma como se realiza la integración del servicio civil al conjunto de estrategias del gobierno, sus procesos y su gestión directiva. |
| Capacidad funcional | Constituye el mecanismo mediante el cual se influye en el comportamiento de los servidores públicos. Estos se configuran a partir de las competencias, los incentivos de los cuales va a depender la productividad y flexibilidad del sistema. Como estrategias de verificación se utilizan al sistema de remuneraciones y la evaluación del desempeño |
| Capacidad integradora | Pretende una armonización de los intereses de los distintos actores que forman parte de la gobernanza. |

Nota: Se describen los factores críticos del servicio civil donde se identifican capacidades de eficiencia con sus variables para la optimización. Tomado de (Gilio, 2016)

Fuente: Elaboración propia

De la misma manera, se establecen componentes para el indicador de Empleo Público:

Tabla 6.

Componentes e indicador de empleo público

| | |
|---|--|
| Organización del empleo público | Se configura a partir de: Instrumentos de clasificación de perfiles; clasificación de empleados según grupos ocupacionales: permanentes, y ocasionales; regímenes de contratación; área de evaluación de perfiles; proceso de reclutamiento, selección y concursos de mérito como mecanismo de ingreso. |
| Gestión del desempeño y rendimiento | Evaluación de desempeño para servidores permanentes y altos funcionarios; sistema de control de ausentismo |
| Sistema de compensaciones e incentivos | Corresponden: los sueldos promedio; las compensaciones; y mecanismos para la liquidación de haberes |
| Sistema de promoción y formación | Se esquematiza con: El régimen de carrera administrativa, escalafones ascensos y promociones basados en méritos, desempeño y capacitación; competencias; duración de cargos y funciones; área de capacitación y gestión del talento; planes y programas de capacitación o formación continua. |
| Gestión de las relaciones sociales | Corresponden: La estrategia comunicacional; canales de comunicación; relación con los sindicatos; difusión de temas relevantes para los empleados. |

Nota: Se describen los indicadores del empleo público con su correspondiente explicación Tomado de (Gilio, 2016)

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con (Longo, 2009) existen dos factores externos trascendentales para la gestión del servicio civil: el marco jurídico y el mercado laboral. Del ámbito legal se derivan algunas restricciones que la Gestión de Recursos Humanos debe asumir en los sistemas públicos. El mercado de trabajo influye en el reclutamiento y las políticas de compensación.

b) Indicador de Compras y Contrataciones

De acuerdo con (Claudia Bernazza, Comotto, & Longo, 2014). El sistema de compras y contrataciones establece los mecanismos para regular la adquisición de insumos, bienes de capital e inversiones. Refleja la capacidad, así como las condiciones de la infraestructura para la prestación de servicios; la capacidad esta fortalecida cuando se instituyen sistemas de compras ágiles, transparentes y abiertos. Como componentes de este indicador se detallan: el plan anual de compras

y contrataciones; correspondencia entre el plan y los objetivos institucionales; existencia de un área y personal especializado; cumplimiento de plazos y resultados de los trámites; sistema informatizado; porcentaje de procedimientos adjudicados, declarados desiertos y fallidos; lista de proveedores.

c) Indicador del Diseño Estructural

El diseño organizacional se convierte en un indicador clave en la evaluación de las capacidades estatales. Según él (CLAD, 2016); para el cumplimiento de los objetivos, se demanda de una estructura que refleje las normas de creación o transformación institucional; esto asegura una mayor capacidad para transformar los objetivos en acciones y resultados concretos. Cuando los diseños estructurales son adecuados a las demandas y necesidades las organizaciones se vuelven más funcionales. Otro factor relevante en este sentido es su durabilidad, cuando se denota inestabilidad de las normas, así como de los actos administrativos se desestabilizan o se desactualizan con frecuencia las capacidades institucionales; cuando perduran por períodos más largos existe mayor nivel de eficacia en cuanto a los índices de capacidad. Los componentes de este indicador se contextualizan a partir de las siguientes estructuras al servicio de: el proyecto de gobierno local; la articulación de políticas públicas al interior del gobierno local; la carrera burocrática profesional.

3.1.3 Dimensión Política

Desde la perspectiva de Grindle 1997, citado por él (Gilio, 2016) es el componente que aporta a la construcción de capacidades estatales vinculado con las normas, reglas y procedimientos de orden político y económico mediante la cual se busca una articulación entre el Estado y los ciudadanos. Las capacidades estatales demandan de colaboradores muy bien formados y de las relaciones que deben establecerse entre actores políticos que intervienen en la gestión

pública. Con relación a esta dimensión, existen cuatro indicadores que buscan armonizar la relación entre los distintos niveles de gobierno con sus ciudadanos; de la misma manera se plantean un conjunto de herramientas destinadas al mejoramiento de la calidad de los servicios en el orden público:

a) *Indicador de Gobierno Abierto*

En base a lo expuesto por él (Gilio, 2016), se aduce que la presencia de ciudadanos más exigentes por el incremento de los niveles de formación, las condiciones mejores en el ámbito socioeconómico, así como el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, son desafíos, que demandan de la presencia de gobiernos más eficientes, inteligentes y capaces de reducir las brechas existentes entre la oferta y la demanda de servicios públicos.

Según él (Gilio, 2016), se hace indispensable fomentar y reforzar la base legal institucional que facilite la adopción de medidas para la instrumentación de estrategias como el gobierno abierto y el gobierno electrónico que permitan prevenir y controlar la corrupción, estas herramientas contribuyen además de la modernización de los servicios públicos transparentar la información. O'Donnell (2011) citado por el (Gilio, 2016) denomina a estos mecanismos como “accountability horizontal” los cuales además facilitan institucionalizar la rendición de cuentas, a lo cual se denomina la rendición de cuentas vertical. Los decisores políticos actúan de manera más diligente cuando utilizan mecanismos para acceder a las opiniones de la población de tal manera que se les facilita dar respuestas más rápidas de manera más legítima a las demandas ciudadanas.

(Gilio, 2016), define al gobierno abierto como el proceso que busca transparentar la gestión pública con estrategias de participación ciudadana, así como principios vinculados con el diseño de una gestión pública de calidad. La transparencia es un mecanismo que pretende que tanto

los ciudadanos como los funcionarios desarrollen de manera conjunta políticas públicas contundentes a solucionar los problemas de interés público.

En las últimas décadas, se postula al gobierno abierto como un nuevo paradigma que propicia la modernización del servicio público, mediante incentivos, la colaboración, la rendición de cuentas y la participación de diversos actores en la producción de valor público. Para (Gilio, 2016) al desarrollo de mecanismos que aseguren una adecuada provisión de servicios públicos, deben acompañarse estrategias para el fortalecimiento de capacidades; estas se materializan con el incremento de los niveles de confianza ciudadana, generación de compromisos mutuos y el empoderamiento tanto de los ciudadanos como de los gobiernos para lograr administraciones públicas de calidad. Por otro lado, a través del gobierno abierto se propicia la legitimación de la gestión pública generando un ambiente de confianza entre ellos.

Para (Gilio, 2016), el indicador de gobierno abierto se analiza a partir de los siguientes aspectos:

- **Transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos:** Es necesario tomar en cuenta que la información pública constituye un derecho que propicia el desarrollo de actividades para el cambio e innovación y el manejo transparente de los distintos procesos de la administración pública; lo mencionado se hace efectivo con acciones de participación ciudadana que garantizan una mayor legitimización de las políticas públicas. El manejo de datos abiertos promueve nuevos canales de comunicación, así como estrategias orientadas a la generación de información y conocimientos en el accionar público. Las TIC's promueven la generación de capacidades y el empoderamiento de los ciudadanos; los datos deben estar disponibles y accesibles a toda la ciudadanía de tal forma que se garantice la interacción entre los distintos actores.

Como indicadores de este componente se mencionan: Publicaciones de ordenanzas y resoluciones; información acerca del presupuesto; sueldos de los servidores públicos; información y procesos sobre compras y contrataciones; iniciativas para la transparencia y acceso a los datos abiertos; portales Web y volumen de datos publicados; existencia y visualizaciones de datos; Software libre y licencias para los productos y servicios de los gobiernos multinivel; acciones para la promoción y adopción de metodologías orientadas a la resolución de problemas; iniciativas de gobierno abierto; procesos para las declaraciones juradas y patrimoniales de servidores y funcionarios públicos; portal para denuncias en contra del desempeño deficiente.

- Participación y colaboración ciudadana: Para el diseño e implementación de políticas públicas es indispensable la colaboración suficiente entre los órganos de la administración pública y los actores de la buena gobernanza, entre los cuales se destacan las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado y los ciudadanos; con este propósito se establece la necesidad de generar consensos sostenibles y estables en el tiempo que garanticen la institucionalidad democrática. La participación de los ciudadanos y del sector público caminan juntos, lo cual genera un ambiente adecuado en la generación de políticas de fortalecimiento tanto en los gobiernos nacionales como subnacionales.

Como indicadores adicionales en esta dimensión se mencionan: comités consultivos; encuestas de opinión y sistemas de manejo de sugerencias de mejora y atención de reclamos; asambleas ciudadanas; jornadas de conferencias; plataformas digitales de participación ciudadana; proyectos o programas en colaboración con la comunidad.

b) *Indicador de Gobierno Digital*

Según (Gilio, 2016); a la información se la considera como uno de los recursos fundamentales, a partir de la cual se plantea desarrollar acciones de carácter estratégicas como recaudar impuestos, llevar a cabo la gestión de recursos y prestar servicios públicos. Con tales propósitos se han introducido una serie de herramientas electrónicas con las cuales se han mejorado los procesos internos y externos. Con este indicador se plantea conocer el nivel de desarrollo de las iniciativas a fin de reducir las brechas de desempeño que se encuentran en la burocracia. Como alternativas se propone la simplificación y mayor agilidad e interacción entre ciudadanos e instituciones públicas. Como estrategia final se propone el desarrollo de una administración de cero papeles. Al gobierno digital se lo define como el conjunto de procesos a través de los cuales se propone simplificar la gestión de lo público, así como la ejecución de actividades para la optimización de la información y la comunicación dentro y entre las organizaciones gubernamentales, y de los ciudadanos. Permite además instrumentar una serie de medios para el aprovechamiento de las capacidades estatales, y generar una administración que involucre las demandas ciudadanas.

Igualmente, (Gilio, 2016); expone que un factor clave para el éxito del gobierno digital es el desarrollo e implementación iniciativas orientadas al desarrollo de una cultura ciudadana para la adopción y uso de los servicios digitales. Constituye una dinámica que representa grandes desafíos para los gobiernos locales, sobre todo por las limitaciones en cuanto a los recursos que cuentan. Como señala Poggi 2013, citado por (Gilio, 2016). A nivel local, el gobierno digital es un componente clave en tanto y en cuanto permite instrumentar y mejorar la calidad de la información con la cual se procura mejorar la toma de decisiones, agilizar los tiempos para el procesamiento y entrega de bienes y servicios, esto además permite una disminución de las cargas

administrativas y el fortalecimiento de las capacidades de fiscalización, rendición de cuentas e incentivos hacia la transparencia y la participación ciudadana.

De acuerdo con (Gilio, 2016), como dimensiones del indicador y sus micros indicadores que permiten medir el gobierno digital se mencionan:

- Plataforma de servicios electrónicos; gestión y digitalización de expedientes electrónicos; volumen anual de trámites realizados; guía de trámites presenciales publicada en la página Web; trámites en línea; información sobre el estado de los trámites vía Web; sistema de autenticación de usuarios; página Web institucional; visitas anuales a sitios Web; página Web con información sobre la historia y actualidad de la ciudad; información sobre datos institucionales y de las áreas de gobierno; mapa interactivo con geolocalización; APP móviles institucionales; APP móviles a terceros con conexión provistos por la ciudad; implementación de firma digital.
- Inclusión digital: WIFI gratuito en espacios públicos; edificios y sedes municipales; tráfico promedio de conectividad; cantidad de conexiones; velocidad promedio de conexión; centros de inclusión tecnológica; sistemas educativos con conexión a banda ancha; sistemas de salud con conexión a banda ancha.
- Infraestructura tecnológica: Sedes institucionales con servicios ciudadanos a través de sistemas informáticos; redes de datos y acceso a información; sistemas propios o de terceros; cantidad de computadoras personales por empleado; promedio de antigüedad de las computadoras personales; computadoras personales con acceso a internet; centro de procesamiento de datos y personas que la ocupan; áreas destinadas a la seguridad informática; correo corporativo institucional; redes inteligentes con medición a través de sensores; diversidad de sensores

destinados al control del medio ambiente, la movilidad, la seguridad y los servicios públicos; red de servicios integrados con información en tiempo real.

c) *Indicadores de Gestión de la Calidad*

Con el propósito de asegurar la calidad en los servicios públicos, se elaboró la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (CLAD, 2008), donde se plantea adecuar la administración a principios de calidad, que orienten la gestión pública hacia resultados y el bienestar de los ciudadanos, esto implica además desplegar acciones de control para garantizar el cumplimiento de funciones a ser evaluadas a través de la rendición de cuentas.

Uno de los componentes de capacidad estatal es precisamente la gestión de servicios públicos de calidad, que debe impulsarse para alcanzar una mejora continua en los organismos públicos a través de principios de equidad, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos. Para su medición se adoptan medidas como índices de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos según los objetivos establecidos. Es necesario que con este propósito se desplieguen acciones que involucre la participación de los servidores públicos, llevando a cabo acciones de trabajo con responsabilidad que deben evaluarse periódicamente. Se convierten en insumo para el mejoramiento de la gestión. Como dimensiones e indicadores de la calidad, se describen:

- Liderazgo: Acciones de liderazgo e innovación; consiste y relacionar los valores con los demás elementos del marco filosófico institucional como la misión, la visión y las demandas y expectativas de los ciudadanos; asignación de recursos destinados a la gestión y sistema de la calidad; despliegue de estrategias orientadas al apoyo de la gestión de la calidad y la mejora continua; equipo asignado a la dirección del sistema de calidad, así como sus intervenciones; planificación a largo plazo; mecanismos utilizados para la difusión de las políticas, objetivos y metas de la calidad; monitoreo de la gestión de la calidad ; determinación y participación en

comités o comisiones de trabajo sobre calidad; relaciones con destinatarios y proveedores; despliegue y control estadístico de la satisfacción de los usuarios; tiempos de respuesta y atención a las demandas ciudadanas.

- **Orientación al cliente:** en primera instancia es necesario se identifiquen a los destinatarios así como sus necesidades y expectativas; evaluación de los niveles de satisfacción y sus resultados; aplicación de mecanismos para la obtención de información sobre la prestación de servicios y de participación ciudadana; atención de quejas, reclamos y sugerencias; mecanismos aplicados en el reclutamiento selección y capacitación de servidores destinados a la atención ciudadana y cartas compromiso sobre sus responsabilidades.
- **Participación del personal:** constituyen un conjunto de métodos que facilitan la contribución de los servidores públicos al logro de las metas relacionadas con la calidad; incluye los mecanismos utilizados para propiciar mejores relaciones entre el personal y los usuarios de servicios públicos; métodos para impulsar la participación del personal en los procesos de calidad; mecanismos de medición de la participación del personal en el sistema de gestión de la calidad; difusión al personal de las metas, objetivos y resultados.
- **Sistemas de Información:** Determinación de las fuentes de información utilizadas para la planificación administración y evaluación de los procesos de gestión; evaluación de criterios aplicados en la selección de datos; mecanismos de protección, consistencia, oportunidad y validez de los datos; metodologías para la recolección de datos e información; herramientas para el análisis de datos; generación de valor agregado sobre la información correspondiente a los procesos de gestión.
- **Planificación estratégica:** establecimiento del marco filosófico institucional entre estos, la visión, misión, valores y objetivos estratégicos; utilización de los datos obtenidos del

diagnóstico institucional, del FODA, o la información proporcionada por la institución o benchmarking; evaluación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; proceso de planificación estratégica; desarrollo de planes operativos a partir de la planificación estratégica; integración e interrelación de los planes operativos sectoriales; definición de metas en los planes operativos y adecuación con los objetivos de calidad; descripción detallada de los presupuestos.

- Monitoreo y evaluación de la calidad: Identificación de los procesos de calidad; introducción de requisitos de calidad de los usuarios en el diseño; participación de los responsables en las actividades de mejoramiento continuo; medición frecuente de los resultados de los procesos; administración y uso de los registros relacionados con los procesos; procedimientos para la incorporación de nuevos productos o servicios que incorporen las demandas y expectativas de los usuarios; frecuencia con la que se realiza la verificación del cumplimiento de objetivos; mecanismos de determinación y enmienda de errores; instrumentación de acciones correctivas; comunicación de cambios a nivel de todas las unidades responsables de los procesos; monitoreo y evaluación de la calidad de los productos, servicios y procesos relacionados con los proveedores; definición de la cantidad óptima y perfil de los proveedores; evaluación del cumplimiento de los objetivos del sistema de calidad; difusión y comunicación de las evaluaciones a las áreas involucradas; evaluación de indicadores y resultados relacionados con las necesidades y expectativas de los ciudadanos o usuarios; diseño de estándares e indicadores de expectativa y satisfacción de los destinatarios; tableros de mando destinados al monitoreo y evaluación; uso de los resultados de evaluación de las necesidades y nivel de satisfacción de los usuarios ; aplicación de modelos estadísticos para el monitoreo de la efectividad de los sistemas de calidad; sistemas de gestión aplicados.

3.1.4 Dimensión Extractiva o Fiscal

De acuerdo con (Gilio, 2016); dentro de esta dimensión se evalúa la capacidad de las entidades del estado para obtener los recursos necesarios que les permitan adquirir y generar bienes y servicios destinados al consumo interno y de los ciudadanos. En este sentido, y para el análisis de esta dimensión es necesario tomar en cuenta el conjunto de normas así como la legislación que determina el campo de actuación y la forma como deben acceder a dichos recursos.

Existe la tendencia a creer que quienes mejor conocen las necesidades e intereses de los ciudadanos, sobre todo aquellos que están asentados en sus correspondientes jurisdicciones territoriales son los gobiernos locales debido a sus interacciones directas y cotidianas. En tal sentido deberían responder a las demandas sociales que les aqueja. Dadas una serie de limitaciones sobre todo financieras no han podido responder y por tanto esta situación ha revertido en su contra. Existen múltiples limitaciones que influyen en el desarrollo y gestión y por tanto en la satisfacción de las necesidades de la población. Estos obstáculos se vinculan con la dependencia presupuestaria de la administración central y de las decisiones políticas del gobierno.

Como indicadores y micro indicadores que contribuyen a la evaluación de la dimensión fiscal o extractiva se mencionan los siguientes:

Tabla 7.

Indicadores de la dimensión fiscal extractiva

| | |
|---|---|
| Distribución de los recursos recaudados | Impuestos; transferencias; disciplina fiscal |
| INDICADOR AUTONOMÍA FINANCIERA | |
| Proporción de los recursos corrientes de los municipios que corresponden a conceptos de recaudación propia | Descentralización impositiva; desconcentración de tributos; tasas, derechos, y contribuciones; convenios con agencias de recaudación provincial y/o nacional; formulación presupuestaria; organización de la descentralización operativa de la gestión, ejecución de obras y servicios. |
| INDICADOR RESULTADO FINANCIERO | |
| Diferencia entre el total de recursos, corrientes y de capital, disponibles por los gobiernos municipales y el total de sus gastos, tanto corrientes como de capital. | |
| INDICADOR: AUTOFINANCIAMIENTO | |
| Relación entre los recursos propios: | tasas, derechos, contribuciones, impuestos, regalías, multas, ventas de bienes y servicios, y los gastos corrientes: personal, bienes no durables, servicios, intereses de la deuda y transferencias corrientes |

| |
|---|
| INDICADOR: COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL |
| Peso real de los impuestos, regalías, tasas, derechos y contribuciones en la recaudación |
| INDICADOR: NIVEL DE COBRABILIDAD |
| Monto de la tasa de servicios generales o su equivalente; comprende los cobros asociados a la prestación de los servicios de alumbrado público, barrido de calles, limpieza y conservación de la vía pública, así como la recolección, transporte, tratamiento y disposición de los residuos sólidos domiciliarios. Comparado con lo efectivamente recaudado se obtiene el nivel de cobrabilidad |
| INDICADOR: BASES IMPONIBLES |
| Ingresos brutos, cantidad de empleados en relación de dependencia, superficie. |
| INDICADOR: TASA DE CONSERVACIÓN DE LA RED VIAL MUNICIPAL |
| Cobro por la prestación de servicios de conservación, reparación y mejora de calles y caminos municipales |
| INDICADOR: DERECHO (O TASA) DE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA |
| Cargo a la publicidad y la propaganda que se realiza en la vía pública |
| INDICADOR: RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS PARA UNA MEJOR RECAUDACIÓN |
| Guarda relación con los requisitos que se demandan de los ciudadanos en relación con los servicios así como los beneficios que reciben, todos ellos están encaminados al mejoramiento de las recaudaciones así como el pago de impuestos, incluyen también sistemas de puntuación por ser buenos contribuyentes; descuentos por sus pagos anticipados o por hacer uso de sistemas de pago con débitos automáticos o el uso de los servicios electrónicos; también se exigen como requisitos no adeudar a las entidades públicas para acceder a cierto tipo de prestaciones, Finalmente se realizan algunos sorteos con los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones. |

Nota: indicador: régimen de coparticipación federal y relación con los otros niveles de gobierno. Tomado de (Gilio, 2016)

Fuente: elaboración propia

Una vez expuesto el marco de referencia y las dimensiones del modelo se evidencia de que el objeto de estudio no reúne las mínimas condiciones para la realización del diagnóstico y por tanto resultaría compleja su instrumentación; en este sentido se hace alusión a lo mencionado (Oszlak, 2014), quien refiere que tener capacidad institucional significa poseer el potencial para lograr objetivos y resultados a partir de la aplicación de determinados recursos y las condiciones exitosas para el manejo y superación de restricciones derivadas del contexto operativo de la institución. Por el contrario, la ausencia y disponibilidad de recursos humanos como de materiales, tecnologías de gestión apropiadas, marco normativo explícito, estructuras y procesos bien diseñados, coordinación interinstitucional y manejo profesional de la carrera de funcionarios, pueden entenderse como déficit de calidad institucional.

3.1.5 Sistema Nacional Descentralizado de Planificación

En lo referente al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), (Constitución de la República del Ecuador, 2008), tiene a su cargo la organización de la planificación para el desarrollo; sus objetivos son: determinar los lineamientos y políticas que

orientan al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. Orgánicamente forman parte del Consejo Nacional de Planificación: los distintos niveles de gobierno central y seccionales; la representación ciudadana; y, la Secretaría Técnica de Planificación, que ejerce la coordinación.

El Consejo Nacional de Planificación (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010), está integrado por: El presidente de la República que lo preside con voto dirimente; cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, (uno por cada nivel); siete delegados de la Función Ejecutiva; el secretario nacional de Planificación y Desarrollo; cuatro representantes de la Sociedad Civil; el presidente del Consejo de Educación Superior. Según la normativa, lo integran dieciocho miembros con voz y voto. Por disposición expresa (Código Orgánico Administrativo, 2017), los órganos colegiados deben conformarse por un número impar y con mínimo de tres; en este caso no se aplica esta disposición, afectando a la toma de decisiones. El ejecutivo está representado por nueve miembros más el voto dirimente, con lo cual se cooptarían los procesos, prevaleciendo sus decisiones sobre la sociedad civil y los gobiernos autónomos descentralizados. Esta situación afectaría a la planificación y la descentralización. Es más crítica cuando aún no se han integrado los Gobiernos Autónomos Regionales y por tanto no existe su representación.

En el proceso de planificación participan también los Consejos Sectoriales de Planificación (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010), integrados por: La máxima autoridad del ejecutivo local, autoridad que convoca y lo preside con facultades dirimentes; un representante del legislativo local; el servidor público responsable de la planificación del gobierno autónomo descentralizado; tres funcionarios del órgano de gobierno designados por la máxima autoridad ejecutiva; tres representantes de la ciudadanía acreditados a través del sistema de participación ciudadana ; y, un representante del gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; un

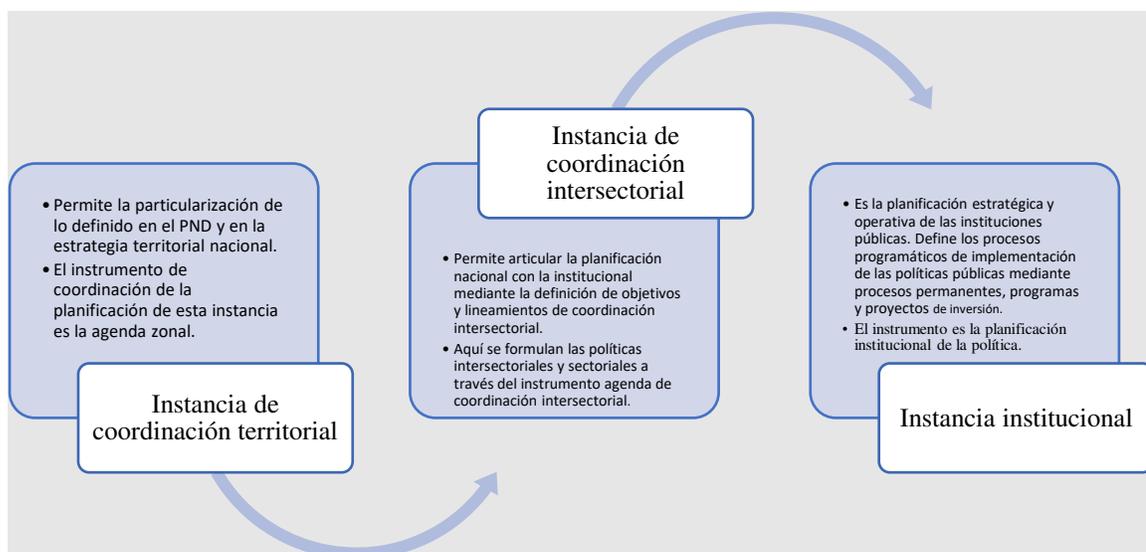
representante municipal en el caso de las provincias. En los gobiernos parroquiales rurales se conforman por: El presidente de la Junta Parroquial; un representante de los vocales; un técnico ad honorem o servidor designado por su presidente; y tres representantes de la instancia de participación ciudadana.

Asimismo, los consejos locales de planificación son responsables de la formulación de los planes de desarrollo, como de determinar las políticas locales y sectoriales. En su estructuración debe considerarse al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía, designados por las instancias locales de participación.

A nivel parroquial y con menor recurrencia en el ámbito municipal las representaciones de la ciudadanía, si bien es cierto tienen conocimientos relacionados con la realidad de sus territorios, presentarían limitaciones en cuanto a los procesos técnicos: Vale recomendar que para que sus aportes sean significativos se determine un perfil básico y en caso de existir limitaciones en este sentido se emprendan procesos de capacitación específicos.

Ilustración 15.

Sistema de articulación de competencias



Nota: Para garantizar la articulación de este sistema se han reconocido tres instancias de coordinación territorial (CEPAL, 2016)

Fuente: elaboración propia

En cuanto a las funciones de los Consejos de Planificación (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010) se acotan las siguientes: Participar en la formulación de los planes y determinar sus prioridades para el desarrollo; velar por la coherencia con los demás planes de los niveles de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo; verificar la relación de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión; velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos; conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y, delegar la representación técnica ante la asamblea territorial. Para la aprobación de los planes es necesario el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo. En caso de que no existiere esta votación, se aprueba con la mayoría simple en una nueva sesión. Cada gobierno autónomo descentralizado tiene la obligación de publicar y difundir los planes y actualizarlos al inicio de cada gestión. Son referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión.

También el (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010) dispone que en la construcción de los PDOT se debe tomar en cuenta los siguientes criterios: A nivel provincial se refiere definir el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, que adicionalmente debe tenerse como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. En lo cantonal, para la regulación del uso y ocupación del suelo debe determinarse la localización de todas las actividades desarrolladas en el territorio con las disposiciones normativas establecidas para el efecto; con base a las regulaciones estipuladas deben ejecutar el control y sanción. En cuanto a la gestión y administración del territorio en las parroquias rurales, las juntas parroquiales deben circunscribirse a los modelos territoriales provinciales y cantonales y

regionales en caso de que llegasen a existir. Cuando se hace el análisis de la estructura de los planes de ordenamiento territorial se observa que los mismos incorporan algunos componentes (biofísico, sociocultural, económico productivo, asentamientos humanos, político institucional); asumiendo que de esta forma responden a la disposición legal, cuando en definitiva la orientación y el entendimiento de los modelos tiene una interpretación distinta.

En los planes de ordenamiento y desarrollo territorial de los gobiernos provincial, municipales y parroquiales se observa un despliegue de sus proyectos objetivos y estrategias de arriba hacia abajo, esto es desde el plan nacional hacia los niveles descentralizados, sin la debida atención a las necesidades locales. Se ha identificado poca relación entre el plan de desarrollo provincial y los municipales, así como limitaciones en el mismo sentido entre el municipio con los planes parroquiales, pese a que las competencias concurrentes determinan esta vinculación. Es indispensable la articulación horizontal para la cooperación mediante acciones de cogestión, convenios y mancomunidades.

Se hace compleja la continuidad de los planes de gobierno seccional cuando por disposición legal (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, 2009); las elecciones para las autoridades legislativas y ejecutivas de los gobiernos autónomos descentralizados se realizan cada cuatro años y no son concurrentes con las elecciones nacionales. Los planes contienen información amplia de cada una de sus jurisdicciones y se destaca la formalidad en su configuración y estructura. Uno de los riesgos para el desarrollo son los bajos niveles de cumplimiento de los objetivos y metas que se truncan por los cambios políticos de cada dos años sea en el gobierno que propone nuevos planes y estos deben actualizarse en cada GAD o por las renovaciones de autoridades legislativas y ejecutivas en cada jurisdicción subnacional; estas afectaciones, además de ser contrarias a las disposiciones de la carta magna que sostiene la

necesidad de una planificación de largo plazo, es distinta al COPLAFIN (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) donde se determina que al inicio de su gestión el presidente de la República debe presentar el plan de desarrollo para conocimiento y aprobación del Consejo de Planificación. La Planificación Nacional, a partir del 2013 al 2025, consta de los siguientes objetivos:

Tabla 8.

Objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo

| OBJETIVOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 2013-2025 | | | |
|--|--|--|--|
| OBJ. | PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013-2017 | PLAN TODA UNA VIDA 2017-2021 | PLAN DE CREACIÓN DE OPORTUNIDADES 2021-2025 |
| 1 | Consolidación del Estado democrático y construcción del poder popular; | Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas | Incremento y fomento, de las oportunidades de empleo y condiciones laborales. |
| 2 | Igualdad, cohesión, inclusión, equidad social y territorial en la diversidad | Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas | Impulso de un sistema económico que fomente el comercio exterior, turismo, atracción de inversiones y modernización del sistema financiero nacional. |
| 3 | Mejoramiento de la calidad de vida de la población | Garantizar los derechos de la naturaleza | Fomento de la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero, bajo el enfoque de la economía circular. |
| 4 | Fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la ciudadanía | Consolidación de la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización | Garantizar la gestión de las finanzas públicas de manera sostenible y transparente. je Social |
| 5 | Construcción de espacios de encuentro común y fortalecimiento de las identidades nacional, diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad | Impulso de la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria | Protección de las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social. |
| 6 | Consolidación de la transformación de la justicia y fortalecimiento de la seguridad integral | Desarrollo de capacidades productivas y entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural | Garantizar el derecho a la salud integral, gratuita y de calidad. |
| 7 | Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global; | Incentivo de una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía | Potenciar las capacidades de la ciudadanía y promover una educación innovadora, inclusiva y de calidad en todos los niveles |
| 8 | Consolidación del sistema económico social y solidario de forma sostenible; | Promoción de la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social | Generación de nuevas oportunidades y bienestar para las zonas rurales, con énfasis en pueblos y nacionalidades. |
| 9 | Garantizar el trabajo digno | Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente el país en la región y el mundo | Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos. |
| 10 | Impulso de la transformación de la matriz productiva | | Garantizar la soberanía nacional, integridad territorial y seguridad del Estado. |
| 11 | Aseguramiento de la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica; | | Conservación, restauración, protección y uso sostenible de los recursos naturales. |

| | | | |
|----|--|--|---|
| 12 | Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana. | | Fomento de modelos de desarrollo sostenibles con medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. |
| 13 | | | Promoción de la gestión integral de los recursos hídricos. |
| 14 | | | Fortalecimiento de las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía. |
| 15 | | | Fomento de la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción. |
| 16 | | | Promoción de la integración regional, la inserción estratégica del país en el mundo y garantizar los derechos de las personas en situación de movilidad humana. |

Nota: Presentación y comparación de los objetivos de la planificación correspondientes a los periodos presidenciales **2013-2017, 2017-2021 y 2021-2025**

Fuente: elaboración propia

Como se puede corroborar no existe una articulación a una agenda país y en cada gobierno se plantean objetivos distintos. No se puede hablar tampoco de una congruencia con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que fueron planteados en el año 2012 en la Agenda 2030 por la Organización de las Naciones Unidas con el fin de estructurar una agenda común sobre temas relacionados con los retos ambientales, políticos y económicos a nivel mundial. Este plan de acción, que tiene como lema “no dejar a nadie atrás”, marcó el rumbo del desarrollo mundial (INEC, 2017).

Cabe mencionar, además que, cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos años. Los 17 ODS se encuentran interrelacionados, es decir, el éxito de uno afecta el de otros; sustituyeron a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) adoptados en el año 2000 para abordar la pobreza, el hambre, prevenir enfermedades mortales y mejorar el aprendizaje impartido a todos los niños, entre otras prioridades de desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo Social, de acuerdo con (INEC, 2017).son: Fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura;

reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia, e instituciones sólidas; alianzas para lograr los objetivos.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados han realizado ajustes a sus PDOT, tratando de alinearlos a los objetivos de los planes nacionales de desarrollo desde el 2013 hasta el 2021; sin embargo, aún no existe alineación entre el Plan Nacional “Creando Oportunidades” vigente del 2021 al 2025 patrocinado por el gobierno de Guillermo Lasso y los actuales planes locales.

En cuanto al fortalecimiento institucional, es menester destacar que los planes de desarrollo contienen lineamientos relacionados con este tema de estudio; en tal sentido se detallan estos planteamientos:

- a) El Plan Nacional del “Buen Vivir” 2013-2017, refiere que la eficiencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados depende de sus estructuras administrativas y las capacidades operativas, las cuales a su vez se consideran como escenarios propicios para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, Otro aspecto que toma en cuenta es la capacidad de los GAD’s para generar los recursos para la sostenibilidad y ejercicio de sus competencias. Se plantea que la capacidad de asociatividad permite mejorar la gestión ya que favorece la integración territorial en mancomunidades y/o empresas mancomunadas. Este es un mecanismo que ha permitido desarrollar niveles óptimos de eficiencia, cuando existe una fragmentación excesiva de los gobiernos locales o cuando en la prestación de servicios se requiere de economías de escala para su provisión sin importar las trabas administrativas
- b) EL Plan Nacional “Toda una Vida” 2017-2021 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, 2017) plantea como política: Fortalecer las capacidades de los

Gobiernos Autónomos Descentralizados para el cumplimiento de los objetivos nacionales, la gestión de sus competencias, la sostenibilidad financiera.

- c) El Plan de “Creación de Oportunidades” (Secretaría Nacional de Planificación, 2021) plantea que existen dos grandes temas concernientes a la articulación territorial: por una parte, la desconcentración y descentralización, y por otra, la gobernanza colaborativa. En cuanto a la primera y en el contexto de las capacidades institucionales bosqueja: fortalecer las competencias técnicas e institucionales de los distintos niveles de gobierno para el mejoramiento de la gestión y la articulación con la planificación territorial. En referencia a la segunda, propone: Incentivar la participación ciudadana en el ciclo de la política pública, y desarrollar estrategias de colaboración con los diferentes niveles de gobierno; garantizar la articulación, integración y coordinación de acciones intersectoriales de instituciones públicas de la función ejecutiva y los GAD’s, para la planificación e intervención efectiva en territorio; fortalecer los esquemas de gestión compartida entre GAD para el ejercicio de las competencias descentralizadas.

3.2 Modelos de Diagnóstico de Capacidad Institucional

A efectos de determinar una metodología apropiada para el diagnóstico de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se hace una revisión de varios modelos y en ese sentido (Morán, 2007), hacer referencia a: El Marco Lógico (EML); El Método de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP); El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI); El Método de Manejo del Ciclo del Proyecto (PCM); El Método de Manejo del Ciclo del Proyecto (PCM).

- a) Marco Lógico (EML); desarrollado por la Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo Internacional (USAID); siendo adoptado el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la formulación de proyectos. Fue reconocido por la eficiencia en la determinación de insumos físicos, financieros, de personal, actividades y resultados físicos. Sin embargo, ha sido cuestionado por la poca importancia en la evaluación de objetivos de desarrollo, beneficiarios y factores externos determinantes para el éxito o fracaso de los proyectos. (Morán, 2007)

- b) El Método de Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP); desarrollado por la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), incorpora el concepto de planificación participativa en el proceso analítico para conformar el Marco Lógico. (Morán, 2007)
- c) El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) desarrollado por Alain Tobelem, como consultor del Banco Mundial (BIRF), durante la década de los 80. Se ha aplicado en numerosos países y en diferentes tipos de proyectos, particularmente en América Latina. (Morán, 2007)
- d) El método de Manejo del Ciclo del Proyecto (PCM) desarrollado por la Fundación para los Estudios Avanzados sobre Desarrollo Internacional (FASID), para la Agencia de Ayuda para el Desarrollo de Japón (JICA), sobre la base del ZOPP, haciéndolo más aplicable en todas las etapas del proyecto; sobre todo en el monitoreo y evaluación. (Morán, 2007)

Con estas bases se presenta un cuadro con las fases de cada uno de los modelos:

Tabla 9.*Metodologías para el Diagnóstico Institucional*

| SADCI | EML | ZOPP | PCM |
|---|--|---|---|
| 1. Objetivo general de desarrollo del proyecto u Organización. 2. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada 3. Actividades y recursos de cada objetivo. 4. Tareas de cada actividad. 5. Mapa de relaciones interinstitucionales. 6. Identificación de los déficits 7. Estrategia para superar la brecha de capacidad | 1. Análisis de la participación 2. Análisis de problemas 3. Análisis de objetivos 4. Análisis de alternativas 5. Identificación de elementos principales del proyecto (objetivos, productos, actividades, insumos). 6. Factores externos. 7. Indicadores | 1. Análisis de la participación 2. Análisis de problemas 3. Análisis de objetivos 4. Análisis de alternativas 5. Matriz de planificación proyecto (objetivos, resultados, actividades). 6. Supuestos o factores externos. 7. Indicadores verificables objetivamente. 8. Fuentes de verificación. | 1. Análisis de los actores involucrados 2. Análisis de problemas 3. Análisis de objetivos 4. Selección de alternativas 5. Diseño matriz del proyecto (objetivos, resultados, actividades, insumos, supuestos). 6. Supuestos 7. Revisión de la matriz del proyecto (eficiencia, efectividad, pertinencia y sostenibilidad). 8. Plan de operaciones. |

Nota: Se presenta una estructura de cada uno de los modelos de diagnóstico institucional a efectos de determinar el más apropiado a los fines del diseño del modelo de fortalecimiento institucional.

Fuente: (Morán, 2007, pp. 5,6)

De las metodologías revisadas y de acuerdo con la estructura y sus propias particularidades, se estima más apropiada la metodología SADCI; por cuanto no solo permite evaluar proyectos en particular sino una organización, con énfasis en el fortalecimiento institucional. No se hace más alusión al marco lógico ya que cuatro de los componentes del SADCI (Objetivo general del proyecto u organización analizada, objetivos particulares de cada componente o la organización analizada, actividades o subcomponentes de cada objetivo, tareas de cada actividad o subcomponente) guardan una relación muy estrecha.

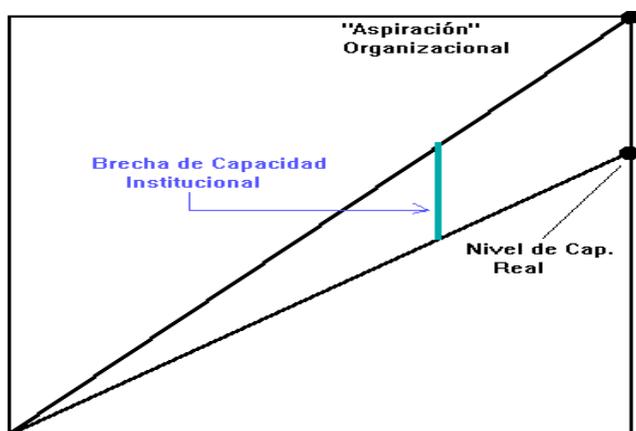
3.2.1 El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional.

Según (Oszlak & Orellana, 1981); la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional), permite realizar la evaluación de la capacidad de las organizaciones; así como, identificar obstáculos y debilidades para establecer acciones y planes necesarios orientados al mejoramiento de la gestión organizacional. Toma como referencia el análisis del fortalecimiento institucional para asegurar el éxito de un proyecto; también puede aplicarse en el

conocimiento de los déficits en la gestión rutinaria y evaluar los resultados de un programa o proyecto. El producto principal es la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional (DCI); sus posibles causas; y la formulación de Componentes de Desarrollo Institucional (CDI). Su accionar se ilustra en el siguiente gráfico, donde se puede observar que las organizaciones tienen unas aspiraciones, las cuales se encuentran por encima de sus capacidades reales y que existe una franja conocida como brechas de capacidad institucional que les separa. Entre lo que las organizaciones planean y lo que consiguen, existen obstáculos que impiden la realización de sus procesos.

Ilustración 16.

Brechas de capacidad institucional

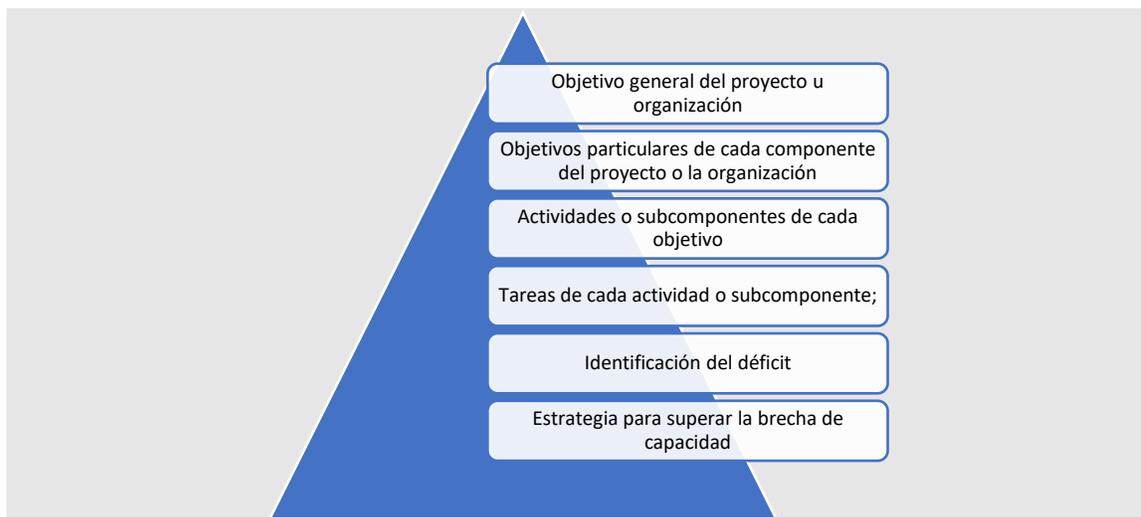


Nota: Se establece la relación que existe entre la aspiración organizacional y el nivel de capacidad real, existiendo entre ellas una separación que se da por las brechas de capacidad institucional. Tomado de (Oszlak & Orellana, 1981, p. 3)

Así mismo, para (Oszlak & Orellana, 1981), la estructura del SADCI, se integra a partir de la identificación de las siguientes categorías:

Ilustración 17.

Estructura del SADCI



Nota: Se presenta la estructura en orden jerárquico de cada uno de los componentes de la metodología SADCI

Fuente: elaboración propia

Su análisis sistemático permite formular un componente o plan de desarrollo institucional. De acuerdo con (Oszlak & Orellana, 1981); el objetivo general plantea un estado de cosas que se pretende alcanzar con el proyecto, las cuales puede ser inexistentes o poco satisfactorias. Deben desagregarse en un conjunto de objetivos particulares que contemplen las diferencias específicas de cada uno del componente del proyecto. Dado que la metodología requiere evaluar la capacidad de las organizaciones y agencias ejecutoras, éstos deben cuantificarse a efectos de medir y evaluarlos. Los objetivos particulares refieren un conjunto de acciones a ser encaradas para lograr el objetivo general; en su formulación se debe incluir indicadores cuantitativos, cualitativos y cronológicos:

Ilustración 18.

Componente de los indicadores

| Indicadores cuantitativos: | Indicadores cualitativos: | Indicadores cronológicos: |
|---|---|---|
| ¿Qué bienes o servicios? ¿Cuál es su magnitud? ¿Con qué intensidad? ¿A quiénes alcanzarán? | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Para qué? • ¿Quiénes se perjudicarán? • ¿Quiénes serán los usuarios, clientes o beneficiarios? | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuándo o con qué frecuencia se esperan los resultados? |

Nota: Para la formulación de los indicadores se deben modular a partir de las interrogantes expuestas para cada uno de ellos. Tornado de (Oszlak & Orellana, 1981);

Fuente: elaboración propia

De los objetivos particulares, a su vez, se desprenden las actividades, conocidas como componentes o subcomponentes; que permiten entender la manera como se combinan los recursos del proyecto para lograr el efecto o impacto buscado.

Adicionalmente, para (Oszlak & Orellana, 1981); los objetivos específicos se logran cuando todas las actividades en las que se desagregan se cumplen de manera exitosa; a su vez estas se descomponen en tareas, las cuales representan el menor nivel de desagregación. Los objetivos y actividades representan lo que el nivel político quiere conseguir al final del período (los objetivos específicos); los recursos disponibles para realizarlos (organizados en actividades), las tareas son las acciones, asignadas a una agencia o individuo responsable, con fecha de finalización precisa y un producto intermedio concreto; y, qué acciones son necesarias, quién las llevará a cabo y cuándo se realizarán para asegurar el uso eficiente de los recursos.

Del mismo modo, para (Oszlak & Orellana, 1981); la cadena de jerarquía que va desde los objetivos hasta los subcomponentes o tareas es muy importante, debido a que permiten evaluar con mayor eficiencia cada uno de los componentes de un proyecto u organización, sobre todo los aspectos relacionados con la factibilidad y la viabilidad. Entiéndase por factibilidad a la probabilidad de obtener los resultados planteados en el objetivo; mientras que a través de la viabilidad se garantiza la sostenibilidad de un proyecto en el tiempo, una vez que este concluye

o cuando se han definido las competencias institucionales. Además, con el SADCI se pueden identificar un conjunto de situaciones que deben resolverse para que las tareas y actividades identificadas en detalle se ejecuten. Si durante su desarrollo, estas se ven afectadas por alguna circunstancia de naturaleza especial, se menciona que existe un déficit de capacidad que impide o dificulta su conclusión y por ende afecta la realización del objetivo del que depende. El detalle en la formulación e identificación de las tareas permite establecer su nivel de criticidad.

3.2.2 Captura y procesamiento de la información

A continuación (Oszlak & Orellana, 1981); explica que la captura de la información es un elemento clave que permite obtener datos válidos y confiables; este proceso involucra el uso de cuestionarios con los que se plantea obtener datos sobre: Los objetivos específicos; indicadores cuantitativos; impacto esperado; y, beneficiarios.

Las actividades permiten descomponer los objetivos específicos en operaciones más concretas, cuyos resultados son de mayor verificabilidad. Para el nivel máximo de detalle de las actividades, se plantean los siguientes elementos: Descripción de la actividad; código de la tarea; descripción de la tarea; producto esperado; fecha de conclusión, unidades responsables; determinación del déficit de capacidad, que se identifican a partir de problemas en la ejecución de tareas. Si éstas no se encuentran detalladas al máximo, es probable que escondan problemas u obstáculos de diferente gravedad.

3.2.3 Tipos de déficit de capacidad institucional

En efecto, para (Oszlak & Orellana, 1981); aquellos obstáculos que impiden la ejecución de las tareas constituyen el déficit en el sentido que representa una brecha entre lo que se plantea en la tarea y lo que se afirma o se desea hacer; debe identificarse y ponderarse. Las acciones que se proponen para cerrarlas no pueden confundirse con el objetivo del proyecto sino como eventos

a partir de los cuales se busca transformar los insumos en resultados. Estas tareas son sólo instrumentales al objetivo del proyecto; por tanto, deben considerarse como un componente adicional al fortalecimiento institucional. En ciertas ocasiones se transforma en una condición muy relevante, sobre todo si no existen esfuerzos que procuren el fortalecimiento, lo cual afecta al logro del objetivo general. Estas brechas de capacidad no responden exclusivamente a factores intra organizacionales; pueden también deberse a restricciones contextuales o estructurales frente a las cuales la organización no está en condiciones de efectuar cambios:

Ilustración 19.

Déficit de capacidad institucional



Nota: Contiene los diferentes factores que provocan problemas a nivel de tareas.

Fuente: elaboración propia

- a) Déficits relacionados con leyes, normas y, en general, “reglas de juego”. - Para (Oszlak & Orellana, 1981), uno de los inconvenientes por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas son trabas normativas, que impiden la ejecución de ciertas acciones; así como, vacíos jurídicos que no permiten realizarlas. En este contexto también se consideran factores culturales o pautas de interacción socialmente aceptadas, que constituyen restricciones o condicionamientos.

- b) Déficit vinculados con relaciones interinstitucionales. - En este mismo sentido, (Oszlak & Orellana, 1981) suponen la existencia de casos de competencias superpuestas, así como las necesidades de colaboración interinstitucional, que al no ser cubiertas limitan sus cursos de acción. Este análisis permite determinar cuáles son las necesidades de acción que dependen de compromisos de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las tareas.
- c) Déficit relacionado con la estructura organizacional y distribución de funciones. - También (Oszlak & Orellana, 1981), afirman que la estructura organizacional permite identificar y establecer las unidades organizativas responsables del cumplimiento de las tareas. En ocasiones, una misma tarea requiere el concurso de varias unidades de manera simultánea. Es posible que esta distribución no sea óptima; o que la unidad responsable no exista formalmente. El relevamiento de estos hechos suministra indicadores sobre la situación organizativa interna.
- d) Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras. -Así mismo para (Oszlak & Orellana, 1981), se establece una relación entre la cantidad de recursos que disponen las organizaciones y sus necesidades.
- e) Déficit relacionado con políticas de personal y sistemas de recompensas. - Adicionalmente, (Oszlak & Orellana, 1981), las políticas de personal en general y de remuneraciones en particular son muy relevantes. Cobran singular importancia en los agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas dentro de la organización.
- f) Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto. - Finalmente, para (Oszlak & Orellana, 1981), a través de este déficit, se trata de evaluar la capacidad individual de las personas responsables de la

implementación de las tareas; además de establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si éste es suficiente; lo mismo que el nivel de información que maneja; su motivación y habilidades.

3.2.4 Procedimiento para la detección de DCI

En base de lo descrito por (Oszlak & Orellana, 1981), a partir de la identificación de las posibles fuentes de déficit por cada actividad y tarea descritas en el Formulario C; se emplean planillas para cada tipo de DCI. Tal como lo refieren los formularios D1 a D6, en los cuales se registran los hechos o situaciones, existentes o previstos, que podrían comprometer la suerte del proyecto. (anexo 1 [DÉFICIT DE CAPACIDAD.xlsx](#))

Cada vez que se identifique una tarea cuya ejecución no parece factible por la existencia de un DCI, se registrará tal circunstancia en el respectivo formulario, indicando la naturaleza del problema y su gravedad con su rango de factibilidad que tienen valores de 1 a 5; donde 5 significa que no se prevén problemas para ejecutar la tarea y 1 equivale a la virtual imposibilidad de realizarla. Los valores intermedios de 4, 3 y 2 corresponden a niveles decrecientes de factibilidad.

Bajo los enfoques antes mencionados se realiza en análisis del déficit por cada uno de los GAD. En primera instancia se presenta las matrices con los correspondientes componentes: Codificación de programas, procesos y tareas; descripción del déficit, con sus impactos negativos; y, la gravedad de estos. En el Formulario E1: se presenta la consolidación de DCI relativos a falta de capacidad institucional no relacionados con capacidades individuales y Formulario E2: contiene la consolidación de DCI relativos a la capacidad individual.

Tabla 10.*Escala de valoración DCI*

| Muy alta | Alta | Mediana | Baja | Muy baja |
|----------|------|---------|------|----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Nota: Esta matriz ejemplifica las variables cualitativas y cuantitativas que se utiliza para medir los déficits de capacidad.

Fuente: elaboración propia

3.2.5 Mapa de Relacionamento Interinstitucional

Según (Oszlak & Orellana, 1981), de acuerdo con la naturaleza de los componentes del proyecto, los actores pueden desempeñar roles diferentes y llevar a cabo tareas que requieran su mutua interacción, cooperación y responsabilidad común en la producción de resultados. Por lo tanto, resulta importante determinar cuál es el mapa que describe el conjunto de roles y relaciones entre dichos actores para cada uno de los componentes del proyecto, tanto el de la situación previa al proyecto como de la esperada a partir de los nuevos roles que surjan de él. No se trata de un organigrama, por cuanto el mapa no tiene un carácter jerárquico.

Además, se limita a establecer las líneas de relaciones vinculantes de cada uno de los actores, en la medida en que se verifique algún tipo de interacción. Cada una de estas líneas, indicarán la naturaleza del vínculo y el tipo de compromiso asumido en el marco del proyecto. El juego de mapas constituye una herramienta importante para evaluar eventuales déficit que pueden presentarse en las líneas que vinculan a los actores, así como para registrar las decisiones y acciones a producirse una vez que el proyecto se encuentre en ejecución.

3.2.6 Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de Gestión

La aplicación del SADCI (Oszlak & Orellana, 1981), genera una base de datos que contiene: Los objetivos, actividades, tareas y DCI; con estos insumos se puede construir un sistema automatizado que cuente además con un módulo de monitoreo y seguimiento, capaz de determinar las causas y correctivos. Las acciones del proyecto se encuentran expresadas en tareas,

la información de monitoreo debe cargarse con similitud de detalle, haciendo más efectivo el control. Mantener actualizada la información de monitoreo permite a los ejecutores de cada componente conocer el estado de avance, las dificultades y atrasos producidos, los resultados alcanzados, su comparación con las metas establecidas, los recursos invertidos y las eventuales reprogramaciones que deban efectuarse.

3.2.7 *Recopilación de Información de los GAD's*

A efectos de realizar el diagnóstico del déficit de capacidad institucional, se recopila información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOT con sus correspondientes modelos de gestión, vigentes desde el año 2015, disponibles en el sitio Web de la Secretaría de Planificación. Estos insumos, en primera instancia permiten conocer las situaciones relacionadas con el estado de la descentralización y en conjunto la ejecución de las competencias exclusivas, con los impactos que esto conlleva en los territorios respecto del desarrollo social y crecimiento económico.

Para la captura de información y de acuerdo con las referencias de la metodología SADCI, se utilizan los siguientes instrumentos:

- Formulario A: Objetivos del programa
- Formulario B: Procesos y recursos
- Formulario C: Tareas
- Formulario D: (D1, D2, D3, D4, D5, D6) Déficit de capacidades institucionales
- Formulario E: (E1, E2) Consolidación de los déficit de capacidad

3.2.8 *Resultados de la Evaluación del Déficit de Capacidad.*

Con el propósito de evaluar el déficit de capacidad institucional se aplicó la metodología en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia del Carchi; esto es al universo

del objeto de estudio. Para el levantamiento de la información se acudió a fuentes secundarias tales como los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial; información constante en la Secretaría de Planificación y de forma concreta en el SNI. (Sistema Nacional de Información); y, sitios Web de los GAD.

a) Déficit Relacionados con Leyes, Normas y Reglas de Juego

La Constitución de la República; el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, constituyen la línea base dentro del marco normativo con la cual la función legislativa institucionaliza el proceso de descentralización; la función ejecutiva, según le corresponde dicta reglamentos que operativicen estas normas. Con el mismo propósito se crea el Consejo Nacional de Competencias como organismo responsable de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias.

Adicionalmente, el COOTAD. asigna la facultad normativa a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, Regionales y Municipales, para que mediante ordenanzas, acuerdos y resoluciones dicten normas de carácter general aplicables en sus jurisdicciones; similar potestad se concede a los Gobiernos Parroquiales Rurales para emitir acuerdos, resoluciones y normas de carácter administrativo. Estas regulaciones no pueden contravenir las disposiciones constitucionales, legales ni las del Consejo Provincial o el respectivo Concejo Municipal.

Con base a los enfoques expuestos se determina que en primera instancia existe un marco de referencia estandarizado, de acuerdo con las características de la norma jurídica del sector público es una condición natural; las regulaciones en cada nivel de gobierno se entenderían como específicas y deben establecerse de acuerdo con la naturaleza y la realidad socio territorial. Se

identifica que las mismas se replican en cuanto a la forma y fondo; en su intento de adecuarlas u homologarlas resultan ser ambiguas y poco aplicables. Similar situación ocurre con los planes de ordenamiento y desarrollo territorial y los modelos de gestión, con sus consecuentes repercusiones en su aplicación y en los resultados.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (Constitución de la República del Ecuador, 2008); para garantizar la transparencia en la gestión administrativa todas las instituciones del Estado que conforman el sector público están obligadas a difundir a través de un portal de información o página Web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, información mínima actualizada, referida entre otras, con la base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos.

Con este propósito se realiza una revisión de todos los sitios Web de los GAD's en estudio y se hace una compilación de la normativa; dentro de la cual se encuentran: Constitución de la República del Ecuador; Tratados y Convenios Internacionales; Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomía COOTAD; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; Código del Trabajo; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) ; Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP); Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP); Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre; Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos; Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP); Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.; Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público

(LOSEP); Resolución No. 0008-CNC-2011 relacionada con la Transferencia de Competencia de Planificar, Construir, Operar y Mantener Sistemas de Riego y Drenaje a favor de los Gobiernos Autónomos Provinciales del país; Resolución No. 0009-CNC-2014 que regula el ejercicio para Planificar, Construir y Mantener la Vialidad a favor de los GAD's.

No se hace ninguna referencia de las siguientes normas: Código Orgánico Administrativo; Ley Orgánica de Empresas Públicas, LOEP; Ley Orgánica para Evitar la Especulación Sobre el Valor de las Tierras y Fijación Tributarias; Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública; Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) ; Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público; Ley de Minería; Ley Orgánica Para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo, y Estabilidad y Equilibrio Fiscal; Ley Orgánica para la Reactivación de la Economía ; Código Orgánico del Ambiente; Ley de Recursos Hídricos y Aprovechamiento del Agua; Ley Orgánica de Cultura; Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS); Ley Orgánica Para Evitar la Elusión del Impuesto a la Renta Sobre Ingresos Provenientes de Herencias, Legados y Donaciones; Código Tributario; Ley de Régimen Tributario Interno; Código Orgánico de La Economía Social de los Conocimientos; Ley de Patrimonio Cultural; Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria; Ley de Defensa Contra Incendios; Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial; Ley de Propiedad Horizontal. Estas disposiciones guardan relación con: La explotación de materiales áridos y pétreos; fomento productivo; gestión ambiental; gestión de recursos hídricos; sistemas de riego ; gestión patrimonial , cultural y natural; fomento productivo; gestión y manejo del patrimonio arquitectónico, cultural y natural; gestión tributaria interna; innovación del conocimiento,

desarrollo y transferencia de tecnologías; organización de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales; política de defensa, seguridad y desarrollo para la frontera norte; prevención, protección, socorro y extinción de incendios; tránsito; uso y ocupación del suelo; gestión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural.

En base de la información recopilada a nivel provincial, cantonal y parroquial; se puede sostener, que existiría un desconocimiento generalizado, así como, falta de entendimiento y comprensión del marco regulatorio que rigen los procesos de descentralización, tanto de servidores públicos y de funcionarios de elección popular, sean concejales o vocales de juntas parroquiales donde se acentúan estas carencias; la limitada formación académica no se compece con los requerimientos para afrontar con solvencia las competencias. De cara a los hechos mencionados se refiere la necesidad de que las autoridades de elección popular se sometan a procesos de capacitación y formación a través de alianzas estratégicas con centros de formación y capacitación local y regional.

Otro elemento de efectos inmediatos es la desconexión entre la participación ciudadana y el desarrollo territorial, generando restricciones en la corresponsabilidad de los ciudadanos en la gestión pública; se produce por la desconfianza y la falta de credibilidad que generan las autoridades locales. Los planes de desarrollo y sus actuaciones no solucionarían las necesidades sociales ni generan impactos en este mismo orden , por cuanto la oferta política es distante de las demandas ciudadanas; más aún cuando los mecanismos de participación son limitados en su aplicación y se circunscriben al cumplimiento protocolario de ciertos elementos del sistema, como: presupuestos participativos, asambleas ciudadanas y rendición de cuentas; están ausentes otros mecanismos como: la silla vacía; consejos consultivos sectoriales; cabildos populares y audiencias públicas.

En este mismo contexto se observan constantes distorsiones y confusiones en los roles de los órganos ejecutivo-desconcentrados (gobernación, jefaturas y tenencias políticas) y de los gobiernos autónomos descentralizados, debilitando la gobernabilidad sobre todo por las falencias y la débil capacidad para promover una adecuada regulación. Las autoridades locales no alcanzan a describir y explicarse las diferencias entre autonomía descentralización, desconcentración y delegación como términos recurrentes, dentro del campo de la administración de los entes subnacionales.

Es necesario resaltar la creencia ciudadana respecto a la asignación de competencias, sobre todo en los gobiernos autónomos, parroquiales, en el sentido de que estas responderían a coyunturas más de orden político que técnico, restringiendo más el desarrollo de las localidades por la falta de relación entre la oferta estatal y la demanda social, así como la falta de financiamiento; se detectan brechas que imposibilitan la intervención de Los GAD's como protagonistas de los derechos de la población. El desgaste de la gestión local y de sus políticos es una situación recurrente, evidenciada en la falta de credibilidad y la reducción de su poder de convocatoria.

En cuanto a la participación ciudadana y el control social, la sociedad civil no estaría asumiendo su responsabilidad frente a la gestión pública; tampoco ejercería la presión social suficiente sobre las autoridades locales asumiendo una posición de confort; a ello se suma la débil accesibilidad a la información pública, los espacios de transparencia destinados a publicar información de la gestión, sobre todo en el ámbito parroquial lucen casi vacíos o cuentan con datos imprecisos. En este sentido surge la necesidad de generar desde los gobiernos locales estrategias de comunicación que posibiliten entender el rol de los gobiernos nacionales y locales para exigir con conocimiento de causa a cada uno según su responsabilidad. Sobre este aspecto vale advertir

las limitaciones que existen en cuanto a la cobertura y provisión de servicios de telecomunicaciones como el internet, la telefonía y la poca presencia del gobierno electrónico y gobierno abierto. Los ciudadanos tampoco tienen suficiente conocimiento en el acceso a los sitios destinados a la publicación de información, en el área rural sobre todo son muy distintas las condiciones y por tanto no están en igualdad de condiciones en relación con los sectores urbanos.

Por último y a pesar de que los gobiernos autónomos descentralizados municipales cuentan con estructuras y metodologías diseñadas por la Secretaría Técnica de Planificación que les permite construir los PDOT en cuanto a su forma, no es menos cierto que estos tendrían una serie de falencias de fondo, así se puede advertir que no existe un entendimiento conceptual de cada una de sus partes. Es notable la falta de cumplimiento de normas vinculadas con la evaluación y mapa de riesgos, así como un plan de mitigación que les permita hacer frente a las adversidades de índole económico, político y social; los cuales en gran medida dependen de actores, tanto a nivel subnacionales como nacional. En el caso de la planificación, se observa la necesidad de impulsar sistemas de monitoreo y evaluación hacia el cumplimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos; en papeles se evidencian que las actividades de los GAD's se encuentran articuladas a la planificación de otros niveles de gobierno a través de sus PDOT, esto además se relaciona con su gobernanza, al contar con un mapeo de actores que los vincula con el nivel ejecutivo y gobiernos locales.

b) *Déficits Relacionados con las Relaciones Interinstitucionales*

Se percibe que hay una superposición y por ende confusión entre los roles y funciones de los entes desconcentrados de la función ejecutiva y los gobiernos autónomos descentralizados que ocasionan desencuentros y debilitamientos de la gobernabilidad. Adicionalmente se cuestiona la frágil atención al fortalecimiento institucional por parte de entes asociativos como el Consejo

Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), Asociación de Municipalidades de Ecuador (AME) y Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales del Ecuador (CONGOPE).

En el ámbito de la formación profesional existirían un aporte limitado del sector educativo en la articulación de su oferta docente, investigación y vinculación con la sociedad a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional; en la provisión de profesionales según los requerimientos del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias demográficas locales, provinciales y regionales; y, a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región. (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010).

En el estudio de la oferta académica se identifica que a nivel superior está compuesta por: La Universidad Politécnica Estatal del Carchi, con las carreras de administración de empresas, administración pública, agropecuaria; alimentos, comercio exterior, computación, enfermería, logística, transporte y turismo; todas ellas centralizadas en la cabecera provincial. La Universidad de los Andes, cuenta con una extensión en Tulcán, disponiendo de carreras de idiomas, economía y finanzas, medicina, imagen y sonido. El Instituto Tecnológico Superior Tulcán, tiene carreras en tecnología superior en comercio exterior y contabilidad. El Instituto Superior Tecnológico Vicente Fierro, con las carreras de tecnología superior en electricidad; tecnología superior en mecánica automotriz; tecnología superior en desarrollo infantil integral. En el Cantón Espejo se encuentra el Instituto Tecnológico Superior Alfonso Herrera que oferta la carrera de Tecnología Superior en Producción Agropecuaria. Como se puede apreciar casi en su totalidad la oferta académica reside en la cabecera provincial y está poco vinculada con el ámbito competencial; de igual modo la cantidad de cupos disponibles sobre todo en las entidades públicas cubre apenas el 30% y menos

del 10% de estudiantes acuden a las instituciones privadas debido a sus limitaciones de carácter económico.

En el contexto de las relaciones interinstitucionales, se analiza a la cooperación descentralizada como el mecanismo de ayuda entre organismos subnacionales y las relaciones de los gobiernos locales con sus similares. La cooperación interinstitucional debe construirse con bases sólidas a nivel subnacional es decir entre los actores de los gobiernos autónomos descentralizados y otros entes desconcentrados. Puede darse además entre: Gobiernos Parroquiales de la misma o distinta jurisdicción cantonal; gobiernos parroquiales con el gobierno municipal de otra de su jurisdicción o viceversa; entre gobiernos municipales de la misma jurisdicción provincial; de gobiernos parroquiales con el gobierno provincial o viceversa. La instrumentación de este tipo de relaciones interinstitucionales va a depender del levantamiento y estructuración de un mapa de actores que defina con claridad los roles y beneficios de los involucrados.

La cooperación internacional no reembolsable, según él (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010), es un mecanismo que faculta recibir, transferir o intercambiar recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el propósito de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación. Según su procedencia, pueden ser de fuentes externas público y/o privado. Los programas y proyectos de la cooperación internacional no reembolsable en los GAD's son aprobados por las máximas autoridades, dentro del marco de los lineamientos de la política nacional para la cooperación internacional. Sin embargo, en los entes en estudio, no se observa dentro de las estructuras organizacionales unidades o procesos vinculados con esta competencia capaces de identificar la oferta internacional que permitan suplir la deficiencia de recursos y se considere como alternativa frente al déficit de

financiamiento. El acceso a créditos que se han logrado más bien responde a coyunturas políticas de sus personeros.

c) *Déficits Relacionados con la Estructura Organizacional Interna y Distribución de Funciones*

El COOTAD establece las funciones, atribuciones y facultades de los gobiernos provincial, cantonal y parroquial; los estatutos de gestión organizacional por procesos recogen todas aquellas que se instituyen en el cuerpo legal ya citado, acatando lo que dispone la Constitución Política, respecto a que: Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Sin embargo, existe una gran debilidad en cuanto a la incorporación de las demás disposiciones legales que como ya se mencionó constituyen la línea base de la descentralización. Por otra parte, se notan debilidades en la caracterización y formulación de los procesos que deben ser consistentes con las facultades y competencias que les corresponde.

La estructura organizacional del Gobierno Provincial, así como de los gobiernos municipales no favorece a la instrumentación de las competencias, más bien se encuentran arraigadas en viejos dogmas de los manuales orgánicos funcionales institucionalizados con la derogada Ley de Régimen Municipal. A pesar de que se menciona que están construidas bajo la lógica de procesos se evidencia una total tendencia hacia estructuras funcionales burocráticas y, por tanto, según la clasificación citada no existe la estructura requerida y está sujeta a la existencia de un esquema formal. Según la metodología de evaluación aplicada; la estructura organizacional del gobierno provincial; se encuentra en un nivel 3; en tanto que a nivel municipal, que deberían

tener modelos casi estandarizados tomando como referencia las funciones, atribuciones y responsabilidades determinadas en el COOTAD, estas evidencian grandes diferencias, sin que para ello se determinen argumentos válidos, estas se categorizan con el nivel 2; mientras que a nivel parroquial existe una ausencia total de una estructura organizacional, donde se opera bajo una lógica de comisiones formadas y lideradas por los vocales.

Este escenario muestra una tibia consolidación de los gobiernos parroquiales rurales como gestores del desarrollo territorial. Su grado de consecución de las autonomías: política, administrativa y financiera, objetivo de la descentralización, no experimenta el avance deseado, sino un débil ejercicio de sus funciones de normatividad y fiscalización, ejecución y administración.

A la asignación de competencias debe acompañarse la capacidad para definir políticas públicas locales acordes a las características territoriales; del mismo modo que la regulación de competencias no puede funcionar sin recursos. Según las autoridades parroquiales rurales las competencias asignadas no satisfacen las demandas de la población y plantean mecanismos que operativicen la delegación de competencias de otros niveles de gobierno. Los GAD's en términos generales están expuestos a una limitada capacidad institucional. Las entidades desconcentradas del ejecutivo reducen su autonomía, sobre todo en las competencias de tránsito y riego

d) *Déficits Relacionados con la Capacidad Financiera y Física de las Agencias Ejecutoras*

En este componente se analizan en primer término el factor financiero; el cual, según el COPLAFIN, son dos las fuentes de financiamiento: las asignaciones del Presupuesto General del Estado y los ingresos propios.

A pesar de que los GAD's provinciales y municipales poseen la facultad tributaria, estas no se aplican de manera eficiente, existe una limitada capacidad para la generación de recursos

propios. Las autoridades parroquiales rurales resaltan la dificultad de disponer de recursos adicionales por delegación de competencias de otro nivel de gobierno.

Uno de los elementos indispensables para que los sustentos del modelo de equidad territorial funcionen a favor de los GAD's es que cuenten con un modelo territorial deseado, que articule la demanda social con la oferta. Cada uno de sus componentes debe actualizarse permanentemente para que el Ministerio de Finanzas cuatrimestralmente realice los ajustes para las asignaciones y transferencias de recursos. Se ha evidenciado que la falta de personal calificado y capacitado en este campo, así como las limitaciones de carácter tecnológico hacen que las decisiones sean adoptadas por el ente rector de las finanzas públicas y que los entes autónomos descentralizados por estas situaciones se vean afectados en sus ingresos. De hecho, si se toma en consideración únicamente los criterios de gestión las restricciones en cuanto a las competencias del talento humano y la ineficiencia en la capacidad institucional implica que las asignaciones del Presupuesto General del Estado van a ser menores.

Por otra parte, el Modelo de Equidad Territorial (MET) no es suficiente para el ejercicio de la autonomía financiera, sus criterios son muy cuestionados por las autoridades seccionales, menos por el gobierno central, fundamentalmente porque incluyen variables territoriales locales, como: dimensión de la superficie territorial; cantidad de kilómetros de vías rurales requeridas en la provincia; dimensión y potencial de las áreas productivas; distancias entre polos de desarrollo, población flotante, áreas vulnerables y de protección; recursos potenciales del territorio como la cantidad de agua producida, el potencial minero, cantidad de flora y fauna, tributación de las empresas y personas, entre otras; además de realizar ajustes a la ponderación de los criterios de gestión del MET: esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo e índice de cumplimiento de metas. Estos componentes deberían tener una mayor asignación de recursos para que desde las localidades se

promueva su mejoramiento. En la práctica tienen una presencia decreciente; así por ejemplo, las vías rurales que son de competencia del Gobierno Provincial y la cooperación de los gobiernos parroquiales, cada vez son más deficientes, los entes gubernamentales referidos no cuentan con la infraestructura vial necesaria ni los recursos financieros para su mejoramiento, por tanto se consideran como vías de tercer orden, estas a su vez se van deteriorando cada vez más por condiciones climáticas y por el uso mismo, situación que guarda una proporción directa con la calidad de vida de los habitantes de la ruralidad, se limita la llegada de sus productos a los centros de consumo y en términos generales se encarece toda la movilidad como un eje fundamental para el desarrollo. La dimensión y potencialidad de las áreas productivas que en su gran mayoría solo pueden incrementarse con la agricultura y ganadería, se mantienen en una economía de subsistencia y la producción empírica, la poca importancia dada desde el gobierno nacional con atención a demandas coyunturales como la tecnificación, asistencia técnica, créditos para el fomento de estas actividades están lejos de llegar y por ende al no existir estas potencialidades los presupuestos deben reducirse. Siendo distintas las realidades sociales, económicas, así como las competencias de los gobiernos subnacionales, el modelo de equidad territorial debería introducir estas diferencias. Solo por citar las realidades propias los municipios y provincias grandes presentan condiciones totalmente distintas.

En este cuadro se muestran las transferencias correspondientes a los años 2021 y 2022

Tabla 11.

Transferencias a Los GAD's según MET

| NOMBRE DEL GAD'S | TRANSFERENCIA 2022 | | | | TRANSFERENCIA 2021 | | | | DIFER | % |
|----------------------|--------------------|-----------|----------------|----------------------|--------------------|-----------|---------------|-----------------------|---------|--------|
| | TRAMO A | TRAMO | LIQUIDAC. 2021 | Transfer. Estim.2022 | TRAMO A | TRAMO | LIQUIDAC.2020 | Transfer. Estim. 2021 | | |
| | (Fijo) | B | | | (Fijo) | B | | | | |
| CARCHI | 10.543.256 | 3.471.026 | 504.678 | 14.518.959 | 10.543.256 | 3.311.118 | 240.434 | 14.094.807 | 424.152 | 2,90% |
| BOLIVAR | 689.228 | 189.572 | 20.164 | 898.963 | 689.228 | 176.894 | 10.574 | 876.696 | 22.268 | 2,50% |
| GARCIA MORENO | 137.846 | 29.827 | 3.301 | 170.973 | 137.846 | 28.962 | 1.735 | 168.543 | 2.431 | 1,40% |
| LOS ANDES | 137.846 | 45.681 | 4.948 | 188.474 | 137.846 | 43.411 | 2.598 | 183.854 | 4.620 | 2,50% |
| MONTE OLIVO | 137.846 | 34.684 | 3.855 | 176.384 | 137.846 | 33.817 | 2.037 | 173.699 | 2.685 | 1,50% |
| SAN RAFAEL | 137.846 | 35.627 | 3.692 | 177.164 | 137.846 | 32.388 | 1.926 | 172.160 | 5.004 | 2,80% |
| SAN VICENTE DE PUSIR | 137.846 | 43.754 | 4.368 | 185.967 | 137.846 | 38.316 | 2.278 | 178.440 | 7.527 | 4,00% |
| ESPEJO | 413.537 | 127.311 | 13.409 | 554.257 | 413.537 | 117.638 | 7.142 | 538.316 | 15.941 | 2,90% |
| EL GOALTAL | 137.846 | 20.046 | 1.962 | 159.854 | 137.846 | 17.214 | 1.063 | 156.123 | 3.731 | 2,30% |
| LA LIBERTAD | 137.846 | 62.626 | 6.592 | 207.063 | 137.846 | 57.830 | 3.513 | 199.189 | 7.875 | 3,80% |
| SAN ISIDRO | 137.846 | 44.639 | 4.855 | 187.340 | 137.846 | 42.593 | 2.566 | 183.005 | 4.336 | 2,30% |
| MIRA | 413.537 | 127.009 | 13.218 | 553.763 | 413.537 | 115.956 | 7.187 | 536.681 | 17.083 | 3,10% |
| CONCEPCION | 137.846 | 57.025 | 6.153 | 201.024 | 137.846 | 53.977 | 3.359 | 195.181 | 5.842 | 2,90% |
| JIJON Y CAAMAÑO | 137.846 | 43.892 | 4.293 | 186.031 | 137.846 | 37.666 | 2.319 | 177.830 | 8.201 | 4,40% |
| JUAN MONTALVO | 137.846 | 26.092 | 2.771 | 166.709 | 137.846 | 24.314 | 1.510 | 163.670 | 3.039 | 1,80% |
| MONTUFAR | 683.181 | 190.403 | 20.248 | 893.832 | 683.181 | 177.635 | 10.519 | 871.334 | 22.498 | 2,50% |
| CHITAN DE NAVARRETE | 137.846 | 13.550 | 1.573 | 152.968 | 137.846 | 13.795 | 821 | 152.462 | 506 | 0,30% |
| CRISTOBAL COLON | 137.846 | 55.104 | 5.825 | 198.774 | 137.846 | 51.100 | 3.006 | 191.951 | 6.823 | 3,40% |
| FERNANDEZ SALVADOR | 137.846 | 28.081 | 2.987 | 168.914 | 137.846 | 26.207 | 1.571 | 165.623 | 3.291 | 1,90% |
| LA PAZ | 137.846 | 70.609 | 7.304 | 215.758 | 137.846 | 64.075 | 3.780 | 205.701 | 10.057 | 4,70% |
| PIARTAL | 131.799 | 23.060 | 2.560 | 157.419 | 131.799 | 22.458 | 1.342 | 155.598 | 1.821 | 1,20% |
| SAN PEDRO DE HUACA | 137.846 | 29.024 | 3.125 | 169.994 | 137.846 | 27.412 | 1.630 | 166.887 | 3.107 | 1,80% |
| MARISCAL SUCRE | 137.846 | 29.024 | 3.125 | 169.994 | 137.846 | 27.412 | 1.630 | 166.887 | 3.107 | 1,80% |
| TULCAN | 1.229.979 | 547.319 | 55.403 | 1.832.701 | 1.229.979 | 486.043 | 28.679 | 1.744.701 | 88.000 | 4,80% |
| EL CARMELO | 129.602 | 65.256 | 6.661 | 201.519 | 129.602 | 58.438 | 3.430 | 191.470 | 10.049 | 5,00% |
| EL CHICAL | 137.846 | 80.346 | 6.763 | 224.955 | 137.846 | 59.335 | 3.818 | 200.998 | 23.957 | 10,60% |
| JULIO ANDRADE | 135.458 | 174.592 | 18.714 | 328.764 | 135.458 | 164.176 | 9.668 | 309.301 | 19.463 | 5,90% |
| MALDONADO | 137.846 | 40.952 | 3.901 | 182.699 | 137.846 | 34.222 | 1.971 | 174.039 | 8.660 | 4,70% |
| PIOTER | 137.846 | 15.909 | 1.845 | 155.599 | 137.846 | 16.188 | 961 | 154.994 | 605 | 0,40% |
| SANTA MARTHA DE CUBA | 137.846 | 46.381 | 4.969 | 189.196 | 137.846 | 43.595 | 2.513 | 183.953 | 5.243 | 2,80% |
| TOBAR DONOSO | 137.846 | 24.957 | 2.347 | 165.149 | 137.846 | 20.590 | 1.191 | 159.627 | 5.523 | 3,30% |
| TUFIÑO | 137.846 | 51.683 | 5.155 | 194.683 | 137.846 | 45.223 | 2.583 | 185.652 | 9.031 | 4,60% |
| URBINA | 137.846 | 47.243 | 5.047 | 190.136 | 137.846 | 44.277 | 2.544 | 184.667 | 5.469 | 2,90% |
| | | | | | | | | | | 3,20% |

Nota: Muestra de las transferencias a los GAD's según el modelo de equidad territorial

Fuente: elaboración propia

Se describe para cada uno de los GAD's de la provincia del Carchi, las transferencias realizadas desde el PGE. durante el 2021, por concepto de asignaciones permanentes y no permanentes, así como las proyecciones por los mismos conceptos para el 2022. Según las revisiones la única línea base que considera el Ministerio de Finanzas son las asignaciones de años anteriores, no se evidencia la incorporación de algún otro parámetro. De la revisión documental realizada a los criterios socio demográfico y de gestión; se puede advertir que existe una gran desventaja de este modelo para los GAD's pequeños. De acuerdo con la información del INEC. la tasa de crecimiento anual de la población ecuatoriana, tomando como base los años 2020-2021 es del 2,2% a lo que se debe sumar el flujo migratorio que recibe la Provincia del Carchi, desde Venezuela y Colombia. Esto a simple vista incrementa la densidad poblacional y genera un crecimiento de las necesidades insatisfechas, debido a que el aumento en la dotación y mejoramiento de servicios básicos no tienen la misma proporción; se nota estancamiento y decrecimiento, situación que es adversa al mejoramiento de las condiciones de vida.

Esta condición se agrava por los siguientes motivos: Los desembolsos del Ministerio de Finanzas no son oportunos y solo cumplen con el principio de la oportunidad para pago de sueldos y otros gastos corrientes; no existe personal técnico ni capacidad de los GAD's para determinar si efectivamente las asignaciones de ministerio de finanzas es lo que les corresponde en base de los parámetros de asignación; no existe un mecanismo para efectuar proyecciones de ingresos sean estos de carácter permanente o no permanentes, a mediano o largo plazo. Por tanto, la planificación carece de sustento presupuestario que es uno de los insumos fundamentales.

El segundo componente del Presupuesto de Los GAD's son los ingresos permanentes, los cuales según la asignación de competencias exclusivas les corresponde crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, en el caso

de los gobiernos municipales que a su vez cuentan con la atribución. El gobierno provincial goza de esta, pero no de la competencia para proceder de la misma forma, lo cual limita su accionar. Adicionalmente, el COOTAD dispone que toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley

e) *Déficit Relacionado con Políticas de Personal y Sistemas de Recompensas*

Según la (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010) ; los gobiernos autónomos descentralizados deben cumplir de manera obligatoria con las disposiciones de esta norma que establece políticas relacionadas con la gestión del talento humano, que involucran los procesos del sistema integrado de gestión del talento humano, dentro de los cuales se puntualizan: la planificación del talento humano; clasificación de puestos; reclutamiento y selección de personal; formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño. Las actividades que despliegan las unidades de recursos humanos del Gobierno Provincial y municipios son de carácter operativo y rutinario contenido en movimientos de personal relacionados con ausentismos y manejo de nómina; no han logrado posicionarse como una área de staff que propicia el bienestar y la satisfacción laboral para que se generen productos y servicios de calidad y por tanto se han producido descontentos y ambientes laborales adversos, por la aplicaciones de errados mecanismos represivos y ambiguos que ponen de manifiesto el castigo y no el incentivo. Las unidades de línea responsables de los procesos de valor agregados están desvinculadas de las

responsabilidades relacionadas con el sistema integrado de gestión del talento humano, que involucra acciones afines con la planificación, la incorporación de personas, el mantenimiento, el desarrollo y crecimiento así como el bienestar socio laboral y endosan esta responsabilidades a las unidades de talento humano, ocasionando una administración centralizada y deficiente que no se compadece con las técnicas modernas. El sistema de clasificación y valoración de cargos es muy genérico y no se centran en perfiles específicos acorde con el manejo de las atribuciones facultades y funciones que la constitución les asigna.

f) Déficit Relacionados con la Capacidad Individual de los Participantes en las Agencias Involucradas en el Proyecto

Se perciben limitaciones en cuanto a la posibilidad de conformar equipos técnicos y de contar con profesionales y talento humano calificado para la ejecución de la gestión de competencias, operativización de la planificación y sus proyectos, e inclusive para acciones de seguimiento y control de las actividades administrativas, financieras, restringiendo la ejecución de los PDOT Territorial. Existen temas complejos, inclusive a nivel de los GAD's más desarrollados en el ámbito nacional tendrían dificultades, entre estas se pueden mencionar aspectos relacionados con el manejo de residuos sólidos, la biodiversidad, cooperación internacional, gestión ambiental, etc., esta situación amerita la interrelación con sectores académicos, otros gobiernos subnacionales e inclusive el sector privado. En cuanto a la calificación en el Gobierno Provincial la capacidad de formar equipos con la solvencia técnica para ejecutar las competencias se ubica en un nivel 4, en tanto que en los gobiernos municipales se ubican entre 3 y 2 y a nivel Parroquial están en 1 y 2.

En los distributivos de sueldos de personal se puede evidenciar un desequilibrio de las fuerzas de trabajo, existe una prevalencia mayor de obreros que de personal especializado que aporte al desarrollo de las competencias.

3.3 Evaluación de la Capacidad Operativa bajo el Modelo (ICO).

El modelo de seguimiento y evaluación del (Índice de Capacidad Operativa, 2022), conocido como Índice de Capacidad Operativa (ICO), busca estimar la capacidad de gestión de las competencias y funciones de los gobiernos locales a partir de tres componentes: Planificación y Ordenamiento Territorial; Gestión Financiera; y, Participación Ciudadana. Cada uno de ellos juega un rol fundamental dentro de la estructura del modelo, interactúan y contribuyen a la eficacia y eficiencia institucional. El alcance de cada componente se presenta a continuación:

- a) Planificación y ordenamiento territorial: Evidencia la capacidad institucional en la planificación del desarrollo evaluando que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) garanticen una orientación hacia los derechos humanos y ambientales, articulando con este propósito las necesidades sociales, la visión política capaz de eliminar las inequidades; además, evalúa su articulación al sistema nacional de planificación; así como a los planes, programas, proyectos y metas del PDOT.
- b) Gestión financiera: Lo integran un conjunto de índices financieros que permiten medir el desempeño de los GAD, en el uso de las transferencias recibidas desde el Gobierno Central, la generación de ingresos propios, el destino del gasto, y el cumplimiento de las reglas fiscales.
- c) Participación ciudadana: Se evalúan los mecanismos de participación, como los espacios y relaciones políticas entre Estado y Sociedad Civil, en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de interés público.

A cada componente se le asigna de forma igualitaria un peso de diez puntos dada la relevancia similar en la medición de la gestión.

El ICO_{GAD} es el Índice de Capacidad Operativa de los gobiernos autónomos descentralizados, medido en un rango de 0-30, (considerando el índice de 10 puntos atribuido a cada componente). Cuando más se acerquen al máximo significa que se encuentran en una mejor posición en su capacidad institucional y por lo tanto cuentan con buenos atributos que garantizan la provisión de bienes y servicios a la comunidad.

A su vez se desagregan en indicadores: Planificación y Ordenamiento Territorial (3 indicadores): calidad del PDOT; articulación de los programas y proyectos al PDOT; índice de cumplimiento de metas IC. Gestión financiera (4 indicadores): ejecución presupuestaria de inversión; sostenibilidad financiera; eficiencia en el gasto de inversión y capital; dependencia fiscal. Participación ciudadana (5 indicadores): sistema de participación ciudadana implementado; mecanismos de participación ciudadana implementados; presupuesto participativo; mecanismo de control social por parte de la ciudadanía; implementación del proceso de rendición de cuentas.

3.3.1 Metodologías Aplicables

A efectos de evaluar bajo el esquema de Índice de Capacidad Operativa, se aplican dos modelos: El Proceso Jerárquico Analítico y la escala de Miller; las cuales se explica su alcance para su correcta implementación.

3.3.2 El Proceso de Jerarquía Analítica (PJA)

Conocido también como el Proceso Analítico Jerárquico; es una técnica que permite trabajar con datos que involucran decisiones complejas y apoya a los tomadores de decisiones en la búsqueda de soluciones ajustadas a la comprensión de problemas mediante el uso de las matemáticas y la psicología

Según (Thomas S. , 1986). El PJA proporciona un marco de referencia que ayuda a estructurar un problema de decisión, mediante la representación y cuantificación de sus elementos

para relacionarlos con sus objetivos generales a fin de evaluar las alternativas de solución. Además, permite descomponer los problemas de decisión en una jerarquía de subproblemas a ser analizados de forma independiente. Una vez construida esta jerarquía, los decisores evalúan de manera sistemática sus elementos para compararlos unos con otros. Se puede utilizar datos concretos o juicios sobre la importancia y el significado relativo de los elementos que posteriormente se convierten en valores numéricos o prioridades, permitiendo que los mismos sean comparados uno con otro de forma racional y consistente.

Ilustración 20.

Proceso Analítico Jerárquico GAD



Nota: Estructura de los Índices de Capacidad Operativa con sus correspondientes indicadores

Fuente: elaboración propia

La metodología de evaluación se describe y aplica en primera instancia basada en la siguiente ecuación:

$$ICO = \sum_j^n (PyOT + GF + PC) / n$$

Donde:

ICO= Índice de capacidad operativa promedio de Los GAD's Provincial y municipales

j= Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y Provincial

n= número de GAD por nivel de gobierno (municipal y Provincial)

PyOT =Planificación y Ordenamiento Territorial

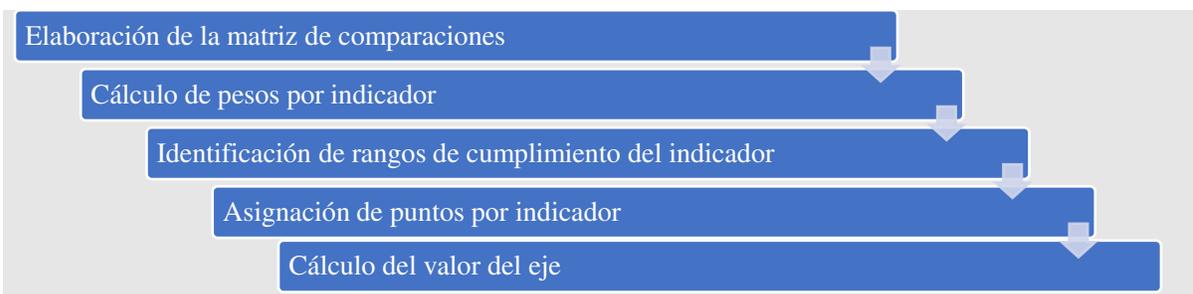
GF = Gestión Financiera

PC= Participación Ciudadana

En el procedimiento de aplicación de este primer instrumento se determina que, para realizar el proceso de evaluación, en primera instancia se debe establecer la ponderación de cada componente a partir de los siguientes pasos:

Ilustración 21.

Procedimientos PJA



Nota: Descripción secuencial del Proceso Jerárquico Analítico

Fuente: elaboración propia

3.3.3 Elaboración de la Matriz de Comparaciones.

Consiste en la construcción de una matriz de doble entrada, con los indicadores a comparar; estos se colocan en la primera fila y en la primera columna, los que se encuentran en la fila y la columna son los mismos y deben coincidir el primero de la columna con el primero de la fila, el segundo de la columna con el segundo de la fila y así sucesivamente. La comparación se realiza entre filas y columnas para determinar su mayor importancia. Hay que tomar en cuenta que cada componente se encuentra compuesto por indicadores y por tanto para cada uno de ellos se construye una matriz de comparación.

Con el propósito de establecer los pesos se incorpora la metodología de Miller (1956), que contiene una escala de valores de 1 a 9. Sin embargo, el Consejo Nacional de Competencias, propone que para el cálculo del ICO, no se tomen en cuenta los pesos 5, 7 y 9, debido a que se consideran muy representativos y extremadamente significativos, ya que existen disposiciones de carácter legal de cumplimiento obligatorio y el margen de discrecionalidad no debe ser muy amplio.

Tabla 12.*Escala de valoración Miller (1956)*

| Escala Numérica | Escala Verbal | Explicación |
|-----------------|-----------------------------------|--|
| 1 | Misma importancia | Ambos indicadores contribuyen de la misma manera |
| 3 | Importancia Moderada | Se prioriza moderadamente el indicador de la columna basándose en la experiencia y razonamiento. |
| 5 | Importancia fuerte | Se prioriza fuertemente el indicador de la columna basándose en la experiencia y razonamiento. |
| 7 | Importancia muy fuerte | Se prioriza muy fuertemente el indicador de la columna basándose en la práctica. |
| 9 | Importancia extremadamente fuerte | La priorización del indicador de la columna sobre el otro alcanza el mayor valor posible. |

Nota: Estructura de la Escala de Miller que contiene: la escala numérica impar, las escala verbal o cualitativa y la explicación de cada una de ellas.

Fuente: elaboración propia

Las matrices de comparación se construyen para cada uno de los componentes. Para el caso de Planificación y Ordenamiento Territorial, se toma en cuenta sus tres indicadores: Calidad del PDOT; articulación de los programas y proyectos al PDOT; e índice de cumplimiento de metas.

De los 10 puntos que contiene este componente:

Tabla 13.*Matriz 1: Planificación del Ordenamiento Territorial*

| EJE | INDICADOR | | |
|---|----------------------|---|---|
| | Calidad del PDOT (1) | Articulación de los programas y proyectos al PDOT (2) | Índice de cumplimiento de metas ICM (7) |
| Calidad del PDOT (1) | 1 | 3 | 0,33 |
| Articulación de los programas y proyectos al PDOT (2) | 0,33 | 1 | 3 |
| Índice de cumplimiento de metas ICM (7) | 3 | 0,33 | 1 |

Nota: Componentes de la categoría de Planificación del Ordenamiento Territorial. en la tabla se muestra el peso que tiene cada indicador, según la valoración realizada por el Consejo de Competencias.

Fuente: elaboración propia

El componente de Gestión Financiera contiene sus cuatro indicadores: ejecución presupuestaria de inversión; sostenibilidad financiera; eficiencia en el gasto de inversión y capital; dependencia fiscal.

Tabla 14.*Matriz 2: Gestión Financiera*

| EJE | INDICADOR | | | |
|---|---|---------------------------------|---|--------------------------|
| | Ejecución presupuestaria de inversión (2,5) | Sostenibilidad financiera (2,5) | Eficiencia en el gasto de inversión y capital (2,5) | Dependencia fiscal (2,5) |
| Ejecución presupuestaria de inversión (2,5) | 1 | 0,33 | 3 | 3 |
| Sostenibilidad financiera (2,5) | 3 | 1 | 3 | 3 |
| Eficiencia en el gasto de inversión y capital (2,5) | 0,33 | 0,33 | 1 | 0,33 |
| Dependencia fiscal (2,5) | 0,33 | 0,33 | 0,33 | 1 |

Nota: Componente de Gestión financiera. Del mismo modo que en el caso anterior se describen los pesos por cada indicador

Fuente: elaboración propia

El componente de participación ciudadana se estructura a partir de 5 indicadores: sistema de participación ciudadana; mecanismos de participación ciudadana; presupuesto participativo; mecanismo de control social por parte de la ciudadanía; proceso de rendición de cuentas.

Tabla 15.*Participación Ciudadana*

| EJE | INDICADOR | | | | |
|---|---|--|----------------------------------|---|---|
| | Sistema de participación ciudadana (2,86) | Mecanismos de participación ciudadana (2,62) | Presupuesto participativo (0,95) | Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía (0,71) | Implementación del proceso de rendición de cuentas (2,86) |
| Sistema de participación ciudadana (2,86) | 1 | 3 | 0,33 | 0,33 | 0,33 |
| Mecanismos de participación ciudadana (2,62) | 0,33 | 1 | 0,33 | 0,33 | 0,33 |
| Presupuesto participativo (0,95) | 3 | 3 | 1 | 0,33 | 0,33 |
| Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía (0,71) | 3 | 3 | 3 | 1 | 3 |
| Implementación del proceso de rendición de cuentas (2,86) | 3 | 3 | 3 | 0,33 | 1 |

Nota: Componente de Participación Ciudadana. Incluye los indicadores con sus pesos conforme a sus respectivos ejes

Fuente: elaboración propia

3.3.4 Cálculo de pesos por indicador.

Para estos cálculos, se realiza la suma de los puntos de cada indicador y se dividen para el total de puntos, obteniendo un porcentaje con el que cada uno de ellos se va a repartir respecto al valor total del eje, tal como se presenta en las siguientes formulas:

$$\text{Suma: } I1=\sum xx; I2=\sum yy; I3=\sum zz; In=\sum ff \quad A=\sum (I1+I2+\dots +In)$$

Ponderado peso de cada indicador: $B=I1/A*(100)$; $C= I2/A*(100)$; $D=I3/A*(100)$; $E=In/A*(100)$

Tabla 16.

Cálculo de peso por indicador

| Cálculo por indicador | | | | | | | | |
|---|---------|-------|---|---------|------|--|---------|-------|
| Planificación de Ordenamiento Territorial | | | GESTIÓN FINANCIERA | | | PARTICIPACIÓN CIUDADANA | | |
| Indicador | Cálculo | Peso | Indicador | Cálculo | Peso | Indicador | Cálculo | Peso |
| Calidad del PDOT | 4,33 | 33,33 | Ejecución presupuestaria de inversión | 4,66 | 21,9 | Sistema de participación ciudadana | 10,33 | 27 |
| Articulación de los programas y proyectos al PDOT | 4,33 | 33,33 | Sostenibilidad financiera | 1,99 | 9,33 | Mecanismos de participación ciudadana | 13 | 33,92 |
| Índice de cumplimiento de metas ICM | 4,33 | 33,33 | Eficiencia en el gasto de inversión y capital | 7,33 | 34,4 | Presupuesto participativo | 7,66 | 20 |
| Total | 12,99 | 100 | Dependencia fiscal | 7,33 | 34,4 | Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía | 2,32 | 6,1 |
| | | | Total | 21,31 | 100 | Implementación del proceso de rendición de cuentas | 4,99 | 13 |
| | | | | | | Total | 38,3 | 100 |

Nota: Presentación de los resultados concernientes a la aplicación de las formulas

Fuente: elaboración propia

3.3.4.1 Identificación de rangos de cumplimiento del indicador

Consiste en determinar el valor final de cada variable de los indicadores, estableciendo rangos de cumplimiento a través de varios métodos:

- Método de Definición de Rangos: Se utiliza para indicadores que tienen valores comprendidos entre 0% y 100%, lo cual permite determinar rangos de cumplimiento para identificar la proporción o la totalidad del valor que reparte cada indicador. Si el resultado es óptimo se asigna mayor puntaje, en tanto que si es deficiente se distribuirá una proporción menor. Para el efecto se han determinado cuatro rangos: 0-25%; de 25,1-50%; de 50,1-75%; y, de 75- 100%. El porcentaje asignado por rango depende de la naturaleza del indicador.
- Método de Asignación Dicotómica: es útil cuando los valores de los indicadores se ubican entre 1 o 0; según lo cual, si cumplen con lo establecido se asigna 1 y 0 si no cumplen.
- Método de comparabilidad con el mejor puntaje: es adecuado para indicadores con valores de 0% y 100% cuando no es posible determinar un rango de cumplimiento óptimo o deficiente. (Anexo 2) [MATRIZ DE DATOS ICO.xlsx](#)

El método que mejor se ajusta al proceso de análisis es el de definición de rangos; no se aplica en este caso para variables sino directamente para los indicadores.

3.3.4.2 Asignación de puntos por indicador

El valor final de cada indicador se calcula multiplicando el porcentaje del nivel de cumplimiento (matriz de comparaciones), multiplicado por los 10 puntos que corresponde a cada componente. Para la operativización de este ítem, en primera instancia se identificaron vectores para cada uno de los indicadores,

Tabla 17.

Participación Ciudadana

| PLANIFICACIÓN | Calidad del PDOT | Articulación de los programas y proyectos al PDOT | Índice de cumplimiento de metas ICM | peso del Indicador |
|--|------------------|---|-------------------------------------|--------------------|
| Calidad del PDOT; | 0,23 | 0,69 | 0,08 | 0,33 |
| Articulación de los programas y proyectos al PDOT; | 0,08 | 0,23 | 0,69 | 0,33 |
| Índice de cumplimiento de metas ICM | 0,69 | 0,08 | 0,23 | 0,33 |
| | 1 | 1 | 1 | 1 |

Nota: Resultados del componente de participación ciudadana

Fuente: elaboración propia

Tabla 18.

Componente Gestión Financiera

| INDICADORES: GESTIÓN FINANCIERA | Ejecución presupuestaria de inversión | Sostenibilidad financiera | Eficiencia en el gasto de inversión y capital | dependencia fiscal | peso del indicador |
|---|---------------------------------------|---------------------------|---|--------------------|--------------------|
| Ejecución presupuestaria de inversión | 0,21 | 0,17 | 0,41 | 0,41 | 0,3 |
| Sostenibilidad financiera | 0,64 | 0,5 | 0,41 | 0,41 | 0,49 |
| Eficiencia en el gasto de inversión y capital | 0,07 | 0,17 | 0,14 | 0,05 | 0,1 |
| Dependencia fiscal | 0,07 | 0,17 | 0,05 | 0,14 | 0,1 |

Nota: Resultados del componente de Gestión Financiera

Fuente: elaboración propia

Tabla 19.

Componente Participación Ciudadana

| INDICADORES CIUDADANA | PART, | Sistema de participación ciudadana | Mecanismos de participación ciudadana | Presupuesto participativo | Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía | Implementación del proceso de rendición de cuentas | Peso del indicador |
|--|-------|------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--|--|--------------------|
| Sistema de participación ciudadana | | 0,1 | 0,23 | 0,04 | 0,14 | 0,07 | 0,12 |
| Mecanismos de participación ciudadana | | 0,03 | 0,08 | 0,04 | 0,14 | 0,07 | 0,07 |
| Presupuesto participativo | | 0,29 | 0,23 | 0,13 | 0,14 | 0,07 | 0,17 |
| Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía | | 0,29 | 0,23 | 0,39 | 0,43 | 0,6 | 0,39 |
| Implementación del proceso de rendición de cuentas | | 0,29 | 0,23 | 0,39 | 0,14 | 0,2 | 0,25 |

Nota: Resultados del componente de Participación Ciudadana

Fuente: elaboración propia

$$\text{"Valor por indicador (" Ind 1) = Peso del I}_1 \text{ * Peso del componente = B * 10}$$

3.3.4.3 Cálculo del valor por eje

Para la obtención del valor total del componente de cada GAD, se multiplica el resultado de cada indicador después de aplicar el paso c) por el “valor por indicador” que se obtuvo en el paso 4, dando como resultado un número que, sumando todos los resultados de los indicadores sea igual o menor a 10, dependiendo de la gestión del GAD en el componente respectivo. La evaluación que se realiza corresponde a datos desde el 2016 hasta el 2020 para cada uno de Los GAD’s municipales.

Tabla 20.

Componente PDOT

| Periodo | Municipio | Ordenamiento Territorial | | | | | | | | | | | |
|---------|--------------------|--------------------------|------|--------|-----------|---|-------|-------|-----------|-------------------------------------|------|---------|-----------|
| | | Calidad del PDOT | % | Rango | Resultado | Articulación de los programas y proyectos | % | Rango | Resultado | Índice de cumplimiento de metas ICM | % | Rango | Resultado |
| 2016 | BOLIVAR | 0,51 | 0,51 | 025 | 1,68 | 1,54 | 0,77 | 025 | 2,54 | 6,62 | 0,95 | 75,1100 | 3,12 |
| 2016 | ESPEJO | 0,32 | 0,32 | 025 | 1,06 | 1,54 | 0,77 | 025 | 2,54 | 6,9 | 0,99 | 75,1100 | 3,25 |
| 2016 | MIRA | 0,51 | 0,51 | 25,150 | 1,68 | 1,54 | 0,77 | 025 | 2,54 | 4,36 | 0,62 | 50,175 | 2,06 |
| 2016 | MONTUFAR | 0,39 | 0,39 | 25,150 | 1,29 | 1,54 | 0,77 | 025 | 2,54 | 6,23 | 0,89 | 75,1100 | 2,94 |
| 2016 | SAN PEDRO DE HUACA | 0,32 | 0,32 | 025 | 1,06 | 1,54 | 0,77 | 025 | 2,54 | 4,5 | 0,64 | 50,175 | 2,12 |
| 2016 | TULCAN | 0,45 | 0,45 | 25,150 | 1,49 | 1,54 | 0,77 | 025 | 2,54 | 3,78 | 0,54 | 50,175 | 1,78 |
| 2017 | BOLIVAR | 0,13 | 0,13 | 025 | 0,43 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 5,47 | 0,78 | 75,1100 | 2,58 |
| 2017 | ESPEJO | 0,26 | 0,26 | 025 | 0,86 | 0,58 | 0,29 | 025 | 0,96 | 6,07 | 0,87 | 75,1100 | 2,86 |
| 2017 | MIRA | 0,32 | 0,32 | 025 | 1,06 | 0,58 | 0,29 | 025 | 0,96 | 3,14 | 0,45 | 25,150 | 1,48 |
| 2017 | MONTUFAR | 0,39 | 0,39 | 25,150 | 1,29 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 4,69 | 0,67 | 50,175 | 2,21 |
| 2017 | SAN PEDRO DE HUACA | 0,26 | 0,26 | 25,150 | 0,86 | 0,58 | 0,29 | 025 | 0,96 | 3,15 | 0,45 | 25,150 | 1,49 |
| 2017 | TULCAN | 0,22 | 0,22 | 025 | 0,73 | 0,38 | 0,19 | 025 | 0,63 | 2,76 | 0,39 | 25,150 | 1,30 |
| 2018 | BOLIVAR | 0,38 | 0,38 | 25,150 | 1,25 | 0,58 | 0,29 | 025 | 0,96 | 3,84 | 0,55 | 50,175 | 1,81 |
| 2018 | ESPEJO | 0,43 | 0,43 | 25,150 | 1,42 | 0,58 | 0,29 | 025 | 0,96 | 5,06 | 0,72 | 50,175 | 2,39 |
| 2018 | MIRA | 0,30 | 0,30 | 25,150 | 0,99 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 4,83 | 0,69 | 50,175 | 2,28 |
| 2018 | MONTUFAR | 0,51 | 0,51 | 50,175 | 1,68 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 2,77 | 0,40 | 25,150 | 1,31 |
| 2018 | SAN PEDRO DE HUACA | 0,51 | 0,51 | 50,175 | 1,68 | 0,38 | 0,19 | 025 | 0,63 | 4,98 | 0,71 | 50,175 | 2,35 |
| 2018 | TULCAN | 0,51 | 0,51 | 50,175 | 1,68 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 4,19 | 0,60 | 50,175 | 1,98 |
| 2019 | BOLIVAR | 0,43 | 0,43 | 25,150 | 1,42 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,82 | 0,97 | 75,1100 | 3,22 |
| 2019 | ESPEJO | 0,00 | 0,00 | 025 | 0,00 | 0 | 0 | 025 | 0,00 | 6,92 | 0,99 | 75,1100 | 3,26 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------|--------------------|------|------|--------|------|------|-------|-----|------|------|------|---------|------|
| 2019 | MIRA | 0,51 | 0,51 | 25,150 | 1,68 | 0,38 | 0,19 | 025 | 0,63 | 6,66 | 0,95 | 75,1100 | 3,14 |
| 2019 | MONTUFAR | 0,34 | 0,34 | 25,150 | 1,12 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,55 | 0,94 | 75,1100 | 3,09 |
| 2019 | SAN PEDRO DE HUACA | 0,32 | 0,32 | 025 | 1,06 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,92 | 0,99 | 75,1100 | 3,26 |
| 2019 | TULCAN | 0,51 | 0,51 | 50,175 | 1,68 | 0,58 | 0,29 | 025 | 0,96 | 6,83 | 0,98 | 75,1100 | 3,22 |
| 2020 | BOLIVAR | 0,00 | 0,00 | 025 | 0,00 | 0,58 | 0,29 | 025 | 0,96 | 6,85 | 0,98 | 75,1100 | 3,23 |
| 2020 | ESPEJO | 0,20 | 0,20 | 025 | 0,66 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,92 | 0,99 | 75,1100 | 3,26 |
| 2020 | MIRA | 0,47 | 0,47 | 25,150 | 1,55 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,58 | 0,94 | 75,1100 | 3,10 |
| 2020 | MONTUFAR | 0,43 | 0,43 | 25,150 | 1,42 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,44 | 0,92 | 75,1100 | 3,04 |
| 2020 | SAN PEDRO DE HUACA | 0,39 | 0,39 | 25,150 | 1,29 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,92 | 0,99 | 75,1100 | 3,26 |
| 2020 | TULCAN | 0,51 | 0,51 | 50,175 | 1,68 | 0,77 | 0,385 | 025 | 1,27 | 6,9 | 0,99 | 75,1100 | 3,25 |

Nota: Datos relacionados con el componente de Planificación y Ordenamiento Territorial

Fuente: elaboración propia

La siguiente tabla contiene los datos que permitirán realizar posteriormente la evaluación del componente de gestión financiera, a través de sus indicadores de ejecución presupuestaria de inversión, sostenibilidad financiera, eficiencia en el gasto de inversiones y capital y dependencia fiscal.

Tabla 21.

Componente de Gestión Financiera

| Gestión Financiera | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|--------------------|---------------------------------------|-------|-----------|------|---------------------------|-------|------|---------|-------------------------------------|------|--------|-----------|--------------------|-------|-----------|------|
| Periodo | Municipio | Ejecución presupuestaria de inversión | | | | Sostenibilidad financiera | | | | Eficiencia en el gasto de inversión | | | | Dependencia fiscal | | | |
| | | % | Rango | Resultado | % | Resultado | Rango | % | Rango | Resultado | % | Rango | Resultado | % | Rango | Resultado | |
| 2016 | BOLIVAR | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,3 | 0,12 | 0,49 | 025 | 1,02 | 0,41 | 25,150 | 1,67 | 0,8 | 0,32 | 25,150 | 0,16 |
| 2016 | ESPEJO | 2,43 | 0,97 | 75,1100 | 2,92 | 0,53 | 0,21 | 0,87 | 025 | 0,71 | 0,28 | 25,150 | 1,16 | 0,83 | 0,33 | 25,150 | 0,17 |
| 2016 | MIRA | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,22 | 0,09 | 0,36 | 75,1100 | 0,77 | 0,31 | 25,150 | 1,26 | 0,74 | 0,3 | 25,150 | 0,15 |
| 2016 | MONTUFAR | 0,43 | 0,17 | 025 | 0,52 | 0,61 | 0,24 | 1,00 | 025 | 0,95 | 0,38 | 25,150 | 1,56 | 0,91 | 0,36 | 25,150 | 0,18 |
| 2016 | SAN PEDRO DE HUACA | 1,74 | 0,7 | 50,175 | 2,09 | 0,35 | 0,14 | 0,57 | 025 | 1,21 | 0,48 | 25,150 | 1,98 | 0,81 | 0,32 | 25,150 | 0,16 |
| 2016 | TULCAN | 1,86 | 0,74 | 50,175 | 2,23 | 0,57 | 0,23 | 0,93 | 025 | 1,3 | 0,52 | 50,175 | 2,13 | 0,93 | 0,37 | 25,150 | 0,19 |
| 2017 | BOLIVAR | 1,92 | 0,77 | 75,1100 | 2,3 | 0,41 | 0,16 | 0,67 | 025 | 0,29 | 0,12 | 025 | 0,48 | 0,81 | 0,32 | 25,150 | 0,16 |
| 2017 | ESPEJO | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,72 | 0,29 | 1,18 | 25,150 | 0,3 | 0,12 | 025 | 0,49 | 0,88 | 0,35 | 25,150 | 0,18 |
| 2017 | MIRA | 1,57 | 0,63 | 50,175 | 1,88 | 0,33 | 0,13 | 0,54 | 025 | 0,21 | 0,08 | 025 | 0,34 | 0,78 | 0,31 | 25,150 | 0,16 |
| 2017 | MONTUFAR | 1,69 | 0,68 | 50,175 | 2,03 | 0,68 | 0,27 | 1,12 | 25,150 | 0,39 | 0,16 | 025 | 0,64 | 0,9 | 0,36 | 25,150 | 0,18 |
| 2017 | SAN PEDRO DE HUACA | 2,24 | 0,9 | 75,1100 | 2,69 | 0,38 | 0,15 | 0,62 | 025 | 0,39 | 0,16 | 025 | 0,64 | 0,83 | 0,33 | 25,150 | 0,17 |
| 2017 | TULCAN | 1,97 | 0,79 | 75,1100 | 2,36 | 0,67 | 0,27 | 1,10 | 25,150 | 0,26 | 0,1 | 025 | 0,43 | 0,93 | 0,37 | 25,150 | 0,19 |
| 2018 | BOLIVAR | 1,06 | 0,42 | 25,150 | 1,27 | 0,36 | 0,14 | 0,59 | 025 | 0,12 | 0,05 | 025 | 0,2 | 1,02 | 0,41 | 25,150 | 0,2 |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------|--------------------|------|------|---------|------|------|------|------|--------|------|------|--------|------|------|------|--------|------|
| 2018 | ESPEJO | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,75 | 0,3 | 1,23 | 25,150 | 0,24 | 0,1 | 025 | 0,39 | 1,13 | 0,45 | 25,150 | 0,23 |
| 2018 | MIRA | 2,34 | 0,94 | 75,1100 | 2,81 | 0,3 | 0,12 | 0,49 | 025 | 0,25 | 0,1 | 025 | 0,41 | 1,02 | 0,41 | 25,150 | 0,2 |
| 2018 | MONTUFAR | 0,98 | 0,39 | 25,150 | 1,18 | 0,7 | 0,28 | 1,15 | 25,150 | 0,29 | 0,12 | 025 | 0,48 | 1,19 | 0,48 | 25,150 | 0,24 |
| 2018 | SAN PEDRO DE HUACA | 2,49 | 1 | 75,1100 | 2,99 | 0,42 | 0,17 | 0,69 | 025 | 0,24 | 0,1 | 025 | 0,39 | 1,06 | 0,42 | 25,150 | 0,21 |
| 2018 | TULCAN | 2,1 | 0,84 | 75,1100 | 2,52 | 0,8 | 0,32 | 1,31 | 25,150 | 0,2 | 0,08 | 025 | 0,33 | 1,24 | 0,5 | 25,150 | 0,25 |
| 2019 | BOLIVAR | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,37 | 0,15 | 0,61 | 025 | 0,51 | 0,2 | 025 | 0,84 | 1,03 | 0,41 | 25,150 | 0,21 |
| 2019 | ESPEJO | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,65 | 0,26 | 1,07 | 25,150 | 0,68 | 0,27 | 25,150 | 1,12 | 1,11 | 0,44 | 25,150 | 0,22 |
| 2019 | MIRA | 1,98 | 0,79 | 75,1100 | 2,38 | 0,37 | 0,15 | 0,61 | 025 | 0,6 | 0,24 | 025 | 0,98 | 1,03 | 0,41 | 25,150 | 0,21 |
| 2019 | MONTUFAR | 2,31 | 0,92 | 75,1100 | 2,77 | 0,83 | 0,33 | 1,36 | 25,150 | 0,54 | 0,22 | 025 | 0,89 | 1,22 | 0,49 | 25,150 | 0,24 |
| 2019 | SAN PEDRO DE HUACA | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,57 | 0,23 | 0,93 | 025 | 0,47 | 0,19 | 025 | 0,77 | 1,13 | 0,45 | 25,150 | 0,23 |
| 2019 | TULCAN | 2,49 | 1 | 75,1100 | 2,99 | 0,78 | 0,31 | 1,28 | 25,150 | 0,63 | 0,25 | 025 | 1,03 | 1,32 | 0,53 | 51,175 | 0,26 |
| 2020 | BOLIVAR | 2,42 | 0,97 | 75,1100 | 2,9 | 0,36 | 0,14 | 0,59 | 025 | 0,65 | 0,26 | 25,150 | 1,07 | 0,66 | 0,26 | 25,150 | 0,13 |
| 2020 | ESPEJO | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,61 | 0,24 | 1,00 | 025 | 0,57 | 0,23 | 025 | 0,93 | 0,69 | 0,28 | 25,150 | 0,14 |
| 2020 | MIRA | 2,01 | 0,8 | 75,1100 | 2,41 | 0,4 | 0,16 | 0,66 | 025 | 0,64 | 0,26 | 25,150 | 1,05 | 0,65 | 0,26 | 25,150 | 0,13 |
| 2020 | MONTUFAR | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,85 | 0,34 | 1,39 | 25,150 | 0,94 | 0,38 | 25,150 | 1,54 | 0,89 | 0,36 | 25,150 | 0,18 |
| 2020 | SAN PEDRO DE HUACA | 2,48 | 0,99 | 75,1100 | 2,98 | 0,51 | 0,2 | 0,84 | 025 | 0,65 | 0,26 | 25,150 | 1,07 | 0,68 | 0,27 | 25,150 | 0,14 |
| 2020 | TULCAN | 2,5 | 1 | 75,1100 | 3 | 0,88 | 0,35 | 1,44 | 25,150 | 0,63 | 0,25 | 025 | 1,03 | 0,82 | 0,33 | 25,150 | 0,16 |

Nota: Datos relacionados con el componente de Gestión Financiera

Fuente: elaboración propia

Por último, para completar el estudio se presentan los datos relacionados con el componente de participación ciudadana con sus indicadores de sistema de participación ciudadana, mecanismos de participación ciudadana, presupuesto participativo, mecanismo de control social por parte de la ciudadanía e implementación del proceso de rendición de cuentas:

Tabla 22.
Componente Participación Ciudadana

| periodo | Municipio | Participación Ciudadana | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------|--------------------|------------------------------------|-----|-------|-----------|---------------------------------------|------|-------|-----------|---------------------------|------|-------|-----------|-----------------------------|------|-------|-----------|--|------|-------|-----------|
| | | Sistema de participación ciudadana | % | Rango | Resultado | Mecanismos de participación ciudadana | % | Rango | Resultado | Presupuesto participativo | % | Rango | Resultado | Mecanismo de control social | % | Rango | Resultado | Implementación del proceso de rendición de cuentas | % | Rango | Resultado |
| 2016 | BOLIVAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,42 | 0,44 | 25,2 | 2,65 | 0,18 | 0,25 | 25 | 0,15 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2016 | ESPEJO | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,39 | 0,41 | 25,2 | 2,46 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2016 | MIRA | 0,86 | 0,3 | 25,2 | 0,42 | 0,39 | 0,15 | 25 | 0,1 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2016 | MONTUFAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,34 | 0,36 | 25,2 | 2,15 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2016 | SAN PEDRO DE HUACA | 0 | 0 | 25 | 0 | 0 | 0 | 25 | 0 | 0 | 0 | 25 | 0 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2016 | TULCAN | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,4 | 0,42 | 25,2 | 2,53 | 0,36 | 0,51 | 50,2 | 0,3 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2017 | BOLIVAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,67 | 0,71 | 50,2 | 4,23 | 0,18 | 0,25 | 25 | 0,15 | 2,86 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2017 | ESPEJO | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,42 | 0,44 | 25,2 | 2,65 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2017 | MIRA | 0,86 | 0,3 | 25,2 | 0,42 | 0 | 0 | 25 | 0 | 0,39 | 0,41 | 25,2 | 2,46 | 0,18 | 0,25 | 25 | 0,15 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2017 | MONTUFAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,33 | 0,35 | 25,2 | 2,08 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2017 | SAN PEDRO DE HUACA | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 0,39 | 0,15 | 25 | 0,1 | 0,31 | 0,33 | 25,2 | 1,96 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2017 | TULCAN | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,44 | 0,55 | 50,2 | 0,38 | 0,65 | 0,68 | 50,2 | 4,11 | 0,18 | 0,25 | 25 | 0,15 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2018 | BOLIVAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2018 | ESPEJO | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2018 | MIRA | 0,86 | 0,3 | 25,2 | 0,42 | 0 | 0 | 25 | 0 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2018 | MONTUFAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2018 | SAN PEDRO DE HUACA | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 0,39 | 0,15 | 25 | 0,1 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2018 | TULCAN | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,44 | 0,55 | 50,2 | 0,38 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2019 | BOLIVAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2019 | ESPEJO | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,29 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2019 | MIRA | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0,18 | 0,25 | 25 | 0,15 | 1,29 | 0 | 25 | 0,01 |
| 2019 | MONTUFAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,44 | 0,55 | 50,2 | 0,38 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,29 | 0 | 25 | 0,01 |
| 2019 | SAN PEDRO DE HUACA | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 0,39 | 0,15 | 25 | 0,1 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 0,71 | 0 | 25 | 0 |
| 2019 | TULCAN | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,29 | 0,31 | 25,2 | 1,83 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2020 | BOLIVAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,83 | 0,7 | 50,2 | 0,49 | 0,81 | 0,85 | 50,2 | 5,12 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,86 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2020 | ESPEJO | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,05 | 0,4 | 25,1 | 0,28 | 0,61 | 0,64 | 50,2 | 3,85 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,86 | 0,01 | 25 | 0,02 |
| 2020 | MIRA | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,44 | 0,55 | 50,2 | 0,38 | 0,41 | 0,43 | 25,2 | 2,59 | 0,18 | 0,25 | 25 | 0,15 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2020 | MONTUFAR | 2,86 | 1 | 75,1 | 1,4 | 1,44 | 0,55 | 50,2 | 0,38 | 0,53 | 0,56 | 50,2 | 3,35 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2020 | SAN PEDRO DE HUACA | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 1,44 | 0,55 | 50,2 | 0,38 | 0,6 | 0,63 | 50,2 | 3,79 | 0 | 0 | 25 | 0 | 1,71 | 0,01 | 25 | 0,01 |
| 2020 | TULCAN | 1,14 | 0,4 | 25,1 | 0,56 | 0 | 0 | 25 | 0 | 0,52 | 0,55 | 50,2 | 3,28 | 0 | 0 | 25 | 0 | 2,86 | 0,01 | 25 | 0,02 |

Nota: Datos relacionados con el componente de Participación Ciudadana

Fuente: elaboración propia

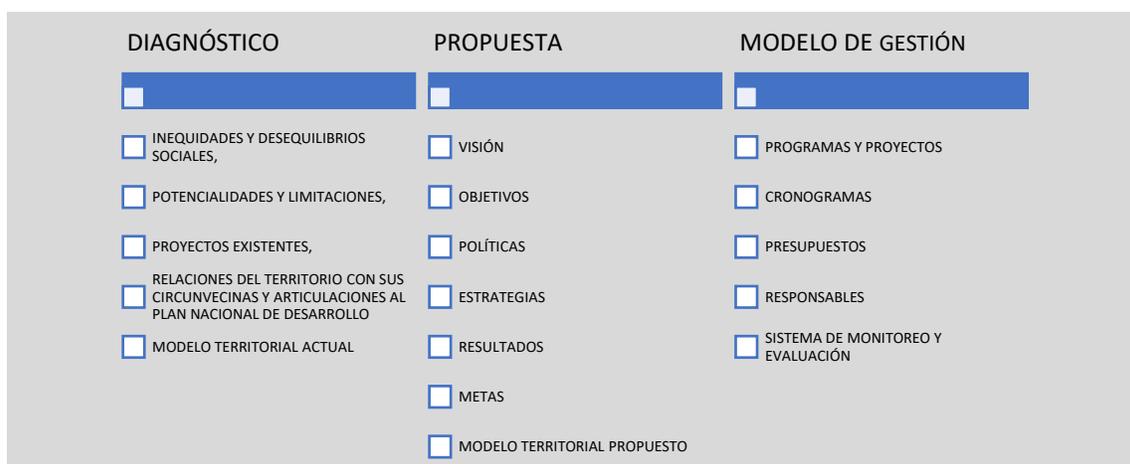
3.4 Aplicación de la Metodología por Componente.

3.4.1 Componente de Planificación del Ordenamiento y Desarrollo Territorial:

Los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial según (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010), deben contener al menos tres componentes: el diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión. A su vez estos deben estructurarse a partir de los siguientes elementos:

Ilustración 22.

Componentes de los Planes de Desarrollo



Nota: Se describen los componentes y dentro de cada uno de ellos los elementos a partir de los cuales se deben estructurar los Planes de Ordenamiento Territorial a nivel provincial, cantonal y parroquial.

Fuente: elaboración propia

- a) El diagnóstico: es el componente que articula en el territorio: las inequidades, desequilibrios sociales, potencialidades y limitaciones, los proyectos existentes, las relaciones con sus circunvecinos al Plan Nacional de Desarrollo; así como la construcción del modelo territorial actual.
- b) La propuesta: es el mecanismo que pretende incorporar la visión de mediano y largo plazo, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial a implementarse.

- c) Modelo de Gestión: en este apartado se debe especificar los programas y proyectos, cronogramas y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

A partir de la aplicación de la metodología de análisis documental aplicando las disposiciones del COPLAFIN; los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de nivel provincial, municipal y parroquial, así como las guías para la formulación/actualización de los planes desarrollados por la Secretaría Técnica de Planificación en el 2019; se observa lo siguiente:

En primer término, la estructura metodológica de las guías difiere en su contenido con las disposiciones del COPLAFIN, lo cual, desde el punto de vista de la jerarquía normativa no es adecuado. Tanto la guía provincial, como la municipal y parroquial, contienen un modelo estándar cuando las circunstancias de cada una de ellas responden a realidades distintas y por tanto deben tratarse por separado.

En su aplicación, estas ambigüedades, han dado lugar a que se adopten mecanismos distintos para la construcción de los planes; esto merece la presentación de observaciones por cada uno de los componentes de la planificación, las cuales se han identificado a partir de la metodología ya descrita:

Respecto al diagnóstico; en cada nivel de gobierno se presenta un estudio por componentes (biofísico, social cultural, económico, asentamientos humanos, político institucional, movilidad). No se alcanza a determinar que metodología técnica se aplica, a pesar de plantearse como enfoque que el diagnóstico tiene el carácter estratégico; a través del cual se debe mostrar la situación territorial, así como su población; dentro del mismo se identifica además las potencialidades y limitaciones. Esta descripción permite referir que el diagnóstico debe circunscribirse a determinar

dichas carencias dentro del ámbito de las competencias exclusivas que corresponden a cada nivel de gobierno. Si este componente no es suficientemente eficaz para determinar las necesidades sociales, las propuestas tampoco estarán orientadas a responder a las mismas.

Cuando se hace una revisión de las potencialidades y limitaciones de los componentes antes descritos, se determina que la información que contiene cada uno de ellos es muy relevante, en algunos casos existen especificidades técnicas que podrían traducirse en propuestas; en la práctica se puede notar que se quedan en datos del diagnóstico sin trascendencia. En los niveles parroquiales, es más evidente la falta de estrategias; se aprecia que los equipos técnicos del diagnóstico tienen una muy buena capacidad para la fundamentación teórica, pero sus propuestas son limitadas, no aterrizan en la construcción del modelo territorial deseado. En concreto parecerían estudios de consultoría que no tienen efectividad por la carencia de modelos de ciudad o localidad, sobre los cuales se entendería que deben apalancarse.

Según los equipos de especialistas de los GAD's los planes de desarrollo, tienen grandes limitaciones en cuanto a su acercamiento a las realidades territoriales, a pesar de que se cumple con el protocolo de la participación ciudadana, las capacidades de gerenciamiento público son restringidas; la injerencia y coyunturas políticas en las decisiones de los niveles legislativo y ejecutivo no se compadecen con las demandas que se requieren para un adecuado liderazgo político y un proceso técnico y consistente en la toma de decisiones .

Estas deficiencias vendrían desde el marco legal, el (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, 2009); dispone que los candidatos a prefecto, alcalde deben presentar junto con la inscripción de su candidatura, un plan de trabajo a ejercitarse, de ser electos. Esta disposición más que de carácter técnico operativo, constituye un aspecto político sin proyecciones de impacto por el desconocimiento de las realidades institucionales y las limitaciones en el liderazgo político y el

neogerencialismo público en un gran número de candidatos. A pesar de que la información es de carácter pública, esta no refleja la situación en las que se encuentran las instancias de gobierno a las cuales pretenden representar.

En cuanto al segundo componente que es la propuesta, resulta necesario reconocer que un diagnóstico inadecuado conduce a errores. En este sentido se destaca que: “La propuesta debe implementarse en el territorio de manera participativa y con miras a ser cumplida en el corto y mediano plazo. Es un error proponer cosas que, posiblemente, no se puedan cumplir, además de basarse en el desempeño de las competencias y funciones que le corresponden al respectivo nivel de GAD” (Secretaría Técnica de Planificación, 2019, p. 14).

Los insumos más relevantes para una adecuada propuesta son el diagnóstico, el mapeo de actores, los planes de desarrollo de las circunvecindades y otros niveles de gobierno, la planificación nacional y el presupuesto. Las deficiencias y limitaciones son de gran impacto al momento de realizar un plan con objetividad. Para que los PDOT tengan un alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo debería plantearse una agenda común que evalúe las competencias exclusivas que corresponden a cada nivel de gobierno, esto demanda de la instrumentación de estrategias de la gobernanza.

A criterio de autoridades de ciertos GAD, existe conflicto de intereses en el manejo de competencias entre los gobiernos nacional y los descentralizados; las actuaciones en sus jurisdicciones provocan conflictos. Se defienden espacios políticos interfiriendo en las competencias exclusivas, más aún cuando se invaden sus campos de acción sin ningún tipo de coordinación. Por su parte el gobierno no da la debida a atención a sus competencias y deriva grandes problemas hacia los entes locales, como ocurre con la seguridad ciudadana, la salud, la

educación, manejo de desastres naturales; sobre las cuales y ante las demandas ciudadanas deben intervenir los GAD, distraendo los recursos asignados para las competencias exclusivas.

Por último, respecto al modelo de gestión, se destaca que, siendo estos un conjunto de estrategias y procesos que se debe implementar para administrar su territorio; existiría un escaso visionamiento de sus ejecutivos y legislativos. Habría una elevada concentración en lo político y limitada participación en la definición de políticas públicas locales para la administración de las competencias exclusivas. Se menciona además que el problema del presupuesto se vuelve más manejable cuando existen las capacidades suficientes para administrarlo correctamente y generar recursos reduciendo la dependencia de las transferencias del Estado.

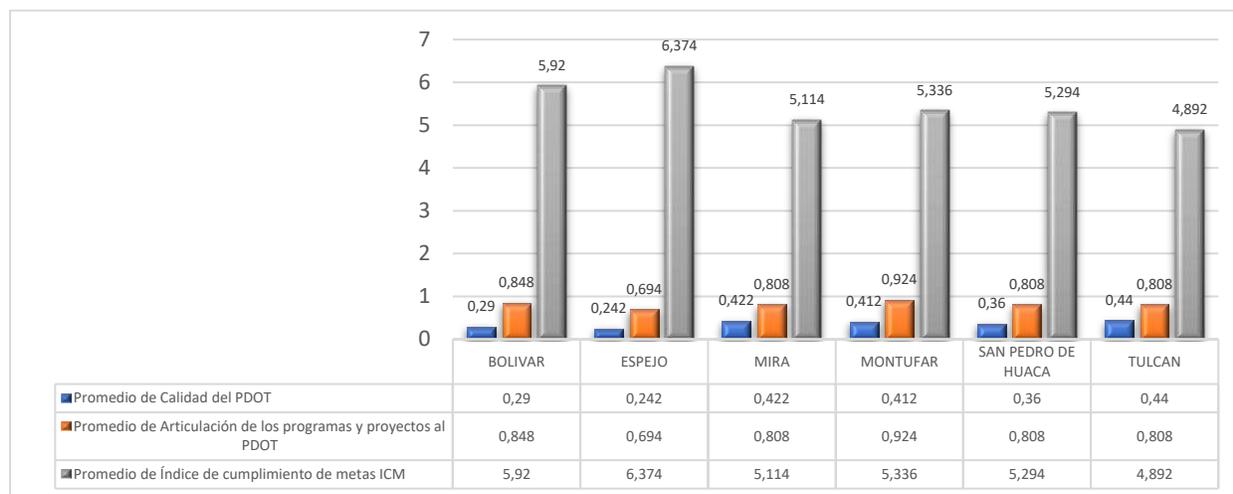
Se pone de manifiesto el poco impacto de los proyectos en el desarrollo social sobre todo su limitada trascendencia en el tiempo, con énfasis en necesidades coyunturales de poca envergadura. El lento desarrollo de las localidades se debería entre otras cosas a que los gastos corrientes y de capital consumen en alto grado el presupuesto, provincial, municipal y parroquial, anteponiéndose a las inversiones orientadas a la generación de obra pública que en la práctica se vuelve un efecto multiplicador, por la generación del retorno de la inversión a través del crecimiento en la plusvalía de la propiedad privada y la generación de ingresos por contribución especial de mejoras, que posteriormente pueden invertirse en obra social. Esto implica que debería considerarse lo dispuesto en la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en lo referente a las cargas y los beneficios.

La (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, 2016), dispone que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, deben contener principios fundamentales sobre el ejercicio de las competencias y su relación con otras que incidan sobre el territorio; con esta disposición se busca una adecuada articulación que contribuya al desarrollo equitativo y

equilibrado del territorio y se garantice el derecho a la ciudad, a un hábitat seguro, saludable y a la vivienda adecuada y digna. Con lo anotado se indica que existe una ruptura en la cadena de valor pública, en el sentido de que los PDOT solo estarían orientados hasta los resultados, mas no a los impactos. Estos se muestran en la siguiente explicación:

Ilustración 23.

Componente de Planificación del Ordenamiento Territorial



Nota: Resultados del Componente de Planificación del Ordenamiento Territorial a nivel cantonal e indicadores.

Fuente: elaboración propia

a) **Articulación de los programas y proyectos al PDOT**

Según lo analizado, este indicador tiene una articulación con el 12,3% en promedio sobre el 20% que es el peso que se le asigna a este subcomponente. Con relación a otros planes; se menciona que existiría una tendencia clientelar, tanto al gobierno central como hacia los poderes políticos locales que dejarían de lado las grandes necesidades sociales. Este es un tema estructural, ya que al no existir la representatividad equilibrada en la Secretaría Técnica de Planificación. Los Planes de Ordenamiento Territorial tienen una orientación o se exponen a directrices verticales descendentes que no se compadecen con las demandas locales o sus propias competencias. Por otra parte, la relación interorganizacional no sería factible de cara a las coyunturas propias de cada

gobierno subnacional, que asumen además que la autonomía genera total independencia y que no debe existir ningún tipo de correspondencia. Este es el caso de los planes cantonales con el plan provincial y de los planes parroquiales con los planes cantonales. Si las tiendas políticas no están vinculadas, las respuestas son antagónicas y se reflejan en la planificación. Del mismo modo se hace necesaria la correspondencia horizontal entre los gobiernos vecinos. De las evaluaciones realizadas se desprende que esto ocasiona conflictos de intereses, duplicación de procesos y desperdicio de recursos.

Referente a la articulación de los programas y proyectos al PDOT, la mejor referencia se encuentra en Montufar y Bolívar con 0.92 y 0.85, respectivamente; San Pedro de Huaca Tulcán y Mira con 0.81 y Espejo 0.69, sobre 2 puntos, que es la puntuación del indicador. Por más esfuerzos que se hagan por hacer constar en los PDOT, en la alineación con la Planificación Nacional estos relacionamientos resultarían ser utópicos.

b) Calidad de los PDOT.

Involucra la medición de parámetros como la calidad de los objetivos e indicadores. Se estima que constituye la línea base que serviría de sustento a los demás de este componente. Si estos se planteasen de forma inadecuada, van a generar impactos negativos en los planes y sus elementos. Esta consideración de carácter técnico no muestra correspondencia en la práctica y por ejemplo en el Cantón Espejo existe un índice bajo en este indicador (0,24) tiene un nivel alto en cuanto al índice de cumplimiento de metas que se encuentra por encima de la línea de tendencia (6.3 que es el nivel más alto de todos los GAD's). Con esto se pretende demostrar que técnicamente no existe una correlación lineal de sus variables.

La Guía de la Secretaría Técnica de Planificación contiene limitaciones en cuanto al entendimiento, comprensión estructuración de los aspectos fundamentales de los planes como: Un

adecuado mapeo de actores que influyen en el territorio, el diagnóstico estratégico, la sistematización de problemas y potencialidades, la evaluación y construcción de los modelos territoriales actual y deseado, la propuesta con decisiones estratégicas de desarrollo pertinentes, el modelo de gestión, estrategias de articulación y coordinación para la implementación, estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación, estrategias de seguimiento y evaluación. No es suficiente desde el punto de vista de la calidad la abundancia de datos e información si los mismos no se concentran en lo esencial que son las competencias, situaciones como estas conducen a trivialidades inútiles.

En promedio la calidad de los PDOT se ubica en el 36%, correspondiendo el índice de mayor calidad al municipio de Tulcán con el 44%, seguido por Mira con el 42%, Montufar el 41%, San Pedro de Huaca 36% y los niveles más bajos corresponden a Espejo y Bolívar con el 24% y 29% respectivamente.

c) **Índice de Cumplimiento de Metas**

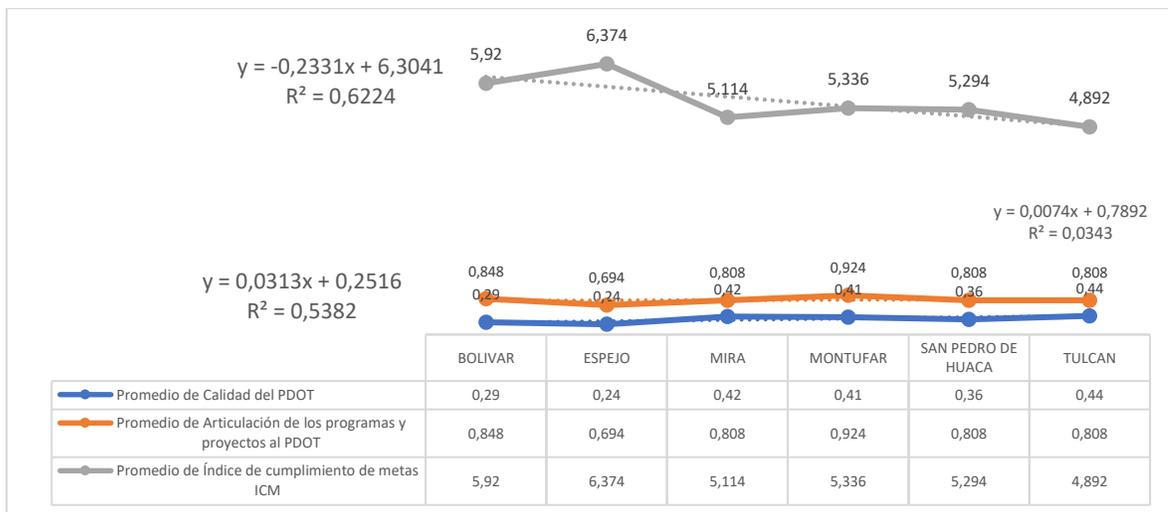
El más alto índice, lo tiene el cantón Espejo, con el 63,74%, seguido de Bolívar con el 59,20%, luego San Pedro de Huaca el 52,94%; similares resultados presentan Mira con 51,14% y Montufar con el 53,36%, y finalmente Tulcán con el 48,92%. Estos resultados resultan inversos en relación con el indicador anterior, que se entenderían por la priorización al cumplimiento sobre el impacto.

Uno de los componentes del Modelo de Gestión, según la normativa que se viene analizando determina que deben contener mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan determinar la situación de los planes y proyectos en territorio, determinar los puntos críticos que limitan su instrumentación para emprender en acciones correctivas de manera concurrente, igual atribución se asigna a los consejos sectoriales de planificación. Pese a estas disposiciones

normativas varios de Los GAD’s han omitido, ocasionando impactos negativos en el desarrollo de los modelos de gestión. El índice de cumplimiento de metas en promedio se ubica en el 48,92 del 70%, existiendo por tanto una brecha del desempeño de 21,08% para mejorar.

Ilustración 24.

Calidad del PDOT



Nota: Resultados del Componente de Planificación del Ordenamiento Territorial a nivel cantonal e indicadores.
Fuente: elaboración propia

En el siguiente gráfico se trata de explicar a través de coeficientes de relación de Pearson el grado de relación lineal entre los datos de los indicadores, según lo evaluado, no existe una correlación positiva perfecta, pero tampoco existe una correlación negativa. En todo caso la relación lineal no es fuerte entre las variables.

3.4.2 Componente: Gestión Financiera.

Según el COOTAD (2010), los recursos de los GAD’s se clasifican en: ingresos propios; transferencias del Presupuesto General del Estado; otro tipo de transferencias, legados y donaciones; participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales

no renovables; y, recursos provenientes de financiamiento. Con el propósito de generar un mejor entendimiento de cada uno de ellos se presenta su correspondiente definición:

- Ingresos propios de la gestión. Se generan en los Gobiernos Autónomos Descentralizados regional, provincial y municipal a través de: impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras; por la venta de bienes y servicios; la renta de inversiones y multas; la venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; las rifas y sorteos.
- Los gobiernos provinciales, además de los ingresos propios, reciben una milésima por ciento (0,001%) del impuesto de alcabalas; impuesto que se paga por la transferencia de dominio de bienes inmuebles. Como contribución especial de mejoras, pueden recaudar hasta diez anualidades desde la terminación de la obra; al finalizarse aumenta el valor de las propiedades de particulares, se debe determinar el valor de los predios ubicados en las correspondientes zonas de influencia y la cantidad a pagar por este concepto. Adicionalmente, tienen la facultad tributaria para crear, modificar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios y obras que se ejecuten dentro de sus jurisdicciones. Así también pueden establecer una contribución especial por mejoramiento vial, sobre la base del valor de la matriculación vehicular; estos recursos deben invertirse únicamente en la competencia de vialidad.
- Los gobiernos municipales, pueden crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras por procesos que incrementen el valor de la propiedad. Con los tributos generados en las parroquias rurales y otros que desconcentren en estas jurisdicciones deben constituir un fondo con el cincuenta por ciento a reinvertirse equitativamente entre todas las parroquias rurales de la circunscripción territorial; el cincuenta por ciento restantes se invertirá bajo criterios de población y necesidades básicas

insatisfechas. De este modo, se garantiza que toda la recaudación de las parroquias debe servir para la generación de bienes y servicios y que no puede utilizarse con otros propósitos

- Los gobiernos parroquiales rurales, tienen ingresos que provienen de la administración de la infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial. De igual manera, podrán contar con ingresos emanados de la delegación de otros niveles de gobierno autónomo descentralizado; así como, los que procedan de cooperación internacional, legados, donaciones, y la autogestión.
- Transferencias del Presupuesto General del Estado: Los Gobiernos Autónomos Descentralizados participan de las rentas del Estado, tanto de los ingresos permanentes como de los no permanentes, para la provisión de bienes y servicios públicos por las competencias exclusivas y el modelo de equidad territorial. Como permanentes se conocen a los ingresos corrientes y no permanentes, son los ingresos de capital, a excepción de los de financiamientos e importación de derivados (CFID), a ellas se suman las asignaciones para financiar el ejercicio de nuevas competencias.
- El Modelo de Equidad Territorial es el instrumento que habilita la transferencia de recursos. De los ingresos permanentes les corresponde el 21%; y el 10% de los no permanentes. De estos se distribuyen: 27% a los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y, 6% a juntas parroquiales rurales, respetando los montos que según la ley les correspondía hasta el año 2010 a los cuales se les denomina monto fijo (A) y la diferencia constituye el monto variable (B). A este último se aplican siete criterios de distribución: Los cuatro primeros son de carácter socio demográfico (Tamaño y densidad de la población; necesidades básicas insatisfechas; mejoramiento de

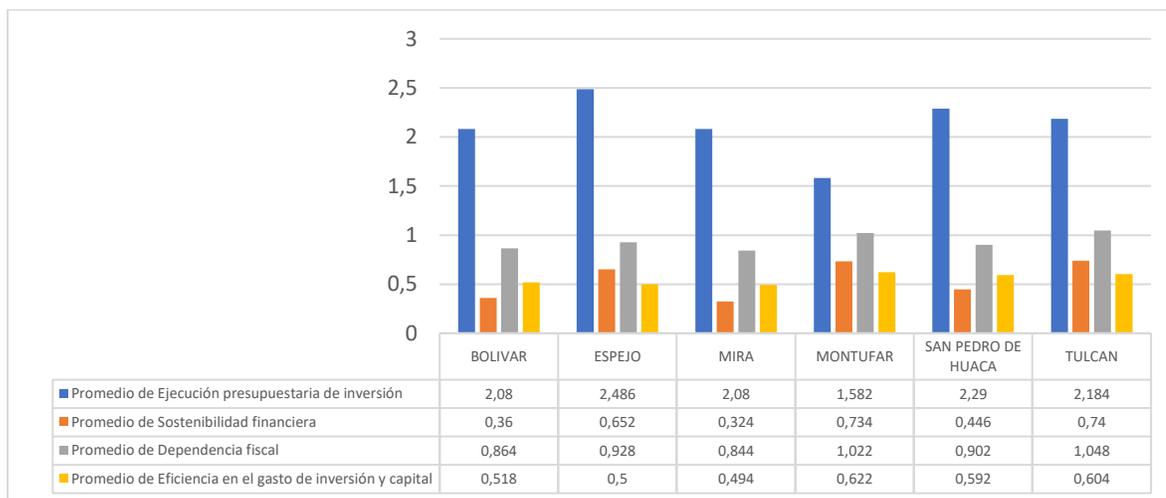
los niveles de vida). Los tres restantes son de gestión (esfuerzo fiscal, relacionado con la capacidad para generar recursos propios; el esfuerzo administrativo; y cumplimiento de metas). Los dos últimos no se aplican a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

- Otro tipo de transferencias, legados y donaciones: Son los fondos que se transfieren del sector interno o externo sin ningún tipo de contraprestación, pueden provenir de los sectores público, privado o externo; entre ellos se encuentran: las donaciones y recursos de la cooperación no reembolsable.
- Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables: Cuando en sus circunscripciones se exploten o industrialicen este tipo de recursos, tienen derecho a participar en las rentas que el Estado perciba por esta actividad, conforme las estipulaciones constitucionales y legales del sector correspondiente.
- Recursos provenientes de financiamiento: Son fuentes adicionales de ingresos, que los gobiernos autónomos descentralizados, obtienen de la captación del ahorro interno o externo, para financiar proyectos de inversión. Dentro de estos se encuentran la colocación de títulos y valores, la contratación de deuda pública interna y externa, y los saldos de ejercicios anteriores.

Con estos criterios se contextualiza de manera más amplia la evaluación de la gestión financiera, propiciando la identificación de los niveles de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos económicos para cada uno de los indicadores que lo integran y que se presentan a continuación:

Ilustración 25.

Valores del componente de Gestión Financiera



Nota: Resultados del Componente de Gestión Financiera a nivel cantonal e indicadores.

Fuente: elaboración propia

a) **Ejecución presupuestaria de inversión.**

La ejecución presupuestaria es la fase del ciclo presupuestario compuesta de un conjunto de acciones orientadas al uso eficiente de los recursos institucionales, dentro de los que se encuentran el talento humano, materiales y financieros que se encuentran asignados en el presupuesto con el propósito de obtener bienes, servicios y obras en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en la planificación. De los cuatro indicadores del componente de gestión financiera, la ejecución presupuestaria de inversión alcanza los niveles de desempeño más altos, con un promedio de 84,4%; resultado que en gran medida responde al hecho que los recursos de los GAD's no se destinan al ahorro sino al gasto; sean de carácter corriente, inversión, de capital o financiamiento. El ahorro público solo es factible cuando los ingresos superan los gastos y son suficientes para satisfacer las demandas sociales. En síntesis, el gasto es la salida de recursos y las erogaciones destinadas a la adquisición de bienes y servicios, la ejecución de las actividades de

administración, desarrollo de proyectos y las transferencias de recursos dentro de un periodo determinado.

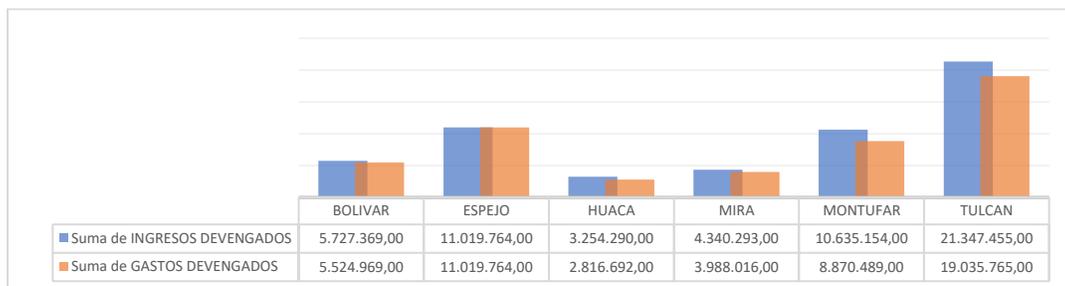
Los gastos se clasifican en: corriente, de inversión y de capital. Corrientes, son aquellos que se destinan a la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de actividades operacionales vinculadas con la administración, tales como: gastos de personal, prestaciones a la seguridad social, adquisición de bienes y servicios de consumo, los aportes fiscales, los gastos financieros, las transferencias y donaciones corrientes, entre otros. Los gastos de inversión se orientan al incremento patrimonial a través de actividades operacionales de inversión, comprendidos en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública; forman parte de este componente: los gastos de personal, bienes y servicios para inversiones, obras públicas y transferencias de inversión, transferencias y donaciones para fines de inversión. Los gastos de capital son los que se destinan a la adquisición de bienes de larga duración, las asignaciones para realizar inversiones financieras y transferencias, los gastos de financiamiento que son utilizados para el pago de la deuda pública, así como al rescate de títulos y valores emitidos por entidades del sector público, la amortización de la deuda pública y los saldos de ejercicios anteriores.

Esta evaluación, además de medir el índice de ejecución presupuestaria de los recursos financieros, también refleja la percepción en cuanto a la eficiencia del gasto de inversión. En este sentido los datos que se presentan permiten apreciar los niveles de aceptación ciudadana de los programas sociales o la ejecución de obras públicas. El municipio de Espejo se encuentra a la cabeza en este componente con el 99,44%, San Pedro de Huaca con el 91.60%; Tulcán el, 87.36%; Bolívar y Mira tienen el 83.20% y Montufar con el 63,28%,

De acuerdo con las Cédulas Presupuestarias y con respecto a la relación entre los ingresos y los gastos

Ilustración 26.

Ingresos y gastos por Cantón año 2020



Nota: Ejecución presupuestaria en cada uno de sus componentes, (corriente, inversión, capital y financiamiento).

Fuente: elaboración propia

Tabla 23.

Porcentaje de ejecución presupuestaria año 2020

| GAD | % EJECUCIÓN DEL GASTO |
|-----------------|-----------------------|
| BOLÍVAR | 96% |
| ESPEJO | 100% |
| HUACA | 87% |
| MIRA | 92% |
| MONTUFAR | 83% |
| TULCÁN | 89% |
| % | 96% |

Nota: Ejecución presupuestaria en Porcentajes de los cantones del Carchi correspondiente al año 2020. Se explica la eficacia del gasto.

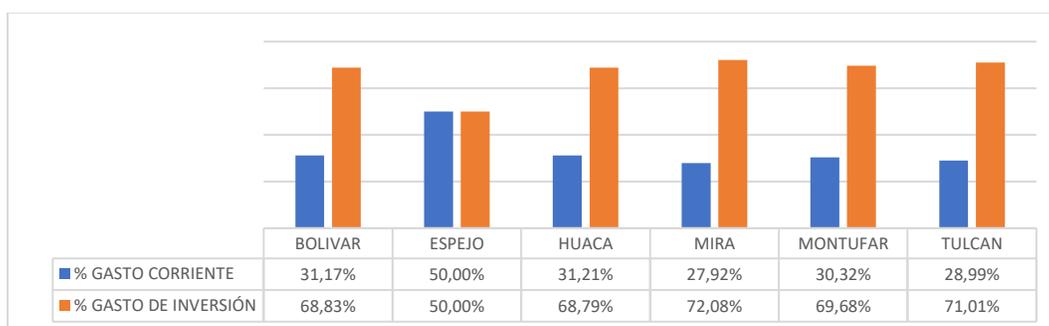
Fuente: elaboración propia.

En promedio, el 4% de los ingresos no se reflejan en los gastos devengados, a pesar de que no estarían cubiertas las necesidades ni ejecutados en su totalidad los proyectos según los correspondientes Planes de Ordenamiento Territorial. Esto no significa por tanto que existe un superávit, sino que coexisten factores internos y externos que influyen en la ejecución del presupuesto; entre los cuales se anotan: Las transferencias desde el Gobierno Nacional hacia Los GAD's no son oportunas y permanentemente se incumplen los cronogramas establecidos para los

desembolsos; los procesos burocráticos sobre todo en la gestión de compras públicas limitan el gasto en la ejecución de la obra pública; los Gobiernos Autónomos Descentralizados no cuentan con la capacidad técnica e infraestructura necesarias para la ejecución de proyectos por cuenta propia y por lo tanto deben acudir a contrataciones con el sector privado que por su parte muestran poco interés en participar como proveedores en vista de las dificultades que se presentan en el cumplimiento de los términos contractuales; existe un temor generalizado de las autoridades y servidores públicos en la toma de decisiones sobre todo cuando comprometen recursos fiscales por las constantes responsabilidades civiles y administrativas que incluyen hasta glosas impuestas por la Contraloría General del Estado y las auditorías internas, se menciona que las mismas en su gran mayoría carecen de sustento legal y técnico; las ambigüedades en la regulación financiera restringe la capacidad de los agentes financieros; limitados conocimientos técnicos y falta de capacitación de los servidores públicos municipales en cuanto a la planificación organización dirección y control de los procesos internos restringen la ejecución del gasto; la determinación de políticas públicas relacionadas con los planes anuales de compras influyen enormemente en los procesos de adquisición; las recaudaciones de los ingresos propios por debajo de las metas fijadas es otro de los factores que finalmente inciden en la ejecución del gasto.

Ilustración 27.

Relación del gasto (corriente inversiones) año 2020



Nota: Presentación del análisis de las relaciones financieras entre el gasto corriente sobre las inversiones durante el año 2020

Fuente: elaboración propia

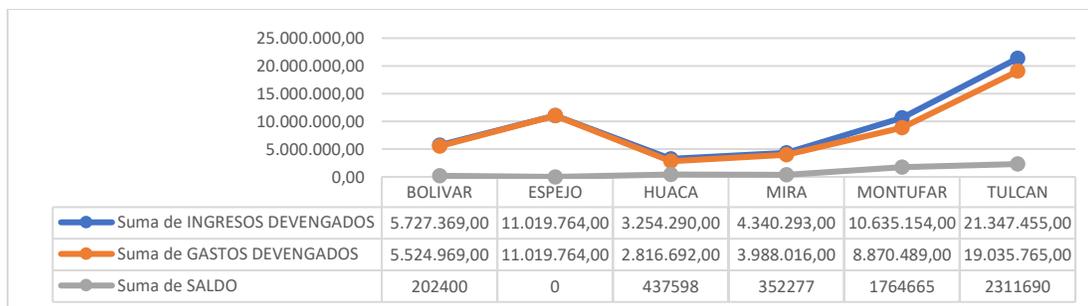
Se pueden apreciar que en promedio los gastos corrientes son del 34,18% en relación con los gastos de inversión que alcanzan el 65,82% y en el caso del municipio de Espejo existe paridad; mientras que los demás se encuentran por debajo del tercer cuartil; en términos generales las inversiones deben ser siempre superiores a los corrientes, más aún si dentro de ellos se consideran los gastos de capital. Cuando se evalúan los gastos de inversión de los GAD's se ve que existe una distancia entre el marco teórico conceptual de lo que significa la inversión pública, respecto de la construcción de infraestructuras y la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable, necesarios para el funcionamiento de los servicios, así como otros gastos que tienen una duración o permanencia a largo plazo no destinados al consumo, de duración superior al ejercicio fiscal, que son susceptibles de inclusión en el inventario y previsiblemente no reiterativos.

b) **La sostenibilidad financiera.**

Es otro de los indicadores que supone una estabilidad presupuestaria a mediano y largo plazo con el propósito de financiar el gasto público.

Ilustración 28.

Saldos no ejecutados año 2020



Nota: Análisis de datos de la cedula presupuestaria de ingresos y gastos de los GAD's correspondientes al 2020.

Fuente: elaboración propia.

Según los cuales tienen un superávit del 10% anual tomando en cuenta los ingresos sobre los gastos, las razones de este excedente fueron ya explicados. La información referida en las cédulas presupuestarias de algún modo coincide con la evaluación de la capacidad

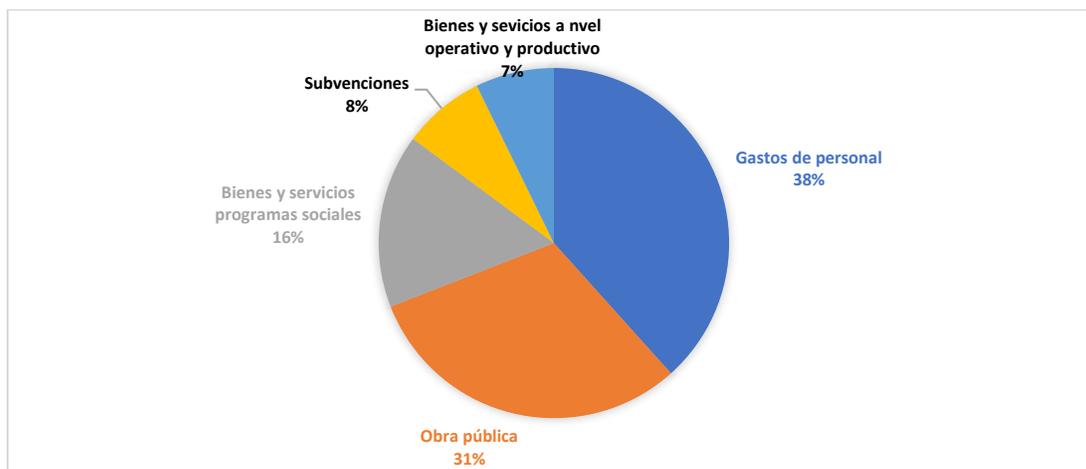
operativa que en promedio arroja el 8,73%, siendo Bolívar con el (9.42%) y Mira (9.62%), los que presentan los índices más altos de sostenibilidad. Los más bajos se encuentran en Túcán (7.87%), Espejo (7.88%) y San Pedro de Huaca (8.51%) que se ubica cerca del promedio.

c) **La eficiencia en el gasto de inversión y capital.**

Al evaluar las cédulas presupuestarias de gastos de inversión se observa que el rubro de remuneraciones para los servidores vinculados a proyectos de inversión es bastante alto; situación similar ocurre con los gastos para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de programas sociales o proyectos de formación de obra pública. En el presupuesto codificado para gastos de inversión del municipio de Mira correspondiente al 2020, el 38,36%, corresponde a obligaciones a favor de servidores y trabajadores, por servicios prestados en programas sociales o proyectos de obra pública; el 30,74% se destinan a gastos para la adquisición de bienes y servicios para programas sociales o proyectos de formación de obra pública; el 16,05% a construcciones públicas contratadas con terceros, se incluye además las reparaciones y adecuaciones de tipo estructural; y el 7,61% corresponde a subvenciones sin contraprestación destinadas a proyectos y programas de inversión. Respecto de los gastos de capital relacionados con la adquisición de bienes de larga duración para uso institucional a nivel operativo y productivo representan el 7,25%; estos son necesarios para mantenimiento de la infraestructura institucional, sin embargo, su inversión es casi similar a las subvenciones.

Ilustración 29.

Estructura de gastos año 2020



Nota: Evaluación de la eficiencia del gasto correspondiente al año 2020 de los gobiernos autónomos descentralizados a nivel municipal.

Fuente: elaboración propia.

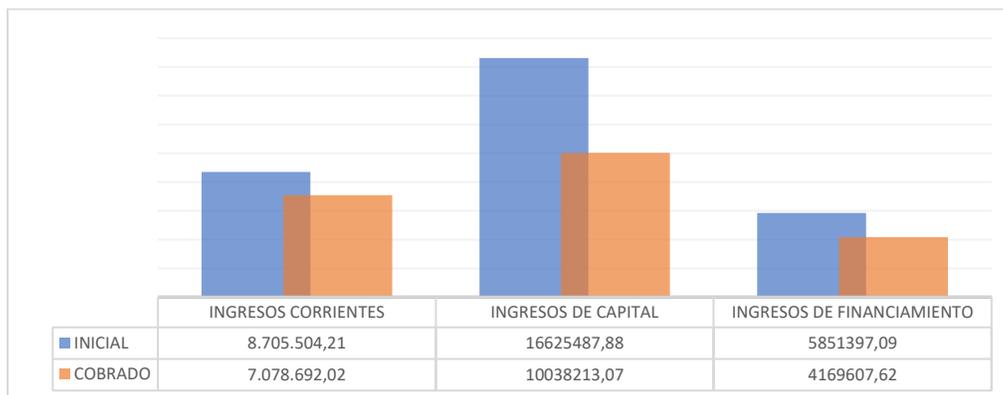
d) **Dependencia fiscal.**

Para la evaluación de este indicador, se realiza una descripción de los distintos tipos de ingresos (corrientes, de capital y financiamiento): Los ingresos corrientes provienen del poder impositivo, la venta de bienes y servicios, la renta del patrimonio e ingresos sin contraprestación; específicamente se componen de impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios de consumo, rentas de inversiones y multas tributarias y no tributarias, transferencias, donaciones y otros ingresos. En cuanto a los ingresos de capital, estos provienen de la venta de bienes de larga duración e intangibles, de la recuperación de inversiones y de la recepción de fondos como transferencias o donaciones sin contraprestación, destinadas a la inversión en la formación bruta de capital. Por último, se encuentran los ingresos de financiamiento, a los que se les considera como una fuente adicional de ingresos, generados por el ahorro interno para financiar proyectos de inversión; para el efecto se realizan operaciones como: colocación de títulos y valores y los saldos de ejercicios anteriores.

Con este fin, adicionalmente se evalúa la cédula presupuestaria del Cantón Tulcán por ser el GAD con el monto de ingresos más altos a nivel de la Provincia.

Ilustración 30.

Clasificación de los ingresos



Nota: Evaluación de la cedula presupuestaria del 2020 correspondiente al GAD de Tulcán

Fuente: elaboración propia

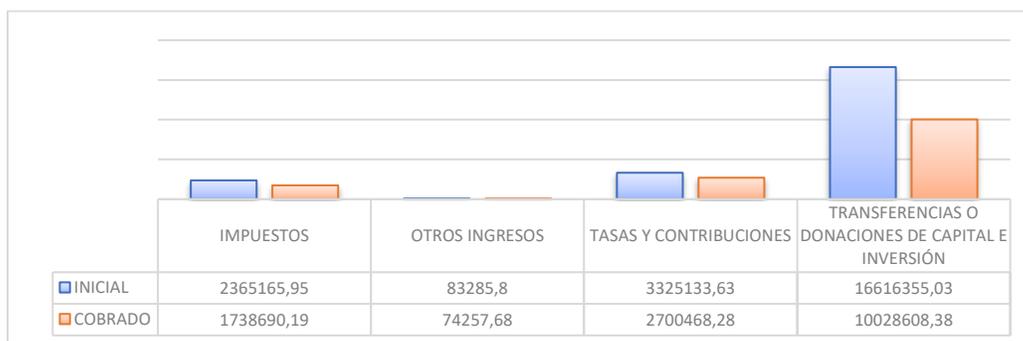
Apenas el 68% de los ingresos planificados en promedio son recaudados por la entidad municipal; esta situación afecta a la Planificación del Ordenamiento Territorial y por ende la inversión pública. Entre las causas que generan estas limitaciones se mencionan la baja cultura tributaria de la población, los altos niveles de desempleo y subempleo que hacen que los pocos ingresos familiares se destinen a otras prioridades, el rechazo a la gestión municipal y en algunas circunstancias aducen que la carga impositiva es muy alta. Dadas ciertas características particulares de cada uno de Los GAD's se hacen necesario identificar los factores críticos que influyen en la baja recaudación y a partir de este diagnóstico se planteen acciones para incrementarlos.

Los ingresos corrientes generados por impuestos, tasas y contribuciones, las rentas de inversión y multas, las transferencias o donaciones corrientes y otros ingresos; representan apenas el 33% de los ingresos cobrados. De los ingresos totales, las transferencias alcanzan el 69%; el 19% corresponde a las contribuciones, 12% a impuestos y el 1% a otros ingresos. Según estas

referencias es incuestionable la alta dependencia fiscal ya que apenas el 31% de los ingresos se pueden considerar como propios.

Ilustración 31.

Capacidad de generación de ingresos



Nota: Detalle de los ingresos por cada rubro, a partir de ellos se explica la capacidad de generar ingresos propios y la relación que existe con la dependencia fiscal por transferencias

Fuente: elaboración propia

Con relación a los ingresos de capital, estos corresponden al 47% de los ingresos totales y el rubro principal con el 99,90% corresponde a las transferencias y donaciones de capital e inversiones, siendo el Presupuesto General del Estado el que cubre casi en su totalidad los ingresos. Con lo cual se corrobora una vez más la dependencia fiscal.

Tabla 24.

Ingresos propios GAD Tulcán 2020

| TIPO DE IMPUESTOS | INICIAL | COBRADO | % |
|---|--------------|--------------|-----|
| Sobre la Renta, Utilidades y Ganancias de Capital | 430.000,00 | 238.421,95 | 55% |
| A la Utilidad por la Venta de Predios Urbanos y Plusvalía | 430.000,00 | 238.421,95 | 55% |
| Sobre la Propiedad | 1.448.424,16 | 1.176.189,57 | 81% |
| A los Predios Urbanos | 817.467,91 | 660.698,40 | 81% |
| A los Predios Rurales | 140.000,00 | 84.988,98 | 61% |
| A los Predios Rústicos | 140.000,00 | 84.988,98 | 61% |
| De Alcabalas | 340.406,56 | 303.865,49 | 89% |
| A los Activos Totales | 150.549,69 | 126.636,70 | 84% |
| Al Consumo de Bienes y Servicios | 11.500,00 | | 0% |
| Impuestos Diversos | 475.241,79 | 324.078,67 | 68% |
| Patentes Comerciales, Industriales, Financieras, Inmobiliaria | 465.241,79 | 322.748,86 | 69% |

Nota: Presentación de la estructura de los impuestos

Fuente: elaboración propia

Los rubros sobre los cuales se sustentan los ingresos de capital son los que se presentan a continuación:

Tabla 25.

Ingresos de capital GAD Tulcán 2020

| TIPO DE INGRESOS DE CAPITAL | INICIAL | COBRADO | % |
|--|---------------|---------------|------|
| INGRESOS DE CAPITAL | 16.625.487,88 | 10.038.213,07 | 60% |
| VENTA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS | 9.132,85 | 9.604,69 | 105% |
| Terrenos | 9.132,85 | 9.604,69 | 105% |
| TRANSFERENCIAS O DONACIONES DE CAPITAL E INVERSIÓN | 16.616.355,03 | 10.028.608,38 | 60% |
| Transferencias o Donaciones de Capital e Inversión | 14.493.537,87 | 10.028.608,38 | 69% |
| Del Presupuesto General del Estado | 12.604.948,00 | 9.950.800,59 | 79% |
| 90% del 21% Ingresos Permanentes PGE y 10% Ingresos No Permanentes | 11.465.516,00 | 9.607.241,47 | 84% |
| Convenio MIES Apoyo Familiar | 24.396,62 | 8.700,00 | 36% |
| Convenio MIES Acogimiento | 162.994,20 | 23.200,00 | 14% |
| Convenio MIES CDIs | 830.419,96 | 298.119,32 | 36% |
| Convenio MIES – ETI | 121.621,22 | 13.539,80 | 11% |
| Convenio Mancomunidad Tulcán Huaca (GAD HUACA) | 2.272,00 | | 0% |
| Convenio Mancomunidad Tulcán Huaca (AME) | 88.000,00 | | 0% |
| De Entidades Financieras Públicas | 1.798.317,87 | 77.807,79 | 4% |
| BDE Asignación No Reembolsable crédito 40719Saneamiento 1 | 1.185.628,69 | 77.807,79 | 7% |
| BDE Asignación No Reembolsable crédito 40674 Plan Maestro | 612.689,18 | | 0% |
| Asignación Presupuestaria de Valores equivalentes al Impuestos | 2.122.817,16 | | 0% |
| Del Presupuesto General de Estado a Gobiernos Autónomos | 2.122.817,16 | | 0% |
| Asignación presupuestaria FINGAD I | 1.572.817,16 | | 0% |
| Asignación presupuestaria valores equivalentes IVA | 550.000,00 | | 0% |

Nota: Los ingresos de capital comprenden aquellos que son producidos por la enajenación de bienes muebles, inmuebles, valores intangibles y otros activos de capital fijo

Fuente: elaboración propia

Finalmente se encuentran los ingresos de financiamiento, que cubren el 20% de los ingresos totales. El financiamiento público que corresponde a créditos internos con el Banco del Estado es el rubro más alto con el 57%; los saldos disponibles referentes a saldos sobrantes de caja y bancos permiten cubrir el 26%; y, por último, están los fondos del presupuesto del Estado, que

corresponden a los saldos en cuenta corriente provenientes de ingresos del presupuesto, esto es, el 17%.

Los resultados de la evaluación bajo la metodología ICO, en el componente de dependencia fiscal, refleja la limitada capacidad de Los GAD's para financiar los proyectos con sus propios ingresos. La máxima capacidad lo tiene Mira con el 23%, seguido, por Bolívar con el 22,61%, Montufar con el 21,8%; en el límite inferior se encuentra Tulcán con el 18,88%, luego Espejo con el 18,92% y San Pedro de Huaca con el 20,48%. Los datos no presentan niveles de dispersión elevados y por tanto se concluye que existe una correlación positiva fuerte según la ecuación:

$$y = 0.9426 + 17,649 R_2 = 0,9534$$

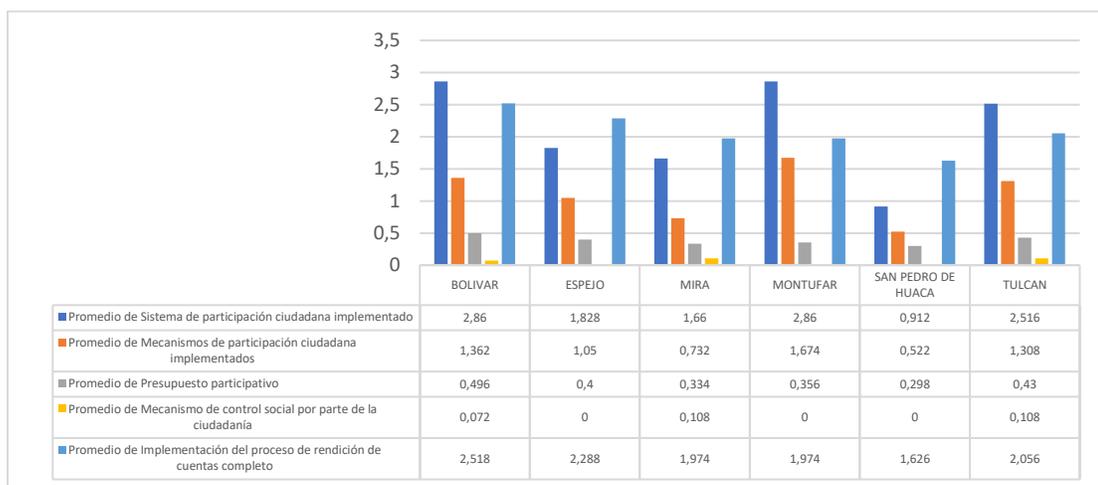
3.4.3 Componente de Participación Ciudadana

De conformidad con la normativa vigente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008); todos los niveles de gobierno deben contar con instancias de participación conformadas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno. Estas instancias, sirven para: Diseñar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. El ejercicio de la participación se instrumenta a través de audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias promovidas por la ciudadanía. Dispone además que las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados serán públicas, y que debe existir la silla vacía a ser ocupada por un representante ciudadano para que participe en el debate y en la toma de decisiones, según el tema a tratarse.

En este componente, corresponde evaluar los siguientes indicadores: Sistema de participación ciudadana; mecanismos de participación ciudadana; presupuesto participativo; mecanismo de control social por parte de la ciudadanía; e, implementación del proceso de rendición de cuentas.

Ilustración 32.

Valores del componente de Participación Ciudadana



Nota: Se presenta los indicadores del componente de Participación Ciudadana, con la indicación de los niveles de desarrollo

Fuente: elaboración propia.

Los procesos relacionados con el sistema de participación ciudadana y la rendición de cuentas cuentan con los niveles más altos de desarrollo, con el 73,64% y el 72,47%, respectivamente; luego están los mecanismos de participación ciudadana con el 42,29% y los presupuestos participativos con 40,60% en un nivel incipiente se encuentran los mecanismos de control social por parte de la ciudadanía con el 6,76%

Con el propósito de presentar un análisis más detallado se hace una descripción de cada uno de los indicadores:

a) Sistema de participación ciudadana:

De acuerdo con el marco legal el proceso de planificación del Estado es de carácter participativo; toda la gestión pública, así como el manejo de fondos públicos está expuestos al control social, a través de la rendición de cuentas periódica. Para el caso de los GAD. se debe conformar un sistema de participación que cumpla con los siguientes objetivos:

Discutir las prioridades del desarrollo; participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; elaborar presupuestos participativos; participar en el ciclo de las políticas públicas; tratar temas específicos a través de grupos ciudadanos de interés; fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la participación e involucramiento de la ciudadanía. (Sistema de Participación Ciudadana, 2022)

Los integrantes de este sistema son: autoridades electas: representantes del régimen dependiente; y, representantes de la sociedad civil. Como partes importantes se mencionan a los consejos de planificación local; las asambleas locales ciudadanas; los procesos de presupuestación participativa, los eventos participativos de rendición de cuentas; y otras formas planteadas desde las iniciativas local y ciudadana. El sistema de participación ciudadana tiene objetivos claros y puntuales, a pesar de ser una obligación y un derecho constitucional; es muy limitada la estructura con estos propósitos; se puede advertir falta de interés ciudadana en la participación del sistema, porque los resultados no son evidentes y por tanto se ha perdido credibilidad.

A nivel de cada uno de los municipios, el sistema de participación ciudadana refiere que Bolívar y Montufar con (2,86) cuentan con las mejores referencias en este componente, seguidos, por Tulcán (2,51), en tanto que en Mira (1,66) y San Pedro de Huaca (0.91) presentan los niveles más bajos

b) Mecanismos de participación ciudadana:

Según él (Sistema de Participación Ciudadana, 2022); los mecanismos de participación son instrumentos que la ciudadanía dispone para intervenir en los niveles de gobierno dispuestos en la Constitución y la Ley. Entre ellos se describen:

- Las audiencias públicas son instancias de participación puestas en marcha por las autoridades para atender pedidos de la ciudadanía para poner de manifiesto sus puntos de vista, respecto de acciones y decisiones de los entes de gobierno. Las autoridades deben atender las peticiones de la ciudadanía u organizaciones sociales que tengan interés en algún tema, dentro de sus correspondientes circunscripciones territoriales.
- El cabildo popular es la instancia de participación cantonal donde se realizan reuniones públicas y abiertas a toda la ciudadanía, con el propósito de discutir asuntos relacionados con la gestión municipal.
- La silla vacía es el mecanismo que permite que en las sesiones exista un espacio vacío ser ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, con el propósito de participar en el debate y toma de decisiones sobre un tema de especial interés ciudadano.
- Las veedurías son instancias que promueven el control de la gestión pública, en todos los niveles de gobierno, instituciones privadas que manejen fondos públicos, y las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se puede contar con la vigilancia y observación de la ciudadanía.
- Los observatorios son personas u organizaciones ciudadanas que sin tener conflicto de intereses tienen la capacidad de elaborar diagnósticos, informes y reportes con criterios técnicos, con el propósito de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

- Los consejos consultivos son espacios de consulta y asesoramiento a las autoridades, que están integrados por ciudadanos u organizaciones civiles.
- Consulta previa libre e informada a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano y montubio, se reconoce y garantiza el derecho a la consulta previa, libre e informada. Tratándose de aspectos relacionados con la prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables ubicados en territorios y tierras, de los entes ya mencionados, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.
- Consulta ambiental a la comunidad, deben ocurrir cuando una decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente debe consultarse a la comunidad. El Estado será sujeto consultante y debe valorar la opinión de la comunidad según lo establecido en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes.

La evaluación que se realiza sobre este indicador determina que los mecanismos que se aplican son limitados y se reducen a las veedurías por parte de la ciudadanía y de uno u otro modo los cabildos populares. A pesar del desconocimiento ciudadano, sería necesario se instrumenten mecanismos de capacitación y promoción de otras instancias de participación. Es necesario también rescatar que los presupuestos que se asignan con estos propósitos son limitados y no se visualiza la importancia que esto revertiría sobre todo en la imagen institucional. Varios de los PDOT incluyen dentro de sus estrategias algunos de los esquemas de participación dispuestos en la ley,

c) Participación ciudadana relacionados con el presupuesto participativo:

El presupuesto participativo es el mecanismo que pone de manifiesto la contribución voluntaria de los ciudadanos y la toma de decisiones con relación a los presupuestos estatales que se instrumenta a través de organizaciones sociales y la ciudadanía; este proceso se lleva a cabo mediante el debate público sobre el uso de los recursos del Estado, otorgándoles poder de decisión sobre las inversiones públicas con el propósito de buscar una distribución justa de las asignaciones. El sustento del debate se encuentra en el Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial. Se propone que el mecanismo de discusión y aprobación será de manera temática con la intervención de la ciudadanía, las organizaciones sociales, y los delegados de las unidades básicas de participación; sean estas comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias. Estos mismos entes, también deben efectuar un seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Al respecto, se menciona que por un lado existe una limitada participación ciudadana; por otra parte, sobre todo a nivel de los gobiernos parroquiales no existen los conocimientos necesarios de la ciudadanía para aportar de manera técnica y consistente en el debate y discusión. Por último, al no existir una participación desde los consejos de planificación, los presupuestos participativos se convierten en un mero trámite, toda vez que es limitada la consistencia entre el presupuesto, los planes y proyectos; la condición de que la planificación debe estructurarse de forma holística se podría calificar como algo utópico, por la estructura legal y normativa de la planificación que parte de las instancias gubernamentales.

Los niveles de eficiencia en este indicador por municipio son: Bolívar el 52,21%, Espejo el 42,11%, Mira el 35,16%, Montufar el 37,47%, San Pedro de Huaca el 31,37% y Tulcán el 45,26%.

d) Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía

Este indicador es el más delicado de evaluar dentro del contexto del manejo transparente de los recursos por parte de autoridades y servidores públicos a pesar de que dentro de nuestra Constitución Política se encuentra incorporada la Función de Transparencia y Control Social, según la cual es responsabilidad de este órgano “Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, p. 74).

Además, establece que las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se encuentran sometidas a las normas que regulan los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público. Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos; siendo por lo tanto un deber primordial de los ciudadanos responsables, administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción.

Según él (Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023) es necesario adoptar mecanismos de “buen gobierno”, que de acuerdo con La Organización de Naciones Unidas (ONU) es la instrumentación y buen funcionamiento de instituciones responsables de políticas jurídicas y administrativas estimadas como legítimas por los ciudadanos, que garanticen su participación en las decisiones que afectan sus vidas. Implica, además, el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley. Principios instrumentados desde el Estado de Derecho.

Para (Stoker, 1998); las políticas relacionadas con el buen gobierno se resumen en cinco paradigmas⁴:

De acuerdo con la (Función de Transparencia y Control Social, 2019); entre las causas de la corrupción en el Ecuador se encuentran: Modelo de gestión burocráticos y engorrosos que causan ineficiencia e ineficacia en el desempeño de la administración pública; la inobservancia de los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, calidad, ética, rendición de cuentas y participación en la gestión pública ; la confusión jurídica que contribuye al incremento del poder discrecional de los funcionarios públicos; La legislación compleja y la duplicidad de responsabilidades de diferentes organismos del Estado debilitan la capacidad del Gobierno de detectar, mitigar y castigar la corrupción; La Inoperancia y debilidad de las instituciones de control y fiscalización, cuya falta de independencia frente a intereses políticos y económicos contribuye a que se institucionalicen mecanismos de corrupción en el sector público; Débil o escasa participación ciudadana en los asuntos de interés público a través del ejercicio del control social, que disminuye la vigilancia al cumplimiento de funciones de las autoridades y de las entidades públicas, así como el uso de los recursos públicos; ausencia de voluntad política para prevenir y controlar la corrupción por parte de las diversas autoridades nacionales o locales, quienes no han podido establecer de manera coordinada una política anticorrupción. Se evidencia la presencia de estas variables dentro de la gestión de los GAD. Lamentablemente se han institucionalizado y se estima que son problemas propios de la administración pública y no como realidades vinculadas a la corrupción. Los ciudadanos y los administradores conviven con ellos, como si se tratasen de

⁴ “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”: 1. El "buen gobierno" se refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él; 2. El "buen gobierno" reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos; 3. El "buen gobierno" identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva; 4. El "buen gobierno" se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas; 5. El "buen gobierno" reconoce la capacidad de conseguir que se hagan las cosas, que no se basa en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad. Considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

males necesarios; de allí la necesidad de estructurar procesos de fortalecimiento institucional orientados a combatir las causas, como retos y desafíos de la participación ciudadana.

En todo caso, estos indicios de corrupción por cada uno de los GAD's municipales se presentan en el siguiente orden: Bolívar el 10%, Espejo, 0%, Mira 15%, Montufar 0% San Pedro de Huaca 0% Tulcán el 15%. Resultaría muy subjetivo pensar que se puede erradicar la corrupción, así como los indicios que existen para establecer actos o sistemas corruptos. Como se puede observar las causas de este mal, pueden estar solapadas en la propia estructura de los modelos de gestión y por lo tanto no necesariamente puede ser visible o perceptible

e) Participación ciudadana relacionados con la implementación del proceso de rendición de cuentas:

La rendición de cuentas (Consejo de Participación Ciudadana, 2022); es un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, dentro del cual se involucran autoridades, funcionarios o representantes legales, obligados a informar y ser evaluados por la ciudadanía sobre las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos. Dentro de ellos se encuentran: Las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, representantes legales de los medios de comunicación social. La rendición de cuentas tiene como objetivos, garantizar el acceso a la información de manera periódica y permanente; facilitar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes, funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos; vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y, prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno. Los temas principales sobre los cuales las autoridades elegidas por votación popular están obligados a rendir cuentas son: Propuesta o plan de trabajo planteados antes de la campaña electoral; planes

estratégicos, programas, proyectos y planes operativos anuales; presupuesto general y presupuesto participativo; propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas; o, propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional. Los funcionarios, directivos y los responsables de la conducción de unidades administrativas, administraciones territoriales, empresas, fundaciones y otras organizaciones que manejen fondos públicos, están obligados a rendir cuentas sobre: Planes operativos anuales; presupuesto aprobado y ejecutado; contratación de obras y servicios; adquisición y enajenación de bienes; y, compromisos asumidos con la comunidad.

Los GAD's vienen desarrollando un conjunto de acciones orientadas al cumplimiento de las disposiciones ya expuestas, e inclusive incluyéndolos de sus modelos de gestión, sin embargo y como se viene explicando, las limitaciones y reparos planteados desde la ciudadanía generan límites en cuanto al cumplimiento de los propósitos legales. En cuanto a las evidencias de estas acciones se determina que el 88,04% corresponde a Bolívar, 80 % a Espejo, 69,02% a Mira, 69,02% a Montufar, 56,85% para San Pedro de Huaca y 71,89% a Tulcán

3.4.4 Cálculo del ICO

El índice de capacidad operativa se obtiene de la suma de los indicadores de cada uno de los componentes. En el caso del componente de Planificación del Ordenamiento Territorial se utiliza la siguiente fórmula:

$$ICO\ GAD = \sum(Planificación\ y\ Ordenamiento\ territorial + Gestión\ Financiera + Participación\ Ciudadana)$$

Ilustración 33.

Planificación del Ordenamiento Territorial

| GAD | Calidad del PDOT | | Articulación de los programas y proyectos al PDOT | | Índice de cumplimiento de metas ICM | | Valor Total del Eje | % |
|---------------------------|------------------|-------|---|-------|-------------------------------------|--------|---------------------|--------|
| | SUBT. | % | SUBT. | % | SUBT. | % | | |
| BOLIVAR | 0,29 | 2,90% | 0,85 | 8,48% | 5,92 | 59,20% | 7,06 | 70,58% |
| ESPEJO | 0,24 | 2,42% | 0,69 | 6,94% | 6,37 | 63,74% | 7,31 | 73,10% |
| MIRA | 0,42 | 4,22% | 0,81 | 8,08% | 5,11 | 51,14% | 6,34 | 63,44% |
| MONTUFAR | 0,41 | 4,12% | 0,92 | 9,24% | 5,34 | 53,36% | 6,67 | 66,72% |
| SAN PEDRO DE HUACA | 0,36 | 3,60% | 0,81 | 8,08% | 5,29 | 52,94% | 6,46 | 64,62% |
| TULCÁN | 0,44 | 4,40% | 0,81 | 8,08% | 4,89 | 48,92% | 6,14 | 61,40% |

Nota: Contiene los resultados de la aplicación de la ecuación que antecede. Esto es, el cálculo del ICO relacionada con el componente de Gestión Financiera.

Fuente: elaboración propia

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas dispone que, a nivel provincial, los PDOT deben incorporar los modelos económico productivo y ambiental; de infraestructura y, de conectividad, que deben tomarse en cuenta para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. En la revisión al plan vigente del gobierno provincial del Carchi, se verifica que el mismo se estructura a partir del diagnóstico de los componentes: Biofísico, económico productivo, socio cultural, asentamientos humanos. Esta composición afectaría la consistencia vertical, dispuesta en la Constitución hacia los gobiernos de nivel cantonal y parroquial, que mantienen la misma estructura ya expuesta. Se hace alusión además a los objetivos de desarrollo de la Agenda 2030, sin evidenciar su relacionamiento con su modelo de gestión.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados a nivel cantonal, para la regulación del uso y ocupación del suelo según el COPLAFIN deben determinar la localización de todas las actividades desarrolladas en el territorio con las disposiciones normativas para el efecto. Si bien es cierto estas se describen para ciertas actividades, existen limitaciones en este sentido, lo cual implicaría falencias en la determinación tributaria.

En este sentido también es necesario referirse a la aplicación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, vigente desde julio del 2016, en la cual se establecen principios y reglas para el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, particularmente en los componentes de hábitat seguro y saludable, vivienda adecuada y digna, derecho a la ciudad, participación ciudadana, función social de la propiedad. Al parecer serían asuntos complejos para los gobiernos autónomos más pequeños, su implementación e instrumentación demandaría de equipos con conocimientos técnicos especializados en cada una de las áreas establecidas, así como la asignación de recursos financieros para su implementación.

Otro elemento importante es la prevalencia de proyectos de inversión social sobre la inversión pública que generen incremento del patrimonio físico institucional con énfasis en la obra pública; lo cual se sustenta en el hecho que siendo competencias exclusivas del Estado Central según la Constitución temas relacionados con la protección interna y orden público, control migratorio, las políticas de educación salud seguridad social, las áreas naturales protegidas y los recursos naturales y el manejo de desastres naturales; cada vez son más crecientes los índices de inseguridad y los problemas sociales que obligan a los gobiernos subnacionales a intervenir y asignar recursos para apoyar al combate de la delincuencia. Otra situación evidente es el descontrol y la vulnerabilidad con el ingreso de migrantes principalmente de Venezuela y Colombia, agudizando más los servicios de educación, salud vivienda y seguridad, en ciertas localidades de la provincia. En cuanto a las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda, estas, son muy limitadas y no propician el mejoramiento ya que además no son acompañadas de los recursos como elemento fundamental para la instrumentación de la política pública. La seguridad social campesina insuficiente, obliga a la instauración de programas en beneficio de adultos mayores, de

mujeres y niños que han entrado en situación de vulnerabilidad. Se han incorporado dentro de sus proyectos temas relacionados con áreas protegidas y desastres naturales. Estas y otras necesidades son latentes en los territorios, ante las cuales el gobierno cercano no puede negarse a atenderlas, dejando de lado aspectos relacionados con sus propias competencias; esto hace ver a Los GAD's como entes que "apagan incendios" y como agencias desconcentradas del gobierno central.

En la evaluación de este componente en promedio se alcanza el 67% en base de los datos recabados del Consejo Nacional de Competencias del 2016 al 2020. El porcentaje más alto lo lidera el municipio de Espejo con el 73%, destacándose como sus potencialidades: La planificación de "largo plazo 2011-2031"; como gran señal para el desarrollo sostenible continuo y sustentable en el tiempo; el involucramiento y aporte del sector financiero y no financiero que genera más confianza en la gestión de proyectos a cargo del sector productivo privado, principalmente en la producción de leche, rosas de exportación, potencial agrícola sobre todo en las parroquias rurales de San Isidro y la Libertad. Otro factor es la amplia experiencia en el sector público, es un municipio con 88 años de vida institucional, se funda como Cantón en 1934, ha permitido generar una sólida consistencia en cuanto a la infraestructura social productiva y de obra pública que constituyen la línea base para el desarrollo. En su articulación con la planificación nacional ha logrado insertarse en programas emblemáticos con gran éxito en el desarrollo del Estado durante los diez años de la revolución ciudadana; entre estos se mencionan: Emprende Ecuador, en su apoyo con capital semilla de hasta 50.000 USD para emprendimientos productivos. Innova Ecuador: programa que invertía hasta 300.000 USD en tecnología de alto impacto en los catorce sectores priorizados, con cofinanciamiento no rembolsable. Financiamiento de proyectos I+D+i: impulso de actividades científico-tecnológicas. Programa Nacional de Biocombustibles: Aprovechamiento del potencial del país en la generación de biocombustibles de primera, segunda

y tercera generación, a partir de biomasa, residuos sólidos y reciclaje. Plan de fomento de acceso de tierras a los productores familiares: Facilidades para el acceso a la tierra a minifundistas y productores familiares, con el fin de disminuir la inequidad en el acceso a la tierra (programa SIGTIERRAS). Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola: Implementación de Escuelas de la Revolución Agraria (ERA's) a nivel nacional, que promuevan la innovación de tecnologías participativas, para rescatar los saberes de los pequeños y medianos productores agropecuarios y técnicos. Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos – PONERI: Fomentar iniciativas de articulación productiva y comercial entre pequeños productores y empresas agroindustriales que contribuyan al “Buen Vivir Rural” y en condiciones de mutuo beneficio. MCPEC – Seguro Agrícola – UNISA: Implementar el sistema de subsidio del seguro agrícola, orientando a mitigar las pérdidas de pequeños y medianos productores ocasionadas por eventos climáticos y efectos biológicos, permitiendo la recuperación de las inversiones y su estabilidad socioeconómica. Finalmente se destacan estrategias para generar alianzas con el sector privado principalmente entre INAEXPO filial de PRONACA en la compra de alcachofa para la exportación; Galleti, en el proyecto FIRC Ruta Larga; compra de café a pequeños agricultores; articulación al PLANDETUR 2020 para el aprovechamiento del potencial turístico principalmente en páramos frailejones y reservas ecológicas.

En la evaluación de los PDOT se determina que el Cantón Bolívar alcanza el 70,58%, el cual es el segundo más alto, luego del Municipio de Espejo. Se instituye el “Plan de Vida para Bolívar”; en su estructura se ajusta a la Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Guía Metodológica diseñada por SENPLADES. En la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial y modelo de gestión.

Se destaca, además que se ha dado prioridad en el modelo de gestión al establecimiento e institucionalización de cadenas productivas identificadas con los saberes de la población, han generado de algún modo formas de mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes con proyectos como la agroindustria de la cebada y la ganadería que pone de manifiesto la industrialización de la leche y la generación de centros de acopio. Se menciona que un aspecto importante que facilita el desarrollo productivo es el acceso vial que permite la conectividad rápida y segura entre las vecindades través de la E-35, que es el eje vial con mayor capacidad de movilización que une a las principales ciudades del Ecuador.

El Municipio de Montufar obtiene un 66,72% en la evaluación de su PDOT. Es una planificación que se sustenta en el largo plazo (2015-2031) lo cual garantiza sostenibilidad y continuidad de acciones en el tiempo, al igual que Espejo. Es necesario destacar el acrecentamiento de experiencias en la gestión pública de la entidad que sobrepasa los cien años de vida institucional, luego de su fundación en el 1905. Guarda una estructura consistente con lo que determina el COPLANFIN; esto es: El diagnóstico, donde describe las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y limitaciones, los proyectos, sus relaciones con los actores en el territorio, la articulación de sus necesidades con la Planificación Nacional y, el modelo territorial actual. En la propuesta, establece la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas y, el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos. El Modelo de Gestión, contiene datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control.

Por otra parte, se destaca la identificación de las actividades económicas basadas en el CIIU. A partir del cual se realiza un inventario de estas, como un recurso tributario y productivo.

El sistema financiero y no financiero se encuentra presente en el territorio facilitando el fortalecimiento productivo. Finalmente se identifica la consistencia en la articulación de sus proyectos en los gobiernos parroquiales rurales.

San Pedro de Huaca alcanza el 64,62% tiene como factores claves que bien pueden favorecer a la gestión institucional su limitada extensión geográfica de apenas 70,9 km² y una población de 7624 habitantes; siendo por tanto el cantón más pequeño y menos poblado de la provincia del Carchi. Como ya se había referido, su densidad poblacional y la gran concentración de sus habitantes en la zona urbana, da lugar a que la inversión por habitante sea muy baja, debido a la cobertura, siendo una ventaja para invertir mejor con menos recursos.

El municipio de Mira alcanza el 63,44% en la evaluación de su PDOT, el plan se circunscribe al periodo 2019-2023 cuando en realidad las disposiciones constitucionales determinan que deben ser referentes de largo plazo; es necesario acotar que entre los años 2019 y 2020 se ha dado mayor impulso al cumplimiento de programas y proyectos de desarrollo, rezagados de los años anteriores con una gran afectación a la calidad del PDOT y al índice de cumplimiento de metas. En este instrumento se hace referencia a los ODS (objetivos de desarrollo social) sin embargo no se ha podido identificar proyectos sostenibles, del mismo modo que se debería vigorizar la identificación de fortalezas, debilidades oportunidades y amenazas por cada uno de los componentes de la planificación e introducir los modelos de desarrollo dispuestos en el COPLAFIN. Uno de los aspectos críticos para este Cantón es la dispersión de su población. Después de Tulcán, cuenta con la mayor extensión territorial de la provincia, tienen 588 Km² con una densidad poblacional bastante dispersa de aproximadamente 20 habitantes por Km². Esto implica que la inversión por habitantes es bastante alta y que por tanto demanda de mayor cantidad de recursos para inversiones en obra pública y proyectos sociales.

El ICO del Componente de Gestión Financiera resulta de la formula

$$= \Sigma(\text{Ejecución presupuestaria} + \text{Autonomía Financiera} + \text{Eficiencia del gasto} + \text{Dependencia fiscal})$$

Tabla 26.

ICO Planificación del Gestión Financiera

| GAD | Ejecución presupuestaria del plan de inversiones | | Sostenibilidad Financiera | | Eficiencia del gasto de inversión y capital | | Dependencia Fiscal | | Valor Total del Eje | % |
|---------------------------|--|--------|---------------------------|-------|---|-------|--------------------|--------|---------------------|--------|
| | SUBT. | % | SUBT. | % | SUBT. | % | SUBT. | % | | |
| BOLIVAR | 2,08 | 20,80% | 0,36 | 3,60% | 0,52 | 5,18% | 0,86 | 8,64% | 3,82 | 38,22% |
| ESPEJO | 2,49 | 24,86% | 0,65 | 6,52% | 0,50 | 5,00% | 0,93 | 9,28% | 4,57 | 45,66% |
| MIRA | 2,08 | 20,80% | 0,32 | 3,24% | 0,49 | 4,94% | 0,84 | 8,44% | 3,74 | 37,42% |
| MONTUFAR | 1,58 | 15,82% | 0,73 | 7,34% | 0,62 | 6,22% | 1,02 | 10,22% | 3,96 | 39,60% |
| SAN PEDRO DE HUACA | 2,29 | 22,90% | 0,45 | 4,46% | 0,59 | 5,92% | 0,90 | 9,02% | 4,23 | 42,30% |
| TULCAN | 2,18 | 21,84% | 0,74 | 7,40% | 0,60 | 6,04% | 1,05 | 10,48% | 4,58 | 45,76% |

Nota: Contiene los resultados de la aplicación de la ecuación que antecede. Esto es, el cálculo del ICO relacionada con el componente de Gestión Financiera.

Fuente: elaboración propia

El componente de gestión financiera tiene un índice de 41,49% en la evaluación siendo este el que presenta el índice más bajo de los tres. Se han explicado las razones sobre las cuales se sustenta esta calificación sin embargo es necesario corroborar adicionalmente que la densidad poblacional baja es uno de los factores que tiene un impacto significativo adicional a las potencialidades y limitaciones expuestas por cada uno de los indicadores. Los cantones con mayor concentración de población urbana son más eficientes en la recaudación de sus tributos y por tanto la dependencia fiscal es menor, así reflejan los datos en los municipios de Tulcán, Montufar y Espejo; adicionalmente la plusvalía y el uso del suelo urbano genera mayores tributos, no en la misma dimensión se replica en San Pedro de Huaca; mientras que los cantones con mayor amplitud de la población rural y con densidades poblacionales menos concentradas tienden a reducir sus capacidades de generación de ingresos y mayor dependencia fiscal. Los gastos e inversiones por habitante son mayores en poblaciones con baja densidad geográfica, este es el caso de Mira y Bolívar. Mientras que San Pedro de Huaca tiene índices altos de concentración poblacional y por

tanto sus costos de inversión en proyectos sociales y obra pública son menores. La ejecución presupuestaria se convierte en una variable dependiente, al existir un alto índice de dependencia fiscal del Presupuesto General del Estado y retrasos en las transferencias tanto de las asignaciones permanentes como no permanentes que influyen en la ejecución del gasto. Sin embargo, es necesario acotar que los niveles de ejecución presupuestaria han mejorado significativamente durante los años 2019 y 2020; existen índices bajos en los años 2017 y 2018 principalmente por los cambios de gobierno nacional y seccional, donde los niveles de ejecución presupuestaria estuvieron por debajo del 80% en algunos casos.

La gestión del gasto e ingresos no se encuentran expuestos al cumplimiento de políticas que operativicen niveles de eficiencia, esto es la determinación de reglas fiscales y políticas financieras; en tal sentido se observa que lo más evidente es la aplicación de reglas comunes como el hecho que las entidades del Estado no puedan gastar más allá de sus ingresos y no puedan comprometer recursos que previamente no se han asignado en el presupuesto, por otra parte se maneja la administración presupuestaria por grupo de gastos es decir que sobre las inversión no se pueden generar reformas para cubrir gastos corrientes.

Componente de Participación Ciudadana

= \sum [(Sistema de participación ciudadana implementado
+ Mecanismos de participación ciudadana implementados +] Presupuesto participativo
+ Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía
+ Implementación del proceso de rendición de cuentas completo)

Tabla 27.

ICO Participación Ciudadana

| GAD | Sistema de participación ciudadana implementado | | Mecanismos de participación ciudadana implementados | | Presupuesto participativo | | Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía | | Implementación del proceso de rendición de cuentas completo | | Valor Total del Eje | % |
|--------------------|---|--------|---|--------|---------------------------|-------|--|-------|---|--------|---------------------|--------|
| | SUBT. | % | SUBT. | % | SUBT. | % | SUBT. | % | SUBT. | % | | |
| BOLIVAR | 2,86 | 28,60% | 1,36 | 13,62% | 0,50 | 4,96% | 0,07 | 0,72% | 2,52 | 25,18% | 7,30 | 73,08% |
| ESPEJO | 1,828 | 18,28% | 1,05 | 10,50% | 0,40 | 4,00% | 0,00 | 0,00% | 2,29 | 22,88% | 5,56 | 55,66% |
| MIRA | 1,66 | 16,60% | 0,73 | 7,32% | 0,33 | 3,34% | 0,11 | 1,08% | 1,97 | 19,74% | 4,80 | 48,08% |
| MONTUFAR | 2,86 | 28,60% | 1,67 | 16,74% | 0,36 | 3,56% | 0,00 | 0,00% | 1,97 | 19,74% | 6,86 | 68,64% |
| SAN PEDRO DE HUACA | 0,912 | 9,12% | 0,52 | 5,22% | 0,30 | 2,98% | 0,00 | 0,00% | 1,63 | 16,26% | 3,36 | 33,58% |
| TULCAN | 2,516 | 25,16% | 1,31 | 13,08% | 0,43 | 4,30% | 0,11 | 1,08% | 2,06 | 20,56% | 6,42 | 64,18% |

Nota: Contiene los resultados de la aplicación de la ecuación que antecede. Esto es, el cálculo del ICO relacionada con el componente de Gestión Financiera.

Fuente: elaboración propia

De este modo se observa que mayor énfasis a la participación ciudadana se da en Bolívar con el 73,08%, seguido de Montufar que tiene el 68,64%, luego sigue Tulcán que acrecienta el 64,18%, posteriormente se tiene en Espejo el 55,66%, en Mira se obtiene el 48% y el menor nivel está en San Pedro de Huaca con el 33,58%.

Se denota el poco interés que tiene la ciudadanía en vincularse con estos procesos, no existe mucha cultura en este sentido y por otro lugar la falta de conocimiento sobre los beneficios e impactos que este genera acrecienta de alguna manera la apatía pública. Como algunos instrumentos en el ámbito público se aplican por cumplir con la ley, mas no porque se traducen en beneficios, estaríamos frente a uno de ellos. En el análisis por cada GAD. se puede apreciar lo siguiente:

En el Caso de Bolívar se da mucho énfasis a este componente con una presencia significativa en la estructura organizacional asignando el presupuesto y tres colaboradores con el perfil adecuado con este propósito. Espejo asigna dos personas responsables, Mira tiene un colaborador en funciones de participación ciudadana. La participación ciudadana se ha asumido

como instancias de fiscalización a los gobiernos locales, no así a la gestión del gobierno nacional en los territorios subnacionales. Finalmente, para la obtención del ICO para cada GAD, se realiza la sumatoria de los resultados de cada componente, obteniendo lo siguiente:

Tabla 28.

ICO GAD consolidado

| GAD | PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL | GESTIÓN FINANCIERA | PARTICIPACIÓN CIUDADANA | SUMA ICO |
|--------------------|--|--------------------|-------------------------|----------|
| BOLÍVAR | 7,43 | 3,82 | 7,3 | 18,56 |
| ESPEJO | 7,58 | 4,56 | 5,56 | 17,7 |
| MIRA | 6,92 | 3,74 | 4,8 | 15,47 |
| MONTUFAR | 7,33 | 3,96 | 6,86 | 18,16 |
| SAN PEDRO DE HUACA | 6,98 | 4,23 | 3,36 | 14,57 |
| TULCAN | 6,93 | 4,57 | 6,42 | 17,92 |
| PROMEDIO | | | | 17,06 |

Nota: Contiene los resultados consolidados de ICO de los tres componentes planificación, gestión financiera, participación ciudadana de los GAD municipales.

Fuente: elaboración propia

Con la finalidad de interpretar la información de una manera más acertada, se han establecido rangos de valoración en la siguiente escala:

Tabla 29.

Tabla de rangos

| Rango | Puntos |
|--------------|----------|
| Bajo | 0-15 |
| Medio | 15,01-25 |
| Alto | 25,01-30 |

Nota: Se describen los rangos con sus límites inferior y superior a efectos de dar una interpretación cualitativa y cuantitativa de los ICO por cada uno de los componentes y la hipótesis planteada.

Fuente: elaboración propia.

La serie histórica del indicador nacional del Índice de Capacidad Operativa es la que se presenta en el siguiente cuadro. El promedio histórico según los cuales es de 16.35.

Tabla 30.*Serie Histórica ICO*

| | 2016* | 2017 | 2018 |
|-----------|-------|-------|-------|
| Municipal | 17,68 | 15,51 | 15,86 |

Nota: La serie histórica de las evaluaciones de los ICO, se obtiene de las evaluaciones realizadas por el (Consejo Nacional de Competencias)

Fuente: elaboración propia

3.5 Comprobación de Hipótesis

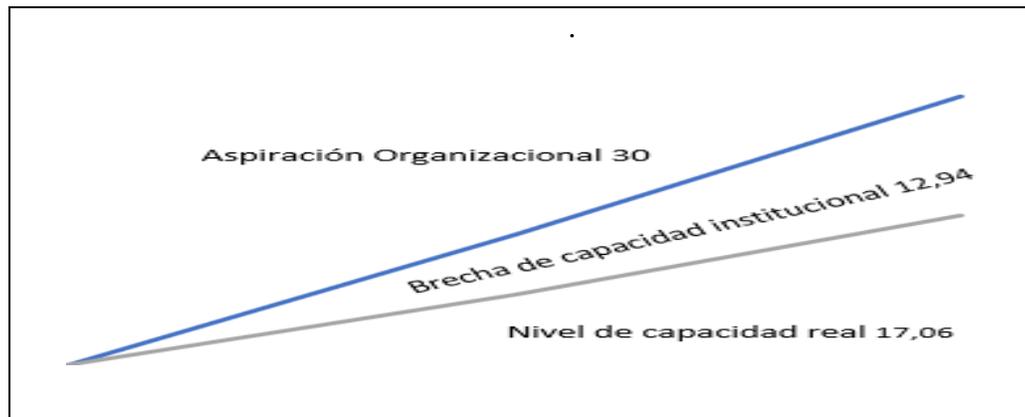
$H1 = \text{Índice de capacidad operativa esta en el rango bajo}$

$H0 = \text{Índice de capacidad operativa esta entre los rangos medio o alto}$

- En este caso se comprueba que la hipótesis es de carácter alternativo $H1$, considerando que el índice de capacidad operativa es de 17.06 ubicada en el rango medio (15,01-25).
- La capacidad operativa como aspiración organizacional es de 30 puntos (nivel óptimo), la medición que arroja es de 17,06; estableciendo como brecha una diferencia de 12,94, (30-17,06).
- Con referencia al rango medio: En el límite inferior existe una amplitud de rango de 2,05 (17,06-15,01) puntos, y al límite superior de 7,94 (25-17,06).
- La desviación estándar (σ) con respecto al límite inferior del rango medio es de 1.45 y de 5.61 respecto al límite superior del mismo rango, en tal sentido la distancia que existe entre los datos se aproxima más al límite inferior, lo cual significa que existe una mayor tendencia hacia un déficit de capacidad que a la aspiración organizacional.
- Cabe recalcar que, adicionalmente, se hace un análisis a partir del promedio histórico nacional, (2016 al 2018) que se encuentra en 16,35; Los GAD's en estudio se encuentran sobre el promedio nacional, lo cual no significa que el nivel de fortalecimiento institucional es excelente. En términos porcentuales la gestión institucional tiene un nivel de eficacia del 57%

Ilustración 34.

Capacidad Operativa



Nota: En esta figura se hace la representación gráfica de lo que representan las brechas de capacidad de los GAD's en relación con las aspiraciones organizacionales y los niveles de capacidad

Fuente: elaboración propia

- Se desecha la hipótesis nula H_0 ; debido a haberse planteado que el índice de capacidad operativa se ubica en el rango bajo esto es ente 0-15.

Bajo las consideraciones expuestas se concluye que amerita y se justifica el establecimiento del modelo de fortalecimiento institucional; y, que al existir características desde el punto de vista organizacional como son la Planificación del Ordenamiento Territorial, la Gestión Financiera y la Participación Ciudadana, las particularidades del fortalecimiento debe estandarizarse determinando una línea base desde el punto de vista metodológico, el cual debe ser mejorado en cada nivel de gobierno tomando como referencia sus particulares expectativas y aspiraciones.

CAPITULO IV:

4 EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD

Este capítulo tiene como objetivo evaluar aspectos relacionados con la gobernabilidad, la gobernanza y el neo institucionalismo con el propósito de determinar los marcos de referencia y reglas de comportamiento cognitivos que orienten el comportamiento social.

Desde la visión de la gobernanza existe un desplazamiento de las capacidades de los entes nacionales hacia las localidades, (gobernanza multinivel) como un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo jerárquico; se privilegian la cooperación y alianzas entre distintos actores. Este mecanismo incluye las propuestas del mercado en la construcción de la política pública con mayor valor que el Estado, sobre todo en la asignación de recursos para estimular una auto organización horizontal y potencializar el empoderamiento social en procura de robustecer los procesos de autogobierno local. El concepto de autonomía se desarrolla como mecanismo de empoderamiento de las realidades locales, con acuerdos neo-corporativistas donde el Estado no tiene una intervención directa.

En este sentido, en el concepto de gobernanza se vinculan dos dimensiones: (la expansión del campo decisonal bajo la lógica de múltiples niveles de gobierno (Regional, Provincial, Municipal, Parroquial) y el involucramiento de actores de distinta procedencia (estatales, sociales, del mercado y economía y otros involucrados tanto del sector público como del no estatal). Es un fenómeno que pretende transformar la soberanía desde los niveles nacionales estatales hacia las estructuras locales o subnacionales.

4.1 Estrategias y Normas Complementarias a la Descentralización y Autonomía de los GAD's

Según el (Consejo Nacional de Modernización, 2006), en las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo XX se estableció como prioridad del Estado el fortalecimiento y la unidad de la nación, impulsando el desarrollo regional. Con este fin se crea la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), quien debía promover el desarrollo a través de un sistema de planificación vertical centralizada, creándose organismos de desarrollo regional como responsables de obras emblemáticas de infraestructura; estos centros fueron: el Centro de Reversión Económica del Azuay (CREA), el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) y la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), Programa de Desarrollo del Sur (PREDESUR) con actividades en Loja, El Oro y Zamora

De estas estrategias se beneficiaron las provincias más grandes del Ecuador como: Guayas, Manabí, Loja, Cuenca, a excepción de Pichincha. Las más pequeñas no recibieron ningún incentivo del gobierno nacional, por su poca representación política y la baja contribución al PIB. La provincia del Carchi como se analiza, pese a su ubicación fronteriza, ha sido expuesta a situaciones de riesgo que vienen agravándose con el devenir del tiempo.

4.2 Evaluación de la Gobernanza y la Gobernabilidad en el Sistema Descentralizado de Competencias.

Con el propósito de analizar y evaluar la gobernanza y la gobernabilidad en el régimen seccional, como referentes de la desconcentración, descentralización y la autonomía, se hace una revisión de las disposiciones Constitucionales desde 1830 hasta el 2008 y del marco normativo concerniente a lo que indistintamente se denominaba régimen interno y régimen político, desde el enfoque neo institucionalista; principalmente de los institucionalismos histórico y normativo. En

este contexto se realiza un levantamiento de la línea de tiempo de las Constituciones del Ecuador a lo largo de la historia:

Tabla 31.

Constituciones del Ecuador

| NRO. | AÑO | DESDE | HASTA | LUGAR DE REUNIÓN | DETALLES |
|------|------|------------|------------|------------------|---|
| I | 1830 | 22/09/1830 | 13/08/1835 | Riobamba | Reunida el 14 de agosto, y presidida por José Fernández Salvador. Se creó la República del Ecuador, Juan José Flores se designó presidente ocasional. Se escribió la primera constitución y Flores, fue elegido primer presidente Constitucional. |
| II | 1835 | 13/08/1835 | 31/03/1843 | Ambato | Bajo la dirección de José Joaquín de Olmedo, se redactó la segunda Constitución. Se eligió presidente de la República al Dr. Vicente Rocafuerte. |
| III | 1843 | 31/03/1843 | 3/15/1845 | Quito | Fue presidida por Francisco Marcos; se elaboró la tercera Constitución, a la misma que se le denominó "La Carta de la Esclavitud"; se eligió a Juan José Flores para su segunda presidencia. Según la nueva constitución, el Congreso debió reunirse cada cuatro años; además el presidente y la Cámara de Diputados duraban ocho años en funciones, mientras los senadores eran elegidos para doce años. |
| IV | 1845 | 3/12/1845 | 25/02/1851 | Cuenca | La preside Pablo Merino y se redactó la cuarta constitución; se resaltó la legitimación de la Revolución Marcista y el derrocamiento de Juan José Flores, que ocasionó la instauración del Triunvirato, que lo lideró Vicente Ramón Roca. |
| V | 1851 | 25/02/1851 | 6/09/1852 | Quito | Fue dirigida por Ramón de la Barrera, como presidente de la República elaboró la quinta Constitución, se eligió a Diego Noboa como presidente Constitucional. Se eliminó la pena de muerte por delitos políticos. |
| VI | 1852 | 6/09/1852 | 10/04/1861 | Guayaquil | Lo presidió Pedro Moncayo; se redactó la sexta constitución. Se designó como presidente a José María Urbina. |
| VII | 1861 | 10/04/1861 | 11/08/1869 | Quito | La presidió Juan José Flores, se redactó la séptima Constitución y designó como presidente a Gabriel García Moreno. Se instauró el sufragio directo y universal |
| VIII | 1869 | 11/08/1869 | 6/04/1878 | Quito | Presidida por Rafael Carvajal, se redactó la octava Constitución, conocida como la Carta Negra; se permitió la segunda presidencia de Gabriel García Moreno. Se exigió la religión católica para ser ciudadano. Se aprobó la Constitución en consulta popular. |
| IX | 1878 | 6/04/1878 | 13/02/1884 | Ambato | La presidió el General José María Urbina, se redactó la novena Constitución y nombró a Ignacio de Veintenilla como presidente, luego del derrocamiento de Antonio Borrero. |
| X | 1884 | 13/02/1884 | 14/01/1897 | Quito | Correspondió en presidencia de Francisco Javier Salazar, la redacción de la décima Constitución, en la que se nombró presidente a José María Plácido Caamaño, después de la dictadura de Ignacio Ventanilla. Se destacó la eliminación de la pena de muerte para delitos comunes. |
| XI | 1897 | 14/01/1897 | 23/12/1906 | Quito | Es la primera constitución liberal, después de la revolución del 5 de junio, se eligió presidente al general Eloy Alfaro. Se destacó la eliminación de la pena de muerte para los delitos de asesinato y parricidio, así como el establecimiento de la libertad de culto |
| XII | 1906 | 23/12/1906 | 26/03/1929 | Quito | Es la segunda constitución liberal; se eligió presidente al general Eloy Alfaro. A la Constitución, se la llamó "atea", debido a la separación de la iglesia del Estado; se eliminó a la religión católica como oficial del Estado. |
| XIII | 1929 | 26/3/1929 | 02/12/1938 | Quito | Se redactó una nueva Constitución y la elección de Isidro Ayora a la presidencia. Garantizó el sufragio femenino. |
| XIV | 1938 | 2/12/1938 | 06/03/1945 | Quito | La convocó Federico Páez, siendo disuelta por el golpe de Estado que lo dirigió Alberto Enríquez Gallo, fue la Asamblea Constituyente la cual promulgó la nueva Constitución y procedió a elegir a Aurelio Mosquera Narváez, como presidente. Duró apenas 2 meses y luego fue derogada por Narváez. |

| | | | | | |
|-------|------|------------|------------|-------------------------------------|--|
| XV | 1945 | 6/3/1945 | 31/12/1946 | Quito | Se expidió luego de la revolución del 28 de mayo de 1944 que derrocó a Carlos Arroyo del Río; y nombró presidente a José María Velasco Ibarra. Se restableció por Guillermo Rodríguez Lara hasta 1979. |
| XVI | 1946 | 31/12/1946 | 25/05/1967 | Quito | Fue convocada por José María Velasco Ibarra luego de un golpe de estado. Fue presidida por Mariano Suárez |
| XVII | 1967 | 25/5/1967 | 10/08/1979 | Quito | Convocada por Clemente Yerovi, se eligió presidente a Otto Arosemena Gómez. |
| XVIII | 1979 | 10/8/1979 | 11/08/1998 | Quito | Se instauraron las comisiones de Reestructuración Política del Estado convocada por el Gobierno Militar. Se reformó la Constitución de 1945, y se aprobó mediante referéndum. Se convocó a elecciones y eligió a Jaime Roldós Aguilera como presidente Constitucional, retornando al Estado democrático. |
| XIX | 1998 | 11/8/1998 | 20/10/2008 | Ambato, Quito, Sangolquí y Riobamba | Convocada por Fabián Alarcón. Se instaló como Asamblea Constituyente respaldada por una consulta popular que fue promulgada por Jamil Mahuad el 10 de agosto de 1998. |
| XX | 2008 | 20/10/2008 | 27/03/2020 | Montecristi | Se convocó en la presidencia de Rafael Correa, y se instaló la Asamblea Nacional Constituyente que dictó la nueva constitución y se sometió a la aprobación mediante consulta popular, se aprobó en referéndum en el 2008. |

Nota: Resumen de las Constituciones del Ecuador, a lo largo de la vida republicana, con los hechos políticos destacados.

Fuente: (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018)

El Estado ecuatoriano tiene ciento noventa y tres años de vida republicana, contados desde 1830, luego de la separación de la Real Audiencia de Quito y la Gran Colombia. A partir de la emisión de la primera Constitución el 13 de agosto de 1830, el Ecuador ha tenido veinte constituciones con sus correspondientes reformas; la última emitida por la Asamblea Nacional Constituyente, en Montecristi se dictó el 20 de octubre de 2008.

Según la Constitución de 1830 (Congreso Constituyente); el territorio de la República del Ecuador se dividía en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento estaba liderado por un Prefecto como agente inmediato del Poder Ejecutivo; en tanto que a nivel provincial se asignó al Gobernador; mientras que los cantones o la unión de ellos en circuitos fueron administrados por el Corregidor; y las parroquias por tenientes. Dentro de cada capital de provincia se crearon Concejos Municipales.⁵

⁵ El Concejo, como cuerpo colegiado, es responsable del ejercicio de la facultad legislativa que les reconoce la Constitución a los GAD municipales, cuya facultad se materializa en ordenanzas municipales, cuerpos normativos que van más allá del contenido reglamentario tradicional, porque son el instrumento normativo que desarrolla el contenido de las competencias exclusivas que la Constitución le asigna a este nivel de gobierno, con opciones de prevalencia incluso sobre la normativa nacional, en aplicación del principio de competencia que también contempla la Constitución (Suing, 2019)

Asimismo, con la Constitución Política de 1835 (Asamblea Nacional del Ecuador), se reforma la división territorial eliminando los departamentos; en tanto que el gobierno político de cada provincia se mantenía en el Gobernador, quien pasa a ser el agente inmediato del Poder Ejecutivo que según la constitución anterior correspondía al Prefecto. En la Constitución de 1843 se mantiene la misma estructura respecto a la organización interna del Estado. (Convención Nacional, 1843).

En este mismo orden, la Constitución de 1851 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes), disponía que el gobierno político de cada provincia, cantón y parroquia residía en los Gobernadores y más autoridades establecidas en la ley. Las municipalidades⁶ se crearon en todas las cabeceras cantonales. Las constituciones anteriores establecían concejos municipales únicamente para las provincias.

Por su parte, la Constitución de 1861 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes); determinaba que se reserva a cada provincia y a las secciones territoriales el régimen municipal en toda su amplitud. Se introdujeron cambios en cuanto a la autoridad cantonal que anteriormente se denominaba corregidor por jefe Político. Tanto el Gobernador como el jefe Político y el teniente, eran elegidos por sufragio directo y secreto. En lo referente al gobernador, las juntas provinciales electorales formaban una terna con los más votados para que sea el Ejecutivo quien lo elija. Las municipalidades se establecieron para cada provincia, cantón y parroquia. Sus atribuciones fundamentales se centran en aspectos relacionados con la policía, educación e instrucción de los habitantes, mejoras materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales y el fomento de los establecimientos públicos.

⁶ Municipalidad: puede entenderse como las instalaciones físicas, el espacio administrativo en el que funciona el gobierno. También puede entenderse como la institución, de hecho (Suing, 2019)

Al mismo tiempo, la Constitución de 1878 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes), disponía que para la administración de los intereses seccionales se creasen Cámaras Provinciales en los lugares que determine la ley.

La Constitución de 1884, (Asamblea Nacional del Ecuador) vigente desde 13 de febrero de 1884 hasta el 14 de enero de 1897 dispuso que la función legislativa debe estar conformada por dos cámaras (diputados y senadores). Este cuerpo legal, retoma las disposiciones de que, para la administración de los intereses seccionales, habría municipalidades, con las mismas atribuciones ya señaladas.

La Constitución de 1897 ratifica en todos los sentidos los aspectos relacionados con el régimen administrativo anterior.

De la misma forma, la Constitución de 1906, (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes) establecía a las municipalidades como independientes de los otros poderes en cuanto al cumplimiento de sus facultades y que sus miembros sean responsables por los abusos que cometan, colectiva o individualmente.

En cambio, la Constitución de 1929 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes); suprime la gobernación de Pichincha e instituye el Consejo Provincial en cada provincia, en sustitución de las Cámaras Provinciales que se habrían creado con la Constitución anterior. Sus funciones principales eran: elegir al Senador Provincial; vigilar las obras públicas provinciales, cantonales y parroquiales. Por primera ocasión se determina que las Municipalidades son autónomas⁷ en el ejercicio de sus funciones. La constitución de 1906 hace alusión a las municipalidades como órganos independientes en el ejercicio de sus funciones; en tanto que la de 1929 les da autonomía; a la que se lo califica como la capacidad de autogobierno.

⁷ Autonomía municipal: La autonomía es la impronta que identifica al gobierno municipal, generalmente entendida como la capacidad de autogobierno (Suing, 2019)

No obstante, una nueva estructura político-administrativa se plantea en la Constitución de 1938 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes) al citarse que el gobierno departamental en lo político y administrativo estuviera a cargo de Prefectos, Subprefectos y Corregidores. En las capitales de departamento, provincias y secciones de éstas se crearon alcaldes rentados, asesorados por un consejo deliberante. En los cantones se establecieron agentes comunales. Los alcaldes eran elegidos por el presidente de la república y los miembros del consejo deliberante por sufragio popular.

Cabe destacar que la Constitución de 1945 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes) ratifica la división del territorio en provincias, cantones y parroquias; del mismo modo restablece la disposición de las cartas magnas anteriores a la de 1938; de tal manera que en cada provincia habría un gobernador; en cada cantón, un jefe político y en cada parroquia, un teniente político. Cada capital de provincia contaba con un consejo provincial, que tenían como objetivo fundamental impulsar el progreso mediante la prestación de servicios y construcción de obra pública. Así mismo, el gobierno municipal se encontraba a cargo del Concejo Cantonal o Municipalidad, consideradas como autónomas en el ejercicio de sus funciones.

Es necesario señalar que la Constitución de 1946 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes) ratifica todo lo concerniente a la organización y estructura política seccional. Sin embargo, se disponía que en los concejos de las capitales de provincia habría un alcalde elegido por votación popular para dirigir la gestión municipal.

En otro sentido, la Constitución de 1967 (Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes) ordena que el territorio del Ecuador es indivisible. Las líneas demarcatorias de provincias, cantones y parroquias únicamente se establecieron para el gobierno seccional, no otorgaban ni quitaban territorio; eran consideradas como simples referencias para la institucionalización de la

jurisdicción político-administrativa. Se estableció por primera vez la posibilidad de constituir consorcios con el fin de mancomunar esfuerzos para obras de interés colectivo.

De acuerdo con la Constitución Política de 1979, (Consejo Supremo de Gobierno) el territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se mantienen las provincias, cantones y parroquias. Se enfatiza que estas demarcaciones no otorgan ni quitan territorio. El Estado propendía al desarrollo armónico mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales. En el régimen seccional dependiente de la función ejecutiva se mantienen las autoridades de gobernador; jefe político; y, teniente político. En tanto que para el régimen seccional autónomo se ratifica la estructura política administrativa a nivel provincial municipal y parroquial.

La Constitución de 1998 (Asamblea Nacional del Ecuador), dispone que adicionalmente a la estructura de la administración del Estado y la representación política en provincias, cantones y parroquias es necesaria la existencia de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. En cuanto a las competencias del gobierno central podían descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. En virtud de la descentralización, no podía existir transferencia de competencias sin recursos ni transferencia de recursos sin las competencias. La descentralización era obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla. Los gobiernos seccionales autónomos debían generar sus propios recursos financieros y participar de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. Para la asignación y distribución de

los recursos fiscales se definieron criterios como: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

4.2.1 Ley de Régimen Provincial

Esta ley que se promulgó en 1969 (Congreso Nacional, 2001); planteaba que el Consejo Provincial es la institución de derecho público, que representaba a la provincia con autonomía y personería jurídica para realizar los actos necesarios para el cumplimiento de sus fines. Tenía como misión impulsar el desarrollo cultural y material y colaborar con el Estado y las municipalidades en la realización de sus fines. Con estos propósitos se asignó las atribuciones de: Prestar servicios públicos; construir obras públicas; coordinar la acción de las municipalidades; promover la explotación y fomento de las fuentes de producción; fomentar la educación; atender y vigilar el estado sanitario; fomentar el turismo; efectuar su planificación. Todo lo mencionado dependía del despliegue de las siguientes estrategias: Dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, así como los reglamentos necesarios para su funcionamiento; aprobar el presupuesto anual; crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; recaudar las rentas e impuestos; invertir los fondos provenientes de tales impuestos y de los empréstitos; contratar empréstitos; promover convenios con los municipios para llevar a cabo obras de interés común; colaborar con los organismos estatales en la explotación forestal y pesquera e impedir la despoblación ictiológica y la tala de bosques; expropiar inmuebles que se requieran para la apertura y seguridad de las vías, así como para prevenir su destrucción en el ensanchamiento de poblaciones.

4.2.2 *Ley de Régimen Municipal*

Según la (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1966), el Municipio⁸ es la sociedad política con personería jurídica de derecho público con autonomía y subordinada al orden jurídico constitucional. El territorio de cada cantón comprendía parroquias urbanas que en conjunto constituyen una ciudad y las parroquias rurales.

Les correspondía: Satisfacer las necesidades colectivas del vecindario; procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico de sus áreas. Podían cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y asistencia social. Se le confirió como funciones: la dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos; recolección, procesamiento o utilización de residuos; dotación y mantenimiento del alumbrado público; control de alimentos; ejercicio de la policía de moralidad y costumbres; control de construcciones; autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; servicio de cementerios; fomento del turismo; y, servicio de mataderos y plazas de mercado. En este marco se instituyen las juntas parroquiales como organismos auxiliares del concejo; de tal suerte que en cada parroquia urbana y rural funcionaría una junta parroquial; estaban integradas por sus vocales que desempeñaban funciones de forma gratuita y obligatoria.

⁸ El vocablo “municipio” proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades. De aquí se deriva el concepto *municipio*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; también encontramos el uso frecuente del término *municipia*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo. (Martínez, s.f.)

Tenían como deberes y atribuciones: Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones municipales; procurar el bienestar de la colectividad e impulsar el desarrollo de la parroquia; colaborar con el Concejo Municipal y formular los programas de obras de acuerdo con los planes nacionales, regionales o cantonales; cuidar los bienes municipales ubicados en su jurisdicción y proponer medidas para su mejor aprovechamiento; colaborar para que la prestación de servicios públicos sea eficiente.

4.2.3 La Ley de Modernización del Estado

La Ley de Modernización del Estado (Congreso Nacional, 1993), tenía por objeto establecer los principios y normas para regular y establecer los pilares en los siguientes tópicos: La racionalización y eficiencia administrativa; la descentralización, la desconcentración y la simplificación; la prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización; la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades.

El Concejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, era el organismo responsable de la coordinación, supervisión y control de la ejecución de las políticas de descentralización que tenía como objetivo la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME y el Consorcio de Consejos Provinciales CONCOPE, en lo que era pertinente.

4.2.4 Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (Congreso Nacional, 1997); tenía como objetivo impulsar la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública, para

instrumentar la categoría de Estado descentralizado. Tanto la descentralización como la participación social pretendían: lograr equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos en especial de la Función Ejecutiva a los gobiernos seccionales autónomos, organismos de desarrollo regional y organismos seccionales dependientes; incentivar y fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos; definir las relaciones y responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los Gobiernos Seccionales Autónomos, respecto de las áreas de servicio a la comunidad, a fin de optimizar la utilización de los recursos y evitar superposiciones; fomentar y ampliar la participación social en la gestión pública así como promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias; y, fortalecer a las instituciones del régimen seccional autónomo mediante la transferencia de funciones, facultades, atribuciones, responsabilidades y recursos para satisfacer las demandas de la comunidad.

Estas transferencias (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1966), se orientaban esencialmente a que los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cada una de sus jurisdicciones desarrollen un conjunto de acciones orientadas a la prestación eficiente de servicios públicos. En el caso de los consejos provinciales se plantean: construir, mantener y administrar caminos vecinales y carreteras; coordinar las gestiones de los diferentes municipios y mancomunidades; conjuntamente con las empresas eléctricas promover el desarrollo de proyectos hidroeléctricos; planificar, ejecutar y coordinar con la comunidad programas de desarrollo rural integral; prevenir, evitar y solucionar los impactos ambientales negativos en la ejecución de proyectos de vialidad; construir, mantener y operar canales de riego y locales escolares excepto en la zona urbana de capitales de provincia.

A los municipios les correspondía: (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1966): Planificar, coordinar, ejecutar y evaluar programas integrales de salud, nutrición y seguridad alimentaria; construir, dotar, equipar y mantener la infraestructura física de los servicios de atención primaria de salud, establecimientos educativos en los niveles preescolar, primario y medio, instalaciones deportivas, de educación física y de recreación; coadyuvar a la preservación y conservación de los bienes patrimoniales culturales y naturales; construir, dotar, mantener y equipar; controlar, conservar y administrar puertos y muelles fluviales no fronterizos; planificar, regular, supervisar y tomar acciones correctivas, respecto de la calidad de servicio que prestan los medios de transporte público de carácter cantonal e inter cantonales; planificar, ejecutar y administrar programas de vivienda de interés social urbano marginal y rural; controlar, preservar y defender el medio ambiente; velar y tomar acción para proteger la inviolabilidad de las áreas naturales delimitadas como de conservación y reserva ecológica; administrar el catastro rural cantonal; fortalecer la planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos y obras de saneamiento básico; construir, mantener y administrar caminos vecinales; planificar, coordinar, ejecutar y evaluar actividades relacionadas con el turismo.

A las juntas parroquiales les competía (Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1966): plantear al municipio las obras y proyectos de trascendencia estructurar los comités de gestión y vigilancia encargados de evaluar la eficiencia, oportunidad y calidad de las obras y servicios de la parroquia. Se establecen las asambleas barriales y parroquiales como órganos resolutivos superiores a las asociaciones y federaciones barriales.

En otro orden se instituye el fortalecimiento institucional a cargo de la Función Ejecutiva, que debía apoyar en la capacitación y asistencia técnica a los funcionarios y empleados de las entidades del régimen seccional autónomo.

4.2.5 *Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales*

La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (Congreso Nacional del Ecuador, 2000), tenía como objetivo establecer los principios y normas que regulaban su funcionamiento. Sus atribuciones se vinculaban con el crecimiento y desarrollo parroquial en el ámbito rural; entre las más relevantes se mencionan: coordinar con los concejos municipales, consejos provinciales y demás organismos del Estado la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo; coordinar con los consejos provinciales, concejos municipales y demás entidades estatales y organizaciones no gubernamentales todo lo relacionado con el medio ambiente, los recursos naturales, el desarrollo turístico y la cultura popular y los problemas sociales; proponer al consejo provincial o al concejo municipal la realización de obras o la prestación de servicios; coordinar con la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas las acciones preventivas para evitar la alteración de la tranquilidad, mantener el orden público, proteger la paz y la seguridad de las personas y bienes; organizar centros de mediación para la solución de conflictos, conforme lo establecido en la Ley de Mediación y Arbitraje; proponer al concejo municipal y consejo provincial proyectos de ordenanzas en beneficio de la parroquia; planificar y coordinar con los concejos municipales, consejos provinciales y otras entidades públicas o privadas, actividades encaminadas a la protección familiar, salud y promoción popular a favor de la población de su circunscripción territorial; formular anualmente el Plan de Desarrollo Parroquial; impulsar la conformación de comités barriales o sectoriales dentro de su circunscripción territorial tendiente a promover la organización comunitaria, el fomento a la producción, la seguridad sectorial y el mejoramiento del nivel de vida de la población; y , fomentar la cultura y el deporte.

Se crean las asambleas parroquiales como espacios de consulta, control y participación ciudadana. Sus atribuciones eran: Velar por el cumplimiento de los objetivos y finalidades de la junta parroquial rural; y, plantear proyectos, planes y programas que vayan en beneficio de su desarrollo económico, social y cultural de la población; impulsar la participación comunitaria a través de actividades de autogestión, como mingas y actividades sociales.

4.2.6 *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*

Según el (Consejo Nacional de Competencias, 2012), el Plan Nacional de Descentralización era el instrumento que permitía el fortalecimiento de los GAD, en el ejercicio de sus competencias, para evitar duplicidad de las acciones y vacíos en la atención de las necesidades locales. La descentralización y sus desafíos se fundamentaba en tres pilares: El fortalecimiento institucional del Estado; la descentralización fiscal y transferencia de competencias, como elementos transversales en la consolidación de los niveles de gobierno en la administración de sus circunscripciones territoriales, mediante el impulso de modelos de desarrollo más justos y solidarios, en procura de una mejor calidad de vida de la población; y, garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos en el acceso a servicios y bienes públicos de excelencia.

4.3 *Análisis Diacrónico y Sincrónico de los Procesos de Gobernanza y Gobernabilidad en el Marco de la Autonomía y la Descentralización*

Es pertinente destacar que el diacronismo nos permite dar una explicación de ciertos fenómenos, en este caso hechos administrativos, a partir de su evolución a lo largo del tiempo así como sus transformaciones determinando las causas que han generado los efectos actuales. En tanto que el análisis sincrónico, deja de lado la dimensión temporal y plantea el establecimiento

de relaciones entre fenómenos que se producen de manera simultánea; de tal manera que resulta importante acudir a la coyuntura para sostener relaciones entre los hechos sociales

4.3.1 *En el Ámbito Constitucional*

Entre 1830 y 1998, Ecuador ha tenido diecinueve constituciones, cerca del doble de Colombia que acrecienta diez Cartas Políticas desde 1811 hasta 1991; hecho que demuestra constantes transformaciones de la estructura política y administrativa del Estado que han generado inestabilidad institucional y condiciones propicias para la ingobernabilidad. Dentro del régimen político se habría establecido, por una parte, el régimen seccional dependiente de la función ejecutiva con departamentos, provincias, cantones y parroquias, dirigidos por prefectos, gobernadores, corregidores y tenientes; y por otra, el régimen municipal en cada provincia que se hacían eco de la soberanía local. De este modo se habría construido la línea base de la delegación y de la participación social a inicios de la vida republicana.

Ilustración 35.

Modelo de Administración del Estado



Nota: Describe los subniveles de la desconcentración y descentralización del Estado que constituyeron la línea base de la organización territorial en 1830.

Fuente: elaboración propia

A lo largo de las constituciones descritas, las reformas no han tenido en este campo una relevancia significativa, existen reiteradas consistencias en los dos esquemas, sobre los cuales se han institucionalizado los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Al cabo de cinco años, se produjo la primera reforma a la estructura interna, con la Constitución de 1835, eliminando los departamentos. Según la Ley de Régimen Municipal (1830) vigente hasta 1867 en las cabeceras de provincia, se crearon concejos municipales con atribuciones para garantizar la convivencia armónica de las vecindades (el cuidado de las rentas locales, la seguridad, salubridad, el ornato y comodidad, conservación de vías, montes y plantíos). La designación de sus integrantes correspondía a los diputados de cada provincia. En la regulación interna se replican estructuras del Reino de España heredadas a la Gran Colombia, recogidas en la Ley de Angostura.

En la Constitución de 1861 se hace un cambio intrascendente referente a la figura del corregidor por el jefe político; sin embargo, se destaca el mecanismo de designación de gobernadores y tenientes a través del sufragio directo que según legislaciones anteriores eran nombrados por el presidente de la República, esto constituye un avance en cuanto a la participación ciudadana. Por otra parte, las municipalidades se establecieron para cada provincia cantón y parroquia. En la Constitución de 1878 se instituyen las cámaras provinciales y se suprimen las municipalidades en las parroquias. Todos estos cambios no tuvieron ningún impacto en la organización territorial para la Provincia del Carchi debido a que aún se mantenía como un Cantón de Imbabura y para el momento solo habría un concejo municipal en Tulcán.

Entre tanto, la Constitución de 1906 concede independencia a las municipalidades de los demás poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones privativas. En realidad, lo único que a esta fecha tenían era vínculos directos con la Función Ejecutiva, mientras que la relación con los demás poderes del Estado era efímera.

En la Constitución de 1929, se crea en cada capital de provincia el Consejo Provincial, con atribuciones puntuales. Es la primera norma que reconoce la autonomía e independencia de las

municipalidades. Para la época, seguramente se la consideraba como la dependencia territorial con ciertas libertades de autogobierno con asidero en el campo administrativo.

La Constitución de 1938 restablece el gobierno departamental y la autoridad del prefecto y corregidor e incorpora los subprefectos. Se da una transformación total del régimen seccional dependiente y del régimen autónomo en el cual se crea la figura del consejo deliberante y agentes comunales. El presidente de la república designaba a los alcaldes. A esta norma suprema se la conoce como la “Constitución Perdida”: debido a que no se publicó en el registro oficial, por un golpe de estado que declara vigente la Constitución de 1929.

La inestabilidad política vuelve a hacerse presente: Alberto Enríquez Gallo, es designado como Jefe Supremo entre el 23 de octubre de 1937 y el 10 de agosto de 1938; Manuel María Borrero, asume de manera interina la Presidencia de la República entre el 10 de agosto y el 2 de diciembre de 1938; Aurelio Mosquera Narváez es designado Presidente Constitucional desde el 2 de diciembre de 1938 hasta el 17 de noviembre de 1939; Carlos Alberto Arroyo del Río Presidente del Senado, asume el mando del 17 de noviembre al 11 de diciembre de 1939; Andrés F. Córdoba Presidente de la Cámara de Diputados fue nombrado Presidente Interino desde el 11 de diciembre de 1939 hasta el 10 de agosto de 1940; Julio Enrique Moreno Peñaherrera, Jefe del Senado fue designado Presidente Interino, permaneció en el cargo entre el 10 de agosto y el 1 de septiembre de 1940; Carlos Alberto del Río, asume la Presidencia de manera constitucional el 1 de septiembre de 1940 al 29 de mayo de 1944. Estos hechos fueron parte de las consecuencias políticas de la Gran Depresión que también impactó a nuestro país (Subsecretaría de Comunicación, 2008).

Se destaca que desde la Constitución de 1835 hasta la de 1946 el territorio del Estado se divide en provincias cantones y parroquias; a partir de la Constitución de 1967 se establece que el territorio es indivisible y que únicamente para el gobierno seccional se permite esta división. Cabe

aclarar que la institución de la división territorial se vincula e identifica con los Estados Compuestos que propician la autonomía y la descentralización de una manera más integral; en tanto que en los Estados Unitarios mantienen ciertas limitaciones.

La autonomía que esta Constitución garantizaba a los consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales, tanto en lo económico como en lo administrativo, no contrariaba la obligación de sujetarse al Plan General de Desarrollo. Las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales eran atendidos respectivamente por el Estado, el consejo provincial y el concejo municipal, con una inminente duplicidad de esfuerzos sin resultados en la prestación de servicios y la construcción de obra pública; para ello se estipulaba que los fondos públicos se distribuían considerando la capacidad productiva de las correspondientes circunscripciones, sus necesidades y su coordinación con las exigencias nacionales. Las rentas básicas se constituían por: El diez por ciento del impuesto a la renta en cada provincia; impuestos a la propiedad urbana y a las ventas finales realizadas dentro de cada cantón; el impuesto predial rústico para las respectivas parroquias rurales. Al no ser suficientes para financiar las demandas locales implica que siempre se mantendrá la dependencia del Estado central, por tanto, la autonomía financiera constituye un mero formulismo sobre todo para los gobiernos pequeños como es el caso de los que se abordan en este estudio, que no tienen capacidad para generar ingreso y ven acentuada la dependencia financiera. Los GAD's que tienen niveles de representatividad dada alguna coyuntura sociopolítica pueden ejercer presión para que las transferencias sean oportunas.

No obstante, la indivisibilidad del territorio nacional es ratificada en la constitución de 1979, sin embargo, se hace énfasis que en el caso de los gobiernos seccionales se mantenían las provincias cantones y parroquias como una estructura política que no otorgan ni reducen

territorios; bajo estos puntos de vista se entendería que el desarrollo armónico y equitativo no puede verse afectado por esta división.

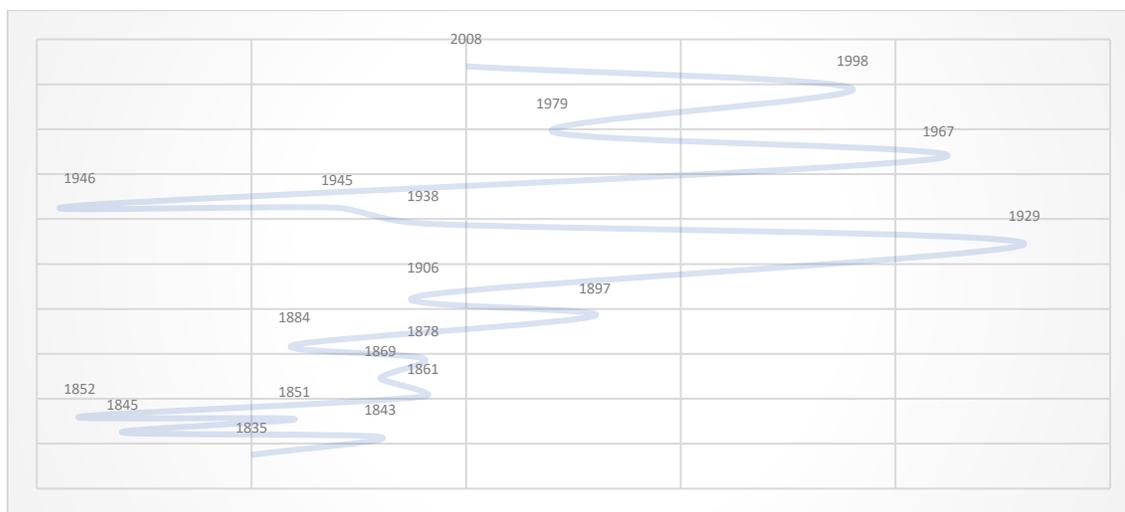
Así pues, en 1998 se aprueba la nueva Constitución Política, se inicia la descentralización y la desconcentración de una manera más institucionalizada y formalizada; empieza por establecerse las competencias del Gobierno Central, las cuales no eran susceptibles de descentralización, entre ellas se mencionan la defensa y seguridad nacional, política exterior, política económica y tributaria, gestión del endeudamiento externo. Otros aspectos que se destacan de esta norma constitucional, es la modificación del sistema de transferencia de competencias por un esquema voluntario para los gobiernos locales. Esto es lo que varios tratadistas constitucionales lo han llamado como “descentralización a la carta”, vigente hasta el 2008. Esta evidente contradicción se justifica en la necesidad de retomar los postulados del Estado Mínimo acompañado de las políticas neoliberales impuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En Ecuador, se vincula a la ingobernabilidad con la inestabilidad política muy recurrente demostrada por las constantes reformas constitucionales y permanentes cambios en los gobiernos influenciadas por el elitismo, el caudillismo y el clientelismo. La carencia e inconsistencia de políticas públicas con las realidades nacionales y subnacionales; así como, la falta de proyectos estratégicos de largo plazo que den sostenimiento al desarrollo social y el crecimiento económico. Bajo estos puntos de vista, es evidente que las funciones del Estado y sobre todo la ejecutiva y la legislativa se deslegitimen y con ello generen un déficit en la capacidad institucional. Las demandas ciudadanas se reducen a un segundo plano; una crónica crisis fiscal, y gobiernos de baja calidad, son otros elementos que abonan al subdesarrollo. En el caso de la Provincia del Carchi las demandas ciudadanas no tienen eco por la poca representatividad, pero podría retomar un rol

protagónico debido a su ubicación fronteriza, misma que pondría en un buen sitio político a los cantones de Bolívar, Montufar, Huaca y Tulcán de manera independiente debido a que sus territorios están atravesados por la arteria vial principal que conecta a Ecuador con Colombia.

Ilustración 36.

Trazabilidad de las reformas constitucionales 1830-2008



Nota: Se presenta el legado histórico que, a pesar de mantener la unidad territorial, el Estado convencionalmente se encontraba dividido en dos niveles en el seccional dependiente y el régimen municipal.

Fuente: elaboración propia.

La Constitución del 2008 plantea que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; es decir que se incorpora un nivel que corresponde a las regiones; del mismo modo establece que por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población se pueden constituir regímenes especiales; esta denominación también contenía la Constitución de 1998, de tal forma que dentro de la organización del Estado se visualiza del siguiente modo:

Ilustración 37.

Formas de Organización Territorial



Nota: Presenta la organización del territorio en sus distintos regímenes Seccional dependiente, autónomo descentralizado y regímenes especiales, a partir de los cuales se ejerce el régimen de competencias

Fuente: elaboración propia

En primer lugar, la representación política de la Función Ejecutiva graficada como el régimen seccional dependiente, según la tradición constitucional estaba integrada por el gobernador, el jefe y el teniente político, dentro de los ámbitos provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente; desde el punto de vista de la gobernanza y la gobernabilidad resulta un contrasentido que confronta la descentralización y la desconcentración que ostentan los gobiernos subnacionales, por las interferencias en las competencias exclusivas asignadas a los GAD's.

Esta Constitución también refiere que en las provincias debe existir un gobernador, representante del presidente de la República, que coordina y controla las políticas y dirige las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva. Algunos tratadistas del derecho en el ámbito constitucional y administrativo expresan que estas autoridades habrían perdido vigencia al amparo de la norma suprema; citan que se encuentra pendiente la expedición de la Ley de Justicia de Paz según las determinaciones del Art. 189 de la Constitución de la República; parte de sus atribuciones les corresponderían a las juntas parroquiales.

De las competencias asignadas a los gobernadores en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020) se extraen aquellas que generan conflictos con los GAD's: Expedir instructivos e impartir órdenes para la protección del medio ambiente en casos de emergencia; promover la difusión de la cultura; supervigilar los ramos de educación, asistencia, bienestar social, vivienda, sanidad y obras públicas; fomentar la agricultura, la industria, el comercio y el turismo; velar por el buen manejo de los bienes de dominio público. Las mismas también les compete a los jefes y tenientes políticos en las jurisdicciones cantonales y parroquiales.

El COOTAD dispone que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, “salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes”. La “salvedad” a la que se hace alusión, genera conflictos de autoridad entre los regímenes seccional dependiente y autónomo descentralizado. Dada la jerarquía de las normas esta disposición es prevaleciente sobre el ERJAFE.

En segundo lugar y en lo concerniente a las regiones autónomas; se estructuran a partir de la unión de varias provincias; a pesar de haber transcurrido cerca de quince años, no se ha puesto en vigencia este nuevo modelo. Su incorporación estaría orientada a subsanar el alto nivel de fraccionamiento del Estado que produce una gran heterogeneidad política que afectaría a su eficiencia; se refiere adicionalmente que los servicios y la obra pública son indivisibles. Mientras más segmentación exista, las posibilidades de instrumentar mecanismos de descentralización y de desconcentración aumentan; sin embargo, es necesario el acompañamiento de procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales sin perder de vista la dimensión nacional. En este sentido se menciona que la provincia del Carchi presta las condiciones para establecer modelos de fortalecimiento institucional, debido a su alto nivel de fraccionamiento en una extensión

territorial pequeña y las características homogéneas en cuanto a aspectos socioculturales, demográficos, históricos y geográficos.

La autonomía de los entes locales en los Estados Unitarios tiene grandes limitaciones en comparación a las estructuras federales, donde es posible encontrar constituciones y ordenamientos jurídicos locales. El nivel jerárquico de las normas se estructura a partir de: la Constitución; los Tratados y Convenios Internacionales; las Leyes Orgánicas, Especiales y Generales; las normas regionales y ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas municipales; los acuerdos y las resoluciones; los demás actos; y, decisiones de los poderes públicos. Las ordenanzas y resoluciones que se emanan desde los órganos legislativos locales tienen vigencia únicamente en el ámbito de sus competencias exclusivas, son normas subordinadas a los reglamentos dictados desde el ejecutivo nacional, que permiten operativizar las leyes dictaminadas desde la legislación nacional.

La descentralización es hoy una tendencia y por lo tanto una estrategia para la administración del Estado; sin embargo, debe sustentarse en la coyuntura y realidades de cada circunscripción territorial, entre las cuales se debe tomar en cuenta las capacidades y limitaciones financieras e institucionales, el contexto histórico cultural, la participación social, entre otras. Implica asignar a los entes locales públicos un grado de autonomía inmersa en las facultades normativas, de tal manera que puedan atender sus demandas. Siendo Ecuador un Estado Unitario las leyes locales resultarían un contrasentido, quedando restringida la descentralización a aspectos administrativos y no políticos.

Su fraccionamiento convencional ha generado impactos negativos en la prestación de servicios, así como en la construcción de obra pública, básicamente por estas barreras fronterizas inaplicables en un Estado Unitario. Los actores políticos sienten temor de cooperar en la dotación

de servicios entre las vecindades, debido a que esta contribución es considerada como inadecuada y fuera de sus competencias por parte de los órganos de control como la Contraloría General del Estado. Para presentar de manera más gráfica esta situación, se menciona que existen casos donde la infraestructura de agua potable y alcantarillado concluyen donde termina la circunscripción territorial de un GAD y no puede extenderse a una comunidad vecina; lo cual es ineficiente desde el punto de vista de la inversión pública. Deberían plantearse acuerdos a nivel de actores políticos responsables de la gestión legislativa y ejecutiva que operativicen y garanticen un eficiente aprovechamiento de los recursos que finalmente corresponden al mismo Estado.

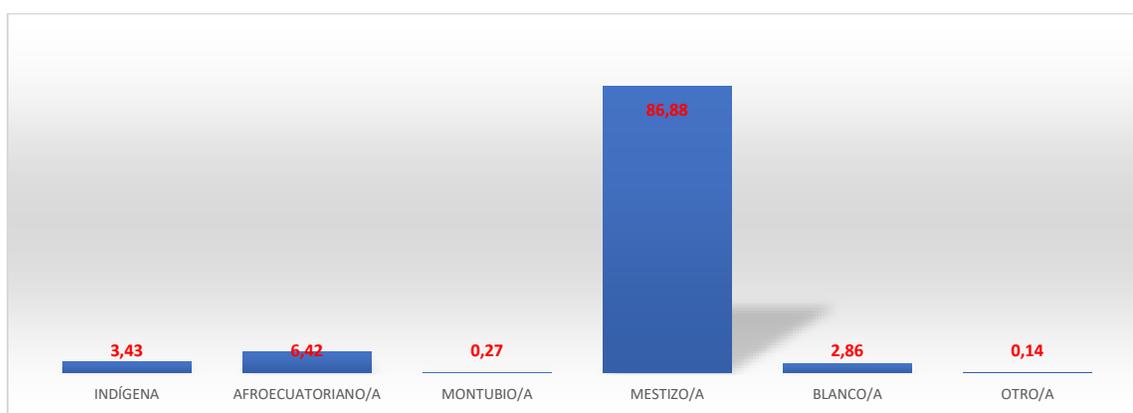
En tercer orden se presentan los regímenes especiales que aparecen en la Constitución de 1998, con la denominación de circunscripciones territoriales con fines de agrupamiento étnico. La Constitución del 2008 instituye esta figura como instrumento de la gobernanza; plantea el reconocimiento de las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales como regímenes especiales. Del mismo modo ratifica que en el marco de la organización político-administrativa podrán conformarse circunscripciones indígenas o afroecuatorianas, con las competencias del gobierno territorial autónomo, regidos por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y los derechos colectivos. Así mismo establece que las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen mediante consulta popular. La ley no ha establecido hasta la fecha las competencias de los gobiernos territoriales.

Existen grandes demandas sobre todo de pueblos y nacionalidades indígenas, respecto de la autonomía del territorio y manejo de recursos estratégicos, auspiciados por ONG's, ambientalistas, así como agrupaciones políticas con discursos regionalistas autonomistas, que han pretendido ampliar su base social y política. Según la distribución étnica de la Provincia la mayor

posibilidad de construir régimen especial estaría en el grupo étnico afroecuatoriano ubicado en los valles del Chota y la Concepción correspondientes a los Cantones de Bolívar y Mira. Por su parte también podrían sumarse como circunscripciones afroecuatorianas las Parroquias rurales de Ambuquí, Cahuasquí, Salinas, la Carolina y formar una gran mancomunidad entre las Provincias de Imbabura y Carchi que abarcaría los Valles de Chota, Salinas y Concepción.

Ilustración 38.

Grupos étnicos Carchi (INEC, 2022)



Nota: Distribución de la población del Carchi por Etnias según la proyección del INEC del 2010 al 2022

Fuente: elaboración propia

La gobernabilidad, constituye un instrumento para el desarrollo comunitario, que debe partir de la intervención de distintos actores sociales. El modelo de descentralización establecido en la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, apuntan al concepto de desarrollo de la descentralización administrativa, sobre la descentralización política, que ha influido en la forma de gobierno mas no en la forma de Estado. Este esquema se centra en la estrategia de transferencia de competencias de la Administración Pública Central y no en la transferencia de potestades estatales legislativas jurisdiccionales, que caracteriza en cambio, a la descentralización política en estados federales.

4.3.2 *En el Marco del Régimen Seccional Autónomo Descentralizado*

En primer lugar, la Ley de Régimen Provincial que se puso en vigencia después de ciento treinta y nueve años de la instauración del régimen interno (1969); declara que las provincias son entidades de derecho público con personería jurídica para la realización de sus actos; su ámbito de acción se limita exclusivamente al área rural. El prefecto su representante legal, es responsable de coordinar acciones entre el Gobierno Central y Gobiernos Municipales. El conflicto de competencias que se empezaba a generar con los municipios por falta de claridad en las áreas de acción, sobre todo con un proceso administrativo fraccionado, no permitía eficiencia y eficacia en la prestación de servicios y construcción de obra pública.

En segundo lugar, la Ley de Régimen Municipal se habría instituido en 1830, sin embargo, en 1971 toma impulso, sobre todo por los conflictos limítrofes entre gobiernos subnacionales, así como también por las discrepancias con otros poderes del Estado en las atribuciones conferidas. Por ventaja en la Provincia del Carchi no se han presentado situaciones como estas; a nivel de país los conflictos territoriales superan los 700. Adicionalmente se pretendía generar un instrumento con mayor énfasis en la atención de las necesidades locales. Esta situación favorece la introducción en los modelos de fortalecimiento institucional estrategias de mancomunamiento y circunscripciones territoriales conjuntas entre parroquias o cantones.

En otro orden, del estudio comparativo de las facultades de los consejos provinciales y concejos municipales se desprende la falta de prolijidad del legislador al duplicar sus gestiones en aspectos relacionados con: la obra pública; al municipio le compete realizar el planeamiento y al consejo provincial la construcción. En el servicio eléctrico el municipio realiza la dotación y mantenimiento del alumbrado público y el consejo provincial es el responsable de la electrificación

en general. En cuanto al turismo ambos entes locales deben fomentarlo, sin tener claridad sobre su alcance.

Según el Régimen Municipal el municipio debe propiciar la convivencia armónica de sus vecinos mediante el impulso de acciones como la dotación de sistemas de alcantarillado; el aseo, embellecimiento, reglamentación y control del uso del suelo y espacio público; cuidado de la moralidad y costumbres; provisión de servicio de cementerios, mataderos y plazas de mercado. En tanto que los consejos provinciales mantienen la exclusividad sobre: la construcción de carreteras, electrificación; la explotación y fomento de fuentes de producción; fomento de la educación. Estas facultades tenían más relación con los procesos productivos; mientras que el municipio tuvo mayor prevalencia en los asuntos sociales.

En tercer lugar, la Ley de Juntas Parroquiales asigna a estos entes plenas facultades de coordinación; esta consideración no garantiza que los entes de nivel superior como municipios y consejos provinciales asuman la responsabilidad de ejecución. Por otro lado, se le asigna la capacidad de planificación del desarrollo local, que debe escalar hacia los niveles superiores para su ejecución. En este contexto, las juntas parroquiales son el nivel de gobierno local con menores capacidades autonómicas y normativas. Gran parte de sus competencias se ejercían en coordinación con los gobiernos provinciales y cantonales. La ejecución de planes de desarrollo se circunscribe a la delegación. Las asambleas parroquiales constituían un elemento de la gobernanza con las mismas limitaciones ya que no pueden funcionar de manera aislada.

En este sentido, se evidencia una superposición de funciones entre los consejos provinciales y las juntas parroquiales, que tienen como campo de actuación el sector rural. El hecho de que carezcan de recursos y de competencias hizo que su poder de acción tenga serias limitaciones. Las deficiencias relacionadas con la estructura político-administrativa del Estado, no

se han superado, pese a las constantes reformas constitucionales, más bien han agravado la situación del desarrollo. Se percibe que trataron de enmendarse con la Constitución del 2008, sobre todo con la consolidación de las normas fraccionadas que trataban de forma separada los campos de actuación de cada nivel de gobierno subnacional con las Leyes de Régimen Provincial, Municipal y Parroquial en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

4.3.3 En el Contexto Neoliberal

Con la Ley de Modernización del Estado, se hacía eco del discurso político de incrementar los niveles de “eficiencia, agilidad y productividad”; propiciando la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, puertos, trenes y aeropuertos, servicio postal, a través de concesiones, asociaciones, capitalizaciones, traspaso de la propiedad o paquete accionario del Estado al sector privado o cualquier otra forma contractual, así como la exploración y explotación de los recursos naturales por empresas públicas de economía mixtas o privadas.

Los ámbitos de aplicación de esta ley se contextualizaban en tres componentes: la racionalización de la estructura administrativa y económica del sector público; la descentralización y desconcentración de las actividades; y, la desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado. Tenía como órgano responsable al Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM.

Con esta norma se concretiza la reforma neoliberal, sustentada en el denominado Consenso de Washington que estableció un conjunto de medidas de política económica impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países del sur durante los años 70 con el propósito de enfrentar la crisis económica producida en esta época.

Los procesos dispuestos en todos los ámbitos fueron un fracaso en cuanto a la racionalización de la estructura administrativa y económica del sector público, se ejecutaron supresión de puestos y compra de renuncias, que posteriormente se volvieron a crear en mayor grado. En cuanto a la descentralización y desconcentración de las actividades, se eliminaron algunas entidades públicas que el en caso de los sectores productivos de la ruralidad quedaron a la deriva y sin apoyo ya que se pretendía asignar estas competencias a los gobiernos seccionales, sin facilitarles los recursos y sin la transferencia de conocimientos; entre estas instituciones se mencionan al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, entre otros. Respecto de la desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado se pretendió la privatización de los sectores de telecomunicaciones y eléctrico, siendo un rotundo fracaso, con grandes costos para el Estado.

Concomitantemente y ante las fallidas políticas neoliberales, dispuestas en la Ley de Modernización, se emite la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social con la cual se impulsaba la descentralización y la desconcentración, en un concepto de “Estado descentralizado”. No hace ninguna referencia de la autonomía. En cuanto a la participación social es muy limitada desde el punto de vista de la gobernanza, ya que en la misma involucra únicamente a comités y federaciones barriales y juntas parroquiales rurales, excluyendo otros actores sociales. Uno de los propósitos de esta ley era corregir y evitar la superposición de funciones que se habían propiciado en legislaciones anteriores desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales. Otro de sus cometidos fue propiciar la autogestión de las fuerzas sociales y comunitarias y el fortalecimiento del régimen seccional autónomo, mediante la transferencia de funciones y facultades, situación que no es posible si no se acompaña de recursos financieros, transferencia de

tecnología y de conocimientos. Por otro lado, no se toma en cuenta al mercado y al tercer sector como actores fundamentales de la gobernanza. De hecho, muchos intentos parecidos han resultado un fracaso debido a que desde los mentores políticos se considera que estos cometidos tecnocráticos bastan con la emisión de decretos o de cualquier otra norma.

4.3.4 Deficiencias en la Organización Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Provincia del Carchi.

Para que un proceso de descentralización funcione dentro de un país como el Ecuador, altamente fraccionado y con múltiples falencias administrativas, políticas y económicas, sin duda se requieren de varios elementos que permitan el acople paulatino de la descentralización a las capacidades de cada gobierno autónomo, toda vez que un proceso como estos no funciona únicamente bajo las voluntades y buenos deseos de las autoridades, sino también bajo un esquema democrático de planificación, coordinación y participación.

De cara a los problemas referidos en lo estructural, no es adecuado desde este proceso de investigación plantear alternativas orientadas a subsanar tales condiciones, siendo por tanto un escenario propicio referirse a los aspectos de coyuntura que permitan fortalecer la capacidad de gestión para instrumentar y adecuar el ejercicio de sus competencias a los problemas y realidades de su territorio.

Se estima que esta organización administrativa debería mantenerse firme para que la planificación de largo plazo tenga asidero en el territorio y que a partir de la misma se puedan construir regímenes especiales como una estrategia para el desarrollo territorial, dadas las características comunes y las buenas relaciones entre las vecindades.

Dentro del análisis se considera que un mecanismo para subsanar este débil fraccionamiento del Estado con las consabidas consecuencias es la incorporación de las regiones

y la constitución de los regímenes especiales. La carta política sitúa otra estrategia en el sentido de que: Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. A pesar de que se determina que su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley, muy pocas mancomunidades se han establecido, en el caso de la zona de estudio se tiene como referencia:

- a) La Mancomunidad para la Gestión Descentralizada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Región Norte, de la que forman parte los gobiernos Municipales de: Bolívar, Espejo, Mira, San Pedro de Huaca, Montúfar, (Carchi); Antonio Ante, Otavalo, Pimampiro, San Miguel de Urcuquí, San Miguel de Ibarra, Pedro Moncayo, Cotacachi (Imbabura); San Lorenzo del Pallón, Eloy Alfaro, y Río Verde (Esmeraldas). Sobre esta competencia no forma parte el Municipio de Tulcán. (Consejo Nacional de Competencias, 2021).
- b) Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte del Ecuador, integrada por Los GAD's provinciales de: Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura. Su propósito es gestionar las competencias exclusivas de cooperación internacional; fomento productivo; sistema vial; gestión ambiental; sistemas de riego; obras en cuencas y microcuencas. En este sentido, se puede evidenciar que la planificación del desarrollo que es el eje principal sobre el cual debería instrumentarse el proceso cooperativo no forma parte de este. (Consejo Nacional de Competencias, 2021).
- c) Consorcios de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales del Norte del País CONNOR, del cual forman parte Los GAD's provinciales de: Esmeraldas, Napo y Sucumbíos; GAD Municipales de: Pimampiro, Tulcán, San Pedro de Huaca,

Montufar, Esmeraldas, Quinindé, Atacames, Muisne, Río Verde, Eloy Alfaro, San Lorenzo, Quijos, Carlos Julio Arosemena Tola, Sucumbíos, Cáscales, Loreto y Cayambe. Su propósito es gestionar planes, programas y proyectos comunes en las áreas de: desarrollo comunitario, turístico y social, desarrollo económico, servicios básicos: infraestructura y equipamiento; gestión ambiental y planificación territorial; Cooperación Internacional. Mira, Bolívar y Espejo, no forman parte de este consorcio (Consejo Nacional de Competencias, 2021).

Con el propósito de evaluar aspectos relacionados con la gestión administrativa, financiera y de gobernanza, de las mancomunidades y el consorcio vigentes, se toma como referencia el Informe de Evaluación de Mancomunidades y Consorcios (Consejo Nacional de Competencias, 2018); en el cual se plantea que el desarrollo y la gestión administrativa, es un desafío para que las mancomunidades puedan alcanzar niveles óptimos de eficacia, eficiencia y efectividad, siendo necesario con estos propósitos la aplicación de herramientas de desarrollo organizacional, gestión y optimización del talento humano, así como uso e implementación de herramientas y sistemas informáticos de gobierno electrónico, que deben consolidarse en el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos en el marco del modelo de reestructuración de la gestión pública. Los resultados de la evaluación arrojan que tan solo el 7,9% de las mancomunidades dispone de este instrumento, dentro de las cuales se encuentra MOVILDENOR; el 21,1% aún mantiene el Reglamento Orgánico Funcional, entre tanto que el 39,5% dispone de los dos instrumentos; y, el 31,6% no cuenta con ninguno de los dos, entre ellos está la Mancomunidad del Norte. El 30,3% de las mancomunidades dispone de un manual de valoración y clasificación de puestos; sobre este documento no existe ninguna referencia en las dos entidades.

Entre las dificultades para el sostenimiento de los procesos de mancomunidad son: rotación de personal debido a las reorganizaciones administrativas internas, finalización de contratos de servicios por las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público en cuanto a la duración máxima de dos años; lo crítico es que se vuelve a contratar nuevamente a otras personas incrementando los costos de reclutamiento y perdiendo la curva de aprendizaje de quienes son liquidados. En esa línea, se consideró importante establecer la relación de dependencia del personal de cada mancomunidad.

En cuanto a la gestión financiera y puntualmente a la ejecución presupuestaria del gasto corriente e inversión se identifica que existen deficiencias en la ejecución de proyectos de inversión y de gasto corriente; no logran ejecutar sus proyectos o en su defecto proyectaron contrataciones que no se llevan a cabo. Se evidencian inconsistencias en la programación y ejecución presupuestaria; esto produce resistencias de Los GAD's miembros en realizar contribuciones, asumiendo que las mancomunidades no se encuentran capacitadas para ejecutar la planificación de manera consistente, postergando las necesidades sociales de la población. También generan referencias negativas en los cooperantes internacionales por su limitada capacidad institucional.

Con relación a la gobernanza, se plantea que la misma constituye una condición para la cohesión territorial, que debe concretarse con la participación de los distintos actores de los sectores públicos, privado y de la sociedad civil. El reto principal para una buena gobernanza territorial es la generación de condiciones favorables para el desarrollo de acciones conjuntas. En el caso de las mancomunidades, está el reconocimiento de: autoridades de los GAD's miembros, población del territorio mancomunado y capacidades de la mancomunidad para solventar demandas sociales de manera integral. Entre las causas que limitan el cumplimiento de objetivos

se mencionan: la escasa voluntad política de las autoridades; falta de recursos económicos; y, limitado fortalecimiento institucional en la gestión de la competencia.

En lo que se refiere a la evaluación del desarrollo institucional y la gestión administrativa de los consorcios; el 75% de ellos cuentan con un Reglamento Orgánico Funcional; el 50% cuenta con un Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos y tan solo un consorcio (COMAGA) dispone del manual de valoración y clasificación de puestos; en el consorcio CONNOR, se encuentra en la fase de aprobación. En lo que refiere a la relación de dependencia del personal, el 64,3% es de nombramiento y el 35,7% es de contrato.

CAPITULO V

5 MODELOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

En este apartado se propone estructurar el marco teórico conceptual del modelo de fortalecimiento institucional, vinculándolo con estrategias de la gobernanza, la gobernabilidad y el neo institucionalismo.

5.1 El Fortalecimiento Institucional de los GAD's en el Ecuador en el Marco del Institucionalismo Normativo.

Es preciso evaluar los alcances del desarrollo institucional y del fortalecimiento institucional con el propósito de determinar sus impactos. Para (Vargas, 2013) El desarrollo institucional abarca un conjunto de aspectos relacionados con la institución en su conjunto, entre ellos se refieren a la estructura organizativa, la cultura institucional, los sistemas de gestión, la capacidad de recursos humanos, entre otros. Por su parte el fortalecimiento institucional se centra en aspectos puntuales y concretos que requieren mejoras, dentro de los cuales se mencionan: la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Para la (Universidad de Guadalajara , 2012) el desarrollo institucional es el cambio planificado, sistemático y coordinado que instrumentan las instituciones a fin de incrementar los niveles de calidad, equidad y pertinencia. Con este propósito, se plantea la necesidad de modificar los procesos y su estructura institucional. En cuanto al fortalecimiento institucional, (Uphoff, 1986); lo define como la creación o fortalecimiento de la capacidad institucional, a partir de lo cual se puede generar, asignar y utilizar los recursos institucionales (humanos, materiales y financieros) con mayor eficacia, de tal forma que la realización de los objetivos tenga mayores niveles de certeza y sostenibilidad en el tiempo. Asi mismo (Buyk, 1991) le atribuye al desarrollo institucional la capacidad de crear o reforzar las capacidades organizacionales para generar,

asignar y usar los recursos humanos y financieros que viabilicen el logro de los objetivos de desarrollo.

En tanto que para (North, 1993), el desarrollo institucional es un mecanismo de fortalecimiento de las capacidades de la gobernanza y la gobernabilidad, a las que considera como procesos políticos que contribuyen a las reformas de las instituciones políticas y del Estado. Según (Lahera, 2004), este se enfoca más en las reformas institucionales centradas en las políticas e incentivos para mejorar la entrega de servicios, caracterizadas por ser de largo plazo y muy costosas. Algunas veces se inmiscuyen en reformas organizacionales que tienen que ver con las estructuras, los recursos humanos y los sistemas organizacionales.

En cuanto al fortalecimiento institucional, el (Colomé, 2010); considera que es el proceso por el cual las organizaciones, instituciones y autoridades locales, adquiere capacidades para ejercer sus responsabilidades, fijar objetivos y poner en práctica los medios necesarios para alcanzarlos, dentro del ámbito de sus competencias.

Retomando al Fortalecimiento Institucional (Serra, 2008) lo define como el conjunto de medidas orientadas a mejorar el funcionamiento; la calidad de las instituciones; y, la disposición de políticas de cohesión social, que garanticen la convivencia y bienestar de la ciudadanía. Así mismo, refiere que enfoques como la Gestión para Resultados (GPR), determina que la calidad y fortaleza de las instituciones se basan en su capacidad para manejar el ciclo de gestión de las políticas públicas. Con este propósito las instituciones de gobierno deben diseñar y gestionar cuatro bloques básicos que deben incorporarse en el ciclo de la gestión:

Ilustración 39.

Componentes del Ciclo de Gestión

| Modelo de Ciudad | Provisión y prestación de calidad de los servicios | Estrategia económica | Evaluación |
|--|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> •Diseño del modelo de ciudad o de localidad y de estrategias públicas y privadas. | <ul style="list-style-type: none"> •Ejercicio del liderazgo local y provisión y prestación de calidad de los servicios públicos, económicos y sociales de su competencia y aseguramiento de la aportación de las otras administraciones públicas. | <ul style="list-style-type: none"> •Diseño de la estrategia económica de intervención del sector público local (fiscalidad y gasto público) y gestión presupuestaria operativa. | <ul style="list-style-type: none"> •Evaluación de la acción pública, rendición de cuentas análisis de eficacia y rediseño de la actuación |

Nota: Los componentes del ciclo de gestión constituyen la base sobre los cuales se construirá el modelo de fortalecimiento institucional.

Fuente: elaboración propia

Uno de los elementos que diferencia cualquier modelo de Fortalecimiento Institucional con el de los gobiernos locales es el Modelo de Ciudad. Los demás pueden considerarse de común aplicación, aunque en su descripción se van a abordar algunos que tienen un carácter específico. De modo que no se pueden abordar sin que previamente se haga una contextualización y entendimiento del ciclo de gestión con cada uno de sus elementos.

En tanto que (Barahona, 2015) refiere que la administración pública y sus entidades están expuestas a situaciones complejas que se derivan de la ley que las instituye. Llevar a cabo un proceso de fortalecimiento, implica, evaluar las limitaciones y oportunidades definidos y generados por la normativa; del mismo modo, es necesario tomar en cuenta los encargos programáticos recibidos del gobierno. De manera periódica se deben realizar procesos de planificación estratégica, que permitan comprender de mejor manera, las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades para encuadrarlos en la gestión institucional y redefinir los marcos legales que les instituyen.

En este mismo sentido, (Barahona, 2015), plantea que los procesos de planificación estratégica pueden contener iniciativas de fortalecimiento institucional; cada institución dispone

de recursos financieros, de infraestructura y de personal, que le permite realizar sus tareas. Las brechas entre dichas disponibilidades y lo requerido, podría traducirse en facilitadores u obstáculos que dificultan un proceso de fortalecimiento. Uno de los elementos complejos en este orden es el entendimiento de la cultura organizacional; no conocerla o no comprender sus características, su origen, su historia, sus actores más relevantes, sus prácticas y estilos de gobierno, puede conducir al fracaso de cualquier proceso en este sentido.

El fortalecimiento institucional se instrumenta a partir de algunas fases. (Barahona, 2015), refiere que: En primer término, se debe garantizar la comunicación; de tal suerte que se puedan identificar las brechas entre lo que se realiza y lo que la entidad desearía. En segundo término, se encuentra el desarrollo de un proceso formal de planificación estratégica; esto permitiría precisar los valores institucionales; la visión y misión; los encargos políticos programáticos recibidos; los objetivos estratégicos a lograr; su expresión en ejes estratégicos del desarrollo y la identificación de las líneas de trabajo a implementar. A partir de ellas, se deberían identificar proyectos, así como definir sistemas de seguimiento y monitoreo. Finalmente, será necesario señalar los resultados esperados en cada línea de trabajo y la forma como se realizaría la evaluación de los logros en términos de lo definido en cada proyecto, con relación a cada objetivo estratégico.

Según el (World Bank, 1987), en muchas ocasiones estos se confían a consultores externos que ofrecen propuestas teóricas basadas en estudios de FODA, de climas laborales, análisis de procesos de trabajo. Todo esto es correcto si se hace con el acompañamiento de los directivos que deben conducirlos y ser asistidos por expertos externos, pero no delegarlos. Podrían obtenerse interesantes propuestas, pero no logran cambiar las prácticas de trabajo, que son las que sustentan cualquier fortalecimiento.

Otro aspecto para destacar es lo mencionado por (Hernández, 2011).para quien, el fortalecimiento institucional en los gobiernos locales debe tener concordancia con los mecanismos de descentralización y coordinación multinivel que constituyen un soporte para la gobernanza democrática; por su intermedio se busca fortalecer las capacidades estatales y relaciones con distintos actores sociales, lo cual contribuye a la construcción de proyectos comunes. Bajo estos argumentos se pone de manifiesto la existencia de un dualismo institucional, donde la formalidad democrática es ineficiente dando lugar a la generación de instituciones informales. El fortalecimiento del aparato estatal en los niveles locales de gobierno, además de la funcionalidad de las instituciones formales, implica también la consolidación de una masa crítica de ciudadanos que deben involucrarse en la acción pública, de tal forma que el uso de vías informales no democráticas se desmantelen debido a que sus costos de transacción son muy elevados, así como se evidencia un incremento de la corrupción, baja calidad de los servicios públicos, alta presión y rechazo social.

Otra situación es la aparición de modelos clientelares y patrimonialistas que trabajan por medio de relaciones horizontales de beneficio mutuo, con niveles de negociación exclusivas entre élites que capturan el aparato estatal. Esto obliga a los ciudadanos a formar parte de redes clientelares a tal de recibir los beneficios estatales.

Por la complejidad y heterogeneidad en los contextos donde se integran las reformas locales, el rol del aparato estatal y el nivel local de gobierno, se convierte en un punto fundamental para la consolidación de las reformas democráticas. (Hernández, 2011) las denominó “redes exclusivas de interacción” con un mayor énfasis en la interacción desigual y jerarquizada de los mecanismos clientelares y patrimonialistas. Existen tres puntos de diseño institucional que permitirían el fortalecimiento local en términos de inclusión social y construcción de ciudadanía:

La autonomía local, la gobernanza deliberativa y la coordinación multinivel. En cuanto a la autonomía local, refiere la necesidad de profundizar la descentralización, en lo político, fiscal, administrativo. Por tanto, no se pretende convertir a los gobiernos locales o subnacionales en feudos independientes, sino en establecer niveles mínimos de autogestión en aras de contar con una administración local que se adapte a su contexto sociopolítico, así como se pueda sacar provecho de su proximidad con la ciudadanía.

Cuando hablamos de Gobernanza no nos referimos únicamente a las relaciones entre sectores de la sociedad, sino a la adopción de mecanismos inclusivos y participativos que permitan la deliberación entre los actores sociales. Lógicamente, para que este tipo de interacción se logre, se necesita tanto de una capacidad de acción como un nivel de confianza mínima al interior de la sociedad civil y de esta frente a las instituciones formales. El papel de los gobiernos locales como *primus inter pares* es fundamental en este sentido, dadas sus capacidades naturales de liderazgo social. Para que exista una deliberación social de objetivos comunes es indispensable la consolidación de un gobierno local abierto, transparente, que rinda cuentas a la comunidad, y que establezca las reglas claras, abiertas y explícitas de interacción entre los actores sociales.

Por último, la coordinación multinivel implica hablar de la claridad y coherencia interna del aparato estatal en su conjunto. En países con distintos niveles de gobierno, con una descentralización, en la mayoría de los casos, con competencias compartidas, y con altos niveles de “pluralismo institucional” es indiscutible la existencia de un mínimo de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, basados en la solidaridad y la cooperación.

Para los gobiernos locales rurales y periféricos, donde sus capacidades son limitadas, con una dependencia del nivel subnacional y del propio gobierno central; es indispensable la existencia de una base burocrática profesionalizada que permita llevar a cabo interacciones multinivel y

consolidar mecanismos de coordinación efectivos que eviten la duplicidad de funciones, la acumulación de beneficios en pocos territorios y la desatención de poblaciones marginales.

El COOTAD, (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010); menciona que con el propósito de determinar las condiciones adecuadas para el ejercicio de las competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia; se debe desarrollar un proceso de Fortalecimiento Institucional a través de planes de asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios, tecnología, entre otras.

Por su parte, el (Consejo Nacional de Competencias, 2013), plantea que el Fortalecimiento Institucional es el proceso de desarrollo de las capacidades institucionales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el ejercicio de sus competencias y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada. Con este propósito, durante la presidencia de Rafael Correa, se desarrolla el Proyecto de “Fortalecimiento Institucional al proceso de Descentralización”. Se aduce que los GAD’s acrecientan niveles de ineficacia e insuficientes capacidades institucionales. Con el fin de solventarlas se han identificado dos áreas para el fortalecimiento (General y Especifica). En la primera se determina la necesidad de incrementar las capacidades en los procesos y mecanismos de gestión para un adecuado ejercicio del gobierno y la administración pública en el ámbito territorial. Con la segunda, se busca robustecer las capacidades y conocimientos particulares necesarios para asumir y consolidar el ejercicio de las competencias y prestar servicios o productos descentralizados de manera adecuada.

En otro orden, el (Consejo Nacional de Competencias, 2014); plantea que en el Fortalecimiento Institucional se deben introducir: Modelos organizacionales; las características de los procesos de gestión; estándares de calidad para la prestación de servicios; y, experiencias nacionales e internacionales exitosas de gestión de competencias. Bajo estas premisas, se aduce

que el fortalecimiento no debe limitarse al desarrollo de capacidades individuales con procesos de formación y capacitación; sino al desarrollo de capacidades institucionales mediante la adopción o mejoramiento de procesos; procedimientos; mecanismos de trabajo; así como, en la adquisición de valores y una cultura organizacional que potencie un mejor desempeño e implementación de servicios de calidad. Es necesario, además, se considere la posibilidad de desarrollar capacidades para el ejercicio de las facultades de rectoría, planificación, control y regulación; y no solamente la de gestión que se plasma en la prestación de productos o servicios.

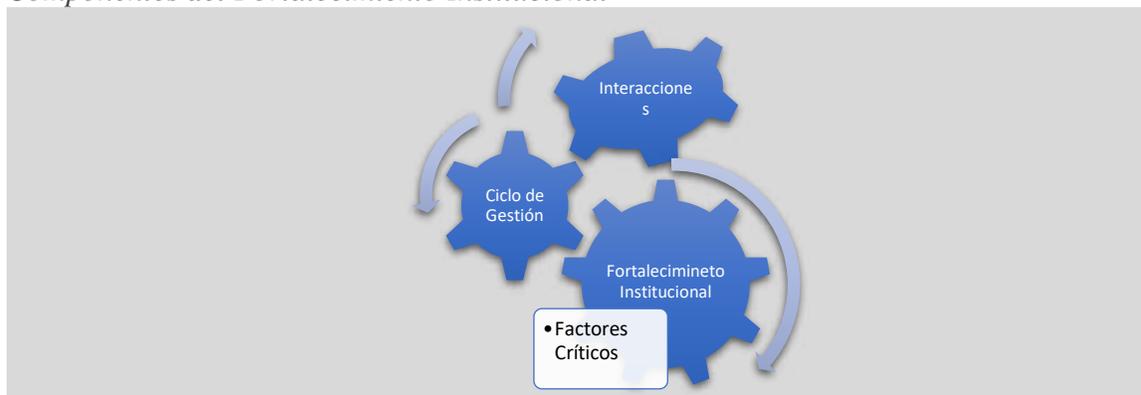
5.2 Sinopsis de la Capacidad Estatal y el Fortalecimiento Institucional

Existen similitudes entre Capacidad Estatal y Fortalecimiento Institucional; de forma análoga, ambas se refieren a una serie de mecanismos que permiten el mejoramiento y fortalecimiento de las estructuras y funciones del gobierno y las instituciones. De tal modo que con los siguientes planteamientos se pretende ofrecer una visión más clara de estas dimensiones.

(Serra, 2008); elaboró el documento “Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales”, con el aporte de la Cooperación Descentralizada Pública de la Unión Europea para América Latina, de donde se abstraen los siguientes componentes:

Ilustración 40.

Componentes del Fortalecimiento Institucional



Nota: Componentes del fortalecimiento institucional según el modelo desarrollado por (Serra, 2008)

Fuente: elaboración propia

5.2.1 Fortalecimiento Institucional y Ciclo de Gestión

Para (Serra, 2008), estos instrumentos se fundamentan en la necesidad de desarrollar procesos de capacitación para que el Estado y sus organizaciones sean competentes para ofrecer a la sociedad lo que ella espera de las instituciones públicas. Es necesario identificar las expectativas sociales y formular los planes de gobierno, incluyendo la evaluación y la rendición de cuentas. De allí su vinculación con la gobernanza.

De igual forma, se manifiesta que las capacidades en las organizaciones locales como es el caso de Los GAD's surgen de dos fuentes: Aquellas que son generadas y construidas por la propia institución, que forman parte de las variables dependientes y otras que proceden del medio ambiente, es decir, corresponden a variables independientes. El nivel de fortaleza va a depender de la disponibilidad o carencia de estas capacidades. En consecuencia, la aplicación del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), es imperativo en la determinación del grado de fortaleza institucional, las cuales son específicas y particulares para cada caso y por tanto no son susceptibles de adopción o de generalizaciones por más cercanía geográfica, sociológica o de cualquier otra índole.

5.2.2 Factores Críticos de Éxito

Desde el punto de vista de (Serra, 2008), un nivel adecuado de fortalecimiento institucional no depende únicamente del grado de desarrollo de las capacidades internas y externas. Por tanto, es necesario evaluar las circunstancias que ubican a los gobiernos locales en una posición débil, en el sistema de gobernanza. En este sentido, se identifican dos bloques críticos en el sistema global y los sistemas locales de gobierno; esto es: factores endógenos y exógenos. Dentro de los primeros se recogen los niveles de desarrollo de los componentes del ciclo de gestión, permitiendo

establecer los márgenes de mejora, dado un entorno determinado. En el segundo bloque se establece el techo de desarrollo y presencia del gobierno local en la gobernanza global.

Con relación a la gobernanza global Joseph Stiglitz (2006), citado por (Contipelli, 2017), afirma que esta surge a partir del concepto de bienes públicos globales a los cuales corresponden los recursos naturales, la seguridad internacional, la asistencia humanitaria, la protección del medio ambiente, el avance del conocimiento, entre otros, que se caracterizan por la no rivalidad en su consumo y la no exclusión de sus consumidores; existe un debilitamiento del poder de los Estados nación ante la incapacidad para resolver los problemas emergentes de la sociedad, vinculados con los precitados bienes públicos, y otros referentes al cambio climático, la pobreza, el terrorismo, la migración y el combate a epidemias. Frente a estas situaciones han asumido el protagonismo sociopolítico organismos multilaterales regionales y mundiales generando condiciones de subordinación sobre todo en países en vías de desarrollo. Se destaca que las reacciones de los gobiernos centrales y en este caso del Ecuador, ha sido la desvinculación de los bienes públicos globales y endosarlos a los gobiernos locales mediante la descentralización de competencias como una fórmula de la gobernanza multinivel.

En este sentido se señala que varias de las competencias exclusivas como: depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, saneamiento y conservación ambiental, se han descentralizado del gobierno central para asignarse a los gobiernos locales, perdiendo la visión del concepto de competencias y gobernanza global. Estos problemas no pueden ser resueltos por un Estado Nación en solitario, tampoco por aquellos que luchan por un buen posicionamiento en sus bloques regionales; peor aún abordarse por separado desde la gobernanza multinivel. En la medida que las exigencias ciudadanas van incrementándose, los problemas políticos también crecen y no pueden abordarse desde la iniciativa local, demandando la cooperación de otros Estados y de

actores no estatales. Estas exigencias permiten entender que los Estados ya no son las únicas unidades políticas que deben resolver problemas técnico políticos derivados de demandas globales.

El COOTAD establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tendrán competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales; sin embargo, en el marco de la coyuntura internacional y mundial surgen las competencias globales, sobre las cuales la legislación local o nacional son muy limitadas; en tal sentido, surge la necesidad evaluar las competencias con el fin de determinar su alcance y adoptar estrategias en sus planes de desarrollo de manera que la cooperación internacional se convierta en un mecanismo para enfrentar estas limitaciones de capacidad, complementando su accionar con la generación de mancomunidades y consorcios a nivel parroquial, cantonal y provincial.

5.2.3 Factores críticos endógenos para el fortalecimiento institucional

Sobre este tema, (Serra, 2008) plantea que estos están directamente relacionados con las limitaciones en los componentes del ciclo de gestión y sus interacciones. Estas, se identifican a partir de una evaluación que permite identificar algunos nudos críticos, entre los cuales se mencionan: Liderazgo político; la función directiva gerencial profesional; la calidad técnica de los recursos humanos; los sistemas de información y comunicación; el diseño organizativo; y, la orientación a la gestión relacional.

a) Liderazgo Político.

La calidad del ciclo de gestión depende del diseño de estrategias vinculadas con la calidad del liderazgo político. Se menciona que las mejores referencias de gestión local de calidad se relacionan con liderazgos fuertes que permiten compensar las debilidades organizativas. Su refuerzo exige menos dedicación personal y garantiza más estabilidad del sistema. Un liderazgo

político débil puede subsanarse con el neo gerencialismo público o una acertada función directiva gerencial profesional.

El liderazgo político local es apropiado para referirse a los funcionarios de elección popular como el prefecto, alcaldes, concejales y vocales de jutas parroquiales, que no solo tienen la responsabilidad de gestionar recursos públicos, sino de actuar de manera proactiva y analizar los retos de su territorio, que sin una adecuada planificación del desarrollo y la construcción de un modelo de ciudad y de localidades no lo podrán lograr. Su instrumentación va a depender del desarrollo de ciertas competencias como las capacidades de escuchar, transformar e innovar, así como, su condición de líder social. La importancia de introducir el liderazgo político como un factor endógeno se considera vital, se estima que de él depende el futuro de los movimientos, partidos políticos e ideologías que los apadrinan. Se convierte en una medida para identificar las fortalezas de las autoridades en la gestión política y las relaciones que deben desplegarse con distintos actores y sectores.

Ilustración 41.

Los diez roles directivos de Mintzberg



Nota: Las teorías de la creación del liderazgo local, describen los diez roles o papeles directivos comunes que se agrupan en tres grupos de funciones según MINTZBERG citado por BIARNÉS (2004)

Fuente: elaboración propia

b) Función Directiva Gerencial Profesional.

El complemento clave del liderazgo político es una función directiva gerencial capacitada y solvente que asegure una implementación de estrategias de calidad. En la administración pública, es un conjunto de habilidades y conocimientos indispensables para dirigir de forma eficaz a un equipo de trabajo y alcanzar los objetivos y metas. Uno de los instrumentos que coadyuva a esta función es el POSDCORB; acrónimo desarrollado por (Gulick, 1930)

Ilustración 42.*Elementos del POSDCORB*

| | |
|----------------------------------|---|
| Planning-Planificación | Determina la necesidad de elaborar un plan que recoja las actuaciones necesarias para alcanzar objetivos. |
| Organizing-Organización | Refiere la estructura organizacional jerarquizada, con una subdivisión del trabajo; de tal forma que las actividades sean organizadas y coordinadas para la consecución de los fines institucionales. |
| Staffing-Asesoría | Creación de equipos de trabajo, coordinados y preparados a través de un entrenamiento predefinido. |
| Directing-Dirección | Garantiza la toma de decisiones y transformación en órdenes específicas que, desde una postura de liderazgo, se logre el funcionamiento y la producción consistente de todas áreas de la estructura organizacional. |
| Coordinating-coordinación | Establece una combinación y acoplamiento armónico de todos los procesos de trabajo. |
| Reporting-Informe | Garantiza la intercomunicación a través distintos documentos institucionales, de forma que cada integrante del equipo esté lo suficientemente informado de las decisiones adoptadas. |
| Budgeting-Presupuesto | Gestionar y planificar los recursos fiscales y contables de la empresa. |

Nota: El POSDCORB se utiliza para describir las funciones de la administración pública, bajo siete funciones gerenciales.

Fuente: elaboración propia

Según la (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003) ; la función directiva profesional, está vinculada con los requerimientos de profesionalización en el ámbito público, que se hacen extensivos a la franja directiva gerencial de los sistemas político-administrativos. Entiéndese por franja directiva al segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinados al nivel político, cuya función es dirigir las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se realiza la provisión de servicios. Es por lo tanto una función diferenciada entre las acciones de tipo político y las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria. Se estima que la adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos. Una institucionalización adecuada de la gerencia pública profesional exige arreglos que hagan posible: la delegación dentro de las esferas de la discrecionalidad de los directivos respecto de materias y decisiones de la gestión; sistemas de control de resultados y rendición de cuentas que faciliten la evaluación del cumplimiento de la delegación y del ejercicio

de funciones; asignación de premios y sanciones vinculados a las responsabilidades asumidas y la evaluación de los resultados de la gestión; racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor.

Su naturaleza, exige regulaciones específicas, delimitándolos tanto de las funciones políticas como de los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. En este sentido se han emitido una serie de disposiciones fundamentalmente en la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código Orgánico Administrativo. En una dimensión local se puede atribuir que el liderazgo político y la función directiva gerencial profesional, marcan las líneas de acción entre la dicotomía de la política y la administración.

Cuando la función directiva gerencial profesional es débil, las organizaciones son caóticas, pierden credibilidad convirtiéndose en organizaciones atomizadas con pocas opciones de gobernabilidad.

c) Calidad técnica de los recursos humanos.

La calidad técnica de los recursos humanos en la administración pública es vital para asegurar una eficiente gestión. Esto indica que las personas vinculadas al servicio público comprendidos o no en la carrera administrativa deben poseer las habilidades y conocimientos relacionados con sus tareas y responsabilidades. Se puede evaluarlas en función de la formación y capacitación que reciben, la experiencia laboral y su capacidad para aplicar sus conocimientos y habilidades en situaciones específicas. Se obtienen con procesos de selección y reclutamiento efectivos y rigurosos que permitan vincular a los candidatos más adecuados según las demandas institucionales. Asimismo, es fundamental que se ofrezcan programas de formación y capacitación continuos para adquirir nuevos conocimientos, habilidades y mejorar su desempeño. Es importante contar con sistemas de evaluación que permitan medir la calidad y contribución al logro de los objetivos y metas, con instrumentos individuales, por competencias, o por objetivos, entre otros.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008); dispone que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Se consideran servidores públicos a todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad en el sector público.

Por otro lado, la (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010), determina que el Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano se estructura a partir de un conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia, eficacia, oportunidad, interculturalidad, igualdad y la no discriminación de los servidores públicos. Está integrado por los subsistemas de: planificación del talento humano; clasificación de puestos; reclutamiento y selección de personal; formación, capacitación, desarrollo profesional y evaluación del desempeño.

El fortalecimiento de las unidades de gestión del talento humano con procesos técnicos y servidores altamente calificados y capacitados es indispensable para garantizar la calidad técnica, dejando de lado acciones que no agregan valor; en el caso de los gobiernos parroquiales, existen serias limitaciones en este sentido, frente a lo cual se refiere la necesidad de establecer alianzas estratégicas entre varios GAD's con este propósito.

d) *Sistemas de información y comunicación.*

La incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a la gestión pública es un objetivo que deben asumirlo todas las organizaciones públicas. Esta herramienta debe ampliarse a los procesos de prestación de servicios, la relación con la ciudadanía, así como a la evaluación y control de la gestión pública.

Uno de los instrumentos sobre los cuales existen grandes avances, es el desarrollo de estrategias de gobierno electrónico. Según la (Organización de los Estados Americanos, 2024) se lo describe como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación TIC's en el mejoramiento de los servicios de información; el aumento en la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incremento de la transparencia y la participación ciudadana. Con estos fines se debe gestionar lo siguiente: innovación en las relaciones internas y externas del gobierno con otras agencias gubernamentales, sus propios empleados, las empresas y el ciudadano. Las implicaciones sobre la organización y función del gobierno se visualizan principalmente en el acceso a la información, prestación de servicios y realización de trámites, participación ciudadana. Con todo ello se propicia la optimización y uso adecuado de los recursos para el logro de los objetivos. Las fases bajo las cuales se introduce el concepto de gobierno electrónico se circunscriben en: La presencia, interacción, transacción, transformación, participación democrática

Tabla 32.

Fases para la instrumentación del Gobierno Electrónico

| | |
|------------|--|
| I | Presencia: Se limita el uso de las TIC a ofrecer información básica al público. |
| II | Interacción: Se amplía la capacidad para ofrecer servicios a través de las TIC's. El ciudadano puede acceder a información crítica, diligenciar formatos que puede obtener de la Web y establecer contacto vía correo electrónico. |
| III | Transacción: se han incorporado aplicaciones de auto servicio para que el ciudadano pueda realizar trámites completos en línea. |
| IV | Transformación: consiste en una integración total entre agencias, el sector privado y la ciudadanía, ofreciendo servicios cada vez más personalizados. En esta etapa surgen conceptos como el de ventanilla única, y sistemas de agencias cruzadas con servicios compartidos |
| V | De participación democrática: se refiere a la posibilidad de utilizar herramientas de gobierno electrónico para el ejercicio de derechos ciudadanos, como el voto electrónico y el acceso a información sobre acciones y decisiones de los gobernantes. |

Nota: De las fases para la instrumentación del Gobierno Electrónico. Las tres primeras demandan de herramientas tecnológicas; las fases IV y V requieren de transformaciones más profundas, tanto desde el punto de vista de la cultura organizacional como de la práctica más efectiva de participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia

e) Diseño organizativo

El desarrollo organizativo se contextualiza como el conjunto de actuaciones orientadas a mejorar las capacidades estructurales y operativas de la organización pública. Dentro del mismo se presentan algunas dimensiones y áreas de trabajo que deben tomarse en cuenta: Diseño organizativo básico de la estructura corporativa; coordinación horizontal y transversalidad; capacitación de los recursos humanos; cultura corporativa; procesos y circuitos.

f) Orientación a la gestión relacional.

Para (Campillo, 2013); a través de la administración relacional se configuran una serie de roles que deben desempeñar los colectivos locales en el ámbito gubernamental; con lo cual se genera una interacción con el tejido social y a su vez el vínculo que permite a los administrados formar parte de las organizaciones, sean estas de carácter provincial, cantonales o parroquiales. Con este propósito, se deben desarrollar estrategias de participación ciudadana a nivel de decisiones de política pública y de administración de programas; adicionalmente, es necesario se propicien reuniones formales e informales o contactos personales que pueden traducirse en políticas públicas que inicien la administración próxima con planteamientos neo-públicos conocidos también como neo-weberianos.

En el contexto de los paradigmas de la gestión pública, la administración próxima es el referente del Gobierno Cercano. Esta estrategia de gestión busca acercar las decisiones gubernamentales a la ciudadanía, mediante la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la descentralización de la administración. Se sustenta en el hecho de que los gobiernos locales y regionales conocen mejor las necesidades de su comunidad, por lo tanto, pueden tomar decisiones más efectivas adaptándolos a los requerimientos locales. Para su implementación, se hace necesaria la creación de espacios y mecanismos de participación;

entre estos se mencionan los presupuestos participativos, consejos de participación ciudadana, audiencias públicas, cabildos ampliados, observatorios, entre otros. Como referente fundamental, se cuenta con la descentralización instrumentada con la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales.

Lo antes mencionado coadyuva a la visión gerencial empresarial de los gobiernos locales, concordante con el desarrollo de estrategias tendientes a generar alianzas con la ciudadanía como parte de una compleja red de relaciones institucionales, contribuyendo de esta forma a anular las tendencias destructivas como la despreocupación en aspectos relacionados con la vida ciudadana, así como, la desidia y el abstencionismo que impiden el involucramiento en asuntos de interés general. A partir de estas cuestiones neo-públicas, los ciudadanos tienen la capacidad de exigir a los políticos que se conviertan en dinamizadores y propicien políticas y estrategias orientadas a la consecución de sus requerimientos y por tanto la consolidación de una relación armónica entre administración y administrados.

En este sentido, se recalca la necesidad de desarrollar un modelo gerencial que parta de la necesidad de disponer de una dirección profesional, con un gerente que se ocupe de la gestión y administración. Las incongruencias e inadecuada gestión administrativa que no se compadecen con las demandas de las organizaciones públicas y la carencia de especialización de los políticos, justifican la necesidad de distinguir el rol directivo técnico del rol político que regentan los cargos de elección popular. De esta forma se logra separar el gobierno de la administración. Esta acción permitirá a la vez reforzar las funciones de tipo político del prefecto, alcaldes, concejales y vocales de juntas parroquiales. Sobre esta figura gerencial ya existen experiencias en nuestro entorno, este es el caso del Municipio de Quito que ha incorporado en su estructura organizacional a la Administración General como responsable directa del desarrollo institucional.

Es importante destacar que adicionalmente en el mismo orden de la administración relacional, surge la necesidad de incorporar la cogestión de servicios con las asociaciones ciudadanas y pequeñas empresas sociales que permiten “ciudadanizar” la gestión local. Una prospectiva de ciudad o comunidad compartida, con mayor implicación por parte de todos, con alianzas para lo fundamental y servicios que se ajusten a las expectativas; es factible, gracias a la instrumentación de las Organizaciones del Sector Comunitario compuesto por un conjunto de entes sociales, vinculados por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza; sectores comunitarios asociativos y cooperativistas, unidades económicas populares o de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada, (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero, 2011)

Para configurar las conexiones entre la administración y los administrados se refiere la construcción del Mapa Relacional o Red de Relaciones establecidos a partir de los vínculos entre las organizaciones locales y los actores que intervienen en la construcción de la democracia participativa. Estas redes se basan en las siguientes relaciones:

Ilustración 43.
Redes del Mapa relacional



Nota: Elementos de la construcción del Mapa Relacional o Red de Relaciones

Fuente: elaboración propia

- a) Entre el gobierno local y las entidades sociales: Se estructuran a partir del acoplamiento y complementariedad entre el sector público y las organizaciones sociales en el desarrollo de estrategias participativas. Las primeras aportan con recursos económicos y las segundas contribuyen con recursos relacionales y actúan como mediadoras entre el gobierno local y la base social; también contribuyen en la implementación y legitimación de las políticas públicas.
- b) Entre el gobierno local y los ciudadanos: En el desarrollo de la democracia participativa la función pública no se orienta en particular a los administrados, consumidores, clientes o usuarios; sino a ciudadanos activos y corresponsables con su localidad. Es imprescindible el trabajo en red, donde cada uno cumple su rol de forma no exclusiva ni excluyente.
- c) Inter e intra administrativas: Las administraciones neo-públicas no asumen la participación como una temática, sector o departamento, sino que la participación debe ser transversal a las estructuras administrativas, de tal modo que la cooperación es una parte integrada en todas las partes; la cual es imprescindible para establecer procesos de comunicación relacional hacia el exterior.
- d) De las entidades sociales con su propia base social: La democracia participativa es el contexto que permite una reestructuración de las redes sociales que van a actuar como mediadoras frente a una administración que se enfrenta a nuevos fenómenos sociales.
- e) Inter asociativas: De la misma forma que la administración local precisa de un plan de comunicación relacional interno, el tejido asociativo, en un contexto relacional neo público, necesita de su articulación en red para desarrollar la potencialidad sinérgica de un proyecto cooperativo. Esta articulación no es posible si no se dan las condiciones adecuadas para el

encuentro, el diálogo y una comunicación bidireccional entre las asociaciones o movimientos, que permita la puesta en común sobre su vocación pública y sobre los principios de la democracia participativa.

La asociatividad se considera como uno de los mecanismos que apoyan a la consolidación de los regímenes democráticos y con ello garantizar la participación de la ciudadanía en las estructuras administrativas donde se localizan los poderes públicos. Con la presencia ciudadana lo suficientemente representativa se garantiza su intervención en la toma de decisiones y el control de las actuaciones administrativas.

Sin embargo, de la existencia de una política bien marcada en cuanto a la participación ciudadana en la toma de decisiones y evaluación de los impactos referidos en la cadena de valor pública son muy limitados. Hace falta el establecimiento de un modelo participativo que facilite el involucramiento de los ciudadanos en las actividades provinciales, municipales y parroquiales.

5.2.4 Factores Críticos Exógenos para el Fortalecimiento Institucional

(Serra, 2008), explica que a la centralización del Estado se acompaña de manera inevitable la centralización del poder económico. Los recursos económicos son esenciales, pero también ahora son indispensables el conocimiento y el poder. La descentralización forma parte de la estrategia de desarrollo y el gobierno local es una pieza clave. Los elementos que componen este entramado externo al propio gobierno local y que condicionan su actuación se han establecido en el análisis de la situación de los gobiernos locales en América Latina.

Para (Serra, 2008), el gobierno local del cual forman parte los gobiernos autónomos descentralizados constituye la parte fundamental del Estado, que tienen un rol dinamizador dentro de su estructura pública; en consideración de que su proximidad con la ciudadanía le permite tener

una visión que coadyuva a la movilización territorial. En este sentido, se manifiesta de que la agenda de trabajo del gobierno local, y por tanto en la de la cooperación descentralizada pública, debe hacer énfasis en la necesidad de trabajar en la modificación del escenario de la gobernanza local, de tal forma que no se centre únicamente en el desarrollo interno sin ocuparse de los escenarios globales, que como ya se ha dicho, existen una serie de competencias y productos de los cuales no se excluye al gobierno local y por el contrario presentan cierto nivel de limitación en la atención de las demandas ciudadanas ya que su posición frente a la gobernanza global es muy relativa.

En este orden (Serra, 2008) establece que los elementos que forman parte de esta estructura interna y que influyen en su actuación son los siguientes: Consolidación democrática; reconocimiento de la relevancia del gobierno local en el desarrollo; reforma tributaria y pacto fiscal; financiamiento de la gestión gubernamental; transferencias y capacidad fiscal; instrumentación de políticas sociales y de redistribución territorial; capacidades financieras para la inversión; entendimiento del marco competencial; consolidación de la función pública; reconocimiento y capacitación de los cuadros políticos y gerenciales locales; y, integración de las políticas y de los gobiernos locales en la gobernanza global.

5.2.5 El Ciclo de Gestión.

Tal como lo explica (Serra, 2008); la fortaleza institucional se acrecienta con el nivel de calidad con el que la organización define y ejecuta todos los procesos, para lo cual se apoya en dos elementos: Los componentes que estructuran el ciclo de gestión y las interacciones que se producen entre ellos. En cuanto a los componentes se definen como el conjunto de herramientas que configuran la secuencia que permite ir desde el reconocimiento de la realidad social sobre la

cual una organización pública ejerce su responsabilidad de gobierno, pasando por la fijación de los objetivos que se espera conseguir y evaluar los resultados de la acción; sus componentes son:

Ilustración 44.

Componentes del Ciclo de Gestión



Nota: Los componentes del ciclo de gestión están en interacción y por tanto existe una relación causal entre ellos.

Fuente: elaboración propia

Luego, (Serra, 2008), expone que el segundo elemento que permite diseñar, valorar y evaluar la calidad de la acción de gobierno y la fortaleza institucional y organizativa, son las interacciones y relaciones entre los distintos componentes del ciclo de gestión. Además, apoya en la determinación del nivel de optimización para conseguir mayor calidad de la acción del gobierno; estas son:

- a) La eficacia (Serra, 2008).-Estima que se configura a partir de la capacidad de los gobiernos para alcanzar los objetivos sin tomar en cuenta los medios utilizados. Desde la perspectiva de la GPR es un requerimiento imprescindible pero insuficiente.
- b) La eficiencia. (Serra, 2008). - considera que es la capacidad que permite la consecución de los objetivos con un menor costo posible. Su interacción se centra en la relación entre los productos o servicios y los recursos consumidos; entre la producción y el presupuesto utilizado debe evaluarse el impacto de los costes unitarios de la producción. Una de las principales debilidades

de la gestión pública es precisamente la carencia de sistemas de información contable que den fe de la eficiencia en la generación de bienes y servicios.

- c) La productividad. (Serra, 2008). - a través de la productividad se propone determinar las aportaciones a los resultados por parte de cada empleado. Se menciona además de la existencia de una aproximación conceptual entre productividad y eficiencia; ya que además se le contextualiza como un mecanismo de crecimiento de la producción pública sin incrementar los recursos consumidos, esto significa que en el proceso productivo se mantienen los impuestos. La productividad se genera a partir de la relación entre la producción, la organización, los procesos y el portafolio de bienes y servicios.
- d) El impacto (Serra, 2008).- se define como la capacidad de los servicios y acciones públicas en la modificación de la situación social; con tal propósito, se hace alusión de que en el diseño de la acción pública existe una relación de causa efecto entre la producción realizada y el cambio social provocado; de allí que se considera uno de los principales retos de la gestión pública, específicamente de la gestión por resultados; es necesario establecer las relaciones entre el producto y el objetivo de cambio social.
- e) La efectividad. (Serra, 2008). - se compone de la relación que existe entre los servicios realizados los programa y objetivos políticos. Con esta categoría se complementa el análisis de impacto ya que permite el establecimiento de una categorización de productos en referencia al cambio social esperado. Se plantea que la efectividad constituye la relación existente entre un producto y la variación provocada en la situación social; se califica de efectivo un servicio cuando su incidencia es alta en la consecución del objetivo establecido de cambio social.
- f) La satisfacción. (Serra, 2008). - es el grado de cumplimiento de las expectativas de los ciudadanos; no tiene la relevancia en el ámbito público como si ocurre en el sector privado, al

menos en su formulación de satisfacción individual como consumidor; Ello no significa, que el sector público no tenga estas aspiraciones, aunque su referencia clave sea la dimensión colectiva.

- g) La consistencia. (Serra, 2008). - busca construir y determinar la coherencia entre los componentes del ciclo de gestión; incluye, en un marco corporativo definido, desde los objetivos estratégicos hasta la formulación.

5.2.6 Estructura del Modelo

Dadas las complejidades identificadas en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es menester acudir a varios instrumentos teóricos abordados durante este estudio, con el propósito de desarrollar un marco de referencia incluyente y no exhaustivo. En este orden se plantea el Marco Metodológico del Modelo de Fortalecimiento Institucional, con los siguientes componentes:

5.2.7 Aspectos Preliminares

Tomando como referencia a la Gobernanza Pública, la Gobernanza del Sector Público/ Gobernanza de la Administración Pública, referidas por (Aguilar, El gobierno del gobierno, 2013) este diseño se inicia con algunas recomendaciones de carácter preliminar:

- a) Formar equipos de trabajo multidisciplinarios que involucren: a la alta dirección de los niveles legislativo, ejecutivo, directivo y operativos/administrativos de cada GAD; la participación ciudadana con actores de la sociedad civil; sectores productivos; usuarios de servicios públicos; y, representantes de las funciones del Estado.
- b) Determinar los recursos financieros materiales, tecnológicos y de otro tipo que sean necesarios.
- c) Establecer una hoja de ruta concreta.

Estos requerimientos son indispensables en las instancias de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan de Fortalecimiento Institucional; de tal forma que este instrumento tenga la connotación de una política pública local. En este sentido no existen limitaciones de carácter legal; el COOTAD otorga a los GAD's la facultad de conformar comisiones permanentes, especiales y ocasionales, respetando la proporcionalidad de la representación política y población urbana y rural.

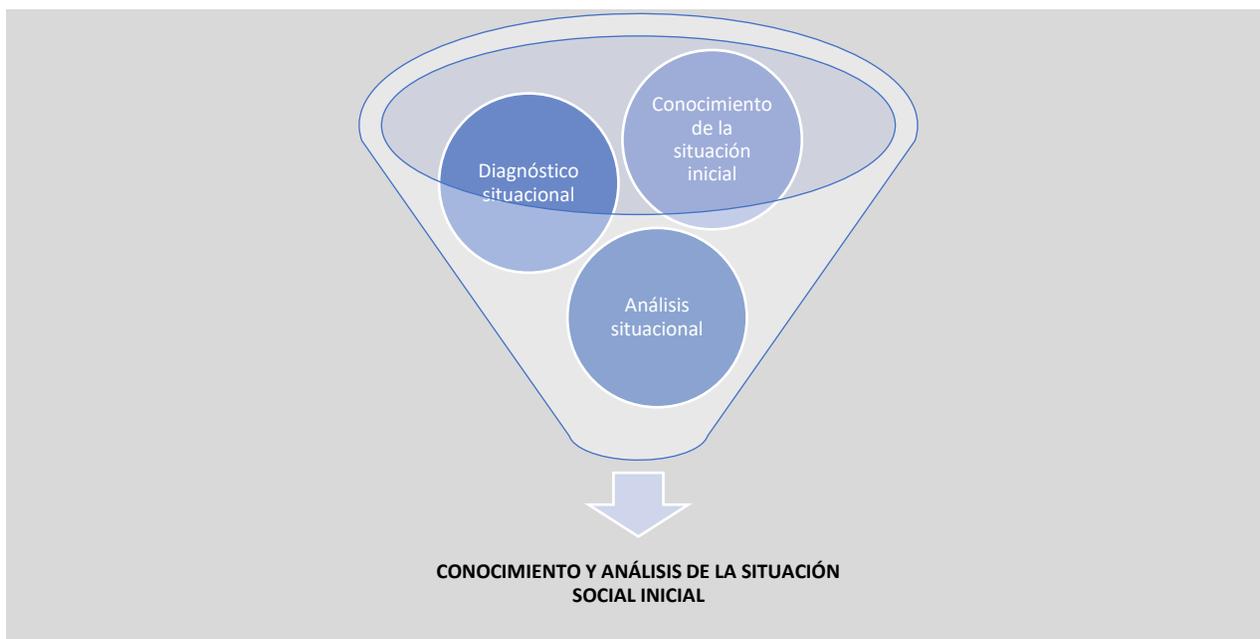
5.3 FASE I: Conocimiento y análisis de la situación social inicial

A cerca de esta fase, (Serra, 2008); cita que la preocupación principal y por tanto uno de los objetivos estratégicos de la Gestión Pública, es proveer a la sociedad de bienes y servicios orientados a satisfacer sus necesidades; mismos que deben ser capaces de generar cambios sociales positivos.

Con estos propósitos, se la divide en tres áreas de intervención: En la primera se plantea el conocimiento de la situación inicial en los términos planteados por (Serra, 2008). La segunda corresponde al diagnóstico situacional y en este sentido se incorpora la Norma ISO 31000-2018, en lo que concierne a: la identificación, el análisis, y la valoración de los riesgos; en este mismo orden el COPLAFIN, menciona que para la construcción de los planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se debe elaborar un diagnóstico; a igual que para el COOTAD es el componente que articula las inequidades, desequilibrios sociales, potencialidades y limitaciones. La tercera, corresponde al análisis situacional que permite determinar los riesgos y oportunidades, pertinentes con el desarrollo social.

Ilustración 45

Áreas de intervención para el conocimiento de la situación inicial



Nota: El diagnóstico, conocimiento y análisis situacional, constituyen el punto de partida para determinar la línea base de las capacidades y limitaciones institucionales

Fuente: elaboración propia.

Con estos fines se plantea hacer una descripción del Enfoque Sistémico de la Administración Pública y de La Cadena de Valor Pública, como modelos teóricos que orientan hacia el conocimiento y análisis de la situación en la que se desenvuelven los gobiernos locales a fin de aportar en la toma de decisiones.

a) Enfoque Sistémico de la Administración Pública

El tratamiento del enfoque sistémico permitirá contar con un instrumento de análisis, lo suficientemente adecuado para entender la dinámica de los sistemas administrativos vigentes de manera formal o informal en cada Gobierno Autónomo Descentralizado. El estudio de los procesos que lo integran permite plantear alternativas para resolver con éxito los problemas que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos en entornos en constante transformación. A través del análisis de

los sistemas se identifican las tensiones en términos de demandas; así como, las posibles respuestas traducidas en productos que pueden surgir de esas tensiones o demandas.

En este caso, se debe aislar metodológicamente y dar un tratamiento separado al medio ambiente con sus componentes de aquellos que configuran el sistema administrativo. Definir estos límites y fronteras, facilita la identificación de las variables dependientes; así como los elementos externos o factores independientes que deben investigarse a profundidad. El conocimiento de estos elementos permitirá establecer los cambios a traducirse en políticas públicas o líneas de acción, ratificando la recomendación de que deben concentrarse en los aspectos internos, que sustentan la gestión en el orden administrativo. La capacidad de un sistema para absorber y regular las tensiones se da en función de la retroalimentación e información que sobre estas puedan tener los responsables de tomar decisiones; y de la capacidad del sistema para adaptarse a los requerimientos y restricciones que le impone el medio ambiente.

Al ser los GAD's organismos de la administración pública, se consideran sistemas abiertos que afrontan problemas generados por su exposición al medio ambiente, conocido también como sistema mayor, por la convergencia de tensiones sociopolíticas, económicas y culturales; la retroalimentación oportuna, precisa tomar medidas para autorregularse y conseguir los recursos y el apoyo para su existencia. Esto implica que existe la necesidad de realizar modificaciones, una transformación total o mantener las metas actuales. Lo cierto es que el sistema debe contar con la capacidad institucional para transformar su estructura y sus procesos, ante los cambios de un medio ambiente en constante y acelerada transformación.

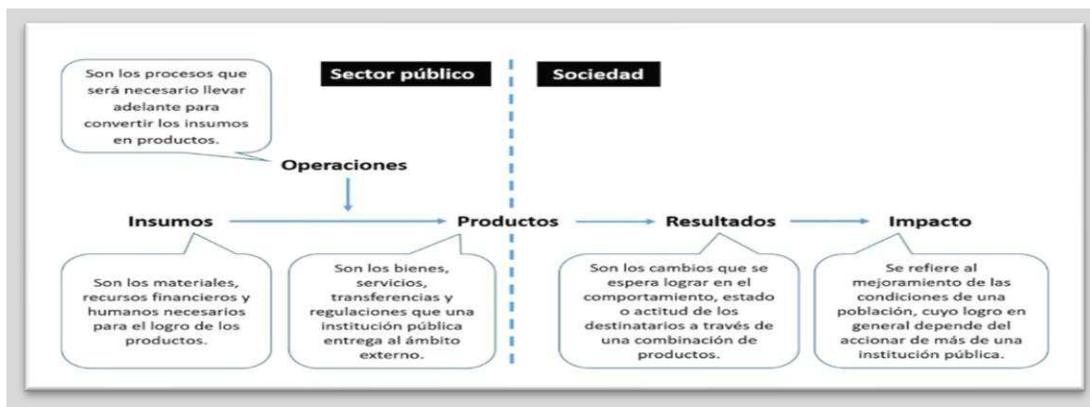
b) *Cadena de Valor Pública*

Construir la Cadena de Valor Pública es vital para el fortalecimiento de los procesos. De tal forma que la explicación teórica, da los indicios necesarios para su operativización. (Sotelo

Maciel, 2003); describe al sector público, como el conjunto de instituciones dedicadas a la generación de productos conocidos también como bienes o servicios que constituyen su razón de ser y que se orientan a la satisfacción de las necesidades sociales. Con este propósito, se estima que los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben emitir políticas públicas que materialicen estos bienes y servicios en resultados e impactos. Para su generación se demanda de insumos, cuya adquisición requiere de recursos financieros. El proceso de transformación de los recursos en productos se conoce como operación. Todos los procesos deben describir los procedimientos para gestionar de manera eficaz y eficiente cada uno de los componentes de la cadena de valor.

Ilustración 46.

Cadena de Valor Pública



Nota: Componentes y definiciones de la Cadena de Valor pública (Guía de Planificación y Seguimiento de Gestión de Políticas Públicas, 2020, p. 13).

Para Sotelo; la Cadena de Valor Público (CVP), se considera como un modelo descriptivo que posibilita el establecimiento de estrategias de intervención, que van desde la detección de las necesidades sociales; identificación de los insumos; la determinación de mecanismos de procesamiento; la obtención de bienes y servicios; la entrega de estos resultados a los usuarios; y finalmente evaluar los impactos que los mismos generan.

Sobre su estructura, convergen cinco herramientas metodológicas, consideradas a su vez como funciones críticas que operativizan y actúan como catalizadoras del proceso de producción:

Ilustración 47.

Herramientas metodológicas de la Cadena de Valor

| | |
|--|--|
| Planificación estratégica de alta dirección. | • Definición de los impactos y resultados de una política y la definición del perfil de producción de las organizaciones públicas para alcanzar objetivos. |
| Planificación operativa | • Proceso mediante con el que la organización diseña detalladamente las acciones para transformar los insumos en los productos requeridos. |
| Formulación presupuestaria | • Garantiza que los recursos financieros sean asignados de forma adecuada y que se pueda gestionarlos de forma ágil y efectiva. |
| Monitoreo | • Esfuerzos destinados a observar de forma sistemática la información relevante sobre la CVP. |
| Evaluación | • Los indicadores y las hipótesis de intervención, son las bases para este fin, ya sea dentro de lo planificado fuera de ella. |

Nota: Las herramientas metodológicas que configuran la cadena de valor pública constituyen: La Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo y la Evaluación. (Sotelo Maciel, 2003).

c) *La Cadena de Valor Pública en los Niveles de Gobierno*

La dimensión territorial de las políticas públicas constituye un elemento vital, debido a que las alternativas para enfrentar los problemas que se proponen desde la instancia centralizada, en el ámbito territorial merecen tratamientos distintos; aun, refiriéndose a demandas con características comunes. Por tanto, los planteamientos de la planificación de las prestaciones realizadas de manera centralizada en el nivel descentralizado deben instrumentarse mediante las particulares demandas y plasmarse en los Planes de Ordenamiento Territorial y políticas públicas locales y sectoriales. Para comprender una política y tomar decisiones estratégicas es necesario que estas alternativas se plasmen siguiendo la estructura de la cadena de valor pública. Bajo este enfoque. El Marco Legal dispuesto por la Asamblea Nacional; La Planificación Nacional del Desarrollo; las Políticas públicas; las asignaciones presupuestarias permanentes, son insumos para la construcción de las cadenas de valor públicas a nivel local. Los productos del nivel provincial se

convierten en insumos para el nivel municipal, del mismo modo que los productos terminales de este son insumos en la esfera parroquial. Este encadenamiento en las cadenas de agregación de valor debe enmarcarse en lo dispuesto por la Constitución y el COOTAD.

5.3.1 *Conocimiento de la Situación Inicial*

Es necesario, se empiece haciendo una descripción del contexto de la organización a fin de analizar posteriormente los aspectos internos y externos que pueden significar potencialidades y limitaciones de acuerdo con el proceso de evaluación de riesgos:

5.3.1.1 Conocimiento del Contexto Externo.

En base de la descripción de los elementos que forman parte del medio ambiente se plantea la necesidad de establecer en qué situación se encuentran las variables independientes que impactan en la organización sin que ella pueda cambiar su comportamiento. Entre ellos se describen:

- a) El contexto histórico en el ámbito de su jurisdicción;
- b) Aspectos sociales y culturales;
- c) Situaciones de carácter político, legal y reglamentario que regulan la actuación de la organización;
- d) Aspectos financieros y situaciones económicas presentes a nivel nacional e internacional;
- e) Factor tecnológico y sus impactos en la comunidad;
- f) Impulsores clave y las tendencias que afectan a los objetivos: como la población; el territorio; situaciones climatológicas; ambientales; geográficos, demográficos, etc.
- g) Relaciones, percepciones, valores, necesidades y expectativas de los consumidores, del mercado y la sociedad civil;

- h) Coyunturas contractuales, compromisos con proveedores, órganos gubernamentales, cooperantes internacionales y demás actores de la política pública;

5.3.1.2 Descripción del contexto interno.

Se abordan componentes que se circunscriben al sistema organizacional, al que convergen variables dependientes; así como los elementos que forman parte de la cadena de valor y sus herramientas metodológicas; entre ellos se refieren:

- g) La visión, la misión, los valores y la cultura de la organización;
- h) La gobernanza, la estructura organizacional, los roles y la rendición de cuentas;
- i) La estrategia, los objetivos y las políticas;
- j) Las normas, las directrices y los modelos de gestión;
- k) Las capacidades, relacionadas con sus recursos y conocimiento;
- l) Los datos, los sistemas y flujos de información;
- m) Las interdependencias e interconexiones, percepciones y valores de los entes ejecutivos y legislativos internos, sus funcionarios, colaboradores;
- n) Las relaciones contractuales y los compromisos con organizaciones gremiales o sindicatos en caso de existirlos.

5.3.2 Diagnóstico de la Situación Inicial

Una vez establecido el contexto; el siguiente paso es realizar el diagnóstico y evaluación de la capacidad institucional con el propósito de identificar los déficits de capacidad; así como, sus potencialidades. A partir de estos componentes se debe reconocer y describir situaciones que ayuden o impidan el logro de objetivos. Tomando como sustento la (Norma Internacional ISO 31000-2018 Segunda Edición); el proceso de gestión de riesgos se circunscribe en tres etapas:

Ilustración 48.

Etapas del proceso de gestión de riesgos



Nota: La gestión de riesgos se ha convertido en un componente clave para el éxito y la sostenibilidad de cualquier organización

Fuente: elaboración propia

5.3.2.1 *Identificación de Riesgos*

De acuerdo con la (Norma Internacional ISO 31000-2018 Segunda Edición); tiene como propósito encontrar, reconocer y describir los riesgos que pueden ayudar o impedir el logro de objetivos. A fin de llevar a cabo esta acción se recomienda el uso de algunas técnicas para la identificación de situaciones de incertidumbre que pueden afectar a uno o varios objetivos (Brainstorming; Análisis FODA; Análisis de Causa Raíz; Técnica Delphi; Entrevistas; Inspecciones; etc.); estas situaciones pueden ser:

- a) Fuentes de riesgos tangibles e intangibles;
- b) Las causas y los eventos,
- c) Amenazas y las oportunidades;
- d) Vulnerabilidades y las capacidades;
- e) Cambios en los contextos interno;
- f) Indicadores de riesgos emergentes;
- g) Naturaleza y el valor de los activos y los recursos;
- h) Consecuencias e impactos en los objetivos;
- i) Limitaciones de conocimiento y la confiabilidad de la información;
- j) Factores relacionados con el tiempo;
- k) Sesgos, supuestos y creencias de las personas involucradas;

5.3.2.2 *Análisis de Riesgos*

Con base en la (Norma Internacional ISO 31000-2018 Segunda Edición) se refiere que el análisis tiene como finalidad comprender la naturaleza de los riesgos, así como sus características. Esta acción es más eficaz cuando se examina a detalle: los escenarios de incertidumbre, las fuentes de riesgo, sus consecuencias, probabilidades de ocurrencia, los eventos, escenarios, controles y su efectividad. Se debe enfatizar que un evento puede tener múltiples causas y consecuencias y afectar a varios objetivos. Para el análisis se plantea el uso de técnicas cualitativas (listas de verificación; análisis a modo de fallos; diagrama de Ishikawa; etc.); cuantitativas (análisis del árbol de efectos; método de valoración del riesgo) o mixtas. Para el estudio se pueden considerar factores como:

- a) La probabilidad de los eventos y de las consecuencias;
- b) La naturaleza y la magnitud de las consecuencias;
- c) La complejidad y la interconexión;
- d) Los factores relacionados con el tiempo y la volatilidad;
- e) La efectividad de los controles existentes;
- f) Los niveles de sensibilidad y de confianza.

5.3.2.3 *Evaluación de Riesgos*

El análisis de riesgos para la (Norma Internacional ISO 31000-2018 Segunda Edición); constituye el insumo para la evaluación de los riesgos, así como para las decisiones sobre la forma de tratarlos. Su propósito es apoyar a la toma de decisiones; para ello se realiza una comparación de los resultados del análisis con los criterios para valoración. De manera concreta se analiza la probabilidad de ocurrencia y posibles consecuencias del daño del evento, para adoptar decisiones como:

- a) No hacer nada;
- b) Considerar opciones para el tratamiento de riesgos;
- c) Realizar un análisis adicional para comprender mejor el riesgo;
- d) Mantener los controles existentes;
- e) Reconsiderar los objetivos.

Los resultados de la evaluación deben concretizarse en una Matriz de Riesgos y Oportunidades. Con este propósito se presenta en siguiente esquema:

Tabla 33.

Modelo de Matriz de riesgos

| MATRIZ DE RIESGOS | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|----------------|------------|-------------------------------|---------|---|-----------------------|--------|-----|-------------|----------|---------------|
| IDENTIFICACION DEL RIESGO | TIPO DE RIESGO | | VALORACIÓN | | | ACCIONES POR TOMAR | FECHAS | | RESPONSABLE | RECURSOS | OBSERVACIONES |
| | POTENCIALIDAD | LIMITACIÓN | PROBABILIDAD DE OCURRENCIA | IMPACTO | RESULTADO (PROBABILIDAD*IM PACTO) | | INICIO | FIN | | | |
| | | | | | | | | | | | |

Nota: La matriz contiene cada uno de los elementos con los cuales se debe efectuar el análisis de riesgos.

Fuente: elaboración propia

5.4 FASE II: Definición de los objetivos del gobierno; modelo de ciudad y programa de gobierno.

De acuerdo con (Serra, 2008); a partir del conocimiento y análisis de la situación social inicial, se pueden establecer los objetivos, programa de gobierno, y las estrategias más adecuadas. Este componente se desagrega en dos líneas de acción:

- a) Diseño de un modelo de ciudad o de comunidad local, a fin de generar acciones específicas que aporten al desarrollo productivo y social, así como, a estructurar las capacidades de liderazgo orientadas a movilizar a los agentes económicos y sociales hacia este proyecto.
- b) Establecimiento de programas del gobierno local, que aporten a la construcción de proyectos de ciudad y localidad en términos de servicios y obra pública.

5.4.1 *Modelo de Ciudad o Localidad*

Una ciudad es conocida como el asentamiento de población humana con atribuciones y funciones políticas, administrativas, económicas y religiosas u otras; en tanto que a la localidad se lo configura como un lugar o pueblo conectados con vías. De acuerdo con las Guías para la Formulación/Actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); se configura como, el modelo territorial que proyecta la imagen ideal a través de una representación gráfica del territorio, para llevar a cabo de manera sostenible, segura, adecuada, equitativa y eficiente la ocupación y actividades de la población dentro del contexto de una provincia, cantón o parroquia.

Con estos antecedentes se debe entender que no es suficiente desde la visión de los gobiernos autónomos descentralizados, estructurar sus planes de desarrollo sin que previamente se haya establecido una morfología del territorio local.

Es necesario enfatizar que es una tarea difícil, debido a las distintas formas de abordar y esquematizarlos; de tal manera que para brindar una referencia que podría resultar útil al momento de su configuración, se citan algunas propuestas. En primer lugar, el Banco Mundial (2020), señala que las definiciones nacionales de zonas urbana y rural difieren entre los países, dificultando la comparación a nivel internacional y evaluar su evolución. Esto a su vez dificulta el establecimiento de procesos de aprendizaje, para instrumentar las mejores prácticas en cuanto a las políticas adoptadas en cada uno de ellos. Finalmente, se menciona que no se puede comparar el comportamiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para las zonas urbanas y rurales. En segundo lugar y con el objeto de subsanar estas limitaciones; varias organizaciones internacionales han elaborado una nueva definición mundial de ciudad, localidades o pueblos; zona de densidad intermedia; y, zona rural. Así, la

Comisión de Estadística de las Naciones Unidas aprueba el grado de urbanización, como método de comparación internacional; con la cual se hacen las siguientes distinciones:

- a) Ciudades con población de al menos 50.000 habitantes en celdas de malla contiguas densamente pobladas con más de 1.500 habitantes por Km²
- b) Localidades o pueblos, así como zonas de densidad intermedia, cuya población sea de al menos 5.000 habitantes en celdas de malla contiguas que cuenten con un mínimo de 300 habitantes por Km²;
- c) Zonas rurales constituidas por celdas de malla con baja densidad de población.

Además, el (Dijkstra et al., 2020), refiere tomar en cuenta la superficie edificada per cápita, vinculada con los ingresos de un país; diferenciando la distribución de la población entre ciudades y la zona rural. A las ciudades se definen como celdas de 250x250 metros edificadas al menos en un 50% y las zonas rurales como celdas edificadas en menos del 25 %.

La (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, 2016); hace referencia a “la gestión del suelo” como un sinónimo de “Modelo de Ciudad o Localidad”; como la acción y efecto de administrar el suelo, con el propósito de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, con base en los principios de distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Las cargas son gravámenes, imposiciones y cesiones obligatorias del suelo, que provienen de la aplicación de instrumentos para el planeamiento urbanístico y la gestión de suelo; el pago de las cargas se realiza en dinero o en especie como suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Se consideran beneficios a las rentas así como las utilidades que se generan en los bienes inmuebles, a partir del aprovechamiento del suelo.

Del mismo modo, la (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, 2016) dispone que la gestión del suelo se realiza a través de instrumentos que viabilizan la distribución equitativa de las cargas y los beneficios; la intervención en la morfología urbana y la estructura predial; la regulación del mercado del suelo; el financiamiento del desarrollo urbano; la gestión del suelo de asentamientos de hecho. En base de lo citado, deben establecerse los usos principales tanto para el suelo urbano como rural:

Tabla 34.

Usos principales del suelo urbano

| USOS PRINCIPALES SUELO URBANO | | |
|----------------------------------|------------|--|
| USO | SIMBOLOGÍA | TIPOLOGÍA |
| RESIDENCIAL | R | Residencial |
| MIXTO | M | Mixto |
| INDUSTRIA | H | De bajo impacto |
| | I2 | De mediano impacto |
| | I3 | De alto impacto |
| | I4 | Peligrosa |
| EQUIPAMIENTO | EE | Educación |
| | EC | Cultura |
| | ES | Salud |
| | EB | Bienestar social |
| | ED | Recreativo y Deporte |
| | ER | Religioso |
| | EG | Seguridad |
| | EA | Administración Pública |
| | EF | Servicios Funerarios |
| | ET | Transporte |
| EE | Especial | |
| PATRIMONIO CULTURAL | H | Áreas históricas, hitos |
| COMERCIAL Y DE SERVICIOS | C | Comercios y servicios |
| PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN | PE | Protección y conservación ecológica; protección de riesgos |

Nota: La ocupación del suelo es la distribución del volumen edificable en un terreno en consideración de criterios como altura, dimensionamiento y localización de volúmenes, forma de edificación, retiros y otras determinaciones de tipo morfológicos. La ocupación de suelo será determinada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales tomado de (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018, p. 45)

Tabla 35.*Usos principales del suelo urbano*

| USOS PRINCIPALES EN SUELO RURAL | | |
|---------------------------------|------------|---|
| USO | SIMBOLOGÍA | TIPOLOGÍA |
| PRODUCCIÓN AGROPECUARIA | PA | Agrícola Pecuario, Agrícola Industrial, Forestal |
| APROVECHAMIENTO EXTRACTIVO | AP | Minería |
| PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN | PE | Protección y Conservación Ecológica; Protección por Riesgos |

Nota: Se describen los usos principales, complementarios, prohibidos y restringido

Fuente: elaboración propia

Del mismo modo se menciona que en los dos casos deben aplicarse la tipología complementaria a través de la cual se establecen: usos principales, usos prohibidos, tratamientos, usos complementarios y usos restringidos:

Ilustración 49.*Usos principales, complementarios, prohibidos y restringidos*

Nota: Describe los principales usos de suelo sobre los cuales se debe tener en cuenta ya que frente a las restricciones y usos prohibidos generan externalidades negativas en mayor grado. Tomado de: (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2018, p. 45)

A nivel de Provincia y según la (Secretaría Técnica de Planificación, 2019); el modelo territorial contiene, al menos, lo siguiente:

- a) Estructura urbana y rural del territorio y las condiciones de riesgos existentes; la red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, vialidad, energía, telecomunicaciones e infraestructura.
- b) Zonas de riesgos.
- c) Áreas de conservación, en especial ecosistemas frágiles y zonas de protección hídrica.
- d) Modelo económico productivo, infraestructura y conectividad, a partir de la identificación de las zonas de desarrollo productivo y zonas de riego.
- e) Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular).
- f) Patrimonio cultural.
- g) Localización o área de influencia de programas y proyectos.

En la construcción del modelo territorial provincial deben considerar los modelos territoriales de los cantones que lo conforman, con el propósito de lograr una propuesta integral y armónica.

En cuanto al modelo territorial deseado del cantón, conforme la (Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal, 2019); debe contener lo siguiente:

La estructura urbana y rural, es decir la clasificación y subclasificación del suelo, considerando las condiciones de riesgos presentes en el territorio.

- a) La red de asentamientos humanos y su vinculación con los circunvecinos, así como las redes de transporte, movilidad, energía y telecomunicaciones e infraestructura.
- b) Zonas de riesgos identificados en el territorio.
- c) Áreas de conservación, ecosistemas (especialmente ecosistemas frágiles, en caso de existir), zonas de protección hídrica.

- d) Uso sostenible de los recursos naturales (economía circular).
- e) Patrimonio cultural.
- f) Localización o área de influencia de programas/proyectos definidos en la propuesta.
- g) Articulación y coordinación para la implementación del PDOT. Reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.
- h) Seguimiento y evaluación del PDOT.
- i) Promoción y difusión del PDOT.

En el contexto parroquial de acuerdo con la (Secretaría Técnica de Planificación, 2019); el modelo territorial deseado debe contener:

- a) Estructura urbana y rural, definida por los municipios o distritos metropolitanos.
- b) Red de asentamientos humanos y su vinculación con los GAD's circunvecinos, redes de transporte, vialidad rural, energía, telecomunicaciones.
- c) Principales equipamientos (social, educativo, salud, seguridad, productivo, entre otros).
- d) Patrimonio cultural.
- e) Áreas de conservación, ecosistemas, zonas de protección hídrica.
- f) Localización o área de influencia de los programas y proyectos definidos en la propuesta.

5.4.2 Estructurar las capacidades de liderazgos orientadas a movilizar a los agentes económicos y sociales hacia este proyecto.

Otro elemento importante que refiere (Serra, 2008) es estructurar las capacidades de liderazgo orientadas a movilizar a los agentes económicos y sociales hacia este proyecto. Como elemento fundamental se citan a la gobernanza y la gobernabilidad; y en este sentido, (Pin, 2017) manifiesta que en la buena gobernanza intervienen los políticos electos o designados por aquellos; los directivos que ostentan altos cargos y mandos medios; y, los empleados públicos de carrera.

Cada uno de ellos tienen una misión en la definición de estrategias y su implementación. Cuando no existe una visión de futuro, o no se entienden las líneas de desarrollo que requiere la sociedad, la gobernanza actúa a ciegas. Uno de los roles de los políticos y directivos es aportar con su visión de futuro, para lo cual se demanda de iniciativa y de capacidades; por tanto, es necesario que sean líderes y no solo administradores. De allí se derivan como cualidades esenciales, la capacidad de influencia; habilidad de intermediación; capacidad de conjugar los intereses de diferentes agentes, sin la cual no puede generar enlaces entre los diversos stakeholders sociales. Sin estas, no podrán llevar a cabo la gobernanza con éxito. Además, deben ser capaces de escuchar, de entender a los distintos sectores de la sociedad a la que pertenecen que cada vez son más diversos y con distintos matices. Los líderes deben ser dinamizadores socioeconómicos que juegan un gran papel preponderante en el desarrollo de sus sociedades, con un comportamiento ético irrefutable.

Se deben evitar al máximo actos de corrupción que, en nuestros días, se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo. Por tanto, no es suficiente la honestidad en el trabajo; es necesario se evidencie una calidad moral inigualable en el contexto social. Cuando las personas confían en el líder, son capaces de hacer lo que él les pide, porque creen en él y no por imposición. Con las auctoritas⁹ no es necesario el uso del poder, sobre todo de forma injusta, esto conduce a la pérdida del liderazgo.

El líder público de Los GAD's debe tener capacidad para la instrumentación de las cuatro funciones indispensables de una buena gobernanza:

⁹ (Urquiaga, 2021) La «auctoritas», significa literalmente significa autoridad; hace referencia a un poder no vinculante pero socialmente reconocido. Era básicamente propiedad de los miembros del Senado y de los juristas, aquellos estudiosos o “sapientes” del Derecho, que debido a su capacidad y reputación eran requeridos para interpretarlo. Tenían la capacidad moral para emitir una opinión cualificada sobre un asunto. Aunque hay que aclarar que esa decisión no era vinculante legalmente, ni podía imponerse. Por lo tanto, se explica en el texto, alguien investido de «auctoritas» era obedecido, no porque pudiera imponer sus decisiones, sino porque, en teoría, sus decisiones eran sabias y justas.

Ilustración 50.*Funciones de la buena Gobernanza*

Nota: La buena gobernanza a todos los niveles es fundamental para el crecimiento económico, la estabilidad política y la seguridad

Fuente: elaboración propia

- a) La función estratégica. – Se debe determinar la prioridad de los proyectos en la acción del gobierno local. Esta función es elemental en consideración de que los recursos son limitados; se debe decidir los proyectos que se apoyan y los que pueden limitarse o postergarse. En este sentido se plantean como ámbitos de acción para la priorización: las competencias; el apoyo colectivo de la población; y, el valor aportado. El análisis estratégico ayuda además a definir, en función del valor total de determinados programas, si es conveniente desarrollar competencias o si hay que modificar el apoyo en la población. Por último, se menciona que orienta a la administración a fortalecer sus competencias y determinar qué acciones podrían adoptar en el futuro.
- b) La función colaborativa. – Ayuda en el establecimiento de los nexos entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los clústeres empresariales y el tercer sector, para potenciar la competitividad. Es necesario identificar las aportaciones de cada uno de los sectores con el propósito de construir lo que hoy se conoce como la comunidad económica que debe competir con otras dentro del contexto local, regional, nacional e inclusive a nivel global.

Se enfatiza que, en una economía global ya no compiten las economías de los países, sino las comunidades económicas locales entre sí. Por tanto, se debe propiciar el desarrollo de cada comunidad económica en su territorio. Un mapeo de actores es una excelente iniciativa para apropiarse de la función colaborativa.

- c) La función organizativa. –Tiene como propósito definir los límites y competencias del Gobierno y su Administración de manera estable, para que los agentes económicos lo tengan en cuenta. El gobierno local tiene la obligación de organizarse de manera que crezca el interés de los capitalistas por invertir en su territorio, a la vez que lo controla de manera directa o indirecta. La inestabilidad jurídica y la corrupción son los mayores frenos para el crecimiento. Cabe en este orden realizar un diagnóstico de las competencias, facultades, funciones y atribuciones establecidas en el COOTAD y las que se establecen en el marco normativo de tal manera que se pueda establecer si: son suficientes, si existen carencias o si deben complementarse. No tener claridad y no evaluar la eficacia de la función organizacional implica tener un sistema administrativo con características de una organización cerrada.
- d) La función operativa. Se refiere a la utilización de las nuevas tecnologías para hacer más eficiente la Administración Pública. Su uso hoy es imprescindible. Sin ellas no es posible una Administración abierta (Open Administration). Las TIC's han revolucionado la gestión pública, proporcionando herramientas y tecnologías para el mejoramiento de la eficiencia, la transparencia, el acceso a los servicios y la información del gobierno. Entre las formas que se estima necesarias seguir desarrollando e incrementando en la gestión pública local se mencionan: Servicios en línea; que hacen más fácil y rápida la atención a las demandas de los ciudadanos. Plataformas de colaboración; que permiten la interacción entre distintas

unidades, como también podrían facilitar la interacción entre GAD's y otras agencias del gobierno u otras funciones del Estado. Datos abiertos; que facilitan la publicación de información y datos públicos en línea, aumentando la transparencia y la rendición de cuentas. Participación ciudadana; ayuda en la toma de decisiones, mediante la creación de foros de discusión, encuestas en línea y otras herramientas que los ciudadanos puedan utilizar para expresar sus opiniones. Comunicación; mediante el uso de redes sociales, correos electrónicos y otros medios en línea que mejoran las relaciones entre el GAD's y los ciudadanos. Gestión documental; a través de la creación de bases de datos y sistemas documentales que admiten la rápida identificación y recuperación de documentos importantes. Atributos sustanciales de las TIC's que deben tomarse en cuenta son: la seguridad, la confiabilidad, la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad. Lo planteado está en armonía con las dimensiones e indicadores de las capacidades estatales ya expuestas.

5.4.3 Establecer programas del gobierno local que aporten a la construcción de proyectos de ciudad y localidades en términos de servicios y obra pública.

La comprensión y el compendio del Modelo de Ciudad o Localidad deseados, y la estructuración de las capacidades de liderazgo, como parte de los objetivos de Gobierno, más el análisis de la situación social inicial, permiten visualizar un mejor posicionamiento para el establecimiento de los programas de gobierno local. Esto significa capacidad para establecer un visionamiento estratégico hacia dónde desean ir. Bajo este panorama es necesario tomar la referencia de (Aguilar, 2013) quien plantea definir y decidir la visión de la organización, nos permite desagregar a partir de ella los objetivos y metas específicas tanto a nivel organizacional,

como de las unidades operativas; y, establecer los valores y estándares para los objetivos y las líneas de acción.

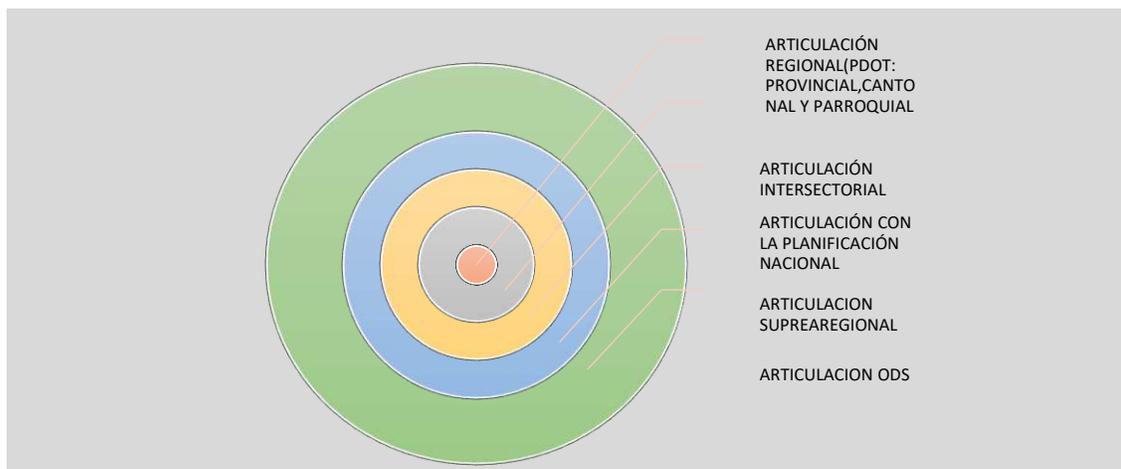
Según las Guías para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); el ordenamiento territorial se estructura a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. A través de estas normas se garantiza el uso racional y sostenible de los recursos; la protección del patrimonio natural y cultural; y se regula la actuación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el contexto de las competencias asignadas en la Constitución de la República. En este sentido se conforman un conjunto de instrumentos de carácter supranacional, nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales:

- a) Supranacional: Parte del principio de la integración latinoamericana e inserción internacional, materializada en políticas de relaciones exteriores; entre las cuales se mencionan: planes fronterizos, binacionales y regionales.
- b) Nacional: Se materializan con el establecimiento de estrategias en el ámbito del territorio nacional; así como planes especiales a nivel sectorial, formulados y aprobados por el Gobierno Central.
- c) En el nivel intermedio: Se estructuran planes regionales y provinciales de desarrollo y ordenamiento territorial. Corresponde al consejo provincial velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de su respectivo ámbito de actuación con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo.
- d) Regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales: Dentro de este campo se desarrollan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Planes

Complementarios aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados y los regímenes especiales.

Ilustración 51.

Modelo de Articulación



Nota: La articulación permite el manejo coordinado de objetivos políticos y procesos desde la visión de la gobernanza multinivel y gobernanza global.

Fuente: elaboración propia

De forma complementaria, progresiva y según sus necesidades, Los GAD's pueden vincular su planificación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, se han adoptado como política del Gobierno Nacional a través del Decreto Ejecutivo 371 del 2018. Con este fin se han planteado como lineamientos: Comprender su importancia y reconocer las responsabilidades de los gobiernos locales en cuanto a los ODS; y, dar a conocer a la ciudadanía el compromiso desde Los GAD's para contribuir con los propósitos de los ODS.

El objetivo 11; establece como metas relacionadas con las ciudades y comunidades sostenibles: Asegurar el acceso de las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales; proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas

en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y de edad avanzada; aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos; redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural; reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad; reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo; proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad; apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional; aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai¹⁰ para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

¹⁰ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai) fue el primer acuerdo principal de la agenda de desarrollo posterior a 2015 y ofrece a los Estados miembros una serie de acciones concretas que se pueden tomar para proteger los beneficios del desarrollo contra el riesgo de desastres..... Asimismo, reconoce que en el Estado recae la función principal de reducir el riesgo de desastres, pero es una responsabilidad que debe compartirse con otros actores, tales como los gobiernos locales, el sector privado y otros grupos interesados. (La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2022)

La coordinación y articulación de la planificación nacional intersectorial e interterritorial se realiza bajo la coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación. En este sentido se propone la siguiente matriz:

Tabla 36.

Matriz de alineamiento estratégica

| MATRIZ DE ALINEACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS ODS | | | | | | | | |
|--|--|--------------------------|-----|-----------------------------------|------|--------------------------------------|----------|----------|
| COMPETENCIAS | OBJETIVOS ESTRATÉGICO DE DESARROLLO PDOT | METAS DE RESULTADOS PDOT | ODS | OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE | OPND | OBJETIVO PLAN NACIONAL DE DESARROLLO | META PND | META ODS |
| | | | | | | | | |

Nota: A través de la matriz de alineamiento se logra una adecuada articulación de la planificación local, regional y nacional

Fuente: elaboración propia

Con los alineamientos propuestos; cabe estructurar el Plan de Desarrollo, con la descripción y definición de las decisiones estratégicas, constituidas por un conjunto de elementos y acciones que Los GAD's deben plantearse para fomentar potencialidades resolver problemas en un esquema organizado de planificación estratégica. Las decisiones estratégicas se concretizan en:

Ilustración 52.

Decisiones estratégicas



Nota. La jerarquía propuesta es el esquema de introducción hacia un marco filosófico ordenado con la planificación

Fuente: elaboración propia

- a) Visión de desarrollo. –describe un proyecto global consensuado con los habitantes, que debe desplegarse a mediano y largo plazo.
- b) Objetivos estratégicos de desarrollo. – representan una síntesis y resaltan aspectos derivados de las acciones relevantes identificadas en el diagnóstico estratégico; su propósito es establecer los aportes al fortalecimiento de las potencialidades, así como la solución de problemas identificados y priorizados en el contexto de las competencias exclusivas de cada GAD. Aguilar Villanueva, dentro de su estructura de política pública establece que, a partir de la definición de la visión estratégica, sustentada en el mandato legal se deben desagregar los objetivos y metas específicas tanto a nivel organizacional como de las unidades operativas
- c) Políticas. –Son directrices a través de las cuales se refleja la prioridad y la voluntad con la que se pretende modificar una situación determinada. También se menciona que son decisiones con las que se procura incidir en el comportamiento de terceros, sean ciudadanos o instituciones; su propósito es orientarlos y direccionarlos en la manera de lograr los resultados e impactos esperados.
- d) Estrategias. –Son mecanismos o conjunto de acciones indispensables para instrumentar la política. Deben responder a criterios de equidad para todos sus habitantes y atender a sus demandas.
- e) Metas. – Son resultados esperados expresados en términos de cantidad, calidad y tiempo, cuantificables y alcanzables en un período determinado. Deben estar en concordancia con las competencias exclusivas; además de medir el cumplimiento de los objetivos estratégicos de desarrollo del PDOT.

- f) **Indicadores.** –Son una expresión matemática que permite evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas y analizar los resultados de la ejecución de los programas y proyectos. Su diseño y aplicación permite sistematizar lecciones aprendidas e identificar y seleccionar información para la toma de decisiones.
- g) **Programas y/o proyectos.** –Deben formularse para superar las desigualdades prevalecientes en el territorio, considerando la pertinencia de género, étnico, cultural, intergeneracional, discapacidades y movilidad humana, así como los enfoques de gestión de riesgos y cambio climático. En esta sección es importante que el GAD defina programas /proyectos en el marco de sus competencias, con el propósito de promover la articulación entre Los GAD´s y el Gobierno Central.

5.5 FASE III: Diseño organizativo

(Serra, 2008); refiere aspectos vinculados con la definición y diseño de la estructura organizacional, fundamentalmente la distribución en departamentos, áreas, organismos autónomos, unidades de integración, etc. que son necesarias según los fines. El diseño organizacional es un proceso planificado de modificaciones culturales y estructurales, que visualiza la institucionalización de una serie de tecnologías sociales, de tal manera que la organización quede habilitada para diagnosticar, planificar e implementar esas modificaciones.

En otro orden, Para la construcción y diseño organizacional Los GAD´s deben tomar en cuenta lo expuesto por (Ramió M. C., 2001), relacionado con el Neoinstitucionalismo que pretende dar una explicación académica a fenómenos como el isomorfismo y el decoupling; y, aspectos relacionados con la teoría de la regulación y la administración.

Según el isomorfismo (Ramió M. C., 2001), en las organizaciones se presentan una serie de problemas por las pretensiones de imitar modelos institucionales que han tenido éxito en otras

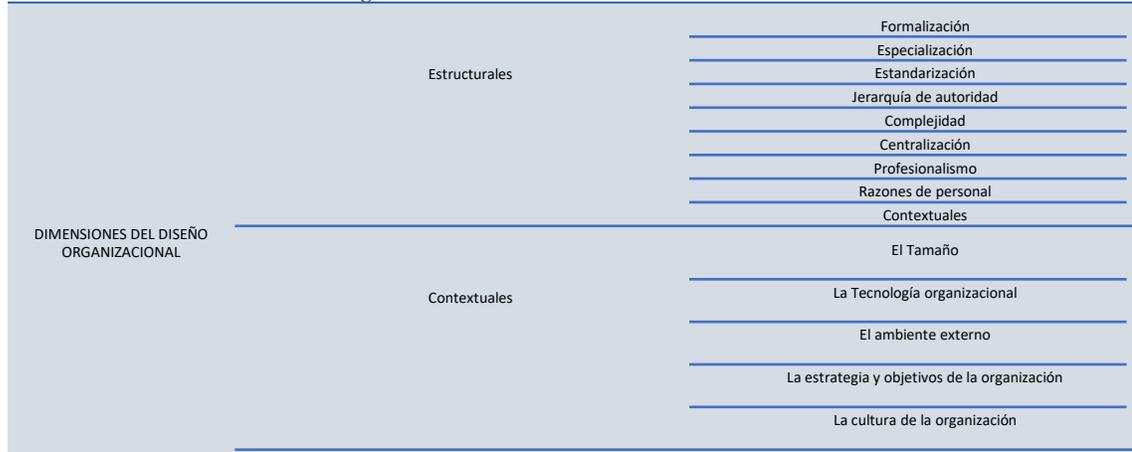
administraciones, como es el caso de las estrategias de la Nueva Gestión Pública impulsadas en Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, codiciadas en países latinos. Se generan cierto tipo de disfunciones en sus afanes de importarlos ya que están diseñadas en contextos totalmente distintos en muchos sentidos.

Para (Ramió M. C., 2001), también aparecen situaciones de decoupling o desajustes generados entre las estructuras formales y el funcionamiento efectivo y habitual de la organización, que surgen como respuesta al isomorfismo, que se producen por marcos institucionales distintos a su realidad o que no se ajustan a las necesidades ya que se imponen por diversas situaciones, entre las cuales se refieren imposiciones de la administración gubernamental central. Los GAD's deben adoptar cierta flexibilidad en su formalidad; el decoupling genera una suerte de organización informal, que se corresponde con los valores, patrones de comportamiento y métodos de trabajo habituales en el contexto institucional. De allí la necesidad de determinar el modelo de estructura organizacional adecuado y transparentarlo.

De conformidad con, (Daft, 2011) A través de las dimensiones del diseño organizacional se puede entender y describir las características relevantes de una organización, contundentes a un adecuado diseño organizacional. Estas dimensiones se dividen en dos: estructurales y contextuales.

Ilustración 53.

Dimensiones del Diseño Organizacional



Nota: Las dimensiones del diseño organizacional, describen las características internas de una organización. Ellas establecen las bases para medir y comparar a las organizaciones

Fuente: elaboración propia

Las dimensiones estructurales permiten describir las características internas; y con estas establecer las bases para medir y comparar a las organizaciones. Las principales dimensiones en esta categoría son:

- La Formalización, permite identificar y representa la cantidad de documentos escritos que se generan en una organización, dentro de ellos sobresalen los procedimientos, descripción de funciones, regulaciones y manual de políticas. En base de esta dimensión se puede categorizar a las organizaciones por su tamaño, en tal sentido se determina que aquellas más grandes tienen la tendencia a una alta formalización; mientras que las que son más pequeñas sus reglas son de menor magnitud e inclusive con tendencia a actuar de manera informal. Para el sector público esta última acotación es relativa; sin embargo, se debe poner énfasis en la introducción de las tecnologías de la información y comunicación para evitar que las organizaciones modifiquen los mecanismos de formalización.
- La Especialización, mediante esta dimensión se puede determinar el grado en que las tareas organizacionales se subdividen en funciones separadas. Cuando la especialización es

extensiva, los colaboradores desarrollan un rango angosto de tareas, mientras que cuando la especialización es baja, se desarrollan un amplio rango por parte de los involucrados.

- La Estandarización, pretende explicar la extensión en el sentido de que las actividades que tienen trabajos similares se desarrollaran de una manera uniforme. En una organización altamente estandarizada el contenido del trabajo es descrito de forma detallada y el contenido del trabajo es desarrollado de la misma forma.
- La Jerarquía de autoridad, es el mecanismo que permite describir quién reporta a quién y el tramo de control de cada administrador. La jerarquía se presenta con líneas verticales dentro de un organigrama y se relaciona con el tramo de control, esto es el número de colaboradores que reportan a un supervisor. En este sentido se establece que cuando el tramo de control es bajo, la jerarquía tiende a ser alta y cuando es amplio, ésta es baja.
- La Complejidad, bajo este enfoque se determina el número de actividades o subsistemas que se dan dentro de la organización. Se pueden medir a través de tres dimensiones: vertical, horizontal y espacial. La complejidad vertical es el número de niveles jerárquicos; la complejidad horizontal es el número de funciones o departamentos que existen horizontalmente a lo largo de la organización y la complejidad espacial es el número de unidades geográficas.
- La Centralización, se refiere al nivel jerárquico que tiene una autoridad para tomar una decisión. Cuando la toma de decisiones es mantenida en el nivel superior, la organización es centralizada y cuando las decisiones son delegadas a niveles más bajos es descentralizada.
- El Profesionalismo, considera el nivel formal de educación y formalización de los empleados. Se considera que el profesionalismo es considerado alto, cuando los empleados

requieren periodos prolongados de entrenamiento. El profesionalismo es medido por el número de años de formación de los empleados.

- Las Razones de personal, guarda relación con la designación de personas a varias funciones y departamentos. Estas incluyen razones administrativas, razones del personal directivo, razones del personal profesional y razones de empleados directos e indirectos. Para su medición se divide el número de empleados en una clasificación por el número total de empleados de la organización.

Las dimensiones contextuales son las que caracterizan a toda la organización, entre ellas, se refiere el tamaño, la tecnología, el ambiente externo y los objetivos; éstas representadas por un conjunto de elementos dentro de los cuales reposan las estructuras y los procesos de trabajo. Estas dimensiones son:

- El Tamaño, está dado por la magnitud de la organización representada por el número de empleados, las ventas, los activos totales.
- La Tecnología organizacional, incluye las acciones y técnicas que se usan para transformar las entradas en salidas y que contribuyen a la generación de valor.
- El ambiente externo, incluye los elementos fuera de los límites de la organización. Los elementos claves incluyen las variables externas del entorno.
- La estrategia y objetivos de la organización definen el propósito y técnicas competitivas que las diferencian de otras organizaciones similares. Los objetivos a menudo se escriben como enunciados permanentes de lo que la organización trata de alcanzar. A la estrategia se la considera como un plan de acción circunscrita a algunas circunstancias como el medio ambiente el cual describe la asignación de recursos y actividades a desarrollar para alcanzar

los objetivos de la organización. Los objetivos y la estrategia definen el campo de operaciones y las relaciones con empleados, clientes y competidores.

- La cultura de la organización está circunscrita a un conjunto de valores claves, creencias, entendimientos y normas que comparten los empleados. Pueden pertenecer al comportamiento ético, compromiso laboral, eficiencia o servicio al usuario. La cultura de la organización generalmente no se encuentra escrita, puede ser observada por sus historias, ceremonias y formas de actuar en el diario convivir.

En el proceso de entendimiento y evaluación de las organizaciones se deben examinar tanto las dimensiones contextuales como las estructurales, las cuales son interdependientes, interactúan entre sí y pueden redefinirse para lograr los objetivos de la organización.

5.6 FASE IV: Marco Económico Fiscal y Presupuestario

En función del modelo financiero, se deben establecer los marcos fiscal y presupuestario a mediano y largo plazo, sobre la base de la capacidad de toma de decisiones y la autonomía de la que gozan los GAD's de esta forma se facilita la previsión y disponibilidad de recursos. En la construcción del marco económico fiscal y presupuestario deben considerarse perspectivas y prioridades estratégicas que aseguren una mejor sostenibilidad financiera, la cual no se logra con planes anuales de corto plazo.

La (Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2012); señala que para el BID, los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MMP) son herramientas aplicadas para extender el horizonte de la política fiscal por un periodo presupuestario mayor al anual; se busca además aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros, de tal forma que se cuente con las herramientas de planeación del financiamiento de

las políticas públicas. El conocimiento de los flujos de recursos disponibles permite establecer además un nivel de gasto compatible con el endeudamiento.

En el mismo orden de los MMP y con un nivel más detallado del presupuesto, se encuentran los Marcos de Gastos de Mediano Plazo (MGMP). Según la Guía Pública de Gestión de Gasto del Banco Mundial, definen la relación de los recursos “de arriba hacia abajo”, con una estimación “de abajo hacia arriba” de los costos actuales y a mediano plazo de la política existente, y finalmente el objetivo es lograr hacer el vínculo de estos costos con los recursos disponibles, en el contexto del proceso anual del presupuesto" (Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2012).“Lo de “arriba hacia abajo" significa que es un modelo que parte de la macroeconomía para la formulación de objetivos fiscales y estimación de los ingresos y gastos. Para complementar el modelo macroeconómico, los sectores hacen revisiones "de abajo hacia arriba"; esto significa establecer estimaciones basadas en las políticas institucionales o sectoriales y sus actividades, con el objetivo de realizar una asignación óptima de recursos en forma intersectorial” (p. 8).

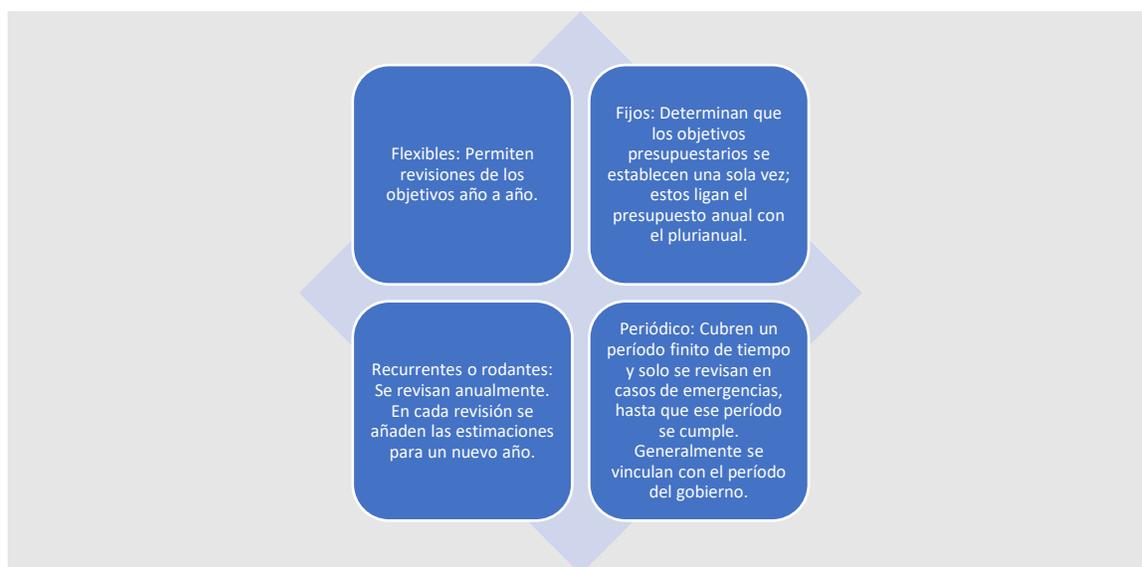
Usualmente, los presupuestos se diseñan para un año fiscal en base a la naturaleza de las estructuras institucionales; más no a los programas, objetivos de mediano plazo y las políticas. Un presupuesto anual presenta una serie de limitaciones sobre todo por su temporalidad que restringen ciertas expectativas. Los marcos de gasto a mediano plazo facilitan su adecuación a las realidades y necesidades de los planes de desarrollo, cuando estos se encuentran bien estructurados, se vinculan los presupuestos con la planificación. Un elemento fundamental es que están constituidos por planes renovables en el tiempo, donde el primer año representa el presupuesto de arranque y para los siguientes se configuran a partir de proyecciones de gastos.

En el contexto de los sistemas de planificación subnacionales existen limitaciones en el diseño de marcos de gasto de mediano plazo; ante lo cual se recomienda que se estructuren de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba.

El BID ha establecido unas tipologías de Mediano Plazo a través de la cual se plantea su operativización:

Ilustración 54.

Tipología de los MGMP



Nota: Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a replicar todas las clasificaciones de un presupuesto anual

Fuente: elaboración propia

a) Clasificación de tipologías de Marcos de Mediano Plazo en función de sus características

Los Marcos de Mediano Plazo, de acuerdo con el BID (2007) se clasifican según su grado de profundidad o de desagregación de las proyecciones en: Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo Básicos (MPMP) con un número intermedio de proyecciones; y, Marcos de Gasto de Mediano Plazo Ampliados que además consideran elementos de resultados (MGMP).

Ilustración 55.

Marcos de Mediano Plazo en función de sus características

| MFMP | MPMP | MGMP |
|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren aspectos macroeconómicos y fiscales. | <input type="checkbox"/> Incluye las proyecciones a) Agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. | <input type="checkbox"/> Profundiza agregando al marco del tipo b) elementos de presupuesto por programa y resultados. |
| <input type="checkbox"/> La variable central de análisis es la deuda pública respecto del PIB y generalmente es habitual que se considere también la evolución de gasto e ingresos públicos, la inflación. | <input type="checkbox"/> El objetivo es entregar previsibilidad a las distintas unidades en forma consistente con la disciplina fiscal. | <input type="checkbox"/> Los MGMP pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a replicar todas las clasificaciones de un presupuesto anual. |
| | <input type="checkbox"/> Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por función, o sector institucional. | |

Nota: Los marcos de mediano plazo se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren aspectos macroeconómicos y fiscales

Fuente: elaboración propia

b) Clasificación de los Marcos de Mediano Plazo, según la OECD (2001)

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; por su parte, hace una distinción entre los marcos de mediano plazo, de acuerdo con su nivel de desagregación o de profundidad, en relación con las proyecciones que se deben efectuar. Es así como, de lo más agregado a lo menos desagregado, se encuentran cuatro categorías de marcos de mediano plazo:

Ilustración 56.

Categorías de marcos de mediano plazo

| Marco Macroeconómico (MM) | Marco Fiscal (MF) | Marco Presupuestario (MP) | Presupuesto Plurianual (PPA) |
|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Proyecciones relativas al crecimiento económico y sus componentes elaboradas a partir de variables macroeconómicas. | <ul style="list-style-type: none"> • Está implícito en el marco macro, con proyecciones de ingresos y gastos públicos a nivel agregado. | <ul style="list-style-type: none"> • Explicita los niveles de gasto a funciones o áreas estratégicas. | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con las estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas. |

Nota: El nivel de desagregación permite conocer con mayor profundidad la estructura del presupuesto

Fuente; elaboración propia

El modelo de Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); parte del esquema y restricciones de los recursos de arriba hacia abajo; mientras que los Marcos de Presupuestos de Mediano Plazo (MPMP) o más orientado a un Presupuesto Plurianual PPA, pretenden definir las necesidades de recursos desde abajo hacia arriba. La interacción de los dos procesos permite conjugar por un lado la rigidez (desde lo macro fiscal a los gastos) y la mayor flexibilidad que proviene desde abajo hacia arriba, reorientando recursos de un sector a otro. A nivel más agregado corresponde el marco fiscal y más de detalle los presupuestos plurianuales. Todos ellos constituyen sistemas de proyección y programación de los gastos e ingresos.

c) Metodología de Construcción de un Marco de Mediano Plazo

El proceso de elaboración del presupuesto en un contexto de marco de mediano plazo requiere de la interacción entre las unidades rectoras del marco de gasto y las unidades ejecutoras, para lograr la coordinación entre planificación y presupuesto. En el diseño e implementación del presupuesto debe existir coherencia con la formulación de objetivos de mediano plazo, que tengan en cuenta la evolución de los agregados fiscales.

Ilustración 57.

Etapas del MMP

| | |
|---|---|
| Desarrollo de un Marco Macro Fiscal | Se diseña a partir de modelo de proyecciones de ingresos y gastos en el mediano plazo. |
| Desarrollo de programas sectoriales | Se alcanzan acuerdos acerca de los objetivos del sector, productos y actividades. Se revisan los programas existentes y se desarrollan nuevos y se estima el costo del programa |
| Desarrollo de los Marcos de Gastos Sectoriales | Análisis de tradeoffs (compensaciones) inter e intra sectoriales. Construcción de consenso respecto a la asignación estratégica de recursos |
| Definición de la asignación de recursos en forma sectorial | Determinación de techos presupuestarios sectoriales de mediano plazo |
| Preparación de los presupuestos sectoriales | Programas sectoriales de mediano plazo basado en los techos presupuestarios |
| Aprobación política final | Presentación de las estimaciones presupuestarias para su aprobación |

Nota: De acuerdo con la (CEPAL, 2024), en la elaboración de un MMP se deben observar el cumplimiento de las etapas señaladas

Fuente: elaboración propia

d) Proyecciones de Presupuesto de Largo Plazo

Las proyecciones a largo plazo del presupuesto (20, 40, 60 años es decir 1, 2, 3 generaciones) proporcionan medios para valorar la sostenibilidad fiscal basada en supuestos respecto de las políticas actuales, de la estabilidad tributaria, de otras variables como las tendencias demográficas y parámetros micro y macroeconómicos. Las proyecciones fiscales deben incluir todos los ingresos y gastos públicos que permitan apoyar la estabilidad fiscal y la asignación eficiente de los recursos. Las proyecciones de largo plazo ayudan a asegurar que los marcos de gasto de mediano plazo estén de acuerdo con las necesidades fiscales a largo plazo.

Como un aporte adicional a los aspectos fiscales ya enunciados se refiere adicionalmente tomar en consideración la dimensión extractiva fiscal, que forma parte de las capacidades estatales.

5.7 FASE V: Cartera de Servicios del Gobierno Local

Para (Serra, 2008); la actuación del gobierno local se concretiza en: una cartera de servicios en el orden social y económico; inversiones y actuaciones para la construcción de una infraestructura urbana y rural; y, el fomento a la cooperación con otros agentes en los distintos ámbitos de la acción de gobierno. La cartera de servicios es un concepto utilizado para describir el conjunto de productos ofrecidos a la sociedad, pueden variar en función de las necesidades sociales y el nivel de gobierno. Aunque en el contexto de la autonomía y la descentralización, puede establecerse una taxonomía y un portafolio análogo. El valor agregado e impacto dependerá de las habilidades de gestión de cada uno de ellos, que puede establecer ciertas ventajas competitivas.

Tomando en cuenta a (Sotelo Maciel, 2003) y bajo el contexto de la cadena de valor publica, se entiende por producto a los bienes o servicios que constituye un agregado de valor resultante de un proceso de combinación de insumos que tiene lugar dentro de una institución;

estos a su vez se clasifican en terminales e intermedios. Los primeros se obtienen al finalizar un proceso y no están expuestos a ninguna otra actividad dentro del nodo de producción, se entregan al usuario para su consumo. Los segundos, corresponden a bienes o servicios que se requieren para generar una producción terminal, constituyen nodos intermedios de la red de producción.

Del mismo modo, se clasifican en bienes públicos puros y bienes privados puros. Samuelson (1954) y Musgrave (1959), citados por (Páez & Silva, 2009) ; hacen una explicación de la contraposición que existe entre ellos. Los primeros son aprovechados por todos los miembros de la población sin discriminación alguna; su consumo no es opcional, este es de carácter automático no intencionado y resulta casi imposible evitarlo. Los bienes suministrados por el Estado cuyo costo marginal de proveerlos a más personas es alto se denominan bienes privados proporcionados por el Estado y consecuentemente corresponden a la categoría de los bienes privados puros. En otro orden, los bienes públicos impuros corresponden a aquellos cuyo consumo por una persona puede afectar a otra, que puede consumirlo en condiciones distintas e inclusive desmejoradas. Su consumo es opcional y permite satisfacer requerimientos muy específicos. Es decir, es un uso intencional, solo se benefician quienes así lo decidan, aunque están disponible para todos.

En cualquier caso, según (Sotelo Maciel, 2003), deben precisarse las unidades de medida y los volúmenes de producción, expresados en números absolutos, este mecanismo permite su vinculación con el presupuesto. La estructura organizativa debe ser adecuada a este propósito así como la red programática presupuestaria.

Para el establecimiento de la cartera de servicios se toma como referencia la (Norma Técnica de Prestación de Servicios y Administración por Procesos, 2016) emitida por el Ministerio de Trabajo, de la cual se desprenden los siguientes componentes:

Ilustración 58.

Elementos de la prestación de servicios públicos



Nota: La institución debe identificar y definir sus servicios tomando en cuenta la necesidad de los segmentos de usuarios y otros actores de interés, el análisis del entorno sus capacidades y recursos, el ámbito competencial y las atribuciones y facultades conferidas.

Fuente: elaboración propia

- a) **Identificación de Servicios.** Deben definirse a partir de las competencias y de la normativa que rige su clasificación y ordenamiento.
- b) **Análisis del marco legal para la prestación de servicios.** Se deberá analizar el marco regulatorio dispuesto en Leyes Ordinarias, Leyes Orgánicas, Decretos Ejecutivos u otros instrumentos legales vinculantes que faculta a la institución la prestación de servicios.
- c) **Levantamiento preliminar de los servicios.** Con este propósito, se deben realizar las siguientes actividades: Identificación de los grupos de usuarios; definición de los servicios institucionales; categorización de los servicios; y, designación del responsable del servicio.
- d) **Construcción de la Taxonomía de Servicios.** Una vez realizado el análisis del marco legal y la identificación preliminar de los servicios, se procederá a la construcción de la taxonomía con los siguientes componentes:
 - **Competencia:** Es la capacidad legal o potestad.
 - **Categoría de Servicio:** Es la agrupación de servicios ofrecidos para ejecutar las competencias de la institución.

- Servicio: Es el resultado de la ejecución de uno o varios procesos que entregan valor en términos de bienes tangibles o intangibles a un segmento de usuarios, garantizando sus derechos y facilitando el cumplimiento de las obligaciones definidas en el marco jurídico.
 - Caso: Un segmento específico de usuarios del servicio o una variación del mismo producto, sea tangible o intangible.
 - Trámite: El conjunto de acciones del usuario para recibir el producto o servicio tangible o intangible.
- e) Elaboración de la Ficha de Servicio. Se debe elaborar para cada uno de ellos; es un resumen de la información con la descripción de los datos mínimos que facilita el entendimiento rápido del servicio.
- f) Portafolio de Servicios. Es una herramienta para la documentación y administración de todos los servicios. Se clasifican en los diferentes estados de gestión, según el siguiente detalle:
- Incubación. - En este estado se encuentran los servicios a entregarse debido a cambios en el marco legal; la transferencia de competencias; o decisiones estratégicas institucionales.
 - Operación. - Se encuentran los servicios que se están prestando; es decir que se encuentran vigentes, que pueden ser verificables y que además convierten la estrategia en una capacidad.
 - En Retiro. - Corresponden los servicios que, por cambios normativos, transferencia de competencias o por decisión estratégica, van a dejar de prestarse.

- Cerrado. -Se encuentran los servicios que la institución ha dejado de prestarlos y por tanto constituyen un activo del conocimiento.
- g) Determinar el Catálogo de Servicios. - En este catálogo únicamente se hará constar los servicios que se encuentren en la categoría de operación.
- h) Diseño del plano del servicio. - Es un gráfico relacional en donde se plasman las actividades generales y procesos involucrados en el otorgamiento de un servicio a través del trámite. Se citan tres metodologías con este propósito: Plano del Servicio (ASIS); refleja mediante diagrama de flujo, la situación actual y real del servicio, con sus aciertos y errores. Plano del servicio (TOBE). Corresponde a una representación de la situación deseada del servicio; para la cual se debe tomar en cuenta las necesidades criterios y expectativas de los usuarios y en general de la ciudadanía. Plano de servicio TODO: corresponde a un modelamiento técnico, identificando las fortalezas de la tecnología en la automatización de los procesos.

La mayoría de los errores al crear el plano de servicio nacen por desconocimiento de las necesidades de los usuarios, o por asumir los atributos del mismo. Es importante incorporar la opinión del usuario en la construcción de este plano. Considerando que los servicios son intangibles, es muy frecuente que los clientes no puedan valorar plenamente la calidad y conceden más importancia a los atributos que han podido observar y comprender.

5.8 FASE VI: Objetivos de Producción de Servicios

Para la estructuración de la cartera de servicios debe tomarse en cuenta volúmenes de producción para cada período de gestión y para cada servicio. Partiendo de la existencia de limitaciones presupuestarias que hacen imposible la satisfacción de las demandas ciudadanas, se

deben correlacionar las expectativas sociales con las prioridades del gobierno local y el presupuesto.

Según la cadena de valor pública y las herramientas metodológicas para la formulación presupuestaria, deben determinarse los procesos productivos para que los recursos financieros sean asignados de forma adecuada y gestionados ágil y oportunamente durante la fase de implementación.

De acuerdo con el (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007); a través de la GPR se busca la priorización y logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en la gestión de los recursos públicos. En la evaluación de los resultados se toman en cuenta criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

La GPR, juega un rol fundamental en la producción de valor público, enfatizando en la creación de las condiciones adecuadas para el desarrollo, el bienestar social y la producción de servicios e infraestructura. En este contexto se han planteado nuevos desafíos a la gestión pública. De la concentración en el rigor de los procedimientos, se pasa a la exigencia de resultados, como una condición inherente a un Estado que provee servicios y capacidades de desarrollo y de bienestar. En este sentido, el ciudadano que es regulado se preocupa por que la burocracia responda de manera correcta; esto es en forma homogénea, idéntica y no discrecional) en la aplicación de la ley y la norma. El ciudadano usuario se preocupa por conseguir el mejor retorno fiscal, en cuanto a bienes colectivos.

En este sentido, se plantea que el Estado debe desplazar su atención de concentrarse en los procedimientos como producto principal, hacia el servicio y el bienestar. Bajo estas perspectivas, la gestión por resultados se constituye en el lema que mejor recoge este nuevo reto. Esto significa que la formalidad es importante, pero es de mayor relevancia el bienestar de la comunidad.

Adicionalmente se acota que la Nueva Gestión Pública constituyó el marco de referencia de la GPR y que la Gestión Pública desde el neo institucionalismo se enfoca en el institucionalismo económico, enfrenta estos desafíos reforzando la lógica gerencial, esto es la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia. Bajo esta perspectiva se plantean tres objetivos:

- a) Asegurar de forma permanente la optimización de los recursos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de menos impuestos y más servicios con mayores niveles de eficacia, eficiencia, equidad y calidad.
- b) Hay que asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluyendo la asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean transparentes, equitativas y controlables.
- c) Promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los colaboradores y con ello propiciar la efectividad para el logro de los dos objetivos previamente establecidos.

Ilustración 59.

El Estado y la GPR



Nota: GPR es una solución ejecutiva para la medición y gestión de resultados. Tomado de: (CLAD, 2007)

5.9 FASE VII: Presupuesto Operativo.

La definición del marco fiscal y presupuestario, la cartera de servicios priorizada y los objetivos, deben ajustarse a la disponibilidad financiera, para lo cual es imprescindible estructurar un programa de ejecución presupuestario sustentado en los planes operativos congruentes con el presupuesto. (Sotelo Maciel, 2003)

Se entiende como presupuesto operativo a todos aquellos factores que se relacionan con los gastos e ingresos. Con el propósito de aclarar y darle consistencia a esta estructura, se toma como referencia las Normas Técnicas del Presupuesto (Ministerio de Finanzas, 2021); que tienen como propósito regular la aplicación de las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto público.

Según la Normativa del Sistema de Finanzas Públicas, (Ministerio de Finanzas, 2021); se establece que el presupuesto de Los GAD's a igual que de otras instituciones del sector público no financiero se basa en la metodología del "Presupuesto por Resultados", PPR; entendida, como los mecanismos y procesos encaminados a vincular la asignación de recursos con los productos y resultados, con el objetivo de mejorar la eficiencia asignativa y productiva del gasto público. Desde este visionamiento se establece una relación de insumo producto o cadena de producción, idéntica a la cadena de valor pública, con la diferencia que no se evalúan los impactos. Así mismo, se establecen coincidencias en cuanto al reconocimiento que todo bien o servicio producido es consecuencia de la combinación de los recursos utilizados como insumos a través de una función de producción que define las actividades o conjunto de tareas necesarias para el efecto; y, que dichos bienes y servicios generan algún tipo de resultado o efecto susceptible de medirse. De este modo se realizan definiciones de:

- a) Producto. -Bien o servicio que un ente público proporciona a terceros externos, en este caso a la sociedad. Aquellos que son entregados a otras entidades públicas no son sujetos de medición de resultados.
- b) Resultados. -Son cambios producidos por la intervención pública en los individuos, las estructuras sociales o el entorno físico. Un producto puede generar uno o más resultados.
- c) Actividades e insumos. -Un tipo de tareas asumidas para la elaboración y provisión de productos. Como insumos se mencionan a los recursos humanos, materiales, físicos necesarios para la producción de un bien o servicio que expresados en términos monetarios dan lugar a los requerimientos financieros y su punto de encuentro con el presupuesto.
- d) Medición de la producción. -Es el establecimiento de unidades de medida, que permiten cuantificar la producción de los bienes y servicios generados en un período de tiempo dado. Los programas presupuestarios deben contener una cuantificación de metas en las unidades de medida que correspondan.
- e) Medición de los resultados. -Tiene como propósito establecer el desempeño de los programas públicos en términos de los efectos inmediatos y los de mayor alcance, para el efecto se utilizan indicadores de resultados de eficiencia y eficacia. La eficiencia se refiere a la entrega de un producto al menor costo posible, y la eficacia es el grado de éxito que tiene un producto o programa en el logro de los resultados previstos.
- f) Indicadores de resultados. -Permiten conocer el aporte de los bienes y servicios en el cumplimiento de los objetivos del programa y de las políticas públicas. Se expresan en términos porcentuales o relativos para reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad o su cobertura. Son además relaciones cuantitativas entre dos variables; se clasifican según correspondan a los objetivos de eficacia y de eficiencia.

Así mismo, para el manejo del presupuesto operativo existen un conjunto de lineamientos que surgen del análisis del (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010); que en primera instancia contextualiza al Sistema Nacional de Finanzas Públicas; el ciclo presupuestario; programación y formulación presupuestaria; límites de endeudamiento y destino de los recursos y de los proyectos; y, la transparencia fiscal.

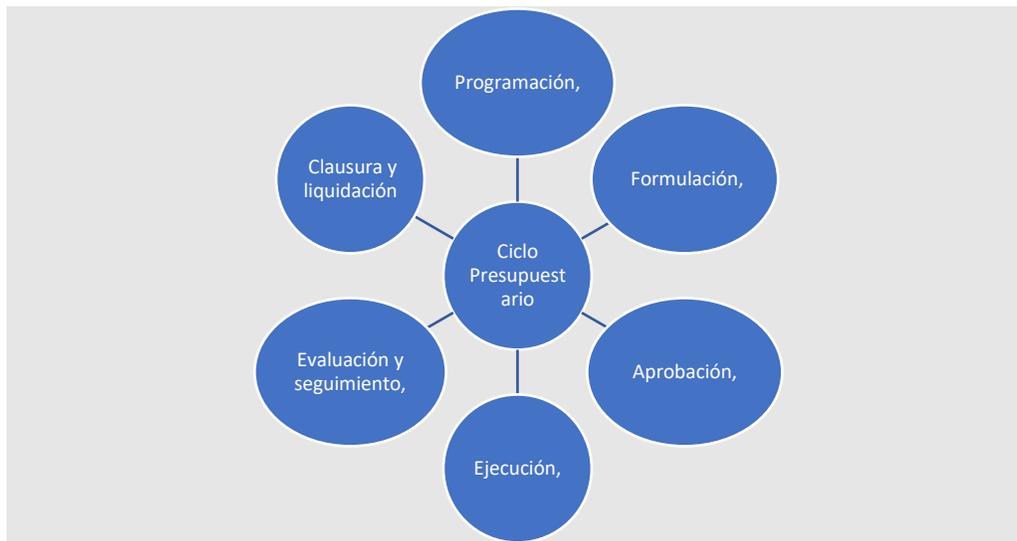
El Sistema Nacional de Finanzas Públicas (SINFIP), comprende el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento público, sujetándose al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas. Los dictámenes previos y vinculantes sobre proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del sector público no financiero; se encuentran excluidos para los gobiernos autónomos descentralizados, esta atribución le corresponde a cada uno de los órganos legislativos.

Los recursos que provienen de actividades empresariales públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben ingresar a sus respectivos presupuestos. La determinación y cobro de ingresos públicos corresponden a cada GAD's según el COOTAD y no al órgano rector de las finanzas públicas. El gasto tributario e ingresos de estos GAD's es responsabilidad de las unidades de la administración tributaria, quienes deben cuantificar y anexar a la proforma presupuestaria correspondiente.

En cuanto al ciclo presupuestario, este es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas.

Ilustración 60.

Ciclo presupuestario



Nota: Los lineamientos que al respecto emita el ente rector de las finanzas públicas, son de carácter referencial para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Fuente: elaboración propia

a) **Programación Presupuestaria.**

En él (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010) se determina que es la fase del ciclo presupuestario en la que, en base de los objetivos de la planificación y las disponibilidades presupuestarias relacionadas con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a ser incorporadas en el presupuesto; adicionalmente, se debe identificar las metas, recursos, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución. En esta definición se incorporan todos los elementos previamente descritos en la cadena de valor pública y además es consistente con los modelos metodológicos establecidos en el marco económico fiscal y presupuestario.

Así mismo, de acuerdo con la (Normativa del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, 2021), las proformas presupuestarias de Los GAD's deben contener programas, proyectos y actividades calificados y definidos de conformidad con los procedimientos y disposiciones legales. La programación presupuestaria institucional debe sustentarse en el plan plurianual para un

horizonte de cuatro años, que debe tener consistencia con el plan plurianual del gobierno para el mismo período y en los planes operativos anuales que se formulan para su concreción. Los objetivos y metas del plan plurianual deben expresarse en objetivos y metas operativos de los planes anuales, a partir de los cuales deben definirse las acciones necesarias y los requerimientos de recursos humanos, materiales, físicos y financieros para su consecución.

Estos requerimientos anuales de recursos deben expresarse en las categorías presupuestarias definidas según el marco metodológico del presupuesto por resultados, articulada mediante la relación insumo producto resultado. Las categorías programáticas tienen como propósitos:

- 1) Organizar las acciones institucionales de forma que los recursos utilizados tengan una clara expresión en productos cuantificables y objeto de medición de sus efectos con indicadores de resultados e impactos.
- 2) Posibilitar la asignación de recursos financieros para la ejecución de acciones presupuestarias de adquisición de insumos que luego se transformarán en productos.
- 3) Dar un ordenamiento y direccionalidad al gasto en su clasificación funcional.
- 4) Facilitar la adopción de decisiones de asignación de financiamiento entre objetivos alternativos implícitos en cada categoría programática.

Las categorías definidas se articulan en: programas, proyectos y actividades.

- 1) El programa (Normativa del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, 2021), describe el producto o grupo de productos finales o terminales resultantes de un proceso de producción; adicionalmente, es la categoría presupuestaria de mayor nivel y se conforma con la agregación de categorías programáticas de menor nivel que contribuyen al proceso de producción y provisión de productos. Los productos deben tener correspondencia con

la misión institucional, así como deben estar ligados a una unidad administrativa dentro de la estructura organizacional, que es la responsable de la gestión del programa.

- 2) El Proyecto (Normativa del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, 2021), es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un bien de capital y la formación, mejora o incremento del capital humano, de tal manera que conjuga la inversión real y la inversión social. Tiene las siguientes características: El producto presupuestario de un proyecto es terminal o intermedio según la ubicación en la red programática; los bienes de capital que se adquieren, incrementan los activos fijos materiales o inmateriales y no forman parte de un proyecto se integran a las actividades; un proyecto que se descompone en etapas, tramos u otra división que constituyen unidades productiva, se consideran como proyectos separados; las acciones de administración de la unidad productiva que ejecuta el proyecto forman parte del costo total de la inversión; la terminación de la fase de ejecución de un proyecto, con el bien material o inmaterial que permite generar los bienes y servicios para la satisfacción de una necesidad, da origen a la fase de operación que corresponderá identificar con la categoría actividad en el programa pertinente.
- 3) La actividad (Normativa del Sistema Nacional de Finanzas Públicas, 2021), es la categoría programática de menor nivel cuya producción puede ser terminal, en el caso que contribuya parcialmente a la producción y provisión del programa o proyecto, o intermedia, si condiciona a otras actividades, programas o proyectos. Su producción será aditiva en la unidad de medida del programa o proyecto del que forma parte; genera producción y provisión terminal pero fragmentaria de la producción terminal de un programa o proyecto; los insumos de las actividades de un programa o proyecto son agregables en términos

físicos y financieros para reflejar los totales; debe ligarse a una unidad derivada de la unidad administrativa responsable; y le corresponde la asignación formal de recursos reales y financieros.

Para efectos de asignación de recursos en el presupuesto, se hará al último nivel de categoría programática que es la actividad; en consecuencia, el financiamiento de los requerimientos de un programa se efectuará en las actividades que la compongan y de un proyecto en la actividad o actividades identificadas que corresponderán a los componentes o categorías de inversión de este. Esta desagregación en términos de evaluación de las capacidades institucionales es un insumo indispensable para la aplicación de la metodología SADCI.

b) La Formulación Presupuestaria.

Tomando como referencia al (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010); la formulación presupuestaria es la fase del proceso de elaboración de las proformas que expresa los resultados de la programación presupuestaria de manera estandarizada según los catálogos y clasificadores con el objeto de: facilitar su exposición, posibilitar su fácil manejo y comprensión, y permitir su agregación y consolidación. En esta etapa se debe observar las normas técnicas, directrices, clasificadores y catálogos emitidos por el ente rector del SINFIPI.

La programación de los presupuestos de los organismos seccionales autónomos y de las empresas creadas bajo ese régimen se realizará sobre la base de su propia planificación plurianual y operativa. Para tal efecto, dictarán sus propias políticas de ingresos y de gastos orientadas al equilibrio presupuestario. Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos que permiten organizar y presentar la información con el objeto de facilitar la toma de decisiones. Existen varios modelos de clasificación; entre los más relevantes se refieren:

1. Clasificación por concepto de ingresos y por objeto del gasto. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010)-Permite identificar los ingresos y gastos contenidos en el presupuesto y organiza los recursos según su origen, su naturaleza corriente de capital y de financiamiento.
2. Clasificación por sectores de gasto (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010).-Sirve para presentar los ingresos o gastos, sobre la base de los sectores sociales o productivos establecidos a partir de la misión institucional definida y estructurada a partir de la base legal de su creación que auspicia la facultad de generar bienes y servicios a ser entregados a la sociedad.
3. Clasificación programática. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010) -Expresa la asignación de recursos según las categorías programáticas; esto es: programa, proyecto y actividad.
4. Clasificación geográfica. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010) -Permite establecer la localización geográfica del gasto, en función del lugar que se espera se perciban los beneficios de la producción de bienes y servicios o por la ubicación de la unidad ejecutora responsable de dicha producción.
5. Clasificación funcional del gasto. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010). El propósito es identificar la naturaleza de las funciones a las que corresponde el gasto como consecuencia de las acciones que se ejecutan y los bienes y servicios terminales que producen.
6. Clasificación por orientación del gasto. (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010) -Vincula las actividades de los programas con los objetivos y metas de la planificación global o de las políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto, así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria.

c) Aprobación Presupuestaria.

De la misma forma, (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010) Corresponde a cada GAD, emitir la aprobación de sus presupuestos, de conformidad con el COOTAD, es el órgano legislativo correspondiente que tiene esta responsabilidad. Todo flujo de recurso público deberá estar contemplado obligatoriamente en los Presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Una vez aprobados, se deben enviarse con fines informativos al ente rector de las finanzas públicas.

d) Ejecución Presupuestaria.

En igual forma, el (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010); indica que la ejecución presupuestaria, es un conjunto de acciones destinadas a la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados en el presupuesto para la obtención de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad previstos en el mismo. El ente rector de las finanzas públicas podrá aumentar o rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional; en ningún caso, esta modificación afecta los recursos que la Constitución de la República y la ley asignan a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La ejecución presupuestaria se instrumenta en base a una programación de gastos, que consiste en la proyección temporal y la distribución en el ejercicio fiscal anual, de la producción de bienes y servicios a entregarse a la sociedad con los requerimientos financieros para este propósito. Esto demanda de una programación física y una programación financiera.

La programación de la ejecución física refiere la determinación de metas para la producción de bienes y servicios, pueden modificarse en función del análisis de su grado de cumplimiento. En esta programación deben establecerse los ritmos de requerimientos de los recursos humanos,

materiales y físicos y, a partir de ellos los recursos financieros expresados en la programación financiera.

En este orden se debe diseñar la Programación Anual Indicativa de la Ejecución Presupuestaria, PIA que tiene como propósito guiar la ejecución financiera de tal modo que los requerimientos que se generan se armonicen a las disponibilidades de fondos establecidos en la programación de caja. Adicionalmente se debe contar con la programación financiera del gasto, que consiste en la previsión periódica de los requerimientos financieros para cubrir las obligaciones derivadas del uso de los recursos necesarios para la obtención de bienes y servicios; dentro de ella se debe tomar en cuenta la programación física de la utilización de recursos con las etapas de compromiso, contratación de los recursos y devengamiento o recepción de estos. El compromiso de gasto es el acto administrativo que genera una reserva parcial o total de la asignación presupuestaria que se materializa al momento de contratar la realización de obras, provisión de bienes, prestación de servicios, transferencias o subvenciones. A efectos de su aplicación se considerará una fase previa, o de reserva de compromiso, y una de materialización. Para generar compromisos se requiere la existencia de la asignación presupuestaria respectiva y el saldo disponible suficiente. En tanto no sean afectados definitivamente por el reconocimiento de una obligación, los compromisos se podrán anular total o parcialmente. Esta plantilla puede ayudar a realizar el seguimiento a la ejecución presupuestaria.

Tabla 37.

Tabla de consolidación de la ejecución presupuestaria

| ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA | | | |
|--|--|-----------|------------|
| CUENTA | CONCEPTOS | EJECUCIÓN | DIFERENCIA |
| INGRESOS CORRIENTES | | | |
| 11 | Impuestos | | |
| 13 | Tasas y Contribuciones | | |
| 14 | Ventas de Bienes y Servicios | | |
| 17 | Rentas de Inversiones y Multas | | |
| 18 | Transferencias y Donaciones Corrientes | | |
| 19 | Otros Ingresos | | |
| GASTOS CORRIENTES | | | |
| 51 | Gastos en Personal | | |
| 53 | Bienes y Servicios de Consumo | | |
| 56 | Gastos Financieros | | |
| 57 | Otros Gastos Corrientes | | |
| 58 | Transferencias y Donaciones Corrientes | | |
| SUPERA VIT O DEFICIT CORRIENTE | | | |
| INGRESOS DE CAPITAL | | | |
| 24 | Venta de Activos de Larga Duración | | |
| 27 | Recuperación de Inversiones | | |
| 28 | Transferencias y Donaciones de Capital | | |
| GASTOS DE PRODUCCIÓN | | | |
| 61 | Gastos en Personal para Producción | | |
| 63 | Bienes y Servicios para Producción | | |
| 67 | Otros Gastos de Producción | | |
| GASTOS DE INVERSIÓN | | | |
| 71 | Gastos en Personal para Inversión | | |
| 73 | Bienes y Servicios para Inversión | | |
| 75 | Obras Publicas | | |
| 77 | Otros Gastos de Inversión | | |
| 78 | Transferencias y Donaciones de Inversión | | |
| GASTOS DE CAPITAL | | | |
| 84 | Activos de Larga Duración | | |
| 87 | Inversiones Financieras | | |
| 88 | Transferencias y Donaciones de Capital | | |
| SUPERÁVIT O DÉFICIT DE INVERSIÓN | | | |
| INGRESOS DE FINANCIAMIENTO | | | |
| 36 | Financiamiento Público | | |
| 37 | Saldos Disponibles | | |
| 38 | Cuentas Pendientes por Cobrar | | |
| APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO | | | |
| 96 | Amortización Deuda Pública | | |
| 97 | Pasivo Circulante | | |
| SUPERÁVIT O DÉFICIT DE FINANCIAMIENTO | | | |
| SUPERÁVIT O DÉFICIT PRESUPUESTARIO | | | |

Nota: La consolidación de la ejecución presupuestaria permite determinar y analizar el grado de cumplimiento de las metas y resultados contenidas en los programas presupuestarios, en combinación con los recursos utilizados.

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con él (Código Orgánico de Planificación y Finanzas, 2010), es la fase del ciclo presupuestario en donde se realiza la medición de los resultados físicos. La evaluación es la fase del ciclo presupuestario que tiene como propósito, a partir de los resultados de la ejecución presupuestaria, analizar los desvíos con respecto a la programación y definir las acciones correctivas que sean necesarias y su retroalimentación. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, deben aplicar reglas análogas, respecto a sus unidades financieras y de planificación. El responsable del ejecutivo de cada GAD debe presentar semestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria a sus respectivos órganos legislativos.

La evaluación institucional comprende el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria financiera y de los programas; y, el análisis del grado de cumplimiento de las metas de producción y de resultados contenidas en los programas, en combinación con los recursos utilizados, en términos de eficiencia y eficacia que se expresan en el presupuesto traducidos a indicadores de resultados. Entre estos se refieren:

Tabla 38.

Indicadores Financieros

| Indicador | Ecuación | Criterios de Evaluación | | |
|---|--|--|-----------|---------------|
| | | Alto | Medio | Bajo |
| Autosuficiencia mínima: mide el porcentaje de los gastos de personal financiado con ingresos propios (impuestos, tasas y contribuciones, ventas de bienes y servicios, rentas de inversiones, multas y otros ingresos). | $(\text{Ingresos propios} / \text{remuneración}) * 100$ | % de gastos de personal financiados por ingresos propios | | |
| | | 100% | 66 a 99% | Menos de 66 |
| Autosuficiencia financiera: es el porcentaje de los gastos corrientes y de producción que se financian con ingresos propios. | $(\text{Ingresos propios} / \text{gastos corrientes}) * 100$ | % de gastos corrientes financiados por ingresos propios | | |
| | | 70% | 44 al 70% | Menos del 44% |
| Ahorro corriente: mide el porcentaje de los gastos corrientes y de producción que se financian con ingresos corrientes (entre ellos impuestos, fondos de la seguridad social, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, transferencias, rentas de sus inversiones y multas tributarias). | $(\text{Ingresos corrientes} / \text{gastos corrientes y producción}) * 100$ | % de gastos corrientes financiados por ingresos corrientes | | |
| | | 100% | 83 al 99% | Menos del 83% |

| | | | | |
|--|---|--------------------------|---------------------------|--|
| Dependencia: calcula el grado de dependencia de Los GAD's municipales de las transferencias (corrientes y de capital), respecto a los ingresos totales menos los ingresos de financiamiento. | $\frac{[(Trasn, corrientes + trans. capital) / (Ingreso total - fuentes de financiamiento)] * 100}{}$ | Menor o igual al 85% | Mayor al 90% | |
| Eficiencia del ingreso de capital: porcentaje de los gastos de capital e inversión cubiertos por los ingresos de capital. | $\frac{(Gastos de capital e inversión)}{(Ingresos de capital)} * 100$ | Invertido o mayor al 87% | 80 al 87% Menor al 80 | |
| Límite de servicio de deuda adquirida: mide el peso del servicio de la deuda (amortización e intereses) en el ingreso total sin incluir financiamiento. Según el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, no debe superar el 25%. | $\frac{[(Servicio de la deuda) / (Ingreso total - fuente de financiamiento)] * 100}{}$ | Servicio de la deuda | | |
| | | Menor o igual al 20% | 20 al 30% Mayor al 30 | |
| Límite del stock de deuda: es el peso del pasivo total (suma del pasivo de corto y largo plazo del balance de situación financiera) sobre el ingreso total sin ingresos de financiamiento. Es decir, el saldo total de la deuda pública respecto a sus ingresos totales anuales, sin incluir financiamiento. Según el artículo 125 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas no debe superar el 200%. | $\frac{[(Pasivo total) / (ingreso total - fuente de financiamiento)] * 100}{}$ | Nivel de endeudamiento | | |
| | | Menor al 50% | 50 al 80% Mayor al 80% | |

Nota: Permiten evaluar la eficacia y la eficiencia de la ejecución presupuestaria

Fuente: elaboración propia

El presupuesto se clausurará el 31 de diciembre de cada año. Toda operación que implique afectación presupuestaria de alguna naturaleza se realizará hasta esa fecha, por lo que con posterioridad a la misma no podrán contraerse compromisos ni obligaciones que afecten el presupuesto clausurado, luego de lo cual procede el cierre contable de conformidad con las normas técnicas vigentes para el efecto.

Otros elementos para considerar dentro de la gestión financiera son: los límites de endeudamiento, destino de los recursos y de los proyectos; el sistema único de cuentas; y, la transparencia fiscal.

5.10 FASE VIII: Procesos operativos de prestación de servicios y de cooperación público privado

Como afirma (Serra, 2008); es necesario que exista una correspondencia entre la prestación de los servicios y un diseño eficiente y eficaz de los procesos necesarios para su realización. La

gestión de procesos plantea dificultades en el ámbito de los servicios públicos. La calidad de la acción de gobierno y la satisfacción de la ciudadanía se concreta con ellos.

La CVP exige la identificación de las operaciones que aseguran la realización de los bienes y servicios. Se clasifican en:

- a) Operaciones sustantivas (OS): Corresponden a las acciones interrelacionadas que combinan insumos para generar productos terminales o intermedios.
- b) Operaciones de apoyo (OA): Son las acciones interrelacionadas que combinan insumos para generar productos intermedios indirectos que pueden servir a otra unidad dentro de la organización.
- c) Operaciones de viabilizarían (OV): Pertenecen a las acciones interrelacionadas que buscan generar condiciones para que las operaciones sustantivas puedan desarrollarse exitosamente. En su mayoría están dirigidas a terceros, se caracterizan por logros que no siempre se pueden calificar como productos en el sentido estricto.
- d) Operaciones de construcción de capacidades (OCC): Conciernen un conjunto de acciones interrelacionadas de fortalecimiento institucional; su propósito es desarrollar capacidades para mejorar el desempeño de la organización y favorecer la implementación de las demás operaciones.
- e) Demanda de Operaciones (DO): Son los requerimientos de operación a otra institución que coadyuva al desarrollo de las operaciones propias o al logro de los resultados esperados. Son operaciones frecuentemente no escritas, que conceptualmente pertenecen a plan operativo y no tienen relevancia presupuestaria.

Las operaciones suelen atravesar distintas áreas organizativas, por lo que se debe examinar de qué manera se extiende una operación sobre la organización, establecer las

responsabilidades de las distintas unidades, determinando tipo y grado de compromisos. La CVP puede complementarse con diagramas de flujo y matrices de correspondencia. La asignación de responsables de operaciones dentro de los procesos permite administrarlos, sin que esto implique asignación de recursos humanos adicionales.

Del proceso de producción se despliegan dos campos de actuación: La producción pública y los efectos sociales. El primero corresponde a la administración, donde las relaciones son predecibles. El segundo, aborda los problemas sociales, donde prevalece la incertidumbre. Es indispensable determinar las reglas de juego que sustentan la generación de bienes o servicios, sean estos de carácter terminal o intermedio.

5.11 FASE IX: Evaluación de la actividad realizada según los objetivos planteados.

Según (Serra, 2008), es necesario medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, en vista de que el nivel de calidad institucional estará fuertemente vinculado a su formato de rendición de cuentas de su actuación y de la gestión realizada de acuerdo con los objetivos operativos y de producción de servicios propuesta y concretada en su momento.

Según la (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, 2008); existe una gestión pública de calidad cuando se generan responsabilidades y una adecuada rendición de cuentas por el desempeño de autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y el control social sobre la gestión pública; contempla además una evaluación permanente, dispuesta para la identificación de oportunidades de mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas.

En términos generales se identifican tres tipos de rendición de cuentas: vertical, horizontal y diagonal. La rendición de cuentas vertical tiene que ver con la capacidad del soberano para elegir mediante el voto a sus representantes, siendo esta una manera de delegar el poder; la capacidad de

ser elegido, asumir responsabilidades y tomar acciones en función del bien común. La rendición de cuentas horizontal somete a los funcionarios públicos a un proceso de control y determina restricciones (frenos y contrapesos) a cargo de organismos gubernamentales de fiscalización y supervisión con facultades para cuestionar y sancionar en casos de comportamientos indebidos. La rendición de cuentas diagonal se produce cuando los ciudadanos demandan ante instituciones gubernamentales un control más eficaz frente a la actuación de las instituciones y sus funcionarios; como parte de este proceso participan en actividades de formulación de políticas, elaboración de presupuestos, fiscalización de obras y servicios, veedurías, control de gastos, presupuestos participativos etc.

De acuerdo con la (Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, 2010); a la rendición de cuentas se concibe como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarios o sus representantes, que están obligados a informar y someterse a la evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y la administración de recursos públicos. Se considera como un proceso sistemático y deliberado: sistemático porque cuenta con un método preestablecido, organizado en fases secuenciales, con una duración definida; y, deliberado, debido a que genera escenarios de encuentro entre la ciudadanía y autoridades con el propósito de analizar y evaluar si la gestión realizada responde a la visión de desarrollo.

Para las instituciones la rendición de cuentas se constituye en una obligación; mientras que para la ciudadanía es un derecho que le permite formar parte de los asuntos políticos. Este proceso universal obliga a los administradores de la gestión pública a cumplir con este mandato y a la ciudadanía le garantiza el derecho de participación. El elemento principal es la información que debe suministrarse a la ciudadanía de manera clara, accesible, precisa y suficiente, debido a que a

través de ella se recogen los resultados de la gestión institucional concerniente a la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

De acuerdo con la (Guía de Rendición de Cuentas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2013); en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce con el propósito de: Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Con este propósito se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Según la (Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, 2010), las instituciones están obligadas a rendir cuentas sobre: El cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos; ejecución del presupuesto institucional; cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico; procesos de contratación pública; cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General de Estado; cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular.

5.12 FASE X: Evaluación y análisis de los resultados de gobierno conseguidos y del cambio social generado

Sobre este aspecto, (Sotelo Maciel, 2003); manifiesta que debe existir una relación entre los objetivos de producción planteados en un plan institucional y el reporte de cumplimiento de estos al cabo de un determinado periodo de tiempo. Sin embargo, no existe un método para la evaluación automática de lo planificado y lo ejecutado. Por tanto, se deben establecer instrumentos orientados a identificar los cambios sociales e impactos que producen los bienes y servicios entregados a la sociedad. El ciclo de gestión se cierra con la comprobación de que la actuación del gobierno alcanza los objetivos de producción de servicios y niveles de desarrollo planteados.

De acuerdo con la (CEPAL, 2024); a la evaluación se define como la actividad que valora el desempeño de los programas, proyecto, leyes, ordenanzas, resoluciones, política sectorial, etc., como evidencias de la acción pública. Corresponde en este sentido, realizar una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en cualquiera de sus momentos.

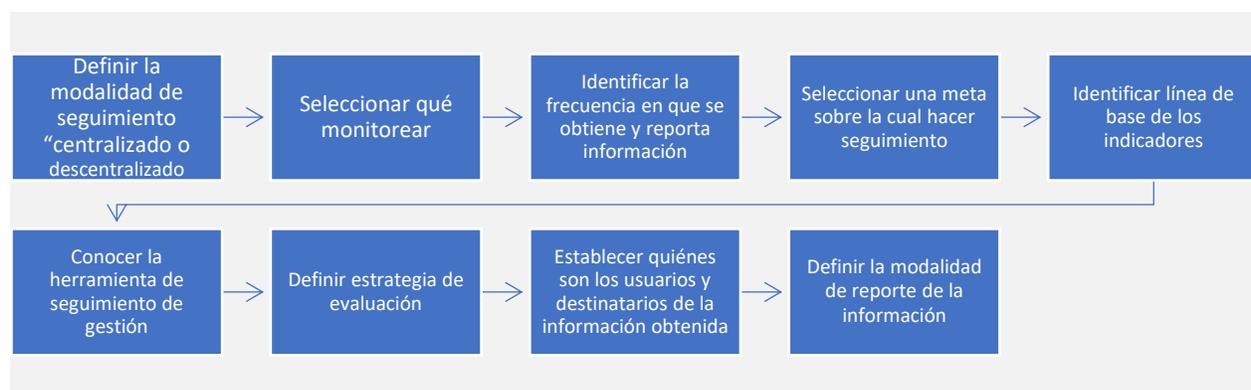
Desde una perspectiva instrumental, la evaluación es un sistema compuesto por un conjunto de procedimientos técnicos utilizados para la obtención, procesamiento y análisis de información. Su valor radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita orientar la asignación presupuestaria, precautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de los programas; así como, fortalecer la intervención pública. En tal sentido, la evaluación, los mecanismos de control y la rendición de cuentas, son instrumentos que aportan al diseño e implementación de políticas públicas, la calidad de la gestión pública y las decisiones gubernamentales.

La evaluación se plantea como una actividad desarrollada en tres niveles del quehacer público:

- Nivel macro: evalúa las prioridades políticas de largo y mediano plazo;
- Nivel meso: se enfoca a evaluar la política sectorial e intersectorial de mediano plazo, y la institucionalidad pública que opera; y,
- Nivel micro: Se centra en la medición de procesos de gestión y desempeño de corto plazo.

Ilustración 61.

Etapas para la evaluación y seguimiento



Nota: El diseño del proceso de seguimiento se sustenta en las siguientes etapas.

Tomando como referencia la (Guía de Planificación y Seguimiento de Gestión de Políticas Públicas, 2020).

Fuente: elaboración propia

a) Definir la Modalidad de Seguimiento "Centralizado o Descentralizado".

Según la (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020) Al interior de los organismos de la Administración Pública Nacional pueden adoptarse distintos enfoques para el seguimiento de gestión. Se destacan dos formas de organizar la práctica de monitoreo: el área encargada de hacer seguimiento centraliza la tarea o esta se encuentra descentralizada en las diferentes áreas de gestión. Generalmente, predomina el primer enfoque, centralizado. En este caso, el área a cargo del monitoreo de gestión se ocupa de identificar las necesidades de información, según las prioridades de gestión y trabaja con cada área en la obtención de datos y en recopilar y sistematizar la información recabada. Bajo la modalidad de

trabajo descentralizada, existen varios referentes que hacen la tarea de recopilar, analizar y sistematizar la información para sus respectivas áreas de trabajo. La modalidad centralizada resulta adecuada para lograr procesos más coordinados, con instancias de comunicación y presentación de la información más uniforme.

b) Seleccionar qué Monitorear

El monitoreo de gestión según la (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020) es aplicable en distintos contextos; puede realizarse en forma particular a un conjunto de actividades, hasta el monitoreo integral de una política pública. La acción de monitorear puede incluir el seguimiento a los insumos como: recursos financieros, humanos y materiales; hasta los resultados e impactos, tal como se refiere en la cadena de valor pública.

El monitoreo es una acción descriptiva, que no puede basarse en juicios de valor. Permite conseguir información sobre la situación en la que se encuentra una política pública o un programa con relación a determinados aspectos o variables y reportarse a partir de un conjunto de indicadores. Es indispensable seleccionar la información a incluir en la etapa de seguimiento que implica entre otras cosas, considerar cuáles son los productos que desarrolla esa intervención: qué bienes, servicios, transferencias o regulaciones busca producir como forma de agregar valor público, con el fin de atender una problemática específica. Los productos del programa se analizan a partir de sus indicadores.

Se debe además identificar los indicadores que mejor relación tengan con los resultados esperados para el programa o política pública, estos son claves debido a que determinan el éxito del programa. Existen algunos criterios orientadores que se deberían considerar al momento de medir; entre ellos se mencionan: La relevancia, es decir, medir lo importante; medir más cosas no

necesariamente mejora el proceso, más bien puede entorpecerse; la disponibilidad, considera la posibilidad de contar o no con la información durante el proceso de monitoreo, la confiabilidad; y la pertinencia, que se vincula con la periodicidad del reporte (semanal, mensual, trimestral, etc.) de tal manera que se pueda evaluar su evolución.

c) *Identificar la frecuencia en que se obtiene y reporta información.*

Igualmente, la (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020) plantea que para el establecimiento de la frecuencia de reporte de la información en el monitoreo, se debe considerar el tipo de indicador; para ello se menciona a los indicadores vinculados a insumos, actividades y productos, así como aquellos que se asocian a resultados e impactos. Los primeros suelen actualizarse con mayor frecuencia, mientras que los segundos son más demorosos en generar información, debido a que los resultados e impactos demandan de cambios en el comportamiento de la ciudadanía; cabe mencionar que estos se producen con mayor lentitud que la realización de una actividad o el suministro de un bien o servicio, por ende, se reportan con menor frecuencia.

De acuerdo con la cadena de valor pública (Sotelo Maciel, 2003); los indicadores de recursos, de economía, de producto; sean cuantitativos, de calidad, de resultado o de impacto, se encuentran vinculados a los eslabones de la CVP. Los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad se refieren a relaciones entre sus componentes.

d) *Seleccionar una Meta sobre la cual hacer seguimiento.*

La meta es un referente para determinar lo que queremos lograr, con este propósito se determinan en los programas indicadores asociados a una meta. Para su establecimiento, es conveniente tomar en cuenta criterios técnicos y políticos sobre las prioridades y las posibilidades institucionales de recursos y los condicionamientos del contexto para alcanzar un resultado o valor

observable. Para determinar el valor a asignar, también es importante considerar, como referencia, los valores anteriores para esa medición, o mediciones comparables.

En este sentido, en los casos donde existan líneas de base, primeras mediciones o antecedentes, es relevante tomarlas en consideración; las metas pueden ser finales o intermedias: Finales son las que se esperan alcanzar con la conclusión del período a monitorear; mientras que las intermedias son las que se calculan al interior del período en cuestión y sirven de guía para analizar, si para ese indicador, el avance sucede según lo esperado. Las metas intermedias acumuladas expresan el valor numérico de la meta final. Asimismo, según la naturaleza del indicador este puede acumular o no las metas intermedias a lo largo del período a monitorear.

e) Identificar Línea de Base de los Indicadores

Del mismo modo, la (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020) refiere que debido a que los indicadores son susceptibles a modificaciones o pueden reemplazarse unos por otros, durante distintos periodos de monitoreo, se hace necesario crear una línea de base o primera medición; con este propósito se debe seleccionar los indicadores basados en las necesidades reales de información, previamente identificadas. Se menciona que, a partir de la tercera medición de un indicador, se puede empezar a conocer su tendencia.

f) Conocer la Herramienta de Seguimiento de Gestión

A propósito de la calidad del seguimiento y la retroalimentación a instrumentarse (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020), es necesario que la institución cuente con una herramienta informática adecuada para el seguimiento. La GPR, según (Navarro, 2011); se encuentra asociado al Cuadro de Mando, Tablero de Comando o Dashboard, que involucra acciones de dirección de forma adicional a la medición del logro de metas estratégicas de largo plazo. Contiene mediadas financieras y no financieras que se instrumentan a

partir de las perspectivas del CMI, esto es: Perspectiva de aprendizaje, de procesos internos, de clientes y financiera. Si bien las cuatro perspectivas son aplicables, en lo público por su fin último que es el bienestar, no siempre se pueden definir las cuatro con enfoque privado y netamente gerencial, sino que se procura alcanzar otros niveles de análisis u otras perspectivas ajustadas a su propia realidad. En este contexto se plantean tres formas de interpretar o de definir las perspectivas en el ámbito público: La desarrollada por eStrategia Consulting Group; la del Marco Común de Evaluación (CAF), basado en el enfoque inspirado en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad – EFQM y el Modelo de Gestión Pública Institucional que contextualiza a los anteriores

g) Definir la Estrategia de Evaluación

La estrategia de evaluación (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020), puede definirse al momento de planificar o implementar una política pública. Los informes de seguimiento y evaluación permiten crear o actualizar la memoria institucional, promover el entendimiento de una política pública al analizar qué aspectos funcionan y cuáles no, y pueden contribuir a involucrar actores clave. El primer paso para potenciar el uso de la información obtenida en el seguimiento y la evaluación es determinar quiénes son los destinatarios de la información a comunicar. Una vez definido esto, el siguiente y último paso es definir la modalidad de reporte. No existe un tipo de evaluación que se pueda considerar “mejor que otra”, en todos los casos son herramientas que se deben emplear en la medida en que respondan a la estrategia de evaluación definida como adecuada para cada necesidad y contexto particular.

h) Establecer quiénes son los Usuarios y Destinatarios de la Información Obtenida

Dentro del reporte de la información (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020) es necesario establecer en cada caso quienes van a recibir la información. Este destinatario debería condicionar el formato del documento y su presentación y las modalidades de evaluación y sus preguntas guía, según la cadena de valor. El seguimiento brinda información, comunicando a los actores involucrados al programa sobre el desarrollo de este, tanto de sus avances como de sus dificultades. Estos actores pueden ser representantes del Estado, planificadores y ejecutores de la política, ciudadanos, representantes de organizaciones de la sociedad civil, grupos de la población, organizaciones internacionales.

i) Definir la Modalidad de Reporte de la Información

Establecido el destinatario de la información y el uso que se espera dar a la misma (Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, 2020), se debe definir la modalidad de reporte; según el tipo de informe de seguimiento o evaluación, puede servir a los distintos propósitos. A través de un informe de seguimiento se puede dar a conocer la evolución de un programa o política pública; se podría incluir consideraciones sobre el contexto y la estrategia implementada. El informe sobre una evaluación de procesos dará información relevante sobre la implementación y sobre posibilidades de potenciar sus acciones o procesos.

A través de un informe de evaluación de resultados se brinda información sobre el alcance de esos resultados esperados o si surgieron efectos imprevistos. En tanto que en el informe de evaluación de impacto se puede determinar si el programa ha tenido un efecto significativo en la reducción de un problema y en qué magnitud el programa está cambiando las condiciones de vida de la población.

CONCLUSIONES:

1. Sin duda, los Gobiernos Autónomos Descentralizados se consolidan a partir de la institucionalidad dispuesta en la Constitución de la República; el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. En este marco, la autonomía y la descentralización no implican independencia del poder central. La primera se circunscribe en el derecho y la capacidad de los niveles de gobierno para regirse en lo político, administrativo y financiero por sus propias normas y órganos. A la descentralización se le concibe como un mecanismo de transferencia de competencias, facultades, responsabilidades desde el poder central hacia los niveles subnacionales.
2. En los regímenes unitarios y en particular en el Ecuador, la autonomía resulta ser muy relativa, en virtud de las capacidades legislativas atribuidas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados que se circunscriben al ámbito local, específicamente a las competencias asignadas y subordinadas a las regulaciones nacionales. La autonomía financiera no surte los efectos esperados, Los GAD's no tienen la capacidad de generar los recursos suficientes para cubrir los gastos corrientes, de inversión y de capital; en tal virtud deben depender de las asignaciones permanentes y no permanentes del Presupuesto General del Estado, que por otro lado no se transfieren oportunamente tal como lo dispone el marco legal. Finalmente se debe acotar que la autonomía administrativa es un compendio y depende de las anteriores, se ven atenuadas por la intervención en el territorio de los órganos desconcentrados del Gobierno Central. Lo que se rescata del concepto autonómico es la elección de las autoridades locales en base de las normas y presupuestos del órgano

electoral nacional como mecanismo de la autonomía política. En síntesis, la descentralización tiene una mayor prevalencia que la autonomía y por tanto se calificaría como “una autonomía de papel”.

3. Desde la perspectiva del diseño organizacional, el enfoque del neo institucionalismo hace énfasis en la forma como las organizaciones instrumentan un conjunto de acciones que restringen y facultan las actuaciones de los colaboradores. El compendio legal al que se circunscriben la autonomía y la descentralización son “extremadamente racionales” y una adecuada guía de referencia para que los niveles de liderazgo político y gerencial pongan de manifiesto la “acción racional”, como característica de la gobernanza, que permite el aprovechamiento de las capacidades institucionales. Sin embargo, existe una brecha muy amplia entre la forma como se configura la institucionalidad desde el punto de vista de las normas y la manera como operan en la práctica; sea por situaciones vinculadas con la capacidad de liderazgo político, el neogerencialismo y limitaciones en la participación ciudadana.
4. Se puede evidenciar que existe una conexión directa entre el desarrollo social, económico y productivo y las capacidades de gestión, por tanto, a mayor fortaleza institucional los niveles de bienestar aumentan; las organizaciones no se administran solas y los recursos financieros no son el problema más grave, cuando estos se priorizan desde las demandas ciudadanas e institucionales con una visión de mediano y largo plazo. Establecer un “Modelo de Ciudad o Localidad” consistente sería una eficiente herramienta para planificar el desarrollo con un modelo financiero de mediano y largo plazo.
5. Desde el punto de vista del Isomorfismo y el Decoupling, no es recomendable la aplicación de modelos de gestión “a la carta”, como recetas que curan dolencias administrativas

cuando los pacientes llamados instituciones se encuentran en el “lecho del dolor”. Puede ser más contraproducente “el remedio que la enfermedad”; las reformas planteadas a la institucionalidad en el contexto del Estado y de los Gobiernos Locales han resultado ser parches frente a situaciones coyunturales sin importar la causa raíz del problema.

6. Las reformas Constitucionales generadas desde 1830 hasta el 2008, al parecer responderían a los isomorfismos de la Gran Colombia, la Gran Depresión, el Neoliberalismo con la nueva Gestión Pública; desnaturalizando y descontextualizando las realidades históricas, legales, sociológicas y económicas. Con la Constitución del 2008 se pretendería consolidar en una sola norma que es el COOTAD la dispersión normativa, contenidas en las extintas leyes de Régimen Municipal; Régimen Provincial; y Juntas Parroquiales; así como, la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Los poderes políticos no han sabido aprovechar esta norma que recoge líneas de acción de carácter político y técnico. Así como también no se ha usufructuado el bagaje de acciones de fortalecimiento institucional expuestas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo.
7. Resulta complejo entender la institucionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin el abordaje del Neoinstitucionalismo, de allí la necesidad de realizar contextualizaciones desde el diacronismo y el sincronismo. En tal sentido se acude a sus distintas dimensiones: Desde el institucionalismo histórico se plantea comprender los aportes del Estado Moderno, Liberal y de Derecho; la evolución del Estado Ecuatoriano desde la independencia y sus incidencias hasta la actualidad, fundamentalmente la introducción de la organización territorial que da paso a la autonomía y la descentralización. El institucionalismo sociológico, como instrumento de interpretación de

la gobernanza y la gobernabilidad; en lo que respecta a la gobernanza multinivel, la participación ciudadana, no sido instrumentada en toda su dimensión a pesar de la introducción en la estructura del sector público de la quinta función del Estado, la Transparencia y Control Social que se añade a las funciones tradicionales: Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Electoral, que garantizan la participación y la rendición de cuentas. El institucionalismo económico nos permite entender el fracaso de la nueva gestión pública; las pretensiones del neoliberalismo que se intentaron implementar con la Ley de Modernización del Estado; queda un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto es, entender e instrumentar la nueva economía institucional.

8. Tal como queda demostrado, existe cooptación por parte de la función ejecutiva del Sistema Descentralizado de Planificación Participativa, lo cual pone en riesgo el desarrollo y crecimiento económico de los territorios que no disponen de las fortalezas políticas y económicas que hagan prevalecer sus derechos constitucionales. Como se ha puesto de manifiesto es distinto el proceso de autonomía y descentralización en los Estados Compuestos con relación a los Estados Unitarios. Para garantizar su plenitud se demandaría de un sistema de pesos y contrapesos con una reforma constitucional que incorpore la Cámara del Senado que los represente y vele por sus derechos; y se fortalezca la capacidad de gestión de los organismos como el CONGOPE, AME y CONAGOPARE
9. Los problemas que restringen el crecimiento y desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no se circunscriben únicamente al ámbito financiero, pues como se detalla en el análisis de gestión , el presupuesto anual asignado no se ejecuta al 100% en varios de los GAD's ; hay situaciones vinculadas con el fortalecimiento de las destrezas y habilidades de los servidores amparados en el servicio civil, el desarrollo tecnológico e

instrumentación del gobierno electrónico, mejoramiento de la capacidad para generar sus propios recursos financieros, mejoras en los procesos de planificación del desarrollo y la participación ciudadana, que confluyen con el perfeccionamiento de la gobernanza, la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional; necesarios para trascender de los resultados hacia los impactos.

10. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados adolecen de estrategias orientadas hacia la toma de decisiones. Frente a estas carencias y limitaciones es necesario plantear un conjunto de acciones orientadas a la dirección y la gerencia de estos entes públicos que se sustenten en los procesos de la gobernanza. Para tal efecto se refiere tomar en cuenta los lineamientos planteados por Aguilar Villanueva que describe el proceso de toma de decisiones diferenciando la decisión directiva de las administrativas.
11. Sería un error pensar que el problema o las deficiencias en la prestación de servicios y la construcción de la obra pública depende únicamente de las capacidades de los servidores públicos que prestan sus servicios en los gobiernos autónomos descentralizados. La situación va más allá y trasciende al fortalecimiento de la capacidad institucional.
12. Existen ciertas similitudes entre el PJA y el SADCI. sobre todo, en la descomposición de los problemas de decisión en una jerarquía de subproblemas u objetivos generales en particular, de los cuales se desprenden actividades que permiten entender la forma como se combinan los recursos del proyecto para lograr el efecto o impacto buscado. La aplicación del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional determina que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados existen factores críticos de éxito, relacionados con las leyes, normas y, en general, las reglas de juego; las relaciones interinstitucionales; la estructura organizacional interna y distribución de funciones; la capacidad financiera y

- física; las políticas de personal y sistemas de recompensas; la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas.
13. Desde la visión de la gobernanza se plantea un desplazamiento de las capacidades de los entes nacionales hacia las localidades, (gobernanza multinivel) como un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo jerárquico; se privilegian la cooperación y alianzas entre distintos actores. Al no entenderse este principio, se pretende mantener la jerarquía de mando pensando que las instituciones están por encima del ciudadano y que este les debe obediencia y sumisión. Tampoco se considera que son un conjunto de actores y acciones que persiguen la realización de objetivos de interés colectivo.
 14. El paradigma de la Nueva Gestión Pública se impuso so pretexto de que los bienes y servicios son deficientes, insuficientes y de baja calidad. Sin embargo, nada se ha dicho respecto a que estos problemas también se originan por las limitaciones de capacidades internas vinculadas con: La planificación de corto plazo que predomina sobre la visión de mediano y largo plazo; la baja introducción de las tecnologías de información y comunicación en la gestión pública que revolucionan las relaciones sociales, la economía y las formas de producción. Ante estas carencias surge la necesidad de modernizar la Gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y esto forma parte de la instrumentación de un nuevo modelo de organización.
 15. El sector público ha experimentado en los últimos años una sobreoferta de métodos e instrumentos en el campo de la gestión. Sin embargo, no han trascendido en la mejora de resultados; por el contrario, estas alternativas han generado caos y confusión. En paralelo la hipertrofia de estos instrumentos ha desnaturalizado la situación real de los territorios. Hace falta la recuperación de una mirada lúcida y rigurosa sobre sus propias realidades.

16. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el ámbito local constituyen el epicentro de la capacidad estatal, ya que son el espacio de realización de las transacciones públicas, sin embargo, se deben destacar las limitaciones en sus marcos institucionales, entendiéndose como tales a las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones con el tejido social. En las últimas dos décadas, se han producido grandes transformaciones y de mayor impacto que las reformas constitucionales de toda la vida republicana en el contexto de la gobernanza y la gobernabilidad, con criterios técnico políticos resultantes del liderazgo político e instrumentación de paradigmas de la gestión pública. Sin embargo, en los últimos gobiernos se ha generado un estancamiento. Una forma de solventar estas deficiencias podría ser la reestructuración de la gestión política, administrativa y financiera; dentro de ellas se demanda mayor cercanía entre mandantes y mandatarios, no solo física o con modelos de desconcentración y descentralización que se orienten hacia la construcción de gobiernos capaces de enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad en el contexto local , regional , nacional e internacional.
17. El abordaje de los factores críticos exógenos y endógenos que influyen en el fortalecimiento institucional y el ciclo de gestión, permite entender que existen obstáculos para el cambio institucional. Las influencias externas más apremiantes son de carácter político, dependientes de las cabezas visibles de las transformaciones institucionales (Prefecto, alcaldes, concejales, vocales de juntas parroquiales). Bajo estos puntos de vista, se ratifica que la administración debe centrar su acción en la gestión de la planificación interna para alcanzar los objetivos y resultados concertados con la sociedad o que

respondan a coyunturas importantes e inevitables, para atender de mejor forma y en el menor tiempo posible a los usuarios o beneficiarios, a la vez que incremente el control del uso de los servicios entregados. Es necesario mencionar, además, que la descentralización y la autonomía dependen del fortalecimiento de la capacidad institucional y de un talento humano con mejores aptitudes y actitudes.

18. El papel de la política no solo se refiere a la relación político partidista y al apoyo técnico e ideológico que se reciba de los militantes y simpatizantes de una u otra tendencia, también juega un papel importante la capacidad y honestidad de los líderes para desarrollar y proteger los cambios en la capacidad estatal. Es importante fortalecer este liderazgo para proteger la inversión en capacidades. **LÍDERES INEPTOS** pueden destruir décadas de trabajo, instituciones y personas eficientes; inclusive utilizar sus conocimientos para generar una **REGRESIÓN SOCIAL**.

BIBLIOGRAFÍA

- Abal, J., & Cao, H. (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública en Argentina*. Ariel.
- Abal, M. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Universidad de Buenos Aires.
- Aguilar, L. (30 de octubre de 2007). XII Congreso Internacionaldel CLAD. *La reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo: CLAD.
- Aguilar, L. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. ESADE. Obtenido de http://itemsweb.esade.es/wi/research/catedra_liderazgos/Catedra_Lideratge/Publicacions/catedra17_baja.pdf
- Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alba, C., & De Reguero, S. (2014). Evolución del sector público ecuatoriano desde 1998 a 2013. *Revista enfoques*, 12(21), 131-148. Obtenido de <https://www.proquest.com/docview/1646879458?sourcetype=Scholarly%20Journals>
- Aldo, S., & Jaques, E. (2004). *La organización requerida*. Garnica.
- Andrade, R. (1944). *Historia del Ecuador*. Reed & Reed.
- Arcaya, Ó. (2004). Libertad y consentimiento en el pensamiento político de John Locke. *Ciencia Política*, 159-182.
- Arellano Gault, D., & Cabrero Mendoza, E. (2007). La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, volumen XIV, número 3, 599-618.
- Ariño, O. G. (1972). *Realidad y dogmática de la descentralización*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Arlotti, R. (2007). La formación del Estado Moderno. Acotaciones desde la transdisciplinareidad. *Ambrosio L. Gioja*, 1(1), 216-223.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (1835). *Constitución Política del año 1835*. Ministro General del Despacho. Obtenido de https://derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1835.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (13 de febrero de 1884). *Constitución de 1884*. Quito: Ministro del Interior.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Alfaro: Registro Oficial 449. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (27 de abril de 2009). *Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia*. Quito: Registro Oficial Suplemento 578.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (19 de octubre de 2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD*. Quito: Registro Oficial Nro. 303.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de octubre de 2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas*. Quito: Registro Oficial Suplemento 306.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (12 de octubre de 2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito: Registro Oficial Suplemento 298.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (20 de abril de 2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: Registro Oficial Suplemento 175.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (6 de octubre de 2010). *Ley Orgánica de Servicio Público*. Quito: Registro Oficial Suplemento 294.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (10 de Mayo de 2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero*. Quito: Registro Oficial 444.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (5 de julio de 2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*. Quito: Registro Oficial Suplemento 790.

- Asamblea Nacional del Ecuador. (7 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. Quito: Registro Oficial No. 31 Segundo Suplemento.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (30 de abril de 2020). Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE. Quito: Decreto Ejecutivo 2428.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador. (16 de mayo de 2024). *Municipios abiertos Ecuador*. Obtenido de <https://ame.gob.ec/>
- Banco Mundial. (1997). *Informe Anual del Banco Mundial*. Wáshington: Banco Mundial.
- Barahona, R. E. (2015). Fortalecimiento Institucional: Una mirada desde la experiencia. *CLAD*, 1-18. Recuperado el 23 de 09 de 2021, de <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/745/2015%20Fortalecimiento%20Institucional%20-%20Egana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barzelay, M. (1992). *Rompiendo la burocracia: Una nueva visión para la gestión en el gobierno*. Barcelona: Siglo XXI Editores.
- Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas. *Fondo de Cultura Económica*, 241-251.
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *FORO: Revista de Derecho Universidad Andina Simón Bolívar*, 1(20), 14-45. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Baumol, W. (1967). Macroeconomía del crecimiento desequilibrado: La autonomía de la crisis urbana. *The American Economic Review*, 13(7), 415-426. Obtenido de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/macroeco_creci_sos_1x.pdf
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (25 de febrero de 1851). *Constitución de 1851*. Obtenido de https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-25-de-febrero-1851/html/f0a4d146-8154-4b6e-a5b5-31779c951dae_2.html
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (10 de abril de 1861). *Constitución de 1861*. Obtenido de <https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-10-de-abril-1861/html/>
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (6 de abril de 1878). *Constitución de 1878*. Obtenido de <https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-republica-de-ecuador-el-6-de-abril-1878/html/>
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (23 de diciembre de 1906). *Constitución de 1906*. Obtenido de https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-23-de-diciembre-1906/html/f0fff13c-6845-4a40-9b68-f7e78aea9665_2.html#I_21_
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (26 de marzo de 1929). *Constitución de 1929*. Obtenido de https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-26-de-marzo-1929/html/47f51947-6b67-442f-8d33-13c941391362_2.html#I_21_
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (30 de octubre de 1938). *Constitución política de 30 de octubre de 1938*. Obtenido de <https://www.cervantesvirtual.com/obra/constitucion-politica-de-30-de-octubre-de-1938/>
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (06 de marzo de 1945). *Constitución de 1945*. Obtenido de https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-6-de-marzo-1945/html/6f10b23d-b5f9-4341-a5af-00b3714c339d_2.html#I_14_
- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (31 de diciembre de 1946). *Constitución de 1946*. Obtenido de <https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-republica-de-ecuador-el-31-de-diciembre-1946/html/>

- Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (25 de mayo de 1967). *Constitución de 1967*. Obtenido de <https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-politica-de-la-republica-de-ecuador-el-25-de-mayo-1967/html/>
- Biscaretti di Ruffia, P. (1973). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Bobbio, N. (1975). *Las Teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Méjico: Fondo de Cultura.
- Bobbio, N. (1996). *Estado, Gobierno, Sociedad. Por una Teoría General de la Política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica S.A.
- Bobbio, N. (2002). *Diccionario de política*. Editorial Siglo XXI.
- Boyser, S., & Silva, V. (1989). Propiedad del Capital y Desarrollo Regional Endógeno en el marco del capitalismo actual. *EURE*, 91-124.
- Buchanan, J. (1987). The Constitution of Economic Policy. *The American Journal of Economics and Sociology*, 77(3), 287-289. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/1804093>
- Burgos, H. (14 de 06 de 2010). Memorias de la Reveliòn de los Barrios 1765. *El Comercio*.
- Buyk, B. (31 de enero de 1991). El uso del Banco de la asistencia técnica para el desarrollo institucional. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial.
- Cámara de Comercio de Tulcán. (1 de julio de 2022). *Información del sector*. Obtenido de <https://cctulcan.com/>
- Campillo, C. (2013). LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL RELACIONAL Y PARTICIPATIVA. CÓMO CONSTRUIR LA IDENTIDAD DE LAS CIUDADES DESDE UNA PERSPECTIVA DE COMUNICACIÓN NEOPUBLICA. *Revista de comunicación de la SEECI*, 74-93.
- Carrera, E., Molina, A., Sharman, M., Moreno, L., & Cuevas, F. (2017). *Análisis geográfico de la pobreza y desigualdad por consumo en Ecuador más allá del nivel provincial*. INEC & Banco Mundial. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estudios%20e%20Investigaciones/Pobreza_y_desigualdad/4.Reporte-Analisis_geografico_pobreza_desigualdad.pdf
- Castillo, C. (2013). La administración municipal relacional y participativa. Cómo construir la identidad de las ciudades desde una perspectiva de comunicación neopública. *Revista de Comunicación de la SEECI*, 74-93.
- Castillo, F. (2008). Reflexiones sobre los procesos de descentralización en América latina y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales Iberoamericanos. *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina*, 1(1), 13-30. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3146719>
- Cejudo, G. (2011). *Nueva Gestión Pública*. Méjico: Escuela de Administración Pública.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral Mexicano. (2011). *Derecho Electoral Mexicano*. Mexico: Tribunal Electoral de Mexico.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. CLAD. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (10 de 2007). Modelo Abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 7(39), 149-210. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. CLAD. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- CEPAL. (2016). *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*. Obtenido de Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa de Ecuador: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/c-cepal-naciones-unidas>

- CEPAL. (15 de mayo de 2024). *Acerca de evaluación de políticas y programas públicos*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>
- Cevallos García, G. (1997). *Historia del Ecuador*. Cuenca: Don Bosco.
- Cevallos, P. F. (1886). *Resumen de la Historia del Ecuador*. Quito: Imprenta de la Nación.
- Chalco Salgado, J. (2018). *www.uasb.edu.ec/documents/*. Obtenido de Hiperpresidencialismo y Principio Democrático: <https://www.uasb.edu.ec>
- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra: CLAD.
- CLAD. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 149-210.
- Claudia Bernazza, C., Comotto, S., & Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 107-130.
- Colomé, R. (2010). *Guía de Orientaciones para la Cooperación Municipal al Desarrollo*. Proyecto Local. Obtenido de https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/5382/resource_files/74._Gu%C3%ADa_de_orientaciones.pdf?v=63737163920
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (03 de 2012). Marcos Fiscales y Presupuestarios de Mediano Plazo: Recomendaciones para el caso de Paraguay. 1-59. Santiago de Chile, Chile. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3968/S1200143_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza. (2018). *Plan Estratégico de Seguridad Integral Fronteriza-Frontera Norte*. Instituto Geográfico Militar. Obtenido de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Plan_Estrategico_De_Seguridad_Integral_Fronteriza_Frontera_Norte_ok.pdf
- Congreso Constituyente. (1830). *Constitución de 1830*. Congreso Constituyente. Obtenido de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf
- Congreso Nacional. (31 de 01 de 1966). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Quito: Registro Oficial 680.
- Congreso Nacional. (31 de 12 de 1993). Ley de Modernización del Estado. Quito, Ecuador: Registro Oficial 349.
- Congreso Nacional. (08 de 10 de 1997). Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social. Quito, Ecuador: Registro Oficial, 1997-10-08, núm. 169, págs. 1-9.
- Congreso Nacional. (08 de 03 de 2001). Ley de Régimen Provincial . *Ley Orgánica de Régimen Provincial CODIFICADA*. Quito, Ecuador: Registro Oficial 280 .
- Congreso Nacional del Ecuador. (23 de octubre de 2000). Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales. Quito: Registro Oficial 193.
- Consejo Constituyente. (25 de 09 de 1830). Ley de Régimen Municipal. *Decreto Legislativo 3*. Riobanba, Ecuador: Registro Auténtico 1830 de 25-sep-183. Obtenido de <https://pdfslide.tips/documents/ley-de-regimen-municipal-de-ecuador-1830.html?page=2>
- Consejo de Participación Ciudadana. (21 de 09 de 2022). *Sistema de Participación Ciudadana*. Obtenido de <https://www.cpcs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/sistema-de-participacion-ciudadana/>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2013). *Guía de Rendición de Cuentas para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Obtenido de <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/1.-GUIA-DE-RENDICION-DE-CUENTAS-PARA-GADS-2.pdf>

- Consejo Nacional de Competencias. (30 de marzo de 2012). Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Quito: Registro Oficial N0. 673.
- Consejo Nacional de Competencias. (2013). *Políticas de Fortalecimiento Institucional paa Gobiernos Autonomos*. Quito: Registro Oficial 956.
- Consejo Nacional de Competencias. (2014). *Proyecto de "Fortalecimiento Institucional al proceso de Descentralización"*. Quito: http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/proyecto_inversion_2014.pdf.
- Consejo Nacional de Competencias. (31 de agosto de 2016). *Ficha metodológica*. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sistema_Estadistico_Nacional/Planificacion_Estadistica/Plan_Nacional_de Desarrallo_2017_2021/OBJETIVOS/Objetivo-10/ETN4%20FM-ICO_provinciales_municipales.docx.
- Consejo Nacional de Competencias. (2018). *INFORME EVALUACIÓN DE MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS*. Quito: Consejo Nacional de Competencias. Obtenido de <http://www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/13-INFORME-EVALUACIO%CC%81N-DE-MANCOMUNIDADES-Y-CONSORCIOS.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias. (15 de diciembre de 2021). *Mancomunidades y Consorcios Inscritos*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/mancomunidades-y-consorcios-inscritos/>
- Consejo Nacional de Competencias. (2 de septiembre de 2022). *Índice de Capacidad Operativa*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/ico/>
- Consejo Nacional de Modernización. (10 de octubre de 2006). *SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO "DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR AL 2006*. Quito.
- Consejo Nacional Electoral. (2017). *Registro Electoral*. CNE. Obtenido de <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/REGISTRO-ELECTORAL-2017.pdf>
- Consejo Supremo de Gobierno. (7 de diciembre de 1977). *Constitución Política*. Quito: Registro Oficial 800 de 27 de Marzo de 1979.
- Contipelli, E. (2017). Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: Comunidad Andina y el Mercado del Sur. *Revista de Relaciones Internacionales , Estrategia y Seguridad*, 93-100.
- Convención Nacional. (01 de 04 de 1843). www.cervantesvirtual.com. Obtenido de Biblioteca virtual Miguel de Cervantes; Universidad Andina Simón Bolívar: <https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-la-republica-de-ecuador-el-1-de-abril-1843/html/>
- Coral, D. (2023). *Gestión del Talento Humano*. Quito: Don Bosco.
- Córdova, M. (2017). El Neoinstitucionalismo como Paradigma Científico. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 4(1), 9-46. Obtenido de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/download/3049/1976>
- Cortes, J., & Martínez, A. (2003). *Diccionario de Filosofía*. Herder S.A.
- Cristesen, T., & Laegreid, p. (2001). La nueva administración pública el equilibrio entre la gogernanza política y la autonomía administrativa. *Revista do Servico Público*, 68-109.
- Daft, R. L. (2011). *Teoría y Diseño Organizacional*. Méjico: Cengage Learning Editores, S.A. de C.V.
- De Miguel, M., Ribes, G., De Miguel Blanca, & Del Val, M. (8 de 06 de 2007). XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y de las Organizaciones. *El buen gobierno el la administración pública Española: Principios Incluidos y Excluidos*. Buenos Aires.
- Diario el Universo. (27 de septiembre de 2019). Noticias. *Con marchas y sin visos de diálogo se vive el cuarto día de paralización en Carchi*. Obtenido de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/27/nota/7536883/cuarto-dia-paralizacion-carchi/>

- Díaz, F. (2018). *Fundamentos Actuales para una Teoría de la Constitución*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Dijkstra, L., Hamilton, E., Lall, S., & Wahba, S. (10 de marzo de 2020). *Hacia una definición de ciudad, localidad y zona rural*. Obtenido de <https://blogs.worldbank.org/es/voces/hacia-una-definicion-de-ciudad-localidad-y-zona-rural>
- Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión. (2020). *Guía de Planificación y Seguimiento de Gestión de Políticas Públicas*. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/septiembre_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf
- Duverger, M. (1963). *Introducción a una sociología de los Régimenes Políticos*. Buenos Aires: Kapeluz.
- Evans, P., & Rauch, J. (1999). Burocracia y crecimiento: un análisis transnacional de los efectos de las estructuras estatales "weberianas" en el crecimiento económico. *Revista Sociológica Americana*, 748-765.
- Ferraro, Agustin. (2009). *Reinventando el Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Flacso Sede Ecuador. (2011). Programa de Estudios de la Ciudad. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1(10), 1-12. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/3438>
- Franklin, B. (2017). *COLECCIÓN CLÁSICOS UNIVERSALES DE FORMACIÓN POLÍTICA CIUDADANA*. Méjico: Partido de la Revolución Democrática.
- Friedman, M., & Friedman, R. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago .
- Función de Transparencia y Control Social. (2019). Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2019-2023. Quito: [https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2629&tipo=doc#:~:text=El%20Consejo%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20y%20Control%20Social%20\(CPCCS\)%20define%20gesti%C3%B3n%20de%20lo%20p%C3%BAblico%20E2%80%9D9](https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2629&tipo=doc#:~:text=El%20Consejo%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20y%20Control%20Social%20(CPCCS)%20define%20gesti%C3%B3n%20de%20lo%20p%C3%BAblico%20E2%80%9D9).
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. Méjico: Porrúa.
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1(66), 228-258. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357550050008.pdf>
- Gobernación del Carchi. (16 de mayo de 2024). *Reseña histórica*. Obtenido de <https://gobnacioncarchi.gob.ec/resena-historical/>
- Gomez Diaz de Leon, C. (1988). *Administración Pública Contemporánea*. Méjico: Mac GrawHill.
- González Suárez, F. (1891). *Historia General de la República del Ecuador* (II ed.). Quito: Ariel. Recuperado el 21 de 02 de 2020, de <http://repositorio.casadelacultura.gob.ec//handle/34000/961>
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas* (Primera ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Grijalva, C. E. (1947). *Toponimia de las Provincias del Carchi, Obado, Imbabura y Tuqeres para el estudio del idioma de los Pastos*. Quito: Editorial Ecuatoriana. Obtenido de books.google.com.ec/books?id=pmxuAAAAMAAJ
- Guerrero Orozco, O. (1985). *Introducción a la Administración Pública*. Méjico: Industria Editorial Mejicana.
- Guerrero, O. (2015). Los grandes maestros de la administración pública: Justi, Stein, Bonnin y González. *Revista de Gestión Pública*, 4(1), 5-24. Obtenido de <https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2235/2187>
- Guerrero, O. (2020). *Cuadernos del INAP*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Guerrero, O. (22 de 06 de 2023). *Ciencia del Estado Juan Enrique Von Justi*. Obtenido de <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/ciencia/estudio.html>

- Gulick, L. (1930). Notes on the Theory of Organization. *Papers on the Science of Administration Institute of Public Administration*, 3-45.
- Guzmán, A. (4 de noviembre de 2005). *La administración pública*. Recuperado el 21 de 03 de 2020, de <https://www.derechoecuador.com/la-administracion-publica>
- Haidar, J. (2012). The Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth. *Journal of the Japanese and International Economies*, 26(3), 285-317.
- Hall, R. (1996). *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados* (Sexta Edición ed.). México: Perentice Hall.
- Hauriou, A. (1980). *Derecho constitucional e instituciones políticas* (Vol. 2da edición). Barcelona, España : Ariel.
- Heller, H. (1997). Teoría Política. *Revista de libros*(4).
- Hernández, J. (2011). La gobernanza local y el fortalecimiento institucional. *Estudios Working Papers*, 2(8), 8-14. Obtenido de <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/16>
- Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: . *Instituto Nacional de Administración*, 469-490 .
- INEC. (05 de 2017). *PLAN DE DESARROLLO ESTADÍSTICO*. Obtenido de Ecuador en Cifras: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Instituto de Estadísticas y Censos. (30 de diciembre de 2023). *Pobreza - diciembre 2023*. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2002). *Difusión de Resultados Definitivos del VI Censo de Población y V de Vivienda 2001 – Julio 2002*. INEC. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Fasciculos_Provinciales/Fasciculo_Carchi.pdf
- Insuani, F. (2012). *Regulación y Autonomía en las Organizaciones*. Académica Española.
- Iuani, F. (1998). *Regulación y autonomía en las organizaciones: el caso del Plan Social Educativo en el GCBA*. [Tesis de Posgrado, Universidad de Buenos Aires], Biblioteca digital UBA.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jaques, E. (2006). *Requisite Organization* (Segunda ed.). Baltimore: Cason Hall & Co. Publishers.
- Jiménez, J. (1970). *Política y administración*. Madrid: Argraf.
- Johnston, M. (2013). More than Necessary, Less than Sufficient: Democratization and the Control. *Winter*, 80(4), 1237-1258. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/24385658>
- La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2022). *UNDRR TOOLS*. Obtenido de <https://www.undrr.org/contact-us>
- Lahera, E. (2004). *Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Liévano Aguirre, I. (1966). *Los grandes conflictos sociales y económicas de nuestra historia*. Bogotá: Intermedio.
- Longo, F. (2005). *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: Informe final de síntesis*. BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14595/diagnostico-institucional-comparado-de-sistemas-de-servicio-civil-informe-final>
- Longo, F. (2009). *Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos Iberoamericanos*. CLAD. Obtenido de <https://clad.org/congresos-antecedentes/xiv-brasil-2009/>
- Lopez, C. (2003). El Sistema Político Presidencial, crisis institucional , debate y revisión teórica. *Estudios Políticos*, 13-31.
- Malberg, R. C. (1998). *Teoría General del Estado*. México: UNAM, Facultad de Derecho.
- Mantilla Baca, S. (14 de 05 de 2014). El Comercio. *Retos para los GAD*, págs. 1-2.

- March, J., & Olsen, J. (1993). El nuevo Institucionalismo: Factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, 1(63), 1-44. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=44961>
- Maroto, A., & Rubalcaba, L. (2005). *The structure and size of the public sector in enlarged Europe*. Oslo: NIFU STEP.
- Martínez, P. (s.f.). *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*. Obtenido de <https://www.juridicas.unam.mx/>
- Mayntz, R. (2006). Governance en el estado moderno. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 1(11), 103-117. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599004.pdf>
- Melossi, D. (1991). *El Estado del control social*. México: Siglo XXI editores.
- Ministerio de Finanzas. (2021). Normativa del Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana*. Recuperado el 21 de 03 de 2020, de <https://www.cancilleria.gob.ec/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/>
- Ministerio de Trabajo. (25 de agosto de 2021). Norma Técnica para la Elaboración de los Instrumentos de Gestión Institucional de las Entidades de la Función Ejecutiva. Quito: Acuerdo Ministerial Nro. MDT 2021-2023.
- Mintzberg, H. (1984). *La Estructuración de las Organizaciones* (Primera Edición ed.). Barcelona: Ariel Economía.
- Morán, A. (2007). Apuntes para introducir el Sistema de Análisis de Déficit de Capacidad Institucional en la Gestión Ambiental Local. *DELOS: Desarrollo Local Sostenible Una revista académica Vol 1*, 1-13.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes of Organización*. Madrid: RA-MA Editores.
- Naef, W. (1946). *La idea de Estado en la Edad Moderna*. Madrid: Ediciones Nueva Época.
- Navarro, M. R. (2011). La Gestión Pública Institucional y el Gobierno por Resultados. Quito: Editorial IAEN.
- North, D. (1993). La nueva economía institucional y el desarrollo. *Historia Económica*, 1-8.
- Núñez Sánchez, J. (2010). *Regiones y sociedades regionales*. Riobamba: Freire. Recuperado el 20 de 03 de 2020
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. St Martins Press NY.
- O'Donnell, G., Cárdenas, M., & Mann, M. (2015). *Capacidades Estatales*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (27 de junio de 2023). *Herramientas de conocimiento para catedráticos y académicos*. Obtenido de <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>
- Olarieta Alberdi, J. M. (2011). La separación de poderes en el constitucionalismo burgés. *Nomadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 32-36.
- Organización de los Estados Americanos. (19 de enero de 2024). *Guía de Mecanismos para la Promoción de la Transparencia y la Integridad en las Américas*. Obtenido de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_mecanismos.asp
- Organización Internacional de Normalización. (15 de febrero de 2018). *Norma Internacional ISO 31000-2018 Segunda Edición*. Obtenido de <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:es>
- Orlandi, H., & Zelaznik, J. (1996). *Política Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, editorial Universitaria.
- Osborne, D., & Ted, G. (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Gráficas.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Forjando, Año 3 Nro. 5*, 14-21.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (1981). *Metodología SADCI*. Buenos Aires: Banco Mundial. Recuperado el 04 de 07 de 2022, de <https://www.oscaroszlak.org.ar/gallery/el%20análisis%20de%20la%20capacidad%20institucional%20-%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20metodolog%C3%ADa%20sadci..pdf>

- Páez, P. N., & Silva, J. (2009). Las Teorías de la regulación de los servicios públicos. *Dialnet*, 39-56.
- Palma, E. (1991). *Las nociones de centralización y descentralización*. CEPAL. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/95493347-089a-4d3b-95bc-2e4c7fad4059>
- Pardo, J. (2013). *La Nueva Relación entre Estado y Sociedad*. Madrid: Marcial Pons.
- Pástor Pazmiño, C., North, L., Rubio, B., & Acosta, A. (2020). *Concentración Económica y Poder Político en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Pereira, C. B. (1988). Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Fundación Getulio Vargas*, 5-42.
- Pin, J. R. (2017). El Liderazgo necesario en la Gobernanza Pública. *Revista de Antiguos Alumnos IESE*, 26-29.
- Pinto, E. A. (2005). *Enciclopedia del Ecuador*. Obtenido de <http://www.encyclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/real-audiencia-de-quito>
- PNUD. (2010). *Medición de la Capacidad*. New York, NY 10017 USA: PNUD. Obtenido de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/015_Measuring%20Capacity_Spanish.pdf
- Poviña, A. (1978). *Manual de sociología*. Buenos Aires: Astrea.
- Prefectura del Carchi. (16 de mayo de 2024). *Reseña histórica del Carchi*. Obtenido de <https://carchi.gob.ec/2016f/index.php/historia-del-carchi.html>
- Ramió, M. C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. *Revista CLAD Reforma y Democracia No*, 21, 1-24.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *CLAD*. Obtenido de <https://clad.org/congresos-antiores/viii-panama-2003>
- Ríos, J. (s.f.). *LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. CUESTIONES GENERALES, RELACIONES INTERORGÁNICAS, ÓRGANOS COLEGIADOS, ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN*. Obtenido de <https://www.google.com/search?q=ejecucion+de+competencias+suplencia&oq=ejecucion+de+competencias+suplencia&aqs=chrome..69i57j33i160l2.15649j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- Rodríguez, J., Del Blanco, Á., De Angelis, A., Torrejón, L., & Sanz, A. (2015). *Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un marco de Planificación. Caso Ecuador*. Madrid: Programa EUROSociAL.
- Rodríguez, C. (1987). *Administración Pública Ecuatoriana*. Quito: ILDIS.
- Rodríguez, G., López, V., Siercovich, E., Núñez, C., & Orieta, P. (2007). La gestión pública por objetivos y resultados: Una visión sistémica. *Subsecretaría de la Gestión Pública*.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). *What is Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power*. Quality of Government. Obtenido de https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2005_6%20Rothstein_Teorell.pdf
- Rozas, P., & Hantke, M. (2013). *Gestión pública y servicios públicos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sánchez, I. M. (2007). La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.
- Schemelson, A. (1987). *Análisis organizacional y empresa unipersonal*. Paidós.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública. (22 de abril de 2016). Norma Técnica de Prestación de Servicios y Administración por Procesos. Quito: Registro Oficial No.739.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Guía Metodológica para Evaluación de la Percepción de los Servicios Públicos*. Secretaría Nacional de Planificación. Obtenido de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/Gu%C3%ADa->

- Metodol%3%B3gica-para-la-Evaluaci%3%B3n-y-Medici%3%B3n-de-la-Percepci%3%B3n-de-la-Calidad-de-los-Servicios-P%3%BAblicos2.pdf
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades, 2017. (13 de 07 de 2017). Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021. *Resolución No. CNP-002-2017*. Quito, Ecuador: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2017-2021.pdf>.
- Secretaría Nacional de Planificación, 2021. (20 de 09 de 2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. *Resolución 002-2021-CNP*. Quito, Ecuador: <https://oportunidades.planificacion.gob.ec/Plan2125/>.
- Secretaría Técnica de Planificación. (2019). *Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Cantonal*. Secretaría Técnica de Planificación. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/GUIA-CANTONAL-FINAL-.pdf>
- Secretaría Técnica de Planificación. (17 de junio de 2019). Lineamientos y directrices para el Seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Quito. Obtenido de www.planificación.gob.ec
- Secretaría Técnica de Planificación. (2019). www.planificación.gob.ec. Obtenido de Guía para la Formulación/Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial: www.planificación.gob.ec
- SENPLADES. (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza*. Senplades.
- Serra, A. (2008). Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales. *La aportación de la cooperación descentralizada pñublica directa UE-AL*. Barcelona, España: OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNION EUROPEA-AMERICA LATINA.
- Shafritz, H., & Hyde, A. (2000). *Clásicos de la Administración Pública*. Méjico: Fondo de Cultura Económico.
- Simon, herbert, Smithburg, D., & Thomson, V. (1956). *Administración Pública*. San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.
- Sotelo Maciel, A. J. (2003). *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*. Obtenido de www.institutopatria.com.ar/wpcontent/uploads/2019/12/3SOTELOCVP.pdf
- Stoker, G. (Enero de 1998). El "buen gobierno como teoría": Cinco propuestas. Manchester, Estados Unidos: Universidad de Manchester, UK.
- Subsecretaría de Comunicación. (11 de septiembre de 2008). *Modulos*. Obtenido de <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=130>
- Suing, J. (11 de 11 de 2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la Facultad de Derecho UNAM*, 999-1020. Obtenido de <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/71842>
- Tanzy, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. *Revista de la CEPAL*, 1(71), 7-22. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/052fa139-5de0-45e1-b3cc-d8305c21d5f1/content>
- Thomas, G., & Rusell, R. (2006). On the Size and Growth of Government. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88(1), 13-30. Obtenido de <https://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/review/06/01/GarrettRhine.pdf>
- Thomas, S. (1986). *Analytical Hierarchy Process, Graduate School of Business*. Pennsylvania: University of Pittsburgh.
- Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios Políticos*, 9(34), 117-137. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100006
- Universidad de Guadalajara . (2012). *Universidad de Guadalajara*. Obtenido de <http://www.udg.mx/>

- Uphoff, N. (1986). *Desarrollo institucional local: un libro de consulta analítico con casos*. Prensa Kumarian.
- Urquiaga, E. (2 de enero de 2021). *Tres formas de entender el poder en la antigua Roma: «Imperium», «auctoritas» y «potestas»*. Obtenido de <https://www.diarioconstitucional.cl/2021/01/02/tres-formas-de-entender-el-poder-en-la-antigua-roma-imperium-auctoritas-y-potestas/#:~:text=La%20%C2%ABauctoritas%C2%BB%2C%20significa%20literalmente,no%20vinculante%20pero%20socialmente%20reconocido>.
- Valles, J., & Salvad, M. (2020). *Ciencia política: un manual*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Vargas, J. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Fundación Manuel Giménez Abad*, 1(1), 47-58. Obtenido de <https://www.uv.mx/iesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Vargas, J. (06 de 2013). Análisis crítico sobre el desarrollo institucional. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 3(1), 23-51. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862006003>
- Vichinkeski, A. (2014). Los orígenes filosóficos de la noción de soberanía nacional en el contractualismo político de Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 1(43), 801-819. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000200023&lng=en&nrm=iso&tlng=en: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-68512014000200023&script=sci_abstract
- Weber, M. (2003). *Obras Selectas*. Buenos Aires: Distal.
- White, L. (1964). *Introducción al estudio de la administración pública*. Agencia para el Desarrollo Internacional.
- World Bank. (1987). *Assessing aid: what works, what doesn't and why*. Nueva York. Oxford University Press.
- Zafra, J. (1967). *Teoría Fundamental del Estado*. Navarra: EUNSA.
- Zúñiga, F. (2007). Autonomías constitucionales e institucionales contramayoritarias (a propósito de las aporías de la "democracia constitucional"). *Revista Ius et Praxis*, 13(2), 223-244. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000200010