



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

## **FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO**

### **DEPARTAMENTO DE POSTGRADOS**

Tesis de grado previo a la obtención del título de  
Magister en Ordenación Territorial

### **“LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA GESTIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROVINCIALES”**

#### **AUTOR:**

Jonathan Marcelo Flores Urgilés  
CI. 0302020128

#### **DIRECTORA:**

Arq. Lorena Regina Vivanco Cruz  
CI. 1103469811

Noviembre 2017



## RESUMEN:

Este trabajo de investigación aborda el estudio de la gobernanza multinivel en la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, contemplando a la coordinación intergubernamental como un elemento clave de esta. Presenta un análisis conceptual de la gobernanza desde sus inicios relacionados al concepto de gobernabilidad, hasta llegar a la gobernanza territorial, de cuya dimensión vertical se desprende la gobernanza multinivel. Se realiza un análisis conceptual y normativo de la gobernanza multinivel en Ecuador, donde la descentralización se presenta como un elemento característico de esta, más aún la descentralización no debe ser vista únicamente como el simple reparto competencial, sino debe atender el análisis de las relaciones intergubernamentales que se generan en función del ejercicio de las facultades asignadas a cada nivel de gobierno, contemplando a la gestión como una facultad inherente a todos los niveles de gobierno. Se presenta en adelante la coordinación intergubernamental como elemento central de la gobernanza, y se realiza un análisis de esta en cada una de las fases de la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, con el fin de establecer la incidencia de la gobernanza multinivel en este proceso. Finalmente se determina que la gobernanza multinivel se convierte en una necesidad en el proceso de planificación, que identifica una serie de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, con los cuales se debe coordinar en búsqueda de construir una visión compartida de desarrollo y gestionar el camino para su consecución.

### **Palabras claves:**

Gobernanza, gobernanza multinivel, coordinación, coordinación intergubernamental, descentralización, planes de desarrollo y ordenamiento territorial, gestión, descentralización, competencias, vialidad.



**ABSTRACT:**

This research work addresses the study of multilevel governance in the management of provincial development plans and territorial planning, considering intergovernmental coordination as a key element of it. It presents a conceptual analysis of governance from its inception related to the concept of governance, up to territorial governance, whose vertical dimension reveals multilevel governance. A conceptual and normative analysis of multilevel governance is carried out in Ecuador, where decentralization is presented as a characteristic element of decentralization, moreover decentralization should not be seen only as the simple division of competencies, but should address the analysis of intergovernmental relations that are generated in function of the exercise of the faculties assigned to each level of government, considering administration as an inherent faculty at all levels of government. From now on, intergovernmental coordination is presented as a central element of governance, and an analysis of this is carried out in each of the phases of the formulation of provincial development and territorial planning plans, in order to establish the incidence of multilevel governance in this process. Finally, it is determined that multilevel governance becomes a necessity in the planning process, which identifies a series of governmental and non-governmental actors, with whom it must coordinate in order to build a shared vision of development and manage the path for its achievement.

**Keywords:**

Governance, multilevel governance, coordination, intergovernmental coordination, decentralization, development and territorial planning plans, management, decentralization, competencies, roads.



## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN. ....	15
1 MARCO TEÓRICO. ....	20
1.1 Revisión conceptual de la Gobernanza Multinivel .....	20
1.1.1 Antecedentes teóricos de la gobernanza. ....	20
1.1.2 Enfoques conceptuales de la gobernanza. ....	25
1.1.3 La gobernanza territorial, un proceso de múltiples relaciones en el territorio. ....	31
1.1.4 Gobernanza Multinivel.....	35
1.2 Marco conceptual de la Gobernanza Multinivel en Ecuador. ....	40
1.2.1 El Estado en el contexto de la gobernanza multinivel. ....	42
1.2.2 La descentralización característica esencial de la gobernanza multinivel en el Ecuador. ....	47
2 LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL.....	72
2.1 Revisión conceptual de la coordinación.....	72
2.2 Ámbitos de la coordinación. ....	75
2.3 Relaciones intergubernamentales. ....	77
2.4 Modelos de coordinación intergubernamental.....	80



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

2.4.1	Modelo de autoridad inclusiva. ....	80
2.4.2	Modelo de autoridad coordinada. ....	81
2.4.3	Modelo de autoridad traslapada. ....	82
2.5	Dimensiones de la coordinación intergubernamental.....	85
2.6	Mecanismos coordinación intergubernamental en Ecuador.....	86
2.6.1	Instancias de coordinación contempladas en el SNDPP. ....	88
2.7	Aspectos que dificultan la coordinación. ....	91
2.8	¿Por qué es importante coordinar?.....	95
2.9	La Coordinación como proceso político y técnico. ....	97
3	LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA GESTIÓN DE LOS PDOT PROVINCIALES.....	101
3.1	El Ordenamiento Territorial en la legislación ecuatoriana. ....	101
3.1.1	Instrumentos de Ordenación territorial.....	106
3.1.2	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	108
3.2	La coordinación intergubernamental y el ordenamiento territorial. ....	111
3.2.1	Coordinación intergubernamental en las diferentes etapas y fases por las que pasan los PDOT Provinciales. ....	117
4	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	206
5	ANEXOS.....	211



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

5.1	Reporte de estrategias de articulación de la Zona 6.....	211
5.2	Facultades y atribuciones relativas al ejercicio de la competencia de vialidad.....	218
5.3	Distribución Tasa Solidaria 2015 y 2016 .....	222
5.4	Historial de transferencias de recursos de la Tasa Solidaria a los GAD Parroquiales de la Provincia del Azuay .....	225
5.5	Formato de entrevista semiestructurada .....	230
	Bibliografía .....	238



## ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1. Conceptos de gobernanza - Organismos Multilaterales.....	27
Tabla 2. Nivel de Organización Territorial en Ecuador. ....	52
Tabla 3. Niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus funciones.....	57
Tabla 4. Competencias exclusivas del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados con fuerte incidencia en el territorio ecuatoriano. ....	65
Tabla 5. Alcance de las facultades de la competencia de riego y drenaje.....	69
Tabla 6. Estrategias de acoplamiento organizacional.....	73
Tabla 7. Escala de coordinación.....	74
Tabla 8. Ámbitos de la coordinación.....	76
Tabla 9. Mecanismos de coordinación intergubernamental.....	87
Tabla 10. Instancias de Coordinación presentes en el SNDPP.....	89
Tabla 11. Contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	110
Tabla 12. Competencias relacionadas con la planificación y el ordenamiento territorial en Ecuador. ....	112
Tabla 13. Orden de prelación para la actualización de los PDOT .....	123
Tabla 14. Coordinación intergubernamental en la fase preparatoria. ....	128
Tabla 15. Coordinación intergubernamental en la fase de diagnóstico de los PDOT Provinciales. ....	130
Tabla 16. Contenidos de la fase de propuesta de los PDOT. ....	134
Tabla 17. Coordinación intergubernamental en la fase de planificación de los PDOT Provinciales. ....	135
Tabla 18. Ejemplo de actores involucrados en objetivo estratégico. ....	137
Tabla 19. Coordinación intergubernamental en la fase del modelo de gestión de los PDOT Provinciales.....	148



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Tabla 20. Análisis de estrategias de articulación de los GAD Provinciales de la Zona 6.....	150
Tabla 21. Resumen del proceso de acompañamiento para la formulación de los PDOT Provinciales por parte de SENPLADES. ....	157
Tabla 22. Mecanismos de coordinación para la implementación del PDOT Provincial y puesta en marcha de sus propuestas.....	170
Tabla 23. Mancomunidades y Consorcios inscritos 2011-2017.....	173
Tabla 24. Clasificación de la red vial según competencia.....	176
Tabla 25. Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay.....	183
Tabla 26. Montos planificados "Tasa Solidaria 2015-2016-2017" .....	195
Tabla 27. Asignación de "Tasa Solidaria" en función de variables para análisis del componente político. ....	196





## ÍNDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1. Principios de la buena gobernanza. ....	29
Gráfico 2. Gobernanza Territorial. ....	31
Gráfico 3. Principios de la gobernanza territorial. ....	33
Gráfico 4. Características del Estado. ....	43
Gráfico 5. Formas de Estado. ....	44
Gráfico 6. Formas de Estado por la distribución del poder. ....	45
Gráfico 7. Marco Normativo de la Descentralización en el Ecuador. ....	50
Gráfico 8. Autonomía de los GAD. ....	55
Gráfico 9. Conceptos del Sistema Nacional de Competencias. ....	59
Gráfico 10. Sectores. ....	60
Gráfico 11. Clasificación de competencias. ....	62
Gráfico 12. Facultades para el ejercicio de las competencias. ....	67
Gráfico 13. Características principales de las relaciones intergubernamentales RIG. ....	79
Gráfico 14. Modelo de autoridad inclusiva. ....	81
Gráfico 15. Modelo de autoridad coordinada. ....	82
Gráfico 16. Modelo de autoridad traslapada. ....	83
Gráfico 17. Modelo de autoridad inclusiva - Ecuador. ....	84
Gráfico 18. Aspectos que dificultan la coordinación. ....	92
Gráfico 19. Problemas por falta de coordinación. ....	94
Gráfico 20. Dimensiones política y técnica de la coordinación. ....	98



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Gráfico 21. La coordinación como proceso político y técnico. ....	100
Gráfico 22. Objeto del Ordenamiento Territorial .....	105
Gráfico 23. Instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en la legislación ecuatoriana. ....	107
Gráfico 24. Consideraciones sobre coordinación en instrumentos de ordenamiento territorial. ....	115
Gráfico 25. Observaciones sobre coordinación y alineación multinivel de los PDOT .....	116
Gráfico 26. Instrumentos de Planificación que se deben considerar en la formulación y actualización de los PDOT Provinciales. ....	120
Gráfico 27. Temas a considerar para garantizar la articulación de los PDOT Provinciales con la planificación nacional. ....	122
Gráfico 28. Fases de la formulación de los PDOT .....	124
Gráfico 29. Etapas y fases por las que pasan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. ....	125
Gráfico 30. Tareas de la fase preparatoria de la formulación de los PDOT .....	127
Gráfico 31. Contenidos mínimos del Modelo Territorial Deseado .....	138
Gráfico 32. Conflicto entre COT Provincial y ubicación de Proyectos Estratégicos del Estado. ....	142
Gráfico 33. Vinculación de la fase de propuesta con el modelo de gestión. ....	143
Gráfico 34. Comisión Técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial. ....	144
Gráfico 35. Contenidos del Modelo de Gestión.....	147
Gráfico 36. Funciones de los Consejos Locales de planificación, respecto a la gestión de los PDOT.....	152
Gráfico 37. Plan de acción con grupos de trabajo multinivel para actualización de PDOT Provinciales.....	156
Gráfico 38. Resumen de la coordinación intergubernamental en la etapa de formulación del plan. ....	160
Gráfico 39. Fases de la tramitación del PDOT Provincial. ....	161
Gráfico 40. Beneficios del Mancomunamiento. ....	172
Gráfico 41. Red Vial en el Ecuador .....	177
Gráfico 42. Marco Normativo sobre vialidad en Ecuador. ....	178



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Gráfico 43. Ejercicio de la competencia de vialidad. ....	179
Gráfico 44. Sistema integral de gestión de la competencia de vialidad. ....	181
Gráfico 45. Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay. ....	182
Gráfico 46. Programa de Mantenimiento Vial con Municipalidades. ....	186
Gráfico 47. Flujograma y relaciones del proceso de gestión de la Tasa Solidaria. ....	189
Gráfico 48. Relaciones intergubernamentales en la gestión de la tasa solidaria. ....	192
Gráfico 49. Requisitos para la entrega de recursos por concepto de Tasa Solidaria. ....	198
Gráfico 50. Proceso de ejecución de la utilización de los recursos de la Tasa Solidaria. ....	199
Gráfico 51. Propuesta de Gestión Vial Inter Provincial. ....	201
Gráfico 52 Subsistema de Delegación – Facultades que asume cada nivel de gobierno. ....	203



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

## **ÍNDICE DE MAPAS.**

Mapa 1. Modelo Territorial Actual del Azuay - PDOT Provincial (Actualización 2015) .....	132
Mapa 2. Conflictos entre COT Cantonales que dificultan la construcción de COT Provinciales.....	140
Mapa 3. Conflicto entre COT Cantonal y COT Provincial. ....	141



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## Cláusula de licencia y autorización para publicación en el Repositorio Institucional

---

Jonathan Marcelo Flores Urgilés, en calidad de autor y titular de los derechos morales y patrimoniales del trabajo de titulación “Los Desafíos de la Gobernanza Multinivel en la Gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales”, de conformidad con el Art. 114 del CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN reconozco a favor de la Universidad de Cuenca una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra, con fines estrictamente académicos.

Asimismo, autorizo a la Universidad de Cuenca para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Cuenca, 06 de febrero del 2018.

---

Jonathan Marcelo Flores Urgilés

C.I: 0302020128



## Cláusula de Propiedad Intelectual

---

Jonathan Marcelo Flores Urgilés, autor del trabajo de titulación “Los Desafíos de la Gobernanza Multinivel en la Gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 06 de febrero del 2018

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above a horizontal line.

Jonathan Marcelo Flores Urgilés

C.I: 0302020128



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

**Dedicatoria:**

A mi madre Charito Urgilés, que desde el cielo sigue guiando mi camino.

A mi amada esposa María Fernanda y a la razón de mi vivir mi hijo Marcelo Nicolás, espero devolverles todo el tiempo que les arrebate en este largo proceso. Ustedes han sido motivación.

A mi padre Humberto Flores, por brindarme su cariño y compartirme su fortaleza.

**Agradecimiento:**

Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a la Arquitecta Lorena Vivanco, Directora de la Maestría de Ordenación Territorial III Cohorte y Directora del presente trabajo de investigación, por el apoyo incondicional en este proceso; a la Economista Mónica Mendieta, Coordinadora de la Maestría de Ordenación Territorial III Cohorte y al Arquitecto Fernando Pauta, distinguido catedrático de la Facultad de Arquitectura, a mis hermanos Cristhian y Cristina quienes con su ejemplo me han sabido motivar, a mis compañeros de la Maestría de Ordenación Territorial III Cohorte, de manera especial a quienes en este largo camino se convirtieron en mis grandes amigos. Finalmente un quiero expresar un agradecimiento especial al Gobierno Provincial del Azuay, al Arquitecto Juan Carlos Macancela y al equipo de la Dirección de Planificación.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## INTRODUCCIÓN.

La legislación Ecuatoriana determina que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es una competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, quienes la ejercen en su respectiva circunscripción territorial a través de la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Fernando Cordero (2013) señala que las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno, por lo que la exclusividad de la competencia de ordenamiento territorial se diluye como tal, ya que se asignan competencias “exclusivas” similares para todos los niveles, quienes deben ejercer las mismas observando y articulando su exclusividad con las facultades de los otros niveles de gobierno.

“Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio (...) Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo” (LOOTUGS, 2016).

Así también, los planes de desarrollo y ordenamiento deberán considerar las disposiciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Estrategia Territorial Nacional, ya que la Constitución de la República del Ecuador garantiza la vinculación de la planificación nacional, con la de los gobiernos autónomos descentralizados, y con su ordenamiento territorial.

Este trabajo de investigación aborda la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

provinciales, cuya formulación deberá coordinarse con los planes del nivel parroquial y cantonal, observando de manera obligatoria las disposiciones de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonales, respecto al uso y ocupación del suelo. Si bien los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales deben incorporar el componente de ordenamiento territorial de los cantones que son parte de su territorio, estos deberán buscar que se guarde concordancia con el modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.

Se ha seleccionado el nivel provincial debido a que son escasos los trabajos de investigación que abordan este nivel de gobierno, quien ha tenido una histórica debilidad frente al nivel cantonal, tanto en relación a la asignación de competencias, tanto como a su capacidad financiera. No se puede considerar que las provincias ejerzan un nivel intermedio, ya que no existen mayores relaciones entre los gobiernos provinciales con los cantonales, por lo que las experiencias de coordinación y articulación de este nivel de gobierno son limitadas, no así las relaciones que este nivel establece con los gobiernos parroquiales con quienes ejercen de manera coordinada varias competencias que tienen una importante incidencia territorial, como la vialidad y el desarrollo productivo.

En la legislación Ecuatoriana se menciona en muchas ocasiones la necesidad de coordinar y articular la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Considerando que la coordinación y la cooperación son principios básicos de la gobernanza multinivel, entendida esta como un sistema donde actúan una serie de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, los cuales deben confluír mediante un trabajo coordinado y asociado en la elaboración de políticas públicas, las mismas que se asientan y se ejecutan en diversas escalas territoriales, resulta importante abordar el estudio de la gobernanza multinivel en



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales; por lo que se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo incide la gobernanza multinivel en la gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales en el Ecuador y cuáles son sus desafíos?, de la que parte los siguientes objetivos de la presente investigación:

- **Objetivo General.**

1. Determinar la incidencia y los desafíos de la Gobernanza Multinivel en la gestión de los PDOT Provinciales en el Ecuador.

- **Objetivos Específicos.**

1. Conocer los alcances y limitaciones de la gobernanza multinivel en la gestión de los PDOT Provinciales.
2. Determinar los desafíos de la gobernanza multinivel en la gestión de los PDOT Provinciales.

Para el desarrollo de este trabajo, las técnicas de investigación que se utilizaron fueron las siguientes:

### **Investigación documental:**

- Revisión de fuentes documentales bibliográficas.- Normativa, guías metodológicas, planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales y cantonales, informes, y bibliografía en general.

### **Investigación de campo:**

- Entrevistas semiestructuradas.- Realizadas a miembros del equipo técnico encargado de la formulación y actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial del Azuay.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Entrevista no estructurada.- Realizadas a expertos con los que se abordó aspectos relativos a la gobernanza multinivel y a la coordinación intergubernamental, y a servidores de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo Zona 6, con quienes se abordó temas relacionados al proceso de actualización 2015 de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y al proceso de acompañamiento brindado por la institución.

Para la consecución de los objetivos de la investigación, este trabajo se estructura de la siguiente manera:

En el primer capítulo se presenta el marco teórico de la investigación, empezando por el marco conceptual de la gobernanza abordada desde sus inicios relacionados al concepto de gobernabilidad, pasando por enfoques como el de la noción anglosajona, el de los organismos multilaterales, el enfoque de la nueva gerencia pública, el de la gobernanza de redes, hasta llegar al de la gobernanza territorial, de cuya dimensión vertical se desprende la gobernanza multinivel; posteriormente se presenta el marco conceptual y normativo de la gobernanza multinivel en el Ecuador, donde se realiza un análisis del Estado, de la descentralización como característica de la gobernanza multinivel, y de la coordinación intergubernamental como elemento fundamental y característico de la gobernanza multinivel en el Ecuador.

El segundo capítulo brinda elementos conceptuales sobre la coordinación intergubernamental como componente intrínseco de la gobernanza multinivel en el Ecuador, presenta modelos de relaciones intergubernamentales para el análisis, así como mecanismos e instancias de coordinación contemplados en la legislación ecuatoriana; también plantea las razones y objetivos del por qué es importante coordinar, y los aspectos que dificultan este proceso



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

El tercer capítulo presenta a la coordinación intergubernamental como elemento clave en la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, empieza con una revisión normativa del ordenamiento territorial en el Ecuador, aborda los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de acuerdo a la legislación Ecuatoriana, y como punto central de la investigación presenta una propuesta en función de las variables que debe considerar la coordinación intergubernamental en cada una de las etapas y fases por las que pasa la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, entendiendo a la gestión no como una fase secuencial de la formulación, sino en un contexto más integral de planificación continua, es decir desde la formulación hasta la materialización y/o implementación del plan, en ciclos iterativos de planificación y gestión.

Finalmente, este capítulo presenta un análisis del modelo del sistema de gestión vial de la Provincia del Azuay, como una alternativa de gestión multinivel para la implementación de las determinaciones del plan referidas al subsistema de conectividad y movilidad, en su componente de infraestructuras viales.



# 1 MARCO TEÓRICO.

## 1.1 Revisión conceptual de la Gobernanza Multinivel

### 1.1.1 Antecedentes teóricos de la gobernanza.

#### 1.1.1.1 *Gobernabilidad.*

Con el fin de realizar una primera aproximación conceptual de la gobernanza, resulta fundamental hacer una breve introducción de un término que guarda estrecha relación con esta, como lo es la gobernabilidad.

Aguilar (2009) aborda el concepto de gobernabilidad desde el esquema central de la crisis, de hecho sostiene que gran parte de la producción mundial de la ciencia política y de la administración pública de fines del siglo XX se desarrolló teniendo como horizonte la crisis: la crisis efectiva de los estados sociales, la crisis de los estados socialistas, la crisis y probabilidad del derrumbe del capitalismo, entre otras; sostiene que la mayor parte de los estudios politólogos y administrativos de la época se basaron en explicaciones de cómo superar la crisis.

El concepto de gobernabilidad se desarrolla en dos momentos, el primero en los siglos XIX y XX, donde la gobernabilidad e ingobernabilidad estaban estrechamente relacionadas a la legitimidad de los gobernantes, momento en que se dirigió la crítica a la ilegitimidad de los sistemas autoritarios o totalitarios que los gobernantes conducían y sostenían; luego un segundo momento que empezó a partir de la segunda mitad del siglo XX y hoy en el siglo XXI, con la aparición de los gobiernos de carácter democrático, el sentido de la crisis ya no se relacionaba a la legitimidad o no del gobernante, sino a la forma de gobernar de este; es decir, la



cuestión decisiva es la capacidad y eficiencia directiva de los gobernantes ahora legítimos.

En el enfoque marxista la crisis denotaba la proclividad inherente de la sociedad capitalista, la cual había sido detenida por la aparición de los estados sociales de bienestar; sin embargo, Aguilar (2009) manifiesta que los estados sociales a finales de los años 70 empiezan a dar señales de vulnerabilidad y desarrollan tendencias de crisis desde su interior<sup>1</sup>; los problemas y la crisis que comenzaba a padecer el Estado social se acreditaban en términos de legitimidad valorativa y política y en términos de racionalidad financiera administrativa, señales que presagiaban la crisis de la sociedad capitalista industrializada, integrada en forma de estado social.

En el libro “La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral” publicado en 1975, por primera vez textualmente, se introduce en la politología y en la administración pública el planteamiento y concepto de la gobernabilidad; el gobierno democrático de los estados sociales es presentado por primera vez como problema y como problema crítico, a causa de su pauta o patrón de gobernar, debido a un desequilibrio no manejable entre la demanda social y la oferta gubernamental, que de no ser corregido podía evolucionar hacia un escenario de crisis fiscal y política de gobierno.

Por primera vez se enunció la probabilidad de que los gobiernos democráticos no fueran capaces de gobernar y el problema no se ubicó en el diseño institucional de los estados democráticos ni en la estructura del sistema económico de mercado, sino en el proceso de gobernar o en el patrón directivo que seguían los

---

<sup>1</sup> El gobierno del estado social había acreditado un prestigio a lo largo del siglo XX, como conductor y coordinador efectivo de la sociedad, basado en acciones múltiples de arbitraje y conciliación de conflictos, promoción de condiciones de bienestar y seguridad social para los trabajadores, empleados y clases sociales desfavorecidas.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

gobiernos sociales y que se sustentaba en el gasto público a fin de responder a las demandas materiales en las que se plasmaban los derechos sociales de los ciudadanos. (Aguilar, 2009)

Este fue un planteamiento nuevo, centrado en el proceso de gobernar, en sus características y eficacia directiva, dejando de lado el debate estructural frecuentemente abstracto entre el estado y el mercado, en este sentido, (Aguilar, 2009) señala:

El peligro de la ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, y de ninguna manera se relaciona con la estructura del Estado y menos con la estructura del sistema económico y social (...) Se trata de una crisis en la dimensión de la acción gubernativa, no una crisis de estructura del sistema, aunque la tendencia a la ingobernabilidad por el modo gubernativo, si no es revertida, conducirá a colapsar el Estado y el sistema social.

(Massiris, 2012), entiende la gobernabilidad como “la capacidad de gobernar. Alude a la legitimidad y eficiencia de los gobernantes e instituciones de gobierno en el ejercicio del poder público y al modo como se gobierna”; por su parte, (Aguilar, 2009) sostiene:

La gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad.

La relación de la gobernabilidad e ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno, ha sido el enfoque principal en la literatura desde 1975; entendiendo al gobierno como “la autoridad



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes.” (Bonin, 2004).

La teoría política anglo-estadounidense emplea la palabra gobierno para referirse a las instituciones oficiales del Estado y su monopolio de poder coercitivo legítimo. El gobierno se caracteriza por su capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan. En síntesis, se entiende por gobierno a los procesos oficiales e institucionales que intervienen en el plano del Estado nacional para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. (Rosas , Calderón, & Campos, 2012).

### *1.1.1.2 La gobernanza, más allá del enfoque de la gobernabilidad.*

En un salto conceptual de la gobernanza desde el enfoque de la gobernabilidad basada en el rol central y único del gobierno en la dirección de la sociedad, hacia un nuevo enfoque más cercano a los agentes privados y sociales, existe un proceso importante de transición enmarcado en un cambio de la percepción unilateral de la gobernanza, hacia un enfoque más amplio de interacción entre una diversidad de actores.

Aguilar (2009) señala que la gobernabilidad se caracteriza por su referencia a la probabilidad de la crisis gubernativa, pero también por la idea de que el gobierno a través de la ejecución de políticas públicas y la presentación de servicios públicos es el agente central y único en la conducción de la sociedad.

La idea sobre el gobierno como agente central de la gobernación de la sociedad, no ha sido única de los países de Latinoamérica, también ha caracterizado a la mayoría de Estados sociales en el siglo XX<sup>2</sup>. Esta

---

<sup>2</sup> Estados distinguidos por su estatismo que condujo a una excesiva burocratización de la política social y su poca credibilidad sobre las capacidades de las sociedades.





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

perspectiva ha sido llamada por varios autores como la “vieja gobernanza” (old governance) donde se concibe a la gobernabilidad como un asunto exclusivo del gobierno y no de la sociedad.

Estos planteamientos abordan a la sociedad como algo que por definición debe ser gobernado y administrado, considerándola en este sentido incapaz de autorregularse, auto desarrollarse y autogobernarse, entendida como el problema, antes que como parte de la solución.

A decir de Aguilar (2009) la creencia del gobierno como actor central suficiente para hacer funcionar sus sociedades comenzó a debilitarse en las sociedades industrializadas a partir de finales de los años 70, ante el estacionamiento crónico del desarrollo que provocó levantamientos políticos de variado tipo y desafío; y terminó por desmoronarse con el colapso de los sistemas económicos y políticos de los Estados centralmente planificadores, económicamente intervencionistas y políticamente controladores<sup>3</sup>. Ante esta situación surgió la pregunta si más allá del gobierno existían capacidades de solución de problemas y realización de futuros deseados, y en el caso de ser así, recurrir a ellas para escapar de la rutina; así que de vuelta al mundo social se descubrió de gana o por fuerza que en su ámbito existen agentes privados y sociales productivos, capaces de resolver sus problemas, además provistos de recursos relevantes para resolver muchos de los onerosos problemas sociales que en el pasado habían sido de atención exclusiva del gobierno.

Así empieza a tomar forma el enfoque de la gobernanza, distinto al de la gobernabilidad<sup>4</sup>; se da el salto a este nuevo enfoque donde destaca la interdependencia y asociación entre actores gubernamentales y sociales como condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad; el esquema establecido de las

---

<sup>3</sup> Sus gobiernos se caracterizaron por las debilidades en su conducción económica, por la represión a la que sometían a grupos sociales que apoyaban proyectos alternativos (socialistas) en los años 60 y 70, y por su incapacidad directiva.

<sup>4</sup> Enfoque con énfasis unilateral de las capacidades del gobierno.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

relaciones entre gobierno y sociedad en modo jerárquico o autoritario perdió sentido, suscitando dudas e interrogantes sobre su pertinencia; se entendió que el modelo directivo de la gobernanza, se tenía que modificar con el fin de hacerlo capaz de crear interdependencias antes que dependencias, y coordinar antes que subordinar.

*La gobernabilidad se referirá a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar la relación (vertical) con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones. La gobernanza, por su parte, apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intensión de integración y de interdependencia. (Jorquera Beas, 2010)*

### 1.1.2 Enfoques conceptuales de la gobernanza.

El término gobernanza se ha venido utilizando últimamente con mucha frecuencia y ha tomado protagonismo en las ciencias política, económica y social; más aún, es un concepto que ha sido más utilizado que entendido.

Farinos (2008) hace referencia al concepto de la gobernanza como un término de carácter polisémico, esto debido a que se originó en el ámbito de la economía institucional y la regulación, naciendo con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y facilitar las decisiones del resto de actores, especialmente los actores sociales.

*El tránsito de este concepto, desde la economía a la ciencia política y de la administración, con el objeto*



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

*de procurar una gestión más inclusiva y corresponsable de la cosa pública frente a los tradicionales modelos impositivos o burocráticos, lo convirtieron en un concepto heurístico y abierto en su interpretación y uso.*  
(Farinós J. , 2008)

Existen varios enfoques que se han desarrollado sobre la gobernanza, se presenta a continuación un resumen:

- La noción anglosajona de governance: En una primera acepción, se puede entender el fenómeno de la governance, que traduciremos como gobernación, como más abarcador que el gobierno en tanto se refiere a “todas aquellas actividades de actores sociales, políticos y administrativos que pueden ser vistas como esfuerzos intencionados para guiar, orientar, controlar o manejar las sociedades” (Ferrero & Moctezuma, 2010).
- Enfoque de los organismos multilaterales: Difundida en América Latina por los Organismos de cooperación internacional, con el objetivo de transferir la noción de buen gobierno.



Tabla 1. Conceptos de gobernanza - Organismos Multilaterales.

Organismo	Concepto.
<b>Banco Mundial</b>	<p>Define a la gobernanza como el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales.</p> <p>Define al buen gobierno por la transparencia y eficacia en tres aspectos: estabilidad institucional, marco regulatorio y eficacia del gobierno, transparencia, participación y garantía del Estado de Derecho.</p>
<b>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</b>	<p>Define a la gobernanza como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno; comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.</p> <p>Menciona el características de la buena gobernanza: participativa, transparente, con control público, efectiva, equitativa, promotora del Estado de Derecho.</p>

Fuente: (Rosas , Calderón, & Campos, 2012)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

- Enfoque de la nueva gerencia pública: Según Kettl (2002), la nueva gerencia pública (ngp), se basa en la adopción de los valores y prácticas empresariales en el sector público, en la búsqueda de su óptimo desarrollo. Aguilar (2007) señala que la nueva gerencia o gestión pública ha prestado atención a la administración pública, cuestionando su estructura burocrática de organización y operación<sup>5</sup>, y se ha presentado como una disciplina o práctica profesional que posee los métodos de reorganización y de trabajo, apropiados para incrementar la eficiencia y mejorar la calidad de la gestión gubernamental.

<sup>5</sup> La centralización jerárquica y la reglamentación precisa e inalterable.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Enfoque de gobernanza reticular o de redes:

El corazón del concepto de la nueva gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección social. La sociedad ya no puede ser dirigida (controlada) por un centro de inteligencia (el Estado o el gobierno). Los instrumentos sociales de control y dirección de la naturaleza y la sociedad, comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico y siguiendo con los recursos financieros y gerenciales, estas dispersos y distribuidos entre una multiplicidad de actores. Dirigir una sociedad es lograr la coordinación de esta multiplicidad de unidades y la coordinación no puede lograrse mediante mando y subordinación, ni tampoco mediante mano invisible o armonía preestablecida (como afirman algunos teóricos del orden espontáneo de los mercados), sino a través de interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extra gubernamentales que para realizar sus fines personales tienen que tomar en consideración los fines de los demás e intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen. Esto da forma a lo que se llama gobernanza reticular o por redes (networkgovernance), la gobernanza por redes inter organizacionales. (Messner, 2002).

Todos los enfoques que se han presentado, coinciden en la necesidad de involucrar y coordinar a diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones y en la gestión de lo público, a través de procesos reales de coordinación, que garanticen los principios básicos de la buena gobernanza, citando a Prats (2004), en conexión con el libro blanco de la Comisión Europea, formula 5 principios de la buena gobernanza: 1) apertura, 2) participación, 3) responsabilidad, 4) eficacia y 5) coherencia.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Gráfico 1. Principios de la buena gobernanza.

### Apertura:

Las Instituciones deben trabajar de una forma más abierta con los diferentes niveles de gobierno, desarrollando una comunicación más activa.

### Participación:

La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.

### Responsabilidad:

Clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo, y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas en los distintos niveles.

### Eficacia:

Las medidas deben ser eficaces, oportunas y producir los resultados buscados, sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de experiencia acumulada.

### Coherencia:

Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. Requieren de un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones.

Fuente: (Prats, 2004), (CDR, Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2009)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Con el fin de presentar un concepto final sobre gobernanza, basado en los principios antes mencionados, Luis Aguilar señala:

Por gobernanza se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinada a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización (...) La gobernanza se entiende como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia (fundamentales y coyunturales) y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. (Aguilar, 2009)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Para Farinos (2008), el carácter polisémico del concepto de gobernanza ha permitido que este sea desarrollado por diferentes escuelas del pensamiento, desde la nueva gerencia pública de la nueva derecha, el neo institucionalismo de un nuevo estado social, el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, hasta el campo de la política territorial, esto con base a un planteamiento de reterritorialización del papel y responsabilidades del estado y de los diversos actores en la toma de decisiones.

Sobre el campo de la política territorial, se presenta el siguiente concepto:

*Gobernanza puede ser entendida como la capacidad de una sociedad organizada territorialmente, para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores sociales, institucionales y económicos, incluidos sus procesos y estructuras. La práctica de la gobernanza desafía la participación democrática de los ciudadanos en la decisión de sus destinos. Así, se establece una relación directa del tema con la necesidad de institucionalización de una práctica de concertación público-privada, con vistas a la planificación territorial. (Dallabrida, 2003)*

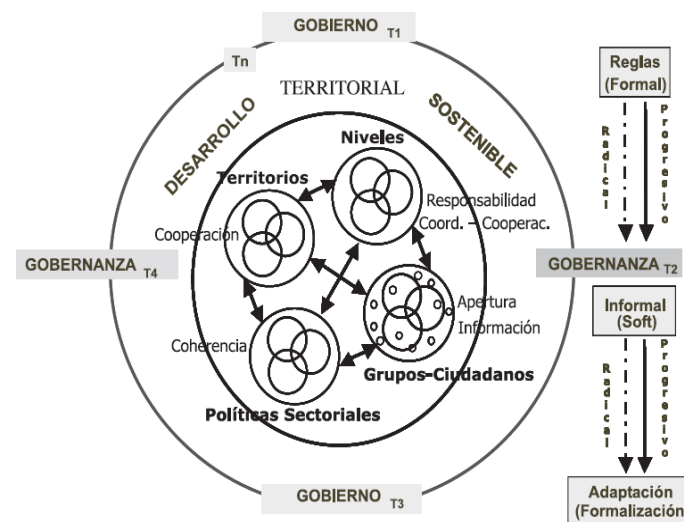
Expuestos los diferentes enfoques conceptuales de la gobernanza, corresponde centrar esta investigación en la gobernanza territorial, como el proceso mediante el cual una serie de actores que se encuentran presentes en el territorio, se relacionan, coordinan e interactúan entre sí en base a objetivos comunes.

### 1.1.3 La gobernanza territorial, un proceso de múltiples relaciones en el territorio.

Farinos (2008) considera que la reterritorialización del papel y de las responsabilidades del estado y de los diversos actores en la toma de decisiones políticas, hizo que la política territorial sea uno de los campos predilectos de aplicación y desarrollo de la gobernanza.

Se representa en la siguiente figura a la gobernanza como un modelo alternativo para gestionar los asuntos públicos, donde las relaciones de la gobernanza y el gobierno se pueden interpretar como un proceso incremental, en el cual la gobernanza supera las limitaciones de las formas tradicionales de gobierno.

Gráfico 2. Gobernanza Territorial.



Fuente y elaboración: (Farinós J. , 2008)





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En el gráfico 2, se puede observar dentro del círculo interior, las dimensiones de la gobernanza, que según (Farinós & Romero, 2011) son: Vertical o multinivel bajo los principios de coordinación y cooperación, a los que Farinos (2015) suma los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; horizontal bajo los principios de cooperación entre territorios y coherencia entre sectores; participación bajo los principios de información y apertura, caracterizada por una democracia deliberativa y eficiente; y la dimensión del desarrollo económico. Estas sumados a los 5 principios de la buena gobernanza: “apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia” (Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2009); en un funcionamiento sistémico contribuyen a la meta final del desarrollo territorial sostenible. Este funcionamiento se representa en la figura en un proceso de evolución en el tiempo entre T1 y Tn, espacio en el cual se da paso a la aparición de nuevas prácticas de gobernanza de acuerdo a diferentes cambios y nuevas necesidades.

Farinos (2008) plantea que la gobernanza territorial puede ser vista de dos formas, como la mera aplicación de la buena gobernanza a la política territorial y urbana, o como un proceso de carácter muy específico dado que su objetivo es el territorio. Resulta ser el segundo enfoque el más adecuado, no solo por la posibilidad que brindan las dinámicas territoriales para verificar la aplicación de los principios de la buena gobernanza, sino que también otorga un carácter particular a la gobernanza territorial.

En este sentido, se interpreta como la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. (Farinós J. , 2008)

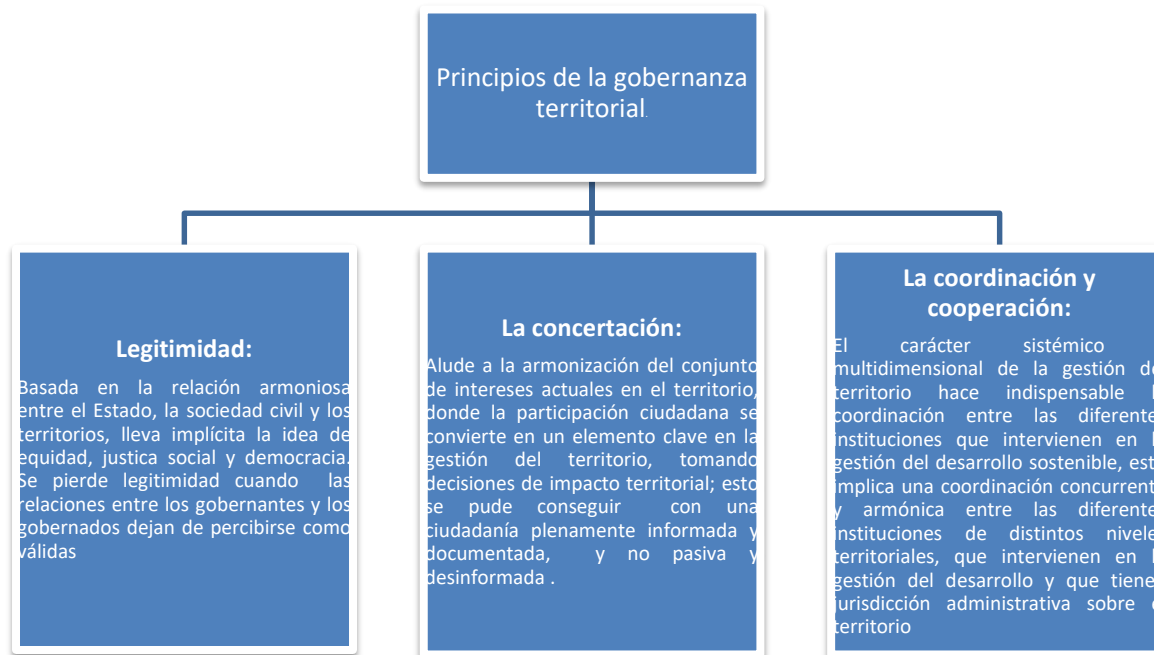
Massiris (2012) sitúa a la Gobernanza Territorial como la dimensión política del desarrollo territorial



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

sostenible, y la relaciona con la manera en la que se gobiernan los territorios y se dan las relaciones entre Estado y sociedad civil; es así, que señala que una buena gobernanza territorial para el desarrollo territorial sostenible es aquella en la que la participación social y la cooperación juegan un papel importante, y que para garantizar esta situación se debe volcar los esfuerzos a la interacción entre los distintos actores tanto públicos como privados. Señala de igual manera los principios de la buena gobernanza territorial.

Gráfico 3. Principios de la gobernanza territorial.



Fuente: (Massiris, Gestión territorial y desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina., 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Por su parte Farinos conceptualiza la gobernanza territorial de la siguiente manera:

La gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial<sup>6</sup>, necesaria para conseguir la cohesión territorial <sup>7</sup>sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas. Por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial sería generar las condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas que permitan conseguir este objetivo. (Farinós J. , 2008)

Se puede hallar similitudes en los conceptos planteados por Farinos y Massiris; es así, que cuando Farinos se refiere a la gobernanza territorial como proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio, podemos relacionar este concepto al principio de concertación planteado por Massiris; de igual manera cuando Farinos destaca como

---

<sup>6</sup> El capital territorial corresponde a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio (personas, actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos, etc.) en la perspectiva no de un inventario “contable”, sino de la búsqueda de las especificidades susceptibles de ser puestas de relieve.

<sup>7</sup> Según la Comisión Europea. (2004): La cohesión territorial hace referencia a la equidad e integralidad territorial del desarrollo socioeconómico (cohesión socioeconómica) y a la coherencia de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial. La cohesión territorial es coherente con la cualidad de integralidad del territorio, al unir las dimensiones económica y social desde una perspectiva espacial y ambiental tomando al territorio como elemento articulador.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

reto principal de la gobernanza territorial, el generar condiciones más favorables para poder desarrollar acciones territoriales conjuntas, esta condición se ve reflejada en el principio de coordinación y cooperación que por su parte plantea Massiris.

Retomando el gráfico sobre la gobernanza territorial, Farinos (2008) ubica a la gobernanza multinivel como la dimensión vertical de la gobernanza territorial, señala que esta se caracteriza por los principios de coordinación y cooperación, principios básicos que serán abordados en el transcurso de esta investigación.

### 1.1.4 Gobernanza Multinivel.

#### 1.1.4.1 *Gobernanza multinivel como dimensión de la gobernanza territorial.*

La gobernanza se entiende como un sistema donde interviene una serie de actores, tanto públicos, privados y sociales, los cuales deben confluir mediante un trabajo coordinado y asociado en la elaboración de políticas públicas, las mismas que se asientan y se ejecutan en diversas escalas territoriales, y deben ser entendidas más allá de su categoría dimensional, y que a decir de Farinos (2005) se las debe estudiar en función de las relaciones interdependientes entre un área de estudio y otros subespacios, es así que “se trata de encuadrar los procesos que interesan para nuestra explicación a distintos niveles (local, regional, mundial) y ver como interfieren entre si y afectan al espacio que sea objeto nuestro estudio” (Farinós Dasi J. , 2005), logrando así una nueva síntesis de estudios territoriales que analiza a los territorios como subsistemas abiertos que no guardan entre si una relación jerárquica, si no que se retroalimentan entre ellos.

Massiris (2012) introduce la noción de escala en la comprensión de lo territorial, considera que los fenómenos y hechos territoriales varían según la escala de observación lo cual incide en su naturaleza y



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

relaciones, a cada escala le corresponde estructuras territoriales distintas pero interrelacionadas tanto en un sentido horizontal que se dan entre elementos y estructuras correspondientes a una misma escala, y en sentido vertical que llevan implícitas relaciones de poder entre estructuras territoriales jerarquizadas. Por lo que la gobernanza deberá buscar la armonía y coordinación en el ejercicio del poder tanto en el sentido horizontal como vertical.

Bajo estas consideraciones, la gobernanza se desarrolla en un escenario de multiescalaridad o multinivel, donde a cada escala territorial<sup>8</sup> le corresponde unos problemas y actuaciones específicas, de igual manera en cada territorio se expresan de manera simultánea las distintas escalas territoriales de actuación. Esto conlleva la necesidad de coordinación y cooperación entre las distintas escalas o niveles territoriales, característica esencial de la dimensión vertical de la gobernanza territorial, dimensión también definida como gobernanza multinivel.

### *1.1.4.2 Gobernanza multinivel origen y desarrollo del concepto.*

La gobernanza multinivel es un concepto que originalmente se inspira en la experiencia de la Unión Europea, donde el proceso de integración supranacional se presenta como su característica esencial.

Para el Comité de las Regiones de la Unión Europea, la gobernanza multinivel se entiende como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basados en la asociación y destinados a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea. La misma induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de

---

<sup>8</sup> Escalas territoriales: Local, subregional, regional, nacional, supranacional.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados. (Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2009)

El enfoque de la gobernanza multinivel reemplaza antiguos modelos jerárquicos de estratificación institucional. En el caso de la Unión Europea conlleva el estudio de formas y sistemas políticos supranacionales, pero que también considera múltiples niveles, como los gobiernos regionales, locales, grupos de interés entre otros. En esta consideración de múltiples actores resulta imperante consolidar los principios y mecanismos de coordinación y cooperación.

La aplicación de la gobernanza multinivel se basa en el respeto del principio de subsidiariedad, que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado. El respeto del principio de subsidiariedad y la gobernanza multinivel resultan indisociables: el primero se refiere a las competencias de los distintos niveles de poder, y la segunda se concentra en su interacción. (Comité de las Regiones de la Unión Europea, 2009)

La Unión Europea ha logrado establecer un orden político y jurídico único en el mundo, regido por mecanismos y procedimientos que han permitido establecer un gobierno transnacional anexo, combinando elementos de cooperación multilateral como otros netamente supranacionales. La Unión Europea posee una compleja e importante estructura institucional<sup>9</sup>, organizacional<sup>10</sup>, y legislativa<sup>11</sup>. Mientras tanto en

---

<sup>9</sup> Entre algunas de las más importantes instituciones tenemos: El Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Banco Central Europeo, entre otras.

<sup>10</sup> Por ejemplo el Consejo Europeo reúne a líderes nacionales y europeos, y establece prioridades generales de la Unión Europea; los diputados al Parlamento Europeo son elegidos directamente y representan a los ciudadanos europeos; la Comisión Europea cuyos miembros los nombran los gobiernos nacionales, promueven los intereses de la Unión Europea en su conjunto.



Latinoamérica los procesos de integración se identifican como intergubernamentales, Massiris (2012) señala que existe una larga tradición en procesos integracionistas que data de los últimos cincuenta años, y destaca dos procesos como los más relevantes: La Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA)<sup>12</sup>, y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>13</sup>. Más aún estos no tienen carácter supranacional.

Para entender de mejor manera, en la Unión Europea, los Estados miembros comparten su soberanía tomando decisiones conjuntas a través de instituciones y normativas compartidas, las mismas que son de carácter vinculante y no pueden ser revocadas por los mismos, otorgando a las normas de la Unión Europea prioridad sobre el derecho nacional; aunque en ciertas ocasiones los Estados tienen libertad de regular su aplicación, más no su objetivo.

La sesión de soberanía es la característica específica de la supranacionalidad<sup>14</sup>, a diferencia de los procesos de integración intergubernamental de Latinoamérica que se enmarcan básicamente en tratados y declaraciones que no conllevan a una sesión de soberanía de sus Estados.

---

<sup>11</sup> Donde existen tres instituciones principales que participan en la elaboración de la legislación de la Unión Europea: El Parlamento Europeo, El Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, estas mediante un procedimiento legislativo ordinario elaboran la legislación, y cada una de ellas cumple una función específica.

<sup>12</sup> El ALBA fue creada el 14 de diciembre del 2004 en la Habana Cuba como una alianza política estratégica para unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir transformaciones estructurales y sistemas de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral alternativo al impuesto desde Washington. (Massiris 2012).

<sup>13</sup> La UNASUR fue creada el 18 de diciembre del 2004 como la Comunidad de Naciones Suramericanas en el Cuzco Perú, luego de tres años cambiaría a su actual nombre UNASUR, tiene como objetivo construir de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, para lograr inclusión social, la participación ciudadana, y fortalecer la democracia, a través del diálogo político, las políticas sociales, educativas, ambientales y de infraestructura entre otros. (Massiris 2012).

<sup>14</sup> Se entiende a la Supranacionalidad como un sistema en el cual determinados Estados ceden parte de sus atribuciones de gobierno (en mayor o menor medida) a organismos internacionales que afectan a más de una nación.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En este sentido, a diferencia de Europa donde la gobernanza multinivel se enmarca en la experiencia de integración supranacional, en el caso de América Latina su estudio se encuadrada con mayor fuerza en el ámbito nacional, y en los procesos de coordinación intergubernamental de sus diferentes niveles territoriales.

En la literatura latinoamericana se ha vinculado mucho el concepto de gobernanza multinivel con los procesos de descentralización del Estado, comprendiendo a estos como “Un sistema de reformas institucionales y políticas que apuntan a la mayor representación de los territorios, la redistribución de poder, recursos y competencias, y el fortalecimiento de capacidades, todo en pos del desarrollo local y territorial” (Fernández & Weason, 2012). Al igual se le ha dado mucha atención al creciente papel que han asumido los gobiernos subnacionales, justamente a partir de la puesta en marcha de las diferentes políticas de descentralización que se han dado en los países de Latinoamérica. En este sentido se ha incrementado las transferencias de competencias a los niveles subnacionales, lo que ha traído consigo la presencia de nuevos actores, situación que ha revelado una nueva faceta de los Estados como “negociadores y actores entre los grandes problemas y los distintos autores” (Pastrana Buelvas & Vera Piñeros, 2013).

Sin embargo, Massiris (2012) señala que en América Latina se ha convertido en un común denominador el divorcio entre la planificación territorial y la sectorial y la desarticulación interesalar de la primera, se evidencia en la gestión la ausencia o debilidad de principios fundamentales de la gobernanza contemporánea como: la integralidad, coordinación, concurrencia, concertación y cooperación. Esta situación se presenta como el punto de partida del análisis de la gobernanza multinivel en Latinoamérica.

En el caso ecuatoriano al igual que en el latinoamericano, si bien no existe una extensa bibliografía sobre gobernanza multinivel, esta se ha enmarcado en las relaciones coordinación entre los diferentes niveles





**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

territoriales, poniendo énfasis en los procesos de descentralización y asignación de competencias; procesos que traen consigo la necesidad de generar mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental.

## **1.2 Marco conceptual de la Gobernanza Multinivel en Ecuador.**

Muñoz (2015), explica que el proceso de gobernanza multinivel según la experiencia ecuatoriana que se basa en la estructuración de un nuevo orden de gobernanza en busca de la articulación de lo local con lo nacional; manifiesta que a partir de la Constitución (2008) se genera un esquema territorial donde se asignan competencias basadas en el sistema de descentralización y se busca recuperar la articulación entre la planificación y las finanzas públicas, las mismas que desde su perspectiva se encontraban desarticuladas. Considera que se busca construir una nueva gobernanza donde se recupere la planificación como una tarea fundamental, una planificación que según la Constitución debe ser descentralizada y participativa y que apunte a una equidad territorial. Así también recalca que la coordinación intersectorial y la coordinación territorial son aspectos indispensables de la gobernanza multinivel.

“La nueva gobernanza conllevaba cambios en el modelo de regulación, en el régimen de regulación, es decir en la institucionalidad” (Muñoz , La gobernanza Multinivel del desarrollo económico local:articulación local-nacioanl., 2015). Por lo que señala que en Ecuador esto se pudo dar mediante transformaciones de carácter institucional, una nueva constitución, nuevas leyes, y el rediseño de la estructura territorial del Estado ecuatoriano; también considera fundamental la elaboración de leyes como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que sumados a la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en conjunto con la



Constitución tienen al territorio como un tema central.

A decir de Muñoz (2015), la característica esencial de la gobernanza multinivel en Ecuador radica en que a diferencia de otros países se decidió aterrizar los servicios y fundamentalmente la distribución de poder a través de dos vías, vía descentralización<sup>15</sup> y vía desconcentración<sup>16</sup>, es así que la gobernanza en el Ecuador debe conciliar la dinámica territorial con la dinámica sectorial y buscar cómo en el territorio estas dos vías se complementan. Lo cual si en el papel resulta complicado de entender, en la ejercicio diario de la gobernanza su ejecución resulta aún más complicada, más aún cuando de por medio existe un componente político que condiciona esta complementariedad.

En esta investigación se aborda el estudio de la gobernanza multinivel en consideración del proceso de transformación del Estado, enmarcado en un proceso de descentralización de competencias, que trae consigo una serie de relaciones intergubernamentales, las mismas que pueden darse de manera horizontal (entre entidades del mismo nivel de gobierno) y de manera vertical (entre distintos niveles de gobierno). Por lo tanto resulta necesario conceptualizar tres elementos claves para la gobernanza multinivel en Ecuador: Estado, descentralización y coordinación intergubernamental.

---

<sup>15</sup> En descentralización, la Constitución establece niveles de gobierno y competencias para cada uno de ellos, y si se asignan competencias adicionales se deben realizar con la transferencia de recursos.

<sup>16</sup> La desconcentración como un proceso donde las competencias que no son descentralizables, como el caso de la educación y la salud, se llevan a los territorios a través de tres figuras, la figura de las zonas, la figura de los distritos y la figura de los circuitos.



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

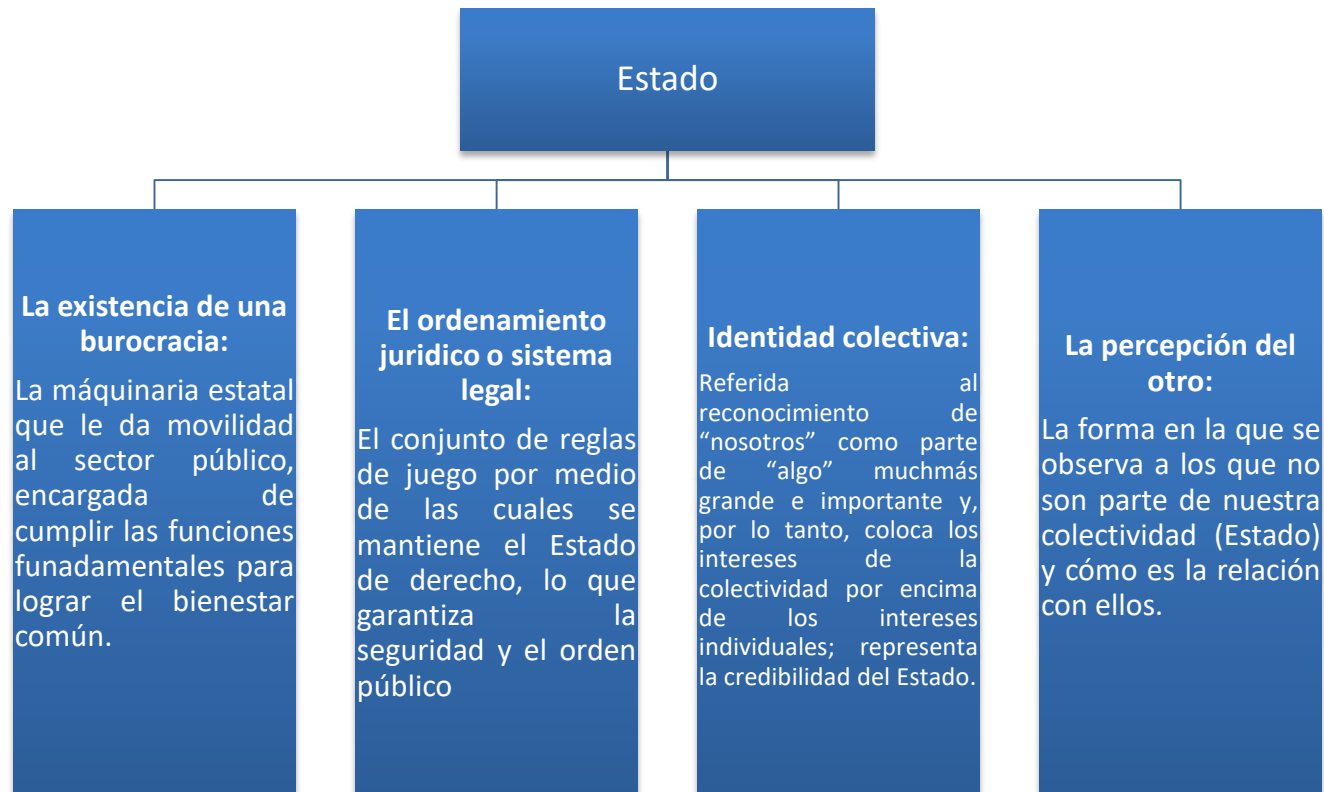
## 1.2.1 El Estado en el contexto de la gobernanza multinivel.

### 1.2.1.1 *Concepto y características.*

*El término Estado, en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado. (Ojeda Segovia, 2000)*

A decir de O'Donnell (1997), el Estado se caracteriza por:

Gráfico 4. Características del Estado.



Fuente: (O'Donell, 1997)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



A las características expuestas por O'Donnell, Williner (2015) suma dos dimensiones necesarias de destacar:

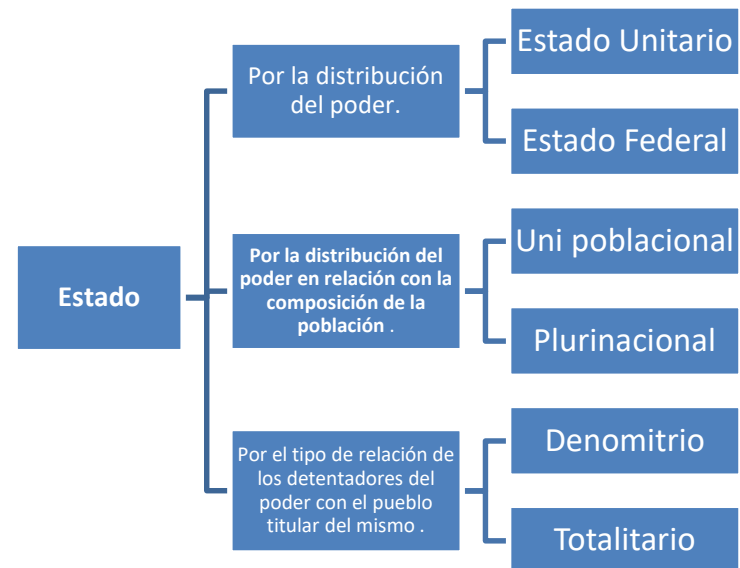
- La dimensión física, territorial.
- El poder coercitivo que tiene el Estado, a través del monopolio legítimo de la fuerza.

Con el fin de relacionar al gobierno con el concepto del Estado: “El gobierno constituye la agencia efectiva del Estado y entre los sistemas que adopta un gobierno, el que es objeto de estudio aquí es el sistema democrático, con características como la división de poderes, acceso a información, elecciones libres, Estado de derecho” (Williner, 2015)

### 1.2.1.2 Formas de Estado.

Son el resultado de las relaciones de los elementos del Estado entre sí, así tenemos:

Gráfico 5. Formas de Estado.



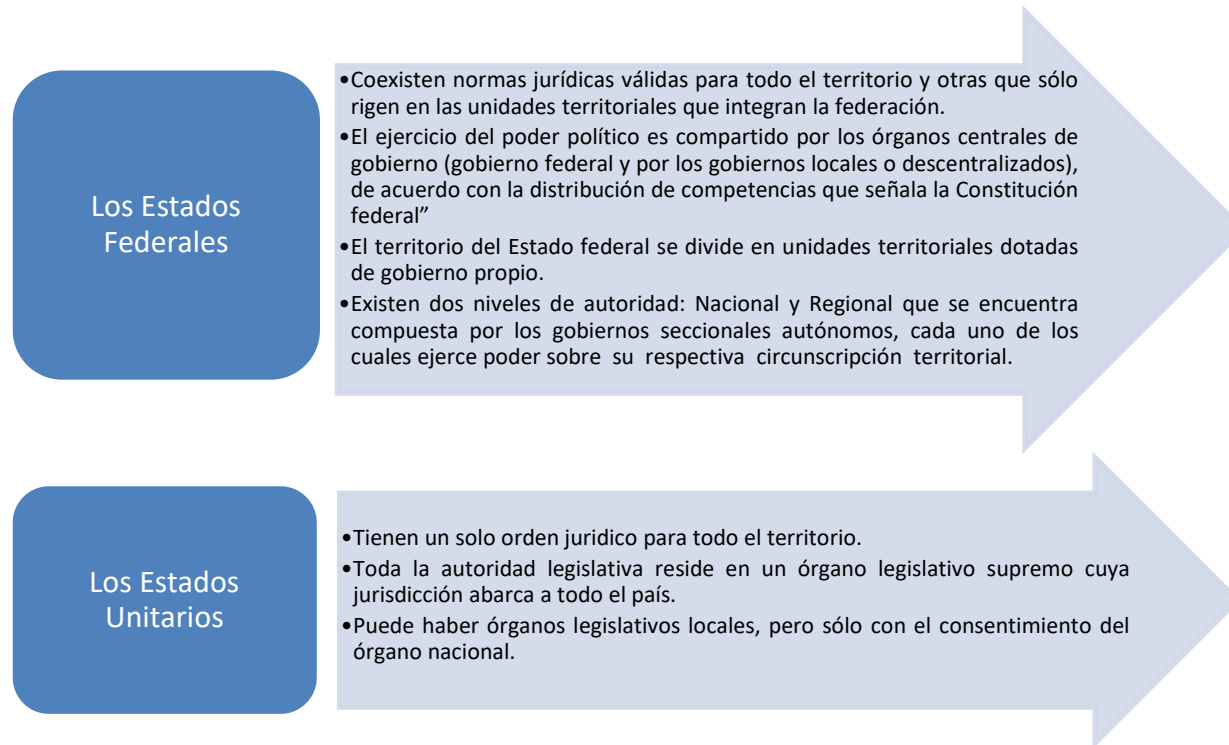
Fuente: (Ojeda Segovia, 2000)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Sobre las formas de Estado por la distribución de poder, Rodrigo Borja (1997) explica:

Gráfico 6. Formas de Estado por la distribución del poder.



Fuente: (Borja, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En los Estados Unitarios los gobiernos locales están a cargo de diferentes funciones importantes pero siguen dependiendo del gobierno central, y tienen menor grado de independencia que los gobiernos locales de los Estados federalistas que por ejemplo tienen la capacidad de ejercer autoridad sobre determinadas áreas de políticas. Más aún, en un gobierno unitario existen dos posibilidades, los gobiernos pueden ser centralizados, o descentralizados; en este segundo caso que es el caso ecuatoriano, donde el proceso de descentralización conlleva la distribución de funciones, recursos económicos y la asignación de competencias; más aún “la descentralización no lleva al autogobierno o autonomía política. Es decir, si bien los organismos de gobierno descentralizados son independientes jerárquicamente del poder central, empero, no dejan de ser responsables ante el mismo” (Salamea , 2010)

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo primero señala: “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”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008). La forma de gobernar de manera descentralizada se debe relacionar al objeto de esta investigación; es decir, la descentralización como elemento clave de la gobernanza multinivel y del reparto del poder entre los diferentes niveles de gobierno.



### 1.2.2 La descentralización característica esencial de la gobernanza multinivel en el Ecuador.

Massiris (2012) concibe a la descentralización como un instrumento de la gestión territorial, así también como política territorial, entendiendo a las políticas territoriales como políticas públicas que en su acepción incorporan al territorio, y la define de la siguiente manera:

La descentralización territorial consiste en la redistribución del poder entre el gobierno central y las entidades territoriales con el propósito de mejorar la eficacia del Estado y reforzar la participación de las entidades territoriales subnacionales en la gestión pública, especialmente en programas sociales y la provisión de servicios públicos. (Massiris, 2012)

Es así que Massiris (2012) considera que las políticas descentralizadoras en los países de América Latina se han basado en dos estrategias articuladoras:

- El ordenamiento de los niveles territoriales de gobierno y gestión pública, basado en la división territorial del Estado; en América Latina caracterizada por una organización político administrativa con tres instancias: nacional, intermedia y local<sup>17</sup>.
- Como segunda estrategia se manifiesta la descentralización política, administrativa y fiscal<sup>18</sup>.

Massiris (2012) concluye que no se observan avances significativos en torno a los aspectos esenciales de la descentralización, resalta la resistencia de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales

---

<sup>17</sup> En el caso Ecuatoriano la organización política administrativa comprende: regiones, provincias, cantones, parroquias rurales.

<sup>18</sup> En descentralización política se rescata la elección de Alcaldes mediante la elección popular y democrática en la mayoría de sus países; la descentralización administrativa se destaca las experiencias en traspaso de competencias de Chile, Colombia, Argentina y Nicaragua; y para el caso de la descentralización fiscal, no se ha dado de una manera coherente con respecto a la descentralización de competencias, especialmente en los ámbitos locales (Municipios).





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

y locales, manteniéndose la dependencia económica de estos, viéndose así afectada su autonomía en la gestión del desarrollo, con lo cual se mantiene el centralismo asfixiante en la mayoría de los países latinoamericanos.

De acuerdo con Molina Morte, la descentralización en el Ecuador es un tema que se debate desde los años noventa, época que Ecuador, como Estado unitario, empezó un proceso de descentralización, con una visión de modernización del Estado. Esto se pudo aplicar a través de una serie de leyes de carácter político, fiscal y administrativo. Finalmente el modelo de descentralización se consagró en la Constitución de 1998, donde ya se bosquejó un modelo de relaciones intergubernamentales. Luego con la llegada de Rafael Correa en el año 2006, y con la aprobación de la nueva Constitución del 2008, que establece un nuevo papel del Estado, con un importante rol en las políticas económicas y sociales. “La descentralización surge como una estrategia para impulsar el desarrollo equitativo de todo el territorio nacional y se inicia un proceso que configura una normatividad distinta a la que se había realizado en los años noventa”. (Molina Morte, 2015). Esta nueva normativa tiene el objetivo de buscar de establecer un proceso más organizado, leyes más claras y un diseño de competencias asignadas a distintos niveles territoriales.

Los procesos de descentralización no son solo un marco para analizar las atribuciones políticas, fiscales y administrativas hacia los gobiernos subnacionales, sino también son un marco para explorar la coordinación intergubernamental. De qué forma se articulan estas relaciones, mediante qué canales se establecen y en qué medida consiguen generar un equilibrio de poderes entre niveles, son aspectos clave para entender la lógica de la descentralización en un país, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos. (Molina Morte, 2015)



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

Es así que, Molina Morte pone especial atención a las relaciones intergubernamentales, las que determinan la manera de distribuir el poder, a través de asignación de competencias y sus correspondientes asignaciones fiscales; lo que podría determinar que si detrás del discurso positivo de la descentralización, existe un proceso oculto de re-centralización, que a decir de Eaton (2011, 2013) es una opción política que puede ser utilizada por los presidentes para controlar a los gobiernos subnacionales opositores, disminuir su autonomía y por ende disminuir su capacidad de conflicto.

Las gobernanza multinivel requiere mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles territoriales, la distribución de competencias administrativas a los niveles de gobierno generan la necesidad de espacios de coordinación y articulación, para que la competencia cumpla todo el ciclo de una política pública. La legislación ecuatoriana en varios artículos dispone sobre la obligación de los diferentes niveles de gobierno a articularse y trabajar coordinadamente; más aún, la misma legislación no establece un mecanismo explícito para el efecto.

#### *1.2.2.1 Marco Legal de la Descentralización en el Ecuador.*

Desde la aprobación de la Constitución del Ecuador del año 2008, se han generado varios cambios en el modelo de descentralización en relación al existente en los años noventa, este nuevo proceso se basa en el desarrollo de un nuevo marco normativo, modificación de la organización territorial del Estado, un proceso de transferencia de competencias y de transferencias fiscales. Se presenta en el siguiente gráfico un resumen del marco normativo referente a la descentralización en el Ecuador:



Gráfico 7. Marco Normativo de la Descentralización en el Ecuador.

### Constitución de la República del Ecuador

- Artículo 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...”*.
- El artículo 3: *“Son deberes del Estado:...6.Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”*.
- El Artículo 238: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozaran de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”*.
- El Artículo 239: *“El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”*.

### Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

- Artículo 105: *“La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*.
- El artículo 106 : Menciona que la finalidad de la descentralización es: *“impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad inter-territorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”*.

### Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

- Artículo 5: Establece los principios comunes para la aplicación del código, es así que en el numeral 6 se menciona: *“Descentralización y Desconcentración.- En el funcionamiento de los sistemas de planificación y de finanzas públicas se establecerán los mecanismos de descentralización y desconcentración pertinentes, que permitan una gestión eficiente y cercana a la población”*
- Artículo 18 señala: *“Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.- Constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno”*

Fuente: (Constitución de la República del Ecuador, 2008), (COOTAD, 2012), (COPFP, 2010)

Elaboración: Flores Urgilés, 2017



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

### *1.2.2.2 Organización territorial del Estado.*

La Constitución de la República establece la organización territorial del estado, al mismo tiempo que describe las competencias exclusivas del Estado Central y aquellas que deben ser asumidas por los diferentes niveles territoriales, los principios básicos para el sistema de transferencias fiscales, y un sistema nacional de competencias. Lo que ha decir de Molina Morte rompe un modelo de descentralización voluntaria, uno a uno, y configura una matriz de competencias para cada nivel de gobierno.

El artículo 242 de la (Constitución de la República del Ecuador, 2008), señala:

El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones, y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales, o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es el marco normativo que establece la organización político administrativa del Estado Ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferente niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera.



Tabla 2. Nivel de Organización Territorial en Ecuador.

Nivel de Organización Territorial				
Organización Territorial	Niveles de Gobierno	Regímenes Especiales de Gobierno		
Región	Gobierno Regional			
Provincias	Gobierno Provincial	Galápagos		Circunscripciones Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias
Cantones	Gobierno Municipal		Distritos Metropolitanos Autónomos	
Parroquias Rurales	Gobierno Parroquial			

Fuente: (Constitución de la República del Ecuador, 2008)  
Elaboración (Flores Urgilés, 2017)

Si bien es cierto gran parte de la organización territorial del Ecuador se mantiene con respecto a la Constitución de la República del año 1998, podemos encontrar cambios importantes, como es el caso de la introducción de las regiones y por ende un nuevo nivel de gobierno regional, que supone una modificación de la estructura del Estado. La creación de las regiones y de los distritos metropolitanos, su correspondiente procedimiento y las competencias que asumen, marcan una diferencia con respecto a los distintos niveles de gobierno. Por otro parte los municipios y las parroquias rurales se mantienen en relación a la legislación anterior, resulta importante señalar la existencia de regímenes especiales de las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, así como la creación del Consejo de Gobierno de Galápagos.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Todo lo señalado en el párrafo anterior se plasma en la normativa, más aún la realidad se torna diferente si consideramos que hasta la fecha las regiones no han sido creadas, la Constitución de la Republica estableció un plazo no mayor de 8 años para la creación de las mismas, esto se contempla en el literal 9 de la Disposición Transitoria Primera; luego, y como una forma de evitar el incumplimiento de esta disposición, la Asamblea Nacional el 03 de Diciembre del 2015 aprobó dentro de las quince enmiendas constitucionales la eliminación del plazo para la creación de las Regiones<sup>19</sup>, esta enmienda fue propuesta por Gustavo Baroja presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, quien considera que las mancomunidades son una alternativa frente a la creación de las regiones. Adicionalmente la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde se sustituye la disposición transitoria tercera, por la siguiente: *“Conclusión del proceso de regionalización.-El plazo máximo para la conformación de regiones será de 20 años...”* lo que sin duda muestra la falta de voluntad política del Gobierno Nacional frente a la conformación regiones.

En el caso de los regímenes especiales, no se ha constituido ningún distrito metropolitano de acuerdo a lo establecido en el COOTAD en su Título IV, Capítulo I, que trata sobre este particular; Molina Morte (2015) señala que actualmente solo el Distrito Metropolitano de Quito tiene esta consideración desde el año 1993 donde se aprobó la Ley Orgánica de Régimen de Distrito Metropolitano, ley que es reconocida hasta la actualidad por el COOTAD en su disposición general séptima; más aún, el Distrito Metropolitano de Quito debe concluir el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad, y consulta del

---

<sup>19</sup> La enmienda constitucional se establece en el siguiente sentido. “En la Disposición Transitoria PRIMERA, numeral 9, a continuación de la frase "regiones autónomas", sustitúyase el signo de puntuación coma (,) por el signo de punto (.) y suprimase la frase "que en ningún caso excederá de ocho años.”



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución, con lo cual podría asumir competencias que le corresponden a los gobiernos provinciales y regionales.

En el caso del régimen especial de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de igual manera no se ha constituido ninguna. “Ha habido cuatro iniciativas de municipios y parroquias rurales de las provincias amazónicas que se han presentado en la Corte Constitucional, pero han sido rechazadas por no cumplir el procedimiento adecuado”. (Molina Morte, 2015)

Si bien la normativa actual denota un cambio en la organización territorial frente a la existente en los años noventa, se observa que en la práctica no han existido políticas públicas eficientes diseñadas para fortalecer la nueva organización territorial del estado, esto se refleja en la nula creación de regiones, distritos metropolitanos, y circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias; lo que sin duda afecta el proceso de descentralización, debido a la dificultad en la asignación de competencias a los niveles de gobierno existentes.

El artículo 28 del COOTAD señala: “Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política...”

### *1.2.2.3 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados.*

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son personas jurídicas de derecho público que gobiernan en una circunscripción territorial del Ecuador.

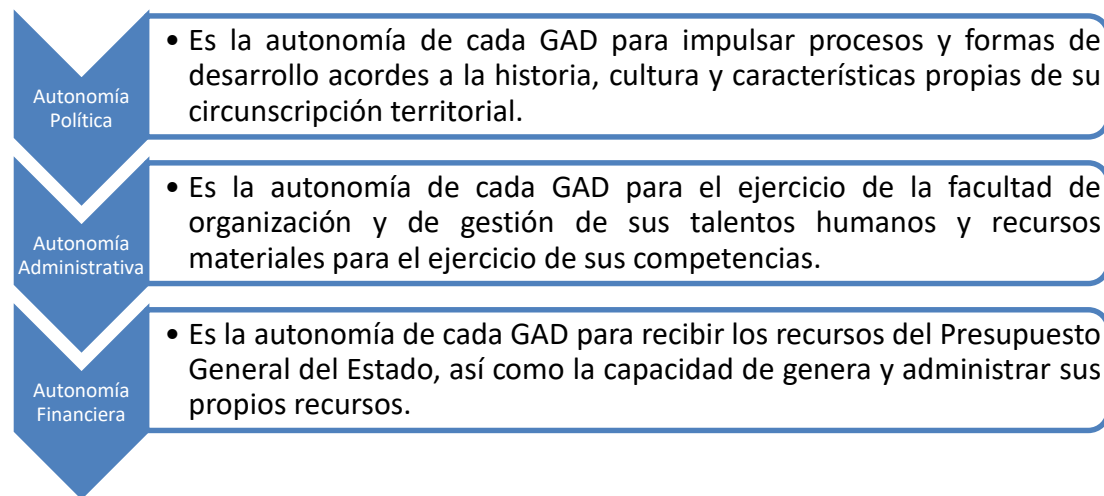


La (Constitución de la República del Ecuador, 2008), en su artículo 238 señala:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía<sup>20</sup> política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

De este artículo se destaca que la autonomía de los GAD, contempla:

Gráfico 8. Autonomía de los GAD



Fuente: (COOTAD, 2012)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

<sup>20</sup> La autonomía comprende el derecho y la capacidad efectiva de los GAD y regímenes especiales para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.





El artículo 240 de la (Constitución de la República del Ecuador, 2008), señala:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Mientras tanto que el COOTAD establece que los GAD tendrán las siguientes funciones:

- De legislación normatividad y fiscalización
- De ejecución y administración
- De participación ciudadana y control social.

Los Niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus respectivas funciones se resumen en el siguiente cuadro:



Tabla 3. Niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus funciones.

Nivel de Gobierno	Funciones
<b>GAD Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular y Coordinar entre los diferentes niveles de GAD y el gobierno central.</li> <li>• Promover el desarrollo sustentable.</li> <li>• Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión.</li> <li>• Implementar un sistema de participación ciudadana.</li> <li>• Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo y ordenamiento territorial.</li> <li>• Ejecutar competencias exclusivas y concurrentes.</li> <li>• Garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda.</li> <li>• Promover sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria.</li> <li>• Coordinar con la Policial Nacional y la sociedad la seguridad ciudadana.</li> </ul>
<b>GAD Provincial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo sustentable.</li> <li>• Implementar políticas públicas provinciales.</li> <li>• Implementar un sistema de participación ciudadana.</li> <li>• Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo y ordenamiento territorial.</li> <li>• Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes.</li> <li>• Fomentar actividades productivas y agropecuarias en Coordinación con los GAD.</li> <li>• Promover sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria</li> <li>• Actividades culturales, artísticas, deportivas y recreativas</li> <li>• Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural.</li> <li>• Coordinar con la Policial Nacional y la sociedad la seguridad ciudadana.</li> </ul>

<b>GAD Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo sustentable.</li> <li>• Implementar políticas públicas cantonales.</li> <li>• Establecer el régimen del uso del suelo urbanístico.</li> <li>• Implementar un sistema de participación ciudadana</li> <li>• Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial.</li> <li>• Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes.</li> <li>• Promover el desarrollo de la actividad turística.</li> <li>• Promover procesos de desarrollo local.</li> <li>• Implementar el desarrollo al hábitat y a la vivienda.</li> <li>• Implementar sistemas de protección integral de derechos.</li> <li>• Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental.</li> <li>• Prestar servicios de faena miento, plazas, mercados y cementerios.</li> <li>• Regular y controlar el uso del espacio público cantonal.</li> <li>• Crear y coordinarlos consejos de seguridad ciudadana.</li> <li>• Regular y controlar las construcciones.</li> <li>• Regular las actividades económicas, empresariales o profesionales.</li> <li>• Promover las culturas, artes, actividades deportivas y recreativas.</li> <li>• Crear las políticas para el manejo responsable de la fauna.</li> <li>• Proteger y conservar al patrimonio cultural.</li> </ul>
<b>GAD Parroquial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el desarrollo sustentable.</li> <li>• Implementar políticas públicas parroquiales.</li> <li>• Implementar un sistema de participación ciudadana.</li> <li>• Elaborar y ejecutar el plan parroquial de desarrollo y ordenamiento territorial.</li> <li>• Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes.</li> <li>• Vigilar la ejecución de las obras.</li> <li>• Fomentar la inversión y la economía popular y solidaria.</li> <li>• Articula los actores de la economía popular y solidaria.</li> <li>• Promover y patrocinar las artes y las actividades deportivas.</li> <li>• Prestar servicios públicos que sean delegados o descentralizados.</li> <li>• Promover sistemas de protección.</li> <li>• Coordinar obras de interés comunitario.</li> <li>• Coordinar con la Policial Nacional y la sociedad la seguridad ciudadana.</li> </ul>

Fuente: (COOTAD, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Además de los niveles de gobierno mencionados, por razones de conservación ambiental, de población y étnico culturales, se podrán constituir regímenes especiales de gobierno. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado. Son regímenes especiales:

- Distritos Metropolitanos Autónomos.
- Circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias.
- Provincia de Galápagos.

Los regímenes especiales, tendrán una amplia capacidad administrativa, es así que en el caso de los Distritos Metropolitanos Autónomos, podrán ejercer en su circunscripción territorial de manera adicional a las competencias constitucionales municipales, las competencias del nivel provincial y regional. En el caso de circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, las competencias que ejerzan serán las del nivel territorial al que pertenezcan, que podrán ser, provincial, cantonal, o parroquial. El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, es actualmente el único régimen especial constituido por temas de conservación ambiental, tiene facultades para ejercer las competencias provinciales.

#### *1.2.2.4 Sistema Nacional de Competencias.*

El Artículo 108 del (COOTAD, 2012), señala:

Sistema nacional de competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar



los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

Los principios que debe guardar el sistema nacional de competencias, son los mismos que caracterizan a la buena gobernanza, traen al recuerdo los postulados del Comité de las Regiones de la Unión Europea, lo planteado por Luis Aguilar y por Joaquín Farinos<sup>21</sup>, los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación reflejan las características que debe poseer la gobernanza multinivel.

Para entender el sistema nacional de competencias, se debe tener claridad sobre los siguientes temas: sectores, competencias y facultades. Se presenta un gráfico a continuación y luego se pasa a detallar cada tema.

Gráfico 9. Conceptos del Sistema Nacional de Competencias.



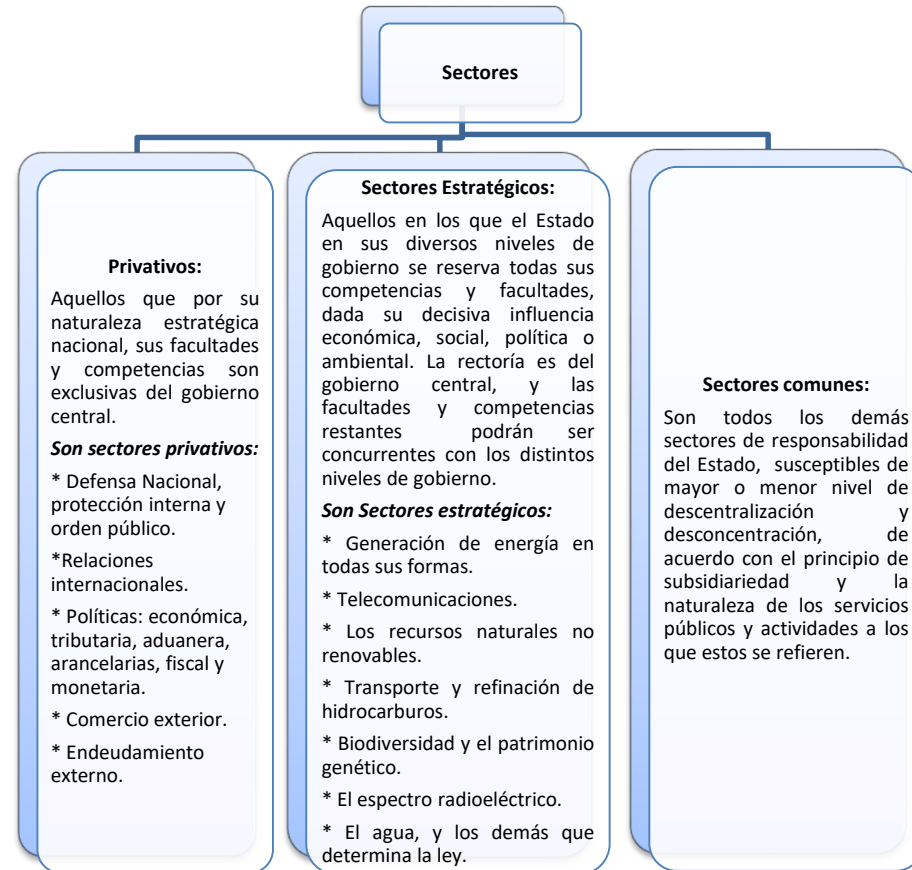
Fuente: (COOTAD, 2012)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

<sup>21</sup> Estos principios se exponen en el Capítulo X, donde se desarrolla el concepto de gobernanza, y gobernanza multinivel.

### 1.2.2.4.1 Sectores.

El artículo 109 del COOTAD señala que los sectores son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial.<sup>22</sup> Se clasifican en sectores privados, estratégicos y comunes.

Gráfico 10. Sectores.



Fuente: (COOTAD, 2012)  
Elaboración (Flores Urgilés, 2017)

<sup>22</sup> Los sistemas sectoriales pueden ser por ejemplo: salud, educación, ambiente, etc.



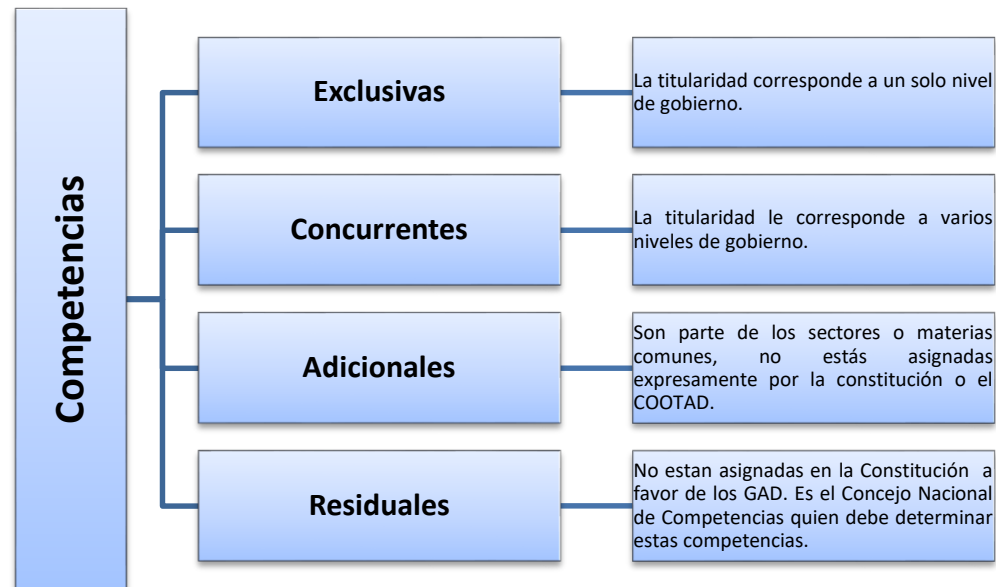
#### 1.2.2.4.2 Reparto competencial.

El actual modelo de descentralización se define en un Sistema Nacional de Competencias con carácter obligatorio, progresivo y definitivo.

- La descentralización es obligatoria, el criterio para asignar las competencias está determinado por la Constitución y el COOTAD, según sea el nivel de gobierno.
- La descentralización es un proceso progresivo, deberá concretarse paulatinamente. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben asumir de forma gradual las competencias y estas deben ser trasladadas por el gobierno central.
- La descentralización en Ecuador es definitiva, es un proceso que tiene un carácter irreversible.

El artículo 113 del (COOTAD, 2012) señala que las competencias son: *“capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.”* Las competencias pueden ser: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales.

Gráfico 11. Clasificación de competencias.



Fuente: (COOTAD, 2012)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Cordero (2013), considera que la definición de las competencias exclusivas, como aquellas cuya titularidad le corresponden a un solo nivel de gobierno de acuerdo a la constitución y a la ley, y que a la vez se establece que su gestión se puede desarrollar de una manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno, genera cierta confusión, debido a que estas competencias no siempre se gestionan de acuerdo a lo establecido en el artículo 126 del COOTAD<sup>23</sup>. Si bien Fernando Cordero tiene esta consideración, la esencia de la normativa

<sup>23</sup> COOTAD Artículo 126.- Gestión concurrente de competencias exclusivas.- El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco,



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

tiende a fortalecer principios que caracterizan a la buena gobernanza y a la gobernanza multinivel como son: concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

La (Constitución de la República del Ecuador, 2008), en su artículo 260 señala: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”. La Constitución enumera desde el artículo 262 al 267 las competencias exclusivas otorgadas a los diferentes niveles territoriales; mientras que en el COOTAD lo hace en los artículos: 32 para los gobiernos regionales, 42 para los gobiernos provinciales, 55 para los gobiernos municipales, y artículo 68 para los parroquiales. No existe una clasificación para el caso de las competencias concurrentes ni para las adicionales y residuales.

A decir de Molina Morte (2015), la exclusividad de las competencias se debe entender atendiendo a las pautas de distribución de las competencias entre los diferentes gobiernos subnacionales. Es decir son exclusivas a medida de cada facultad se ejerza de manera exclusiva en su propio territorio, pero de forma limitada, en consideración con la facultad correspondiente del nivel superior, es decir se debe articular su exclusividad. Finalmente se debe recordar que la articulaciones una de las características principales de la gobernanza multinivel.

Pauta (2013), recuerda que las competencias exclusivas son de orden constitucional, y sostiene que desde la perspectiva de la ordenación territorial, se pueden formular reflexiones excluyendo a aquellas vistas bajo el concepto de competencias horizontales o globales:

---

salvo el caso de los sectores privativos, los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Todas las competencias exclusivas de carácter sectorial otorgadas a los niveles de gobierno tienen una dimensión territorial de mayor o menor intensidad<sup>24</sup>.
- Las competencias exclusivas seleccionadas se llamarán competencias sectoriales o verticales, ya que resultan “cortadas” por las competencias horizontales o globales.
- Varias de las competencias exclusivas otorgadas al gobierno central tienen significativas dimensiones territoriales<sup>25</sup>, dicho de otro modo se trata de competencias cuya incidencia en el territorio no debe olvidarse.

En base a estas reflexiones, y con el propósito de centrar los conceptos en base a los objetivos de la presente investigación, se pasan a detallar las competencias exclusivas sectoriales que se encuentran vinculadas con la ordenación territorial y que tienen fuerte incidencia en el territorio ecuatoriano.

---

<sup>24</sup> Se trata de considerar aquellas competencias que muestran implicaciones directas en los elementos y procesos del territorio nacional. Pauta 2013.

<sup>25</sup> Por ejemplo: La defensa nacional, las áreas naturales protegidas y los recursos naturales, el manejo e desastres naturales, de puertos y aeropuertos, y a los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. Pauta 2013



Tabla 4. Competencias exclusivas del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados con fuerte incidencia en el territorio ecuatoriano.

NIVEL DE GOBIERNO	CUERPO LEGAL	ARTÍCULO	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS SECTORIALES CON FUERTES INCIDENCIAS TERRITORIALES	
Estado Central	Constitución de la República	Art. 261	Tendrá competencia exclusiva sobre:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La defensa nacional, protección interna y orden público.</li> <li>• Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.</li> <li>• El manejo de desastres naturales.</li> <li>• Los Puertos y aeropuertos.</li> <li>• Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.</li> </ul>
	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	Art. 10	Tendrá competencia exclusiva para:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir las zonas de desarrollo económico especial.</li> </ul>
Gobiernos Regionales	Constitución de la República	Art. 262	Tendrán competencias exclusivas para:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.</li> <li>• Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.</li> <li>• Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.</li> <li>• Fomentar las actividades productivas regionales.</li> <li>• Fomentar la seguridad alimentaria regional.</li> </ul>
Gobiernos Provinciales	Constitución de la República	Art. 263	Tendrán competencias exclusivas para:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.</li> <li>• Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.</li> <li>• Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.</li> <li>• Fomentar la actividad agropecuaria.</li> <li>• Fomentar las actividades productivas provinciales.</li> </ul>



<p style="text-align: center;"><b>Gobiernos Municipales</b></p>	<p style="text-align: center;">Constitución de la República</p>	<p style="text-align: center;">Art. 264</p>	<p style="text-align: center;">Tendrán competencias exclusivas para:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.</li> <li>• Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.</li> <li>• Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.</li> <li>• Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y equipamientos de salud y educación.</li> <li>• Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.</li> <li>• Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.</li> <li>• Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.</li> <li>• Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.</li> <li>• Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Gobiernos Parroquiales Rurales</b></p>	<p style="text-align: center;">Constitución de la República</p>	<p style="text-align: center;">Art. 267</p>	<p style="text-align: center;">Tendrán competencias exclusivas para:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.</li> <li>• Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.</li> <li>• Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.</li> </ul>

Fuente: (Constitución de la República del Ecuador, 2008), (COPFP, 2010) (Pauta, 2013)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

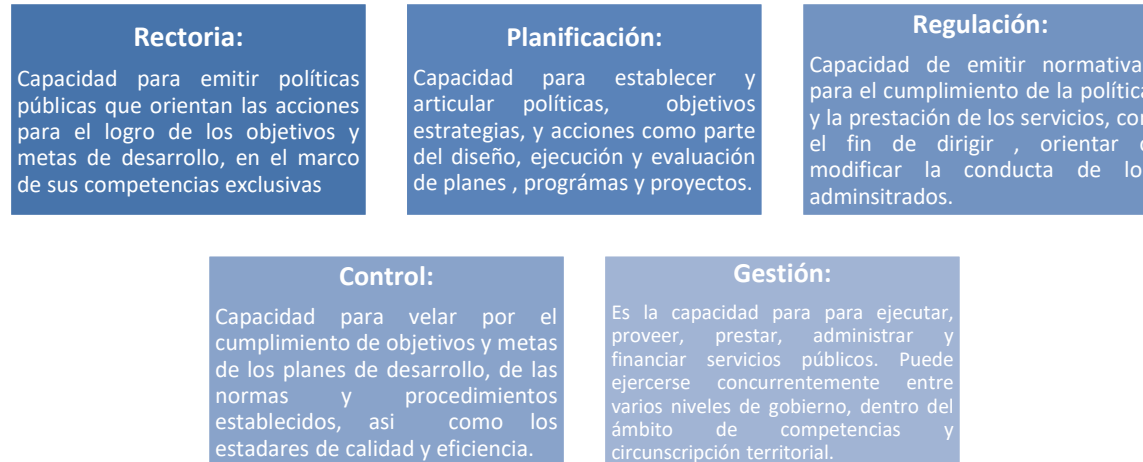


### 1.2.2.4.3 Facultades.

El artículo 116 del (COOTAD, 2012) señala en su parte pertinente:

Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión, y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente...

Gráfico 12. Facultades para el ejercicio de las competencias.



Fuente: (COOTAD, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Molina Morte (2015) plantea que la forma de distribuir las facultades, da lugar a tres escenarios diferentes, que los explica de la siguiente forma:



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Cuando todas las facultades están atribuidas a un mismo nivel de gobierno, que tiene todas las facultades de una materia y por ende una plena y excluyente disponibilidad sobre ella. Este es el caso de los sectores privativos del gobierno central, como es el caso de defensa nacional, relaciones internacionales y las políticas económica, monetaria, o de comercio exterior. Se considera en este caso que las competencias son plenas o integrales, ya que un mismo nivel de gobierno tiene todas las facultades sobre una materia o sector, y estas competencias no son descentralizables.
- Cuando todas las facultades de una materia se pueden ejercer en todos los niveles de gobierno, por lo cual cada nivel de gobierno ejerce la materia completa en su circunscripción territorial, observando y articulando su exclusividad con la facultad del nivel superior. Es decir el ejercicio de la materia es exclusiva, pero limitada.
- El último escenario se presenta cuando una materia se distribuye entre diferentes niveles de gobierno. En este caso la materia es compartida, aunque la facultad de acción de la competencia se ejerce en exclusiva. En este sentido a un nivel de gobierno le correspondería de manera exclusiva la rectoría, a otro nivel de gobierno de manera exclusiva le corresponde la planificación, y a otro la regulación, control o gestión exclusiva, pero dentro de una misma materia. En este escenario se puede observar que la ejecución de una competencia requiere la actuación conjunta de los niveles de gobierno.

Pare entender de mejor manera estos escenarios, y para profundizar el entendimiento del alcance de las facultades en los distintos niveles territoriales, se presenta como ejemplo en la siguiente tabla la competencia de riego y drenaje, sus facultades de acuerdo a cada nivel de gobierno y sus alcances.



Tabla 5. Alcance de las facultades de la competencia de riego y drenaje.

Facultad	Nivel de Gobierno	Alcance
<b>Rectoría Nacional</b>	Gobierno Central Entidad Rectora: Secretaría del Agua.	Le corresponde la definición de la política pública nacional. Ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua y Su Reglamento.</li> </ul>
<b>Rectoría Local</b>	GAD Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le corresponde emitir la política pública local en riego y drenaje. Ejemplo:</li> <li>• La ordenanza de constitución de la empresa pública de riego y drenaje de sur, expedida por el GAD Provincial de Loja</li> </ul>
<b>Planificación Nacional</b>	Gobierno Central	Al ministerio rector le corresponde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación nacional de riego, drenaje, desarrollo agrario, recursos hídricos y gestión de riesgos.</li> <li>• Agenda productiva de carácter nacional.</li> </ul>
<b>Planificación Local</b>	GAD Provincial	Le corresponde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes Locales de riego y drenaje articulados con los planes nacionales.</li> <li>• Elaborar la agenda local de competitividad, en el marco de las políticas públicas definidas por el ministerio sectorial respectivo y en articulación con los otros niveles de gobierno.</li> </ul>
<b>Regulación Nacional</b>	Gobierno Nacional.	Al ministerio rector le corresponde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emisión de normativa de ámbito nacional que permita asegurar la estandarización de los productos y servicios de riego y drenaje.</li> <li>• Establecimiento de estándares de construcción de la infraestructura de riego y drenaje.</li> <li>• Establecimiento de estructura tarifaria de los servicios públicos de riego y drenaje</li> </ul>
<b>Regulación Local</b>	GAD Provincial	Le corresponde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emisión de normativa de riego y drenaje, en el marco de la regulación nacional.</li> <li>• Emitir la normativa para la aplicación de tarifas para el servicio público de riego y drenaje, en el marco de la política tarifaria definida al efecto por el Ministerio Rector.</li> </ul>



<b>Control Nacional</b>	Gobierno Nacional	Al ministerio rector le corresponde: <ul style="list-style-type: none"><li>• Seguimiento y evaluación del plan nacional de riego y drenaje.</li><li>• Emisión de las autorizaciones de funcionamiento de la infraestructura de riego y drenaje.</li><li>• Otorgamiento de personería jurídica a las asociaciones y juntas de regantes.</li></ul>
<b>Control Local</b>	GAD Provincial	Le corresponde: <ul style="list-style-type: none"><li>• Realizar el seguimiento y evaluación de los planes y programas locales de riego y drenaje.</li><li>• Verificar el cumplimiento de la normativa provincial de riego.</li></ul>
<b>Gestión Nacional</b>	Gobierno Central	Le corresponde al Ministerio Rector: <ul style="list-style-type: none"><li>• Construcción, operación y mantenimiento de riego multipropósito, binacionales, y transitoriamente de los interprovinciales.</li><li>• Tecnificación del riego parcelario, a través de mecanismos de presurización de riego y drenaje para el desarrollo agrario integral.</li><li>• Diseño de programas de investigación y desarrollo para el fomento agrícola.</li></ul>
<b>Gobierno Local</b>	Gobierno Provincial	Le corresponde: <ul style="list-style-type: none"><li>• Ejercicio de actividades de gestión en los diferentes sistemas de riego y drenaje en función de los modelos de gestión según los tipos de sistema: 1) riego público no transferidos a los usuarios y sistemas públicos de gestión provincial; 2) riego públicos transferidos a las juntas y asociaciones de regantes y sistemas públicos comunitarios; 3) riego comunitario; 4) riego individual o asociativo; 5) públicos de drenaje.</li></ul>

Fuente: (Consejo Nacional de Competencias., 2011)

Elaboración: Propia

Como se observa el gobierno nacional y el gobierno provincial comparten el ejercicio de todas las facultades de la competencia de riego y drenaje, pero cada uno de ellos en el ámbito de su circunscripción territorial; el ejercicio de estas facultades sin duda requiere la coordinación y articulación entre el gobierno central, el gobierno provincial e incluso otros niveles de gobierno.



De igual manera retomando los escenarios presentados por Molina Morte (2015), se requiere en cada uno de ellos la coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno que permitan una ejecución efectiva de las diferentes competencias. Inclusive en el primer escenario, donde si bien todas las facultades de una determinada competencia son exclusivas del gobierno central, esto no deslinda la responsabilidad de coordinación y articulación de los diferentes niveles de gobierno, ya que el ejercicio de las facultades de una competencia, podrían afectar el ejercicio de una diferente. Por ejemplo, en el caso de la competencia exclusiva del gobierno central sobre los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; podría contraponerse con competencias provinciales como la de gestión ambiental provincial o la de planificación, construcción, operación y mantenimiento de sistemas de riego.

Por todo lo expuesto, resulta fundamental entender a la coordinación ligada principalmente a las relaciones entre distintos niveles de gobierno, las mismas que se dan en el ejercicio de las facultades asignadas a cada uno de ellos; para lo cual es preciso conocer los distintos modelos de relaciones intergubernamentales y hacer un análisis sobre cuál de ellos se asemeja a la realidad de la gobernanza en Ecuador.

El siguiente capítulo presenta los elementos conceptuales de la coordinación intergubernamental, y hace un análisis de los mecanismos e instancias que se encuentran presentes en la legislación, y que caracterizan a la gobernanza multinivel en Ecuador.





UNIVERSIDAD DE CUENCA

## 2 LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL.

### 2.1 Revisión conceptual de la coordinación.

En el contexto de la gobernanza multinivel, “la interdependencia gubernamental o administrativa, no es opcional, sino una consecuencia de la evolución de los sistemas políticos” (Montabes Pereira & Rosado Rodríguez, 2005), es así que conceptos como la coordinación y cooperación intergubernamental cobran relevancia.

Previo a entrar en el análisis específico, es preciso señalar algunos conceptos claves relacionados a la coordinación intergubernamental, que ayudaran a facilitar su comprensión, términos que no son excluyentes unos de otros, sino más bien por lo contrario pueden ser complementarios. Se tratan de estrategias de acoplamiento organizacional, cada una de ellas con sus características propias, que se detallan a continuación.



Tabla 6. Estrategias de acoplamiento organizacional

Interacción	Cooperación	Colaboración	Coordinación
<ul style="list-style-type: none"><li>• Procesos de dar y recibir información. Es el más informal de los acoplamientos organizacionales y se puede utilizar fácilmente. Refleja un nivel inicial de confianza y de compromisos entre las instituciones. Esta interacción se utiliza para conseguir la información requerida sólo mientras sea necesario. La anulación de la interacción es relativamente sencilla en comparación con otras estrategias de trabajo conjunto.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proceso por el cual dos o más organizaciones (o individuos) intercambian información y modifican sus actividades para obtener un beneficio mutuo o alcanzar un propósito común. Una relación cooperativa exige que la información sea compartida pero la autoridad es conservada por cada organización. la cooperación requiere más compromiso organizacional que la interacción.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proceso a través del cual diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución que cada uno de ellos tiene desde su perspectiva individual, con ello logran superar una visión parcial o limitada del problema y de esta manera obtienen la solución óptima de acuerdo con los recursos disponibles.</li><li>• Este proceso tiene tres fases: definición del problema, formulación de alternativas de solución e implementación.</li><li>• El término colaboración infiere una relación más formal que la cooperación y requiere un mayor nivel de compromiso.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proceso donde se crean o usan reglas de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo</li><li>• La colaboración y la coordinación se diferencian por el grado de formalización de los acoplamientos organizacionales, montos de los recursos involucrados y tipo de metas enfatizadas.</li><li>• La coordinación es más formal que la colaboración.</li></ul>

Fuente: (Navarro , 2012) (Gray, 1989), (Mulford & Rogers, 1982)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

La información expuesta en la tabla 6, presenta a las estrategias de acoplamiento organizacional en un proceso incremental relacionado al grado de compromiso y formalización. Navarro (2012) plantea el análisis de las mismas en función de las siguientes variables: actores, grado de formalización, recursos, mecanismos de control y organización, y metas planteadas en conjunto; lo que se expresa en la tabla 7, la cual no tiene el



objetivo de realizar una comparación estricta de las estrategias, ya que como se explicó antes no son excluyentes, por lo contrario son complementarias y se presentan como propuestas de trabajo conjunto encaminadas a conseguir un objetivo y el bien colectivo.

Tabla 7. Escala de coordinación.

Dimensión	Interacción	Cooperación	Colaboración	Coordinación
<b>Actores</b>	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa.	Descentralizado e independiente pero con ciertas limitaciones a la autonomía.	Descentralizado e independiente pero con ciertas limitaciones a la autonomía.	Toma de decisiones descentralizada pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía.
<b>Formalización</b>	Reglas no formales.	Reglas formales, pero escasas.	Reglas formales y negociadas.	Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas.
<b>Recursos</b>	Se utilizan recursos propios y no se comparten.	Recursos mínimos compartidos.	Mediano nivel de recursos compartidos.	Alto nivel de recursos compartidos.
<b>Mecanismo de organización/ toma de decisiones</b>	Puede o no recaer en una sola unidad administrativa.	Descentralizado e independiente pero con ciertas limitaciones a la autonomía.	Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía.	Toma de decisiones descentralizada pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía.
<b>Mecanismos de control</b>	Reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales.	Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos.	Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta.	Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo.
<b>Metas</b>	Difusas individuales.	Metas colectivas pero difusas.	Metas colectivas y concretas.	Fuerte énfasis en metas concretas y conjuntas.

Fuente y elaboración: (Navarro , 2012)



Si bien, como se ha visto hasta ahora, “la coordinación tiene un alto componente técnico y administrativo, para algunos autores también es una función esencialmente política”. (Lerda, Acquatella, & Gómez, 2003), desde este punto de vista la coordinación no se reduce a compatibilizar las acciones gubernamentales, planes o programas, con el fin único de evitar duplicidades, sino que *“se trata de coordinar los programas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo”* (Garnier, 2000), es decir coordinar con un sentido estratégico, en búsqueda de acción pública en su conjunto y no únicamente de manera sectorial o institucional, este proceso estratégico a decir de Garnier, es un proceso eminentemente político.

Cuando se revisa el concepto de coordinación, los estudios que la analizan directa o indirectamente tienen una concordancia, que se manifiesta en la dificultad de conceptualizarla y de determinar su alcance. Montabes & Rosado (2005) señalan que el enfoque jurídico a través del derecho administrativo conciben a la coordinación como la técnica jurídica de articulación de las relaciones administrativas, en el sentido expreso de la asimetría y de la subordinación; mientras que desde las ciencias políticas, el concepto se amplía, como un principio básico para lograr un equilibrio de un sistema tendiente a la descentralización territorial, que se manifiesta a través de las relaciones intergubernamentales.

## 2.2 Ámbitos de la coordinación.

Los aspectos organizacionales de la coordinación han sido estudiados por distintos autores, bajo una división de tres ámbitos de acción: macro, intermedio o meso (donde se ubica la coordinación intergubernamental) y micro. Los cuales se presentan en la siguiente tabla:



Tabla 8. Ámbitos de la coordinación.

Nivel		Factores estimulantes	Actores involucrados.	Tipos de articulación.
<b>Macro:</b> Estudio de las relaciones inter – organizacionales.	Internacional	Intercambio de recursos entre países para conseguir un beneficio mutuo.	Representantes de los países y de organismos internacionales.	Acuerdos de cooperación o entendimiento
	Nacional	Contar con un mecanismo interno para concertar una política pública específica.	Representantes del gobierno nacional y de gobiernos subnacionales.	Sistemas nacionales con unidades centrales de coordinación.
<b>Meso:</b> Incluye las estructuras de articulación entre sectores específicos de actividad o entre ámbitos de gobierno.	Intergubernamental	Armonizar las actividades de las agencias centrales y descentralizadas de los diferentes ámbitos de gobierno.	Representantes del gobierno nacional y de gobiernos subnacionales	Convenios de coordinación y relaciones de carácter horizontal
	Intersectorial	La integración de diferentes sectores para la solución de problemas multifactoriales.	Diferentes secretarías y/o ministerios de Estado.	Programas de coordinación intersectorial.
<b>Micro:</b> Agentes individuales integrados al interior de las organizaciones.	Sectorial	Articular las acciones de las diferentes unidades integradas a un sector específico.	Un ministerio o secretaria de Estado encargada de un sector y los otros actores inmersos dentro del mismo sector (direcciones de área).	Estructuras orgánicas, normativas, funcionales y jerárquicas.
	Intra-organizacional.	Ajustar las actividades de las diferentes unidades de una organización a la consecución de metas y objetivos comunes	Personal directivo y operativo dentro de una organización.	Relaciones verticales y jerárquicas.

Fuente: (Beuselinck & Verhoest, 2005)

Elaboración: (Navarro , 2012)



En el contexto de esta investigación, Navarro (2012) señala que en el ámbito meso se encuentra la coordinación intergubernamental, estrategia que se visto influenciada por la serie de cambios que se han dado en el campo de la gestión pública, de manera especial por la descentralización, tema que se abordó ya en este capítulo; además influye en esta estrategia, el importante rol que han jugado los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos, y el diseño de estrategias para asociarlos a los esfuerzos de desarrollo local de una manera coordinada.

Es importante señalar que el esfuerzo que hace Navarro para caracterizar los ámbitos de la coordinación, se lo hace bajo el ámbito de un Estado Federal como lo es el Estado Mexicano, por lo cual pone especial énfasis en las relaciones de las agencias centrales y descentralizadas, así como a las relaciones entre organizaciones dentro de un mismo ámbito de gobierno, lo que asemeja a la coordinación intersectorial; para el caso ecuatoriano, caracterizado por ser un Estado unitario que se gobierna de una manera descentralizada, el análisis se debe enfocar en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: central, regional, provincial, cantonal, y parroquial; lo que Wrigth (1997) conceptualiza como relaciones intergubernamentales (RIG), que el en siguiente punto se definen a detalle.

### **2.3 Relaciones intergubernamentales.**

Es preciso realizar un abordaje conceptual de las relaciones intergubernamentales (RIG) como un enfoque complementario al de la gobernanza multinivel, Zapata (2013) sostiene que por un lado las RIG estudian las relaciones intergubernamentales desde un enfoque institucional, mientras que la gobernanza multinivel lo hace en atención a la manera de como los actores van forjando estas relaciones, de una manera más informal, y



restando atención a los marcos jurídicos e institucionales impuestos desde arriba.

Autores representativos como Wright (1997), Méndez (1997) y Jordana (2002), sostienen que el enfoque teórico de las relaciones intergubernamentales, permiten comprender las relaciones entre niveles de gobierno desde una tendencia institucional, donde se estudia aspectos como: competencias, normatividad, burocracia, e instrumentos gubernamentales formales e informales que se implementan en dicho relacionamiento, pero en su gran mayoría se trata de instrumentos formales y regulados; mientras que la gobernanza multinivel complementa estas relaciones de manera más flexible, y amplía el espectro a procesos más informales y no regulados.

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG)<sup>26</sup> son definidas como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandia , 2002)

Para Deil Wright la definición más adecuada del concepto RIG es la propuesta por W. Anderson “... un conjunto importante de actividades o interacciones que suceden entre todo tipo de unidades gubernamentales o niveles dentro de un sistema...” (Wright, 1997). El aporte más importante de Anderson sería referente a las características que presentaban las RIG, pero luego Wright profundizaría sobre estas características; manteniendo su vigencia dentro de los estudios gubernamentales.

---

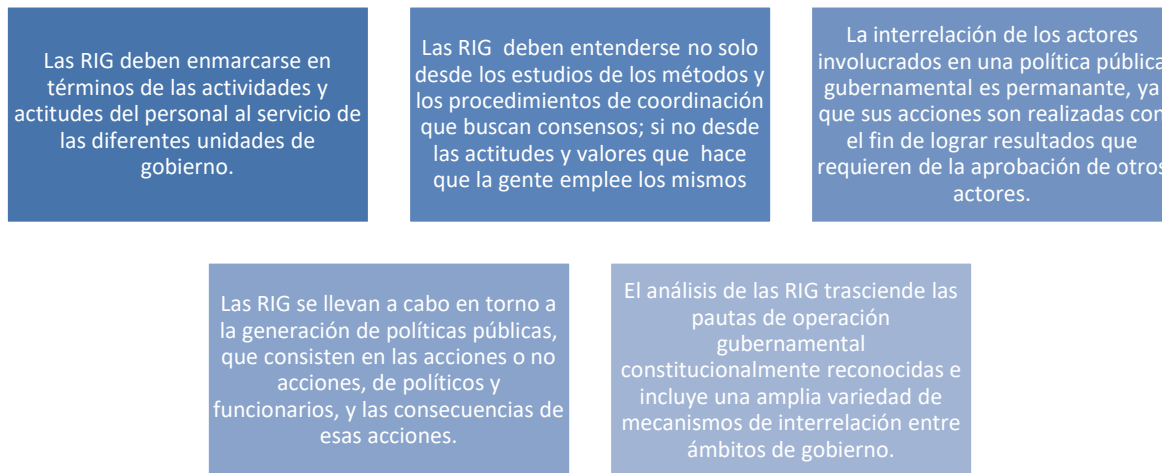
<sup>26</sup> Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) surgieron en Estados Unidos en la década de 1930, particularmente con la llegada del New Deal del gobierno de Roosevelt. Aunque el término se empezó a utilizar desde 1937 –en un artículo de Clyde F. Snider- no fue hasta 1964 que se publicó una obra de W. Brooke Graves donde daba cuenta de su origen, desarrollo histórico y estado del arte. En el contexto latinoamericano, las RIG se dieron a conocer por medio de la obra de Deil S. Wright titulada Para entender las relaciones intergubernamentales, cuya primera edición en español se publicó en 1997, diecinueve años después de la primera edición en inglés.



...las RIG se centran en los aspectos y desafíos funcionales de la puesta en marcha de una política pública a través de las diferentes capas de gobierno. Las RIG tienen que ver con ese conjunto complejo de interacciones que determina las responsabilidades y áreas de influencia de cada nivel del gobierno en una política pública. Por esta razón, el análisis de las RIG llega a ser importante donde hay programas con un componente intergubernamental. Las RIG reflejan cómo un sistema organizacional se adapta, encontrando soluciones funcionales a los desafíos de la reasignación de tareas y facultades. El análisis de las RIG, por lo tanto, ayuda a anticipar cómo los cambios en el sistema político-administrativo afectarán la puesta en marcha de programas públicos. (Navarro, 2013)

Wright (1997), señala que las características más importantes de las RIG, son las siguientes:

Gráfico 13. Características principales de las relaciones intergubernamentales RIG.



Fuente: (Wright, 1997), (Navarro, 2013)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)





Navarro (2013), sobre la última característica de las RIG, advierte que la imprecisión con la que las constituciones definen las facultades de cada nivel de gobierno, conlleva a que mucha de la asignación real de responsabilidades frente a una política pública, evolucione con el tiempo y de acuerdo con las circunstancias que contextualizan dicha política.

Luego del abordaje conceptual que se ha realizado sobre la coordinación intergubernamental, y las relaciones intergubernamentales como elemento clave de esta, es importante analizar los modelos de coordinación intergubernamental que Wright (1997) propone, y que se detallan en el siguiente punto.

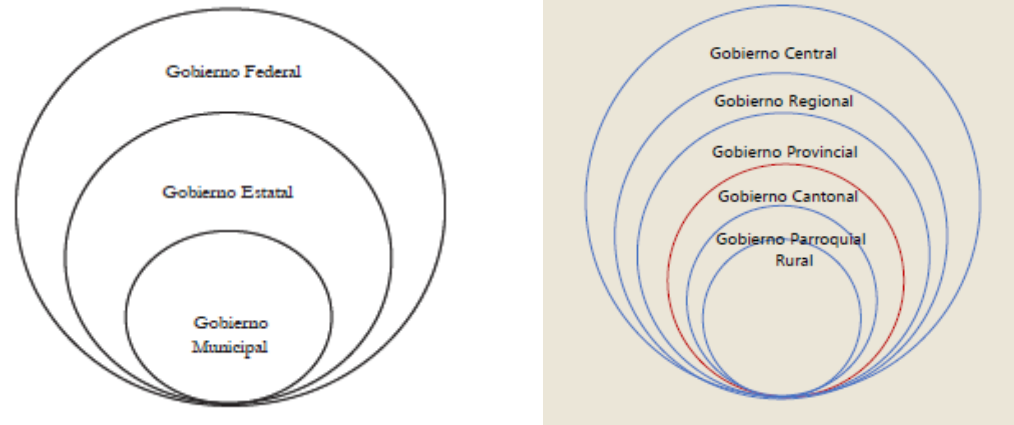
## **2.4 Modelos de coordinación intergubernamental.**

Wright (1997) propone tres diferentes modelos para analizar los procesos de coordinación intergubernamental: El modelo de autoridad inclusiva, el modelo de autoridad coordinada y el modelo de autoridad trasladada.

### **2.4.1 Modelo de autoridad inclusiva.**

Se caracteriza por las relaciones dependientes y jerárquicas, donde la pauta de autoridad generalmente va desde arriba hacia abajo, es decir el nivel inferior depende del nivel intermedio y este del nivel nacional, donde el mayor tomador de decisiones resulta ser el gobierno nacional, y los gobiernos subnacionales son los operadores de las políticas públicas. “A la pregunta de quién gobierna, este modelo nos da una respuesta inequívoca: el gobierno nacional” (Wright, 1997)

Gráfico 14. Modelo de autoridad inclusiva.



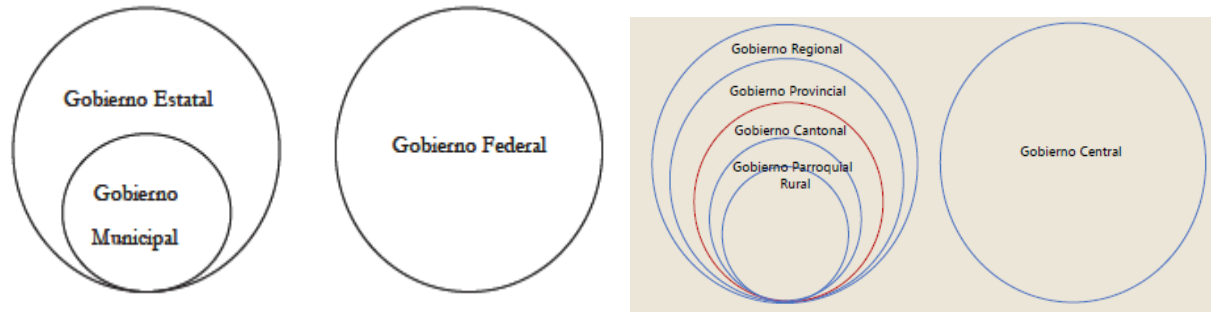
Fuente: (Wright, 1997) (Vivanco , 2017)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

#### 2.4.2 Modelo de autoridad coordinada.

Según Wright (1997), este modelo se caracteriza por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. “El nivel local, por definición, está dentro del nivel intermedio debido a la dependencia que establece con este”. (Zapata, 2013)

Gráfico 15. Modelo de autoridad coordinada.



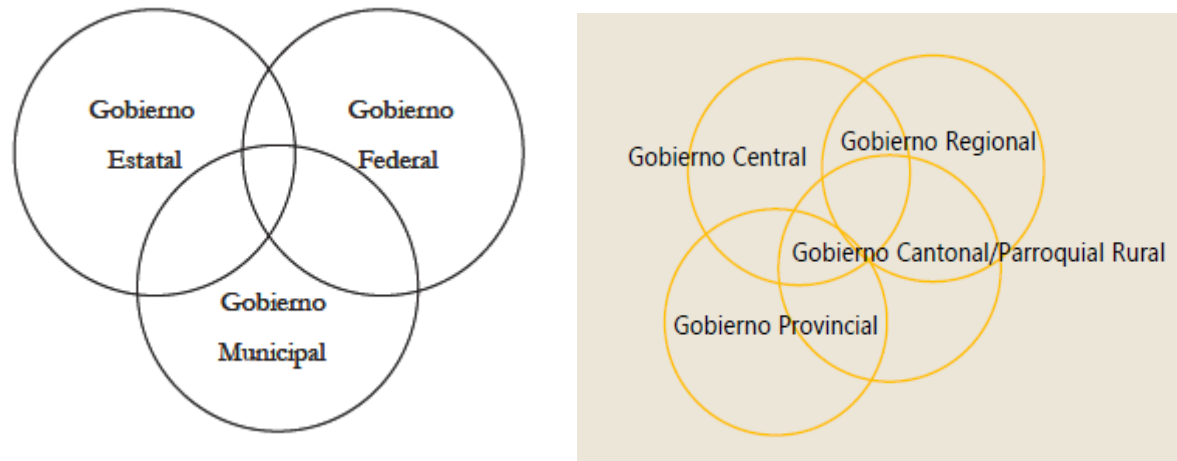
Fuente: (Wright, 1997) (Vivanco, 2017)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

### 2.4.3 Modelo de autoridad traslapada.

“Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real” (Navarro, 2013), En este modelo existen operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea del nivel de gobierno nacional, intermedio y local. Wright (1997) considera que existe autonomía para las decisiones que le competen a un determinado nivel de gobierno, y limitaciones de poder por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones.

Gráfico 16. Modelo de autoridad traslapada.



Fuente: (Wright, 1997) (Vivanco , 2017)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

El modelo de autoridad traslapada o superpuesta, sería en el papel el que más se asemeja al modelo de coordinación intergubernamental ecuatoriano, esto en función del modelo de descentralización del Estado ecuatoriano, de la asignación de competencias a los niveles de gobierno subnacionales y las sus correspondientes asignaciones fiscales; más aún, es importante traer a mención lo que sostiene Molina Morte (2015), quien advierte que las relaciones de coordinación en Ecuador se asemejan al modelo de autoridad inclusiva que plantea Wright (1997) con algunas modificaciones.

Gráfico 17. Modelo de autoridad inclusiva - Ecuador.



Fuente: (Molina Morte, 2015)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

En nuestro país a decir de Molina, el gobierno central aplica su autoridad sobre los gobiernos locales (provincias y municipios), estos gobiernos locales son dependientes del gobierno central tanto para la implementación de competencias, tanto para las asignaciones fiscales; las parroquias rurales por su parte tienen un doble grado de dependencia, por un lado con las provincias y por el otro de los municipios, esto debido a que sus funciones en gran parte son subsidiarias de estos niveles.

“Los escasos avances en los instrumentos intergubernamentales han estado caracterizados por el establecimiento de mecanismos de coordinación y control intergubernamental, basados en la jerarquía antes que en el consenso y la cooperación interterritorial” (Molina Morte, 2015)

Bajo este modelo, el gobierno central aparece como el nivel superior de las relaciones gubernamentales, y



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

las provincias y municipios aparecen en un mismo nivel, el nivel local, debido a que según Molina Morte, las provincias no ejercen un nivel intermedio, y que no existen relaciones entre gobiernos provinciales y gobiernos municipales, por lo que afirma que las experiencias de coordinación y articulación entre gobiernos subnacionales son muy limitadas. Esto conlleva a un modelo donde el gobierno central adopta las decisiones y los gobiernos subnacionales con un limitado nivel de autonomía, se convierten en básicamente en meras extensiones administrativas del gobierno central.

## **2.5 Dimensiones de la coordinación intergubernamental.**

La coordinación intergubernamental se desarrolla mediante un proceso dinámico que se ve reflejado en dos dimensiones: una dimensión vertical expresada en las relaciones de coordinación entre distintos niveles de gobierno, desde lo local hasta lo nacional; y una dimensión horizontal que se basa en las relaciones entre actores correspondientes a una misma escala territorial.

El concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno...involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas...La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (estado-estado; municipio, etc.). El concepto se refiere entonces a relaciones o incluso asociaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etcétera. (Wright, 1997)



Estas dimensiones no diluyen de ninguna manera la responsabilidad política, sino que, por el contrario, y como señala el Comité de las Regiones (2009), si los mecanismos e instrumentos son pertinentes y se aplican de forma correcta, favorecen el sentimiento de participación en las decisiones y la aplicación común.

## 2.6 Mecanismos coordinación intergubernamental en Ecuador.

Los mecanismos de coordinación intergubernamental, son instrumentos de consenso utilizados para obtener beneficios por cada uno de los niveles de gobierno, que a través de relaciones intergubernamentales formales o informales buscan la consecución de objetivos compartidos.

La coordinación se establece como un principio normativo en el COOTAD<sup>27</sup>, de hecho la necesidad de articulación, colaboración, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y otras formas de relación intergubernamental son señalados en varias ocasiones a lo largo de este cuerpo normativo, que desataca la necesidad de que los diferentes niveles de gobierno se coordinen para implementar las políticas públicas y ejercer sus facultades en el ámbito competencial; más aún, a lo largo del articulado no se determina de forma específica un mecanismo explícito para establecer esta coordinación. “Se apela a acordar mecanismos de cooperación voluntaria que, de manera difusa, se encuentran repartidos en la normativa mediante la formulación de proyectos, suscripción de convenios, conformación de mancomunidades y consorcios, intercambio de capacidades, asistencias o delegaciones” (Molina Morte, 2015)

---

<sup>27</sup> Art 3: “...se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, y ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos”



Tabla 9. Mecanismos de coordinación intergubernamental.

Mecanismo	Detalle.
Mancomunidades	<ul style="list-style-type: none"><li>• Todos los niveles de los GAD podrán formar mancomunidades con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. COOTAD, Art 285.</li></ul>
Consortios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más GAD del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre GAD de distintos niveles se denominarán consortios. COOTAD, Art 285.</li></ul>
Convenios de cogestión de obras.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Para ejecutar obras públicas que permitan dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes, dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras.</li><li>• Los convenios establecerán los términos de coparticipación de cada una de las partes, el financiamiento de la obra, las especificaciones técnicas y la modalidad de fiscalización y control social. COOTAD, Art 285.</li></ul>
Convenios de delegación.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Todos los niveles de gobierno podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de aquellas.</li><li>• Esta delegación requerirá acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo.</li><li>• Para esta delegación las partes suscribirán un convenio que contenga los compromisos y condiciones para la gestión de la competencia. COOTAD, Art 285.</li></ul>

Fuente: (COOTAD, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Respecto a lo manifestado, resulta un desafío para la gobernanza multinivel en el Ecuador, establecer mecanismos claros de coordinación intergubernamental, ya que si bien en la legislación ecuatoriana la necesidad de coordinar se menciona en un sinnúmero de ocasiones, en la práctica son escasos los mecanismos establecidos para el efecto. Molina Morte (2015) destaca también que el Plan Nacional de Descentralización menciona lo fundamental que resulta la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, para alcanzar los objetivos del desarrollo planteados en la Constitución de la República, al mismo tiempo reconoce que en el país existe una débil cultura de política de colaboración y trabajo en conjunto, donde los espacios de convivencia son escasos, y los intereses político-partidistas y particulares prevalecen sobre la toma de decisiones colectivas.

Sin embargo de lo expuesto, la legislación ecuatoriana establece instancias de planificación que tienen un carácter multinivel, intergubernamental y que facilitan en cierto grado el proceso de coordinación, se detallan en el siguiente punto.

### 2.6.1 Instancias de coordinación contempladas en el SNDPP.

Las instancias de coordinación intergubernamental, se establecen en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP); el cual tiene como uno de sus objetivos, generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno. Las entidades que lo conforman son: el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, y de manera adicional otras instancias; entre las cuales a continuación se detallan las que por sus características se encuadran como instancias de coordinación:



Tabla 10. Instancias de Coordinación presentes en el SNDPP.

Instancia	Definición
El Consejo Nacional de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es el organismo superior del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.</li> <li>• Dentro de sus funciones, se encuentra el conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>• Su objetivo es garantizar el enfoque intersectorial y territorial de la política pública.</li> <li>• Está conformado por el Presidente/a de la República, cuatro delegados de los gobiernos autónomos descentralizados (uno por cada nivel territorial), siete delegados de la función ejecutiva, el Secretario de Planificación y Desarrollo, cuatro representantes de la sociedad civil, y el presidente/a del Consejo de Educación Superior.</li> </ul>
Consejos Regional Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se conforman en cumplimiento del artículo 100 de la Constitución de la República, que dispone que en todos los niveles de gobierno se deben conformar instancias de participación.</li> </ul>
Consejo Provincial de Planificación <sup>28</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sus funciones principales son: la participación en la formulación de planes y emisión de resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, y el velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo, entre otras.</li> </ul>
Consejo Cantonal de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Están conformados: por la máxima autoridad del ejecutivo local, un representante del legislativo local, un servidor de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado, y tres funcionarios nombrados por el máxima autoridad del ejecutivo local, tres representantes delegados por la instancia de participación, y un representante de los niveles de gobierno parroquial rural, provincial y regional en el caso de los municipios; y parroquial rural, municipal y provincial en el caso de las regiones.</li> </ul>
Consejo Parroquial de Planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso de las juntas parroquiales el Consejo de Planificación se conforma por el Presidente de la Junta, un representante de los vocales, un técnico designado por el Presidente de la Junta Parroquial, y tres representantes delegados por las instancias de</li> </ul>

<sup>28</sup> El COOTAD denomina al Consejo Local de Planificación del nivel provincial, como Consejo Provincial de Planificación, término que será utilizado desde aquí en adelante.



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

participación.

Fuente: (COOTAD, 2012), (COPFP, 2010)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010), en su artículo 18, señala que el SNDPP, “constituye el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno”.

De manera adicional a las instancias expuestas en la tabla 10, se considera al Consejo Provincial como una instancia de coordinación intergubernamental debido a su configuración, ya que se encuentra conformado por:

- Prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente;
- El vice prefecto o vice prefecta;
- Por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejales en representación de los cantones;
- Representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales.

Es decir existe una representación de tres niveles de gobierno a diferencia de los órganos legislativos de los otros niveles (regional, cantonal y parroquial), que no tienen una composición multinivel. Esta representación sin duda convierte al Consejo Provincial como una instancia importante donde los niveles mencionados pueden confluir e incidir en las decisiones del nivel provincial.



## 2.7 Aspectos que dificultan la coordinación.

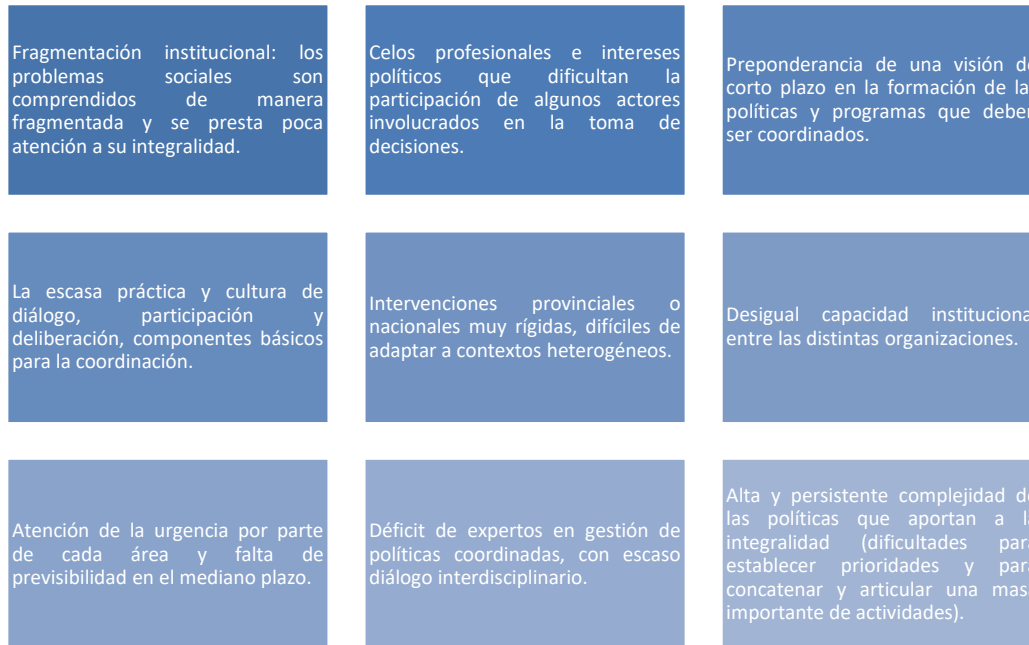
En el ámbito de la gestión territorial, en un país que se gobierna de manera descentralizada, con un sistema de competencias donde la coordinación intergubernamental resulta cada vez más necesaria, y habiendo analizado los problemas que se derivan de la falta de coordinación, toma sentido la pregunta planteada por Repetto (2012): ¿Por qué es tan difícil avanzar hacia la coordinación de políticas públicas?, el mismo autor presenta algunas consideraciones:

En primer lugar, los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales diferentes, se inclinan a la autosuficiencia y al trabajo en compartimentos estancos, sus prácticas y rutinas se asocian a concepciones puramente sectoriales y sus orientaciones cognitivas y profesionales se acotan a un campo particular de gestión pública; En segundo lugar, la coordinación se suele gestionar en escenarios llenos de ambigüedad, incertidumbre, tensiones y disputas de poder. (Repetto & Fernández, 2012)

Sumadas a estos dos aspectos, Repetto (2012), presenta algunos temas adicionales que dificultan la coordinación:



Gráfico 18. Aspectos que dificultan la coordinación.



Fuente: (Repetto & Fernández, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

A lo que se agrega, los escasos avances en la configuración de instrumentos intergubernamentales, los mismos que a decir de Molina Morte (2015), se han establecido a través de mecanismos de coordinación y control intergubernamental, basados en la jerarquía antes que en el consenso y la cooperación interterritorial.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Finalmente, Molina Morte (2015), considera que en la última década, América Latina experimento un cambio ideológico, con la llegada de gobiernos de una línea de izquierda populista<sup>29</sup>, señala que existen estudios que tratan de mostrar una relación sobre las características ideológicas de estos gobiernos con las políticas de descentralización que han implementado; y para ello cita a autores como Eaton (2011,2013), Dickovik (2011); quienes consideran que estos gobiernos utilizan un discurso crítico a las políticas neoliberales de las últimas décadas, entre las críticas se encuentran las relacionadas a los modelos de descentralización, que a decir de estos gobernantes privilegiaba a ciertos gobiernos subnacionales y a actores privados; y en contraparte, los autores señalan que estos gobiernos promueven la recuperación de la capacidad de conducción de las políticas desde el gobierno central, lo que incluye que se devuelva la capacidad de decisión de las políticas territoriales al gobierno central, lo que hace pensar en que se podría restar autonomía a los gobiernos subnacionales y estaríamos frente a un proceso de re-centralización.

Eaton (2011, 2013) considera que la re-centralización es una opción política que puede ser utilizada por los presidentes para controlar a los gobiernos subnacionales opositores, disminuir su autonomía y por ende disminuir su capacidad de conflicto. Esto sin duda se convierte en una condicionante de las relaciones intergubernamentales, y por lo tanto en un aspecto que dificulta la coordinación intergubernamental, y fortalece la hipótesis de que el componente político es un condicionante de la gobernanza multinivel.

Los aspectos señalados en este punto dificultan la coordinación, además que derivan en problemas. Repetto & Fernández (2012) quienes citan a (Licha, 2006), sostienen que la ausencia de los procesos de

---

<sup>29</sup> En lo que encasilla a los gobiernos del llamado Socialismo del Siglo XXI: Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, y Rafael Correa en Ecuador.



coordinación generan al menos los siguientes escenarios negativos, o problemas en lo que respecta a la provisión de bienes y servicios por parte del Estado:

Gráfico 19. Problemas por falta de coordinación



Fuente: (Repetto & Fernández, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

De manera complementaria a los aporte de Repetto & Fernández (2012), y en relación más directa a la gestión territorial, la falta de coordinación, puede también provocar los siguientes problemas:



- Dificultad para establecer metas y objetivos comunes de desarrollo.
- Ejercicio ineficiente de las competencias de los diferentes niveles de gobierno.
- No se garantiza la aplicación del principio de subsidiaridad, en la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población.
- Problemas políticos, derivados de la búsqueda de protagonismo en el territorio.
- Duplicidad de acciones, que genera dispersión de recursos.
- Falta de soluciones racionales a los problemas presentes en el territorio, desde el punto de vista de la relación la utilización eficaz de los recursos.
- Dificultad para planificar el de ordenamiento territorial.

## 2.8 ¿Por qué es importante coordinar?

En el contexto de un Estado que se gobierna de manera descentralizada, como el Estado ecuatoriano; que contempla un sistema de competencias distribuido entre distintos niveles de gobierno, quienes ejercen las mismas a través de facultades asignadas, donde existen competencias que se ejecutan de manera concurrente; resulta fundamental que se garanticen los procesos de coordinación, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.

Massiris (2012) señala que, el carácter sistémico y multidimensional de la gestión del territorio hace indispensable la coordinación entre las diferentes instituciones que intervienen en la gestión del desarrollo, esto implica una coordinación concurrente y armónica entre las diferentes instituciones de distintos niveles





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

territoriales, que intervienen en la gestión y que tienen jurisdicción administrativa sobre el territorio; así como entre las diferentes políticas sectoriales que se desarrollan en el mismo ámbito territorial.

Desde el punto de vista organizacional, Martínez Nogueira (2010) señala la necesidad de coordinar, debido a la inserción de los actores en esquemas de división de trabajo. Repetto & Fernández (2012) complementan que la creación de valor demanda a dos mecanismos fundamentales y complementarios:

- Especialización: La división del trabajo permite aprovechar las ventajas comparativas de grupos e individuos.
- Integración: Los aportes especializados deben articularse para generar un producto o servicio final, valioso para el usuario.

Repetto (2012) considera que estos dos mecanismos se complementan, ya que la especialización genera una necesidad e integrar, y la integración genera interdependencias que surgen de trabajar sobre la misma realidad, de aquí nacen incertidumbres y por la tanto la necesidad de coordinar, la coordinación por lo tanto se convierte en un mecanismo para integrar aportes especializados.

Repetto (2012) suma las siguientes razones por las cuales considera importante coordinar:

- La división del trabajo y la diferenciación de la sociedad aumentan la necesidad de coordinación entre grupos de actores, instituciones y sectores de la sociedad civil y el Estado.
- La complejidad de la realidad sobre la que se quiere intervenir presupone tomar en cuenta un mayor número de visiones y posturas.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- La incertidumbre de los entornos y los cambios aumentan la necesidad de coordinar para garantizar la estabilidad de las políticas.
- La creciente diversidad social requiere aunar actores y lograr acuerdos para evitar fragmentaciones.

Finalmente, considera objetivos principales de la coordinación los siguientes:

- Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas.
- Reducir sus inconsistencias.
- Asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia.
- Atenuar el conflicto político y burocrático.
- Promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas. Peters (1998)

### 2.9 La Coordinación como proceso político y técnico.

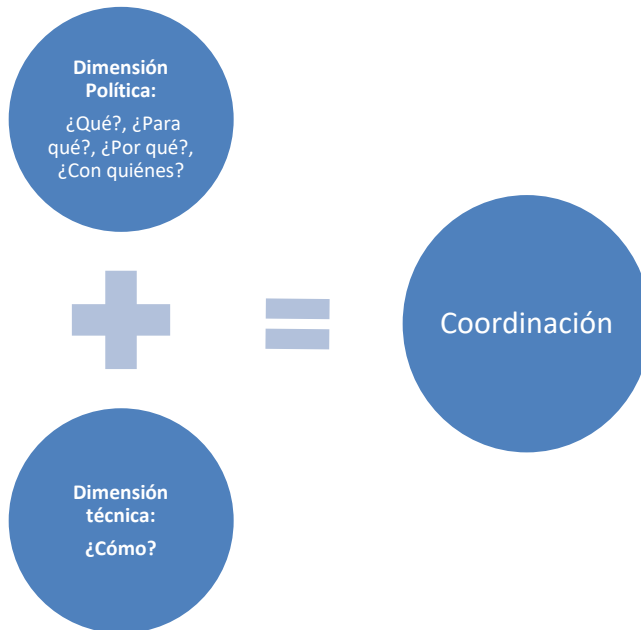
La coordinación debe entenderse como un proceso político y técnico, el mismo que busca garantizar la articulación tanto vertical como horizontal de los diferentes niveles de gobierno en la gestión territorial, en la configuración, puesta en marcha y seguimiento de las políticas públicas, y en la búsqueda de la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo.

Como se observa en el gráfico 20, la dimensión política de la coordinación se enfoca en las preguntas: ¿para qué?, ¿qué?, ¿por qué?, ¿con quiénes?; mientras que la dimensión técnica se preocupa por el ¿cómo?, es decir los instrumentos o mecanismos que a decir de Repetto (2012), deben asegurar la eficacia y eficiencia



de la gestión y de la políticas públicas, mediante procesos técnicos de coordinación.

Gráfico 20. Dimensiones política y técnica de la coordinación.



Fuente: (Repetto & Fernández, 2012) (Garnier, 2000)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Garnier (2010) sostiene que si bien la coordinación tiene un importante componente técnico, es una función esencialmente política, señala que desde la óptica de la planificación, la coordinación no se reduce únicamente a hacer compatibles unas acciones gubernamentales con otras, o programas y proyectos entre sí, para evitar duplicidad de esfuerzos o desperdicios; se trata de coordinar políticas de tal manera que se integren distintas decisiones y acciones dentro de una sola visión compartida a largo plazo.

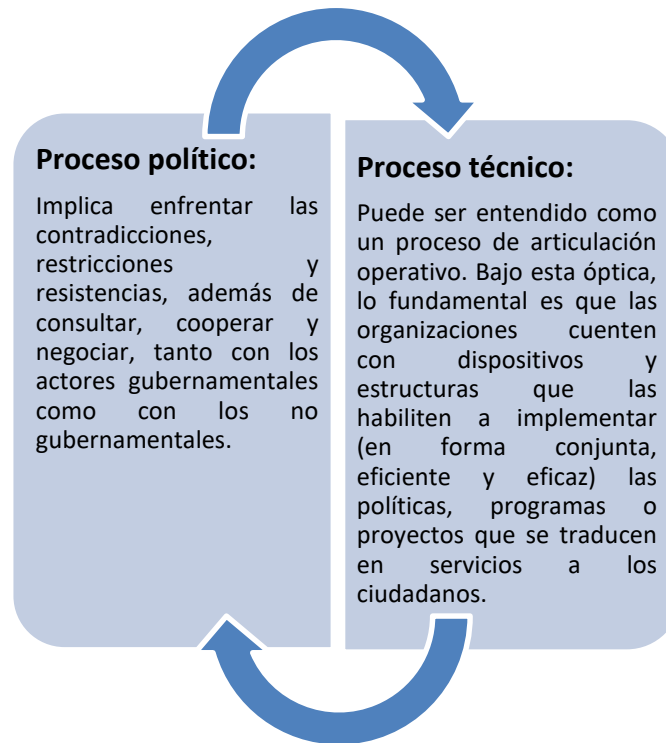


En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político. (Garnier, 2000)

Se entiende a la coordinación como un proceso político, ya que en la búsqueda de la integración de distintos actores a una visión compartida, se deben establecer acuerdos entre los distintos involucrados, buscando preservar la convergencia de las intervenciones de las diversas organizaciones de los distintos niveles de gobierno. Esta búsqueda de acuerdos sobrepasa el aspecto técnico, y en ocasiones se asienta en un plano eminentemente político, y queda en manos de quienes son los tomadores de decisiones. “Al operar al más alto nivel político y de apertura (participativamente) para promover convergencia en las ideas, objetivos, decisiones, normas y resultados de las políticas, se produce una politización inevitable del proceso” (Licha, 2006).

Lo ideal sería superar esta situación generando mecanismos efectivos de coordinación que tomen el discurso político y de manera técnica sobrepasen el mismo, en la búsqueda de una visión compartida a largo plazo, objetivo de la coordinación.

Gráfico 21. La coordinación como proceso político y técnico.



Fuente: (Repetto & Fernández, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Este capítulo ha brindado elementos teóricos necesarios para entender la coordinación como elemento intrínseco de la gobernanza multinivel en el Ecuador, así también ha presentado mecanismos e instancias coordinación intergubernamental que deberán ser consideradas en adelante; corresponde en el siguiente capítulo centrar el análisis en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, y como la gobernanza multinivel a través de la coordinación intergubernamental incide en su gestión.



### 3 LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA GESTIÓN DE LOS PDOT PROVINCIALES.

Con base al marco teórico conceptual presentado en el capítulo anterior, en este capítulo se busca visibilizar a la coordinación intergubernamental, como elemento clave de la gobernanza multinivel en la gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Es preciso empezar con una explicación conceptual y normativa sobre el ordenamiento territorial en el Ecuador, para luego entrar en materia sobre los instrumentos de ordenamiento territorial, específicamente los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, poniendo énfasis en los PDOT Provinciales<sup>30</sup>; las respectivas etapas y fases por las que pasa su gestión; y dejar planteada una idea del porqué la coordinación intergubernamental es esencial en estos procesos; esto se conseguirá, mediante el análisis de la siguientes variables: ¿Cómo?, ¿dónde?, ¿con quién?, ¿por qué?, ¿con qué?, los valores que tomen las mismas nos darán respuesta sobre: los mecanismos, instancias, actores, motivos y recursos, involucrados en la coordinación.

#### 3.1 El Ordenamiento Territorial en la legislación ecuatoriana.

Fernando Pauta (2013) señala que antes de la aprobación y vigencia de la Constitución 2008, la experiencia en ordenación territorial en el Ecuador ha sido relativamente modesta; ya que ni el Estado Central a través de sus organismos con responsabilidades cercanas a esta tarea, ni los gobiernos seccionales han emprendido

---

<sup>30</sup> Se ha seleccionado el nivel provincial por los motivos expuestos en la introducción de este trabajo de investigación; así también, con el objetivo de generar un aporte para los GAD Provinciales respecto al proceso de formulación y ejecución de sus PDOT, y la necesidad de considerar la coordinación intergubernamental como un elemento necesario para una correcta gestión de los mismos.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

procesos sostenidas de ordenación territorial, con resultados de gestión territorial que permitan al menos asegurar que se implanto un enfoque de mejora continua hacia una imagen territorial objetivo de largo plazo.

Si bien existen méritos suficientes para establecer el Ecuador, en relación a la planificación en general y a la ordenación territorial en particular, un antes y un después de la vigencia de la Constitución, este logro trascendental no es sino en el plano de la normativa; por lo que podría decirse que apenas se ha dado un primer paso de una potencial adopción e institucionalización de la ordenación territorial. (Pauta, 2013)

La Constitución de la República del Ecuador consagra a la ordenación territorial por primera vez en la historia Ecuatoriana a nivel de ley fundamental del Estado y lo hace al fijar los principios generales de la “Organización Territorial del Estado” en el título V y del “Régimen de Desarrollo” en el título VI.

El Título V, en su Capítulo primero detalla los principios generales de la organización territorial del Estado, y en su artículo 241 señala: “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Así también el Capítulo Cuarto del mismo título define el “Régimen de Competencias”, en el que se establecen las competencias para cada nivel de GAD, en las cuales la planificación del desarrollo y la formulación de planes de ordenamiento territorial son competencia comunes para cada nivel, y se deben ejecutar de manera articulada con la planificación nacional y la de los diferentes niveles de gobierno.

Por su lado en el Título VI, en su artículo 276 determina los objetivos del régimen de desarrollo, específicamente en su numeral 6 dice: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socio culturales, económicas y de gestión y que coadyuve a la unidad del



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

estado” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Así también, existen otros instrumentos normativos en el Ecuador que sustentan el carácter legal del ordenamiento territorial, y estos son: el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

Al igual que la constitución, el COOTAD en sus artículos 31, 41, 52,64 literales e, d, e y d respectivamente, establece entre las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: “elaborar y ejecutar el plan de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial...” (COOTAD, 2012)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas públicas por su parte tiene como objeto según su artículo 1:

Organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de garantías y los derechos constitucionales... (COPFP, 2010)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, define la planificación del desarrollo a nivel nacional y local, la planificación participativa y los enfoques de igualdad; el carácter y alcance del Plan Nacional de Desarrollo, sus contenidos, la formulación aprobación y seguimiento a más de las políticas de largo plazo; y por otra parte define a los planes de desarrollo y sus contenidos mínimos, establece los objetivos de la ordenación territorial en el Ecuador y las disposiciones generales sobre los planes que esta materia deben dictar los Gobiernos Autónomos Descentralizados; adicionalmente sobre los planes de





**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

desarrollo y ordenación territorial hace mención a los mecanismos de coordinación, formulación participativa, aprobación y vigencia, la sujeción de la inversión pública a estos planes, su seguimiento y evaluación, y cumplimiento de metas.

Para finalizar esta exposición de normativa sobre la ordenación territorial en el Ecuador, el 05 de Julio del 2016 se publicó en el Registro Oficial No. 790, la "**Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo**", cuyo objeto se describe en su artículo 1:

Esta Ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno (LOOTUGS, 2016)

Esta Ley complementa al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD- y al Código de Planificación y Finanzas Públicas, e instrumentaliza varios derechos y principios establecidos en la Constitución y la ley, como el derecho a la ciudad y sus espacios públicos y la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad.

En su Capítulo 1, artículo 9 se define al ordenamiento territorial de la siguiente manera:

El ordenamiento territorial es el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades



y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. La planificación del ordenamiento territorial constará en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. La planificación para el ordenamiento territorial es obligatoria para todos los niveles de gobierno... (LOOTUGS, 2016)

El Artículo 10 de esta Ley determina el objeto del ordenamiento territorial:

Gráfico 22. Objeto del Ordenamiento Territorial



Fuente: (LOOTUGS, 2016)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Muñoz (2016) considera que la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, tiene el reto de instrumentar la operativización del ordenamiento territorial en el Ecuador, y posicionarlo desde una lógica conjunta entre planificación y competencias, es decir, “deberá dar luces claras de cómo el ordenamiento territorial se realiza en cada nivel de gobierno en función de las competencias asignadas en la Constitución para así constituir, además, un mecanismo de concreción del modelo de descentralización vigente en el país” (Muñoz, 2016). Así también señala que este marco legal debe:

- Establecer la relación entre Ordenamiento territorial (competencias de todos los niveles territoriales) y el uso y gestión de suelo (competencia de los GAD Municipales y Metropolitanos)
- No caer en tecnicismos puros, sino más bien construir un instrumento que facilite y operativice la instrumentalización del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno, consolidando un verdadero sistema nacional de planificación que incorpore al ordenamiento territorial conforme a lo que manda la ley.

Como parte de la operativización del ordenamiento territorial, en el siguiente punto se presentan los instrumentos creados para su efecto.

### 3.1.1 Instrumentos de Ordenación territorial.

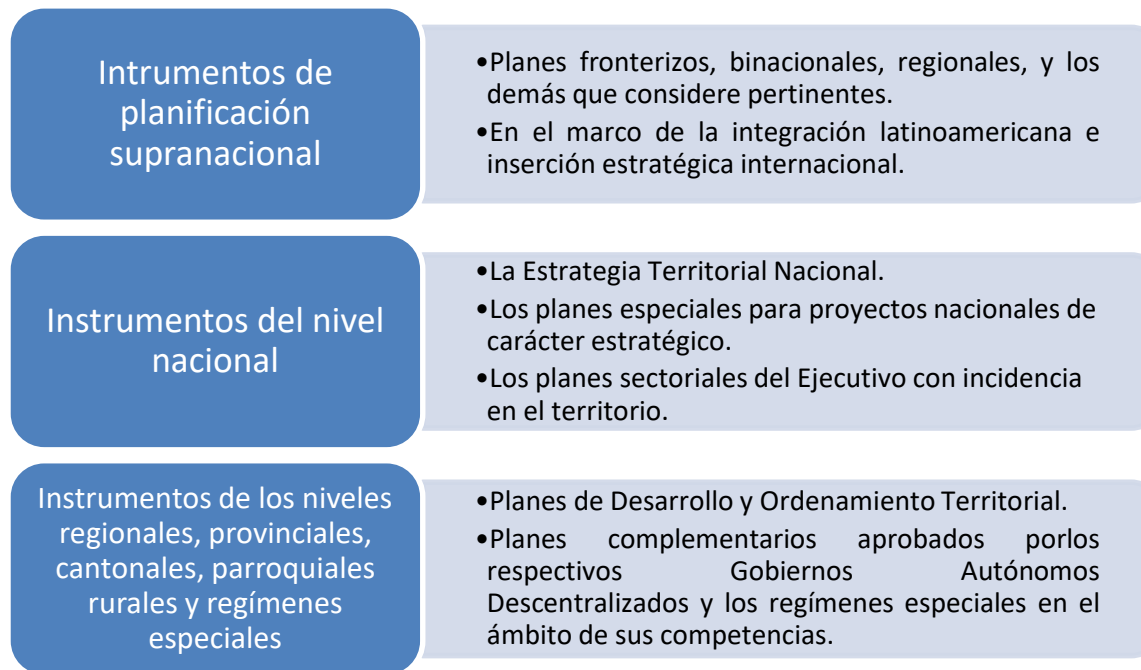
En un país determinado, el ordenamiento territorial opera a través de: “Un conjunto coherente de planes o instrumentos de ordenación territorial de carácter integral y sectorial, previstos en una ley específica de ordenación territorial y en otras leyes sectoriales, cuyas previsiones tienen incidencia territorial” (Gómez Orea



& Gómez Villarino, 2013).

Para el caso ecuatoriano, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUGS), determina en su artículo 12, que para el efectivo ejercicio de la competencia de ordenamiento territorial, los instrumentos establecidos son los siguientes:

Gráfico 23. Instrumentos de ordenamiento territorial contemplados en la legislación ecuatoriana.



Fuente: (LOOTUGS, 2016)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Corresponde en el siguiente punto abordar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, instrumentos que según el objeto de la presente investigación son de análisis obligatorio.

### **3.1.2 Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**

Gómez Orea & Villarino (2016), sobre los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, manifiestan que en el Ecuador lo que inicio con dos planes separados, como lo eran: el de desarrollo estratégico y el de ordenamiento territorial, desembocó en un solo plan conjunto, ya que el ordenamiento territorial no es otra cosa que una forma de planificar el desarrollo territorial sostenible; y ello, “en la medida que se identifica las actividades que ha de soportar la creación de riqueza, empleo y bienestar (programación), regula su ubicación y comportamiento en el territorio (normativa), y establece la forma de su materialización (gestión)” (Gómez Orea & Villarino, 2016).

El análisis previo a la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo, se enmarcaba en que los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo eran instrumentos complementarios entre sí, y que por tal razón su formulación se debía realizar de manera conjunta; con la aprobación de la ley, y en concordancia con las disposiciones reformativas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, planteadas en la misma; se define ya a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial como un instrumento único, de la siguiente manera:

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio. Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. Serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. (COPFP, 2010)

Así también las disposiciones reformativas<sup>31</sup> de la LOOTUGS, establecen los contenidos mínimos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, los mismos que deberán estar en concordancia con las disposiciones del COOTAD, y al menos deberán tener los siguientes componentes:

---

<sup>31</sup> Se reforma el artículo 42 de del COPFP.



Tabla 11. Contenidos mínimos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Fase	Contenidos
Diagnóstico	La descripción de las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio.
	La identificación y caracterización de los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional.
	La identificación de las actividades económicas productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado.
	La identificación de proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio.
	Las relaciones del territorio con los circunvecinos.
	La posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo.
	El modelo territorial actual.
Propuesta	La visión de mediano plazo.
	Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social.
	El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.
Modelo de Gestión	Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan.
	Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública.
	Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.

Fuente: (LOOTUGS, 2016)  
 Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



### 3.2 La coordinación intergubernamental y el ordenamiento territorial.

Andreas Hildenbrand concibe a la ordenación territorial como una política pública, cuya meta final es lograr el uso racional del territorio al servicio del interés general. “La ordenación del territorio es la política que aporta a las demás políticas, a través de los planes de ordenación del territorio y otros instrumentos, el marco de referencia territorial necesario para lograr la meta de un uso racional del territorio” (Hildenbrand, 2016), culmina señalando que de esta manera sus misiones o funciones a cumplir respecto a otras políticas son tres:

1. La propia de la ordenación.- Busca una mayor racionalidad en el uso del territorio a partir de zonificaciones, que establecen usos permitidos, condicionados o prohibidos. Es la función más tradicional del urbanismo.
2. La de desarrollo.- Dirigido al aprovechamiento ordenado y sostenible de los recursos existentes en los territorios, considerando potencialidades y limitaciones que imponen las características socioeconómicas, políticas, culturales y biofísicas de los territorios.
3. La de coordinación.- Implica la gestión coordinada entre los distintos actores involucrados.

El carácter sistémico y multidimensional del ordenamiento territorial hace indispensable la coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en dicho ordenamiento, lo cual implica acciones concurrentes y armónicas entre estas y entre las distintas políticas sectoriales que se desarrollan en un mismo ámbito territorial. La eficiencia y la eficacia de la coordinación es una cuestión crucial, pues si los mecanismos no funcionan se corre el riesgo de fracasar en los propósitos que se buscan y desaprovechar ventajas ligadas a las sinergias que acompañan al trabajo articulado y coordinado. (Massiris, 2005)





La coordinación intergubernamental como elemento clave de la gobernanza multinivel, es fundamental para contar con una planificación que garantice un adecuado ordenamiento territorial en nuestro país<sup>32</sup>. Muñoz (2016) señala que es importante entender a la planificación más allá del límite político-administrativo, porque es necesario fortalecer la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, sobre todo teniendo en cuenta que la

<sup>32</sup> La Constitución del Ecuador señala en su artículo 241 “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

planificación y el ordenamiento territorial, involucran a todos ellos. Se presenta en la siguiente tabla las competencias constitucionales relativas a la planificación y al ordenamiento territorial.

Tabla 12. Competencias relacionadas con la planificación y el ordenamiento territorial en Ecuador.

Nivel de Gobierno	Central	Regional	Provincial	Municipal	Parroquial Rural
Artículo	261	262	263	264	267
Competencia	La planificación Nacional.	Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.	Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.	Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.	“Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.

Fuente: (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Si bien la legislación ecuatoriana establece que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, es una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados, Fernando Cordero (2016) advierte, que la competencia exclusiva se diluye como tal, ya que existen competencias “exclusivas” similares para los cinco niveles de gobiernos; lo que lleva a pensar que estamos al frente de “competencias concurrentes”. No ocurre igual con la competencia de regulación del uso y ocupación del suelo urbano y rural, cuya competencia exclusiva y excluyente les corresponde a los gobiernos municipales, en el ámbito de su jurisdicción<sup>33</sup>.

El hecho que la ordenación del territorio haya sido asignada a los cuatro niveles de gobiernos autónomos descentralizados en la condición de competencias constitucional exclusiva y al Estado Central como una competencia legal igualmente exclusiva, obliga a profundizar en el establecimiento de las múltiples implicaciones que este reparto competencial tiene cuando se lo relaciona con la organización territorial del Estado prevista en la Constitución. (Pauta, 2013)

Una de estas consideraciones principales, es la necesaria coordinación que debe existir para la ejecución de esta competencia, así como lo establece el COOTAD en su artículo 128 que señala:

...todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto. El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional (COOTAD, 2012)

---

<sup>33</sup> Fernando Cordero observa algunas contradicciones, ya que el gobierno central tiene competencias exclusivas sobre: las áreas naturales protegidas y recursos naturales; el manejo de desastres naturales; el régimen general de puertos y aeropuertos; recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.



Se advierte ya en el capítulo anterior, que en la legislación ecuatoriana se nombra en un sinnúmero de ocasiones a la coordinación, más aún, no se tiene establecido de manera concreta cuales son los mecanismos para efectivizar la misma; es así que el COOTAD, cuando se refiere a la coordinación y a la corresponsabilidad como principios de actuación de los gobiernos autónomos descentralizados, apela a que estos busquen mecanismos de coordinación voluntaria para la gestión de sus competencias, y textualmente dice:

... para el cumplimiento de este principio se incentivara a que todos los niveles de gobierno trabajen en manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de las competencias y el uso eficiente de los recursos. (COOTAD, 2012)

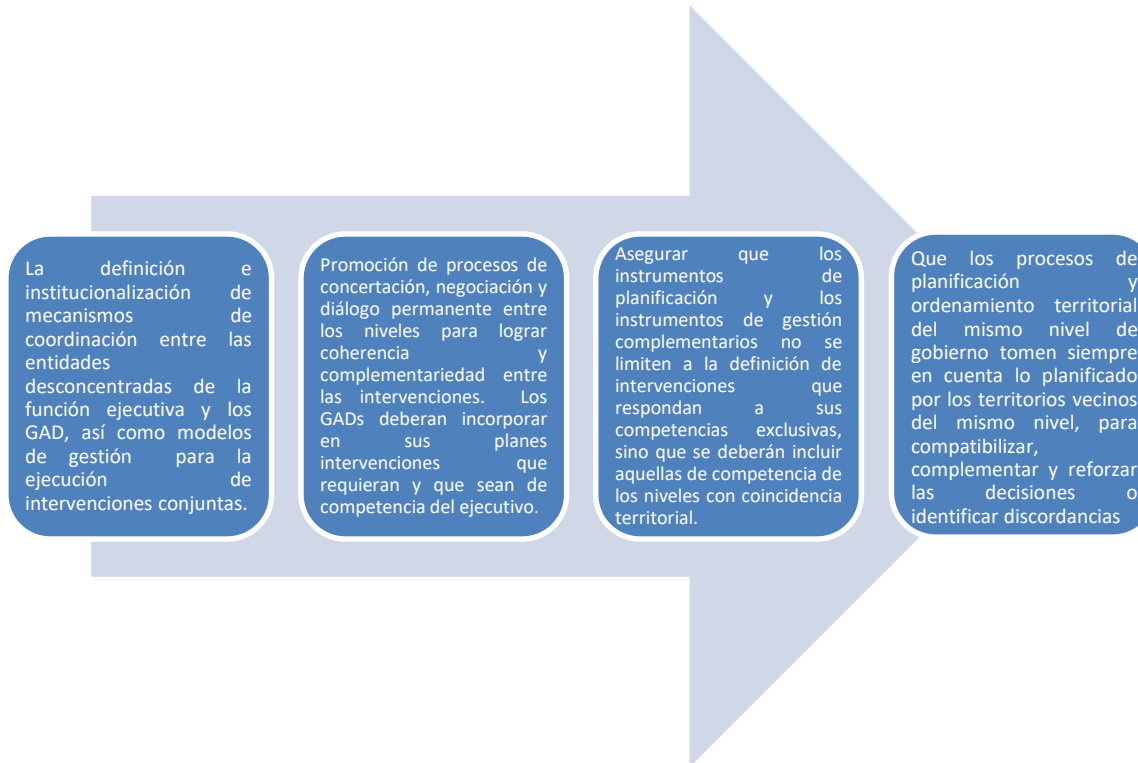
La planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno, se ejerce a través de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y otros instrumentos válidos, los que deberán ser formulados con la participación de la diversidad de actores territoriales, así como garantizando la coordinación de los distintos niveles territoriales, considerando la planificación nacional, en el marco del Sistema Nacional de Planificación Participativa.

Dada la confluencia de los niveles de gobierno sobre el territorio, resulta indispensable diseñar procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera articulada entre el Gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, pues es necesario aplicar criterios de complementariedad que garanticen la acción concertada de los distintos niveles de gobierno en el territorio. (SENPLADES, 2010)



Las relaciones intergubernamentales para el efecto, no son lineales, ni consideran jerarquías en los procesos de planificación, pero deben considerar los procesos de los diferentes niveles de gobierno, como referentes válidos para los demás. Para lo cual se requiere:

Gráfico 24. Consideraciones sobre coordinación en instrumentos de ordenamiento territorial.



Fuente: (SENPLADES, 2010)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En este punto se ha manifestado en una serie de ocasiones, la necesidad de coordinar entre los distintos niveles de gobierno los procesos de planificación y ordenamiento territorial, sin embargo un estudio realizado por SENPLADES, sobre el seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en el año 2014, demuestra que el 56% de los PDOT no reportan articulación multinivel, que tan solo el 22% de los PDOT presentan alineación con objetivos, políticas y lineamientos del PNBV, que el 42% de los GADs no cuentan con Consejos Locales de Planificación, y que el mismo porcentaje no cuenta con sistemas de participación ciudadana. El mismo estudio realiza las siguientes observaciones relacionadas a la coordinación y alineación multinivel.

Gráfico 25. Observaciones sobre coordinación y alineación multinivel de los PDOT

Escasa consideración de objetivos, políticas y lineamientos del PNBV en el planteamiento de políticas y proyectos locales.

Bajo nivel de articulación y complementariedad multinivel entre los niveles de gobierno.

Escasa articulación entre la planificación y el presupuesto local

Desactivación de las instancias de validación y construcción participativa de los PDOT.

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Las conclusiones de este estudio<sup>34</sup>, muestran que el establecimiento de mecanismos claros de coordinación intergubernamental, se convierte en un desafío para la planificación y el ordenamiento territorial en el Ecuador.

### 3.2.1 Coordinación intergubernamental en las diferentes etapas y fases por las que pasan los PDOT Provinciales.

En primer lugar resulta necesario conocer cuáles son las etapas por las que pasa la elaboración de un plan de ordenamiento territorial, Gómez Orea (2013) plantea tres: la de formulación del documento técnico o formulación del plan, la etapa de tramitación y la de materialización o aplicación de las determinaciones en el sistema territorial. Cada una de estas etapas y sus correspondientes fases serán descritas en lo posterior de manera más detallada, al mismo tiempo que se analizara diversas variables relacionadas a la coordinación intergubernamental en cada una de ellas, entendiéndola como elemento clave de la gobernanza multinivel.

La etapa de tramitación se relaciona a un proceso administrativo, que por lo general se encuentra bien definido en la legislación, es el caso de Ecuador, esta etapa tiene una carga técnica menor. La forma de materializar el plan (gestión del plan) se incluye en la etapa de formulación, por lo que esta etapa es considerada por Gómez Orea (2013) como la etapa técnicamente más sustantiva del plan. La etapa de formulación del plan pasa por cuatro fases: la preparatoria y las tres típicas de la ordenación territorial: diagnóstico, planificación y gestión, las cuales se prolongan en la etapa de tramitación hasta que el documento se convierta en plan, y se materialice en la gestión de la aplicación del plan también llamada implementación. Gómez Orea (2013) hace una importante aclaración que sustenta este trabajo de investigación, y es que si bien la forma de realizar la gestión del plan se incluye en la etapa de formulación<sup>35</sup>, esta debe ser entendida

---

<sup>34</sup> No existe un estudio semejante sobre el proceso de actualización de los PDOT 2015.

<sup>35</sup> Para el caso Ecuatoriano se describe en lo que se denomina el modelo de gestión.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

dentro de “todo un proceso de planificación continua que no cesa en el tiempo, sino que se prolonga indefinidamente en ciclos iterativos de planificación y gestión” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013). En este sentido, desde este punto en adelante la gestión no deberá ser entendida como una etapa o fase aislada de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, por lo contrario se la abordara en el contexto de todo el proceso por el que pasan los planes, es decir desde la etapa preparatoria, pasando por la formulación, hasta la su materialización o también llamada implementación.

En el caso Ecuatoriano, con la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, se establece que la formulación y/o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, se regulará por una norma técnica que deberá expedir el Consejo Técnico<sup>36</sup>. Es preciso señalar que a la fecha de la elaboración de este trabajo de investigación, esta norma aún no ha sido elaborada.

En este sentido, el análisis que concierne a la coordinación en las diferentes etapas por las que pasan los PDOT Provinciales, de manera espacial la de formulación, a falta de la norma técnica, tomará en consideración la Resolución del Consejo Nacional de Planificación No 003-2014-CNP, que tiene el objetivo de expedir lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados; y del Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014 que tiene como objetivo expedir los lineamientos y directrices para la actualización, formulación,

---

<sup>36</sup> De acuerdo a lo establecido en esta ley, se entiende que se hace referencia al Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, el mismo que se conforma por: la máxima autoridad del órgano rector de hábitat y vivienda, o su delegado, quien la presidirá; La máxima autoridad del órgano rector de la planificación nacional o su delegado permanente; y un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos o su delegado. Tendrá la facultad de emitir las regulaciones nacionales sobre el uso y la gestión del suelo. Es importante señalar que la LOOTUGS en su Capítulo II, no determina con claridad entre las atribuciones del Consejo Técnico de Uso y Gestión de Suelo, la regulación de los PDOT a través de la norma técnica para el efecto.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados<sup>37</sup>; este acuerdo ministerial observa que los procesos de planificación y de ordenamiento territorial deben contemplar de manera obligatoria las siguientes directrices que se relacionan con la presente investigación: la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y con la Estrategia Territorial Nacional; y la articulación y coordinación intergubernamental vertical y horizontal.

Sobra decir que se tendrá a consideración las determinaciones de las disposiciones reformativas de la LOOTUGS al COPFP, respecto a la formulación y contenidos de los PDOT; dejando sentado que al no contar con la norma técnica a la fecha de elaboración de este trabajo de investigación, se limita la posibilidad de hacer un análisis a mayor detalle en función de las nuevas determinación que trae consigo la ley.

### *3.2.1.1 Articulación y coordinación de los instrumentos de planificación.*

La formulación y actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales, para garantizar la articulación y coordinación intergubernamental deberá considerar como mínimo los siguientes instrumentos de planificación:

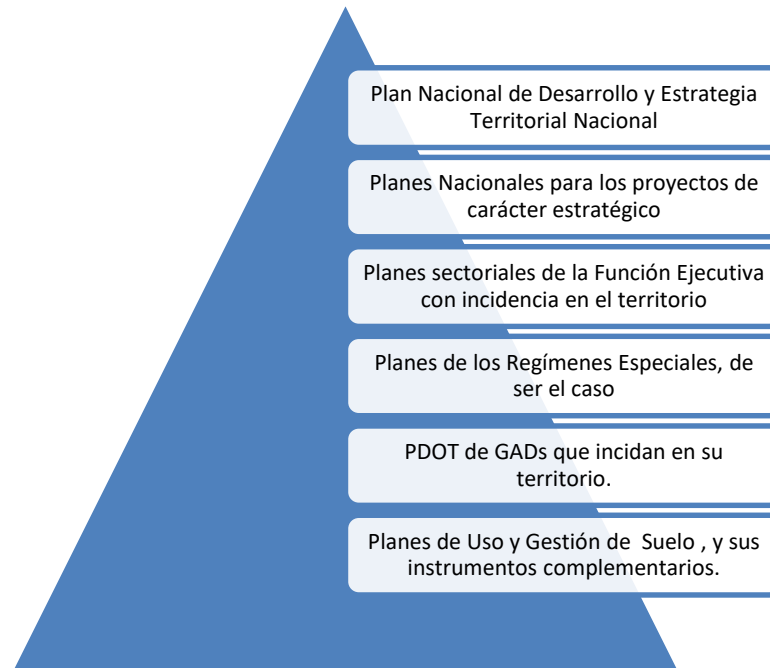
---

<sup>37</sup> La Resolución No 003-2014-CNP, y el Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014 fueron la base para la actualización de los PDOT en el año 2015, y en función de estos instrumentos normativo, la SENPLADES elaboró los lineamientos para la formulación y actualización de los PDOT Provinciales y de los otros niveles de gobierno.





Gráfico 26. Instrumentos de Planificación que se deben considerar en la formulación y actualización de los PDOT Provinciales.



Fuente y elaboración: Propia

Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la responsabilidad de formular sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en concordancia y de manera articulada con los planes de otros niveles de gobierno; esto en concordancia con lo que establecen los artículos 263 a 267<sup>38</sup> de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>38</sup> Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

La observancia del Plan Nacional de Desarrollo es obligatoria para los gobiernos autónomos descentralizados, ya que la Constitución garantiza la vinculación del Plan Nacional de Desarrollo con la planificación y el ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados. El artículo 280 de la Constitución señala:

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la intervención y asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Para lograr una articulación entre los PDOT Provinciales con la planificación nacional se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

Gráfico 27. Temas a considerar para garantizar la articulación de los PDOT Provinciales con la planificación nacional.



Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

“La coordinación y gestión integral exigen una visión integradora e intersectorial, pues en ese escenario se expresa la complejidad de las relaciones entre los componentes que deben ser considerados en un PDOT” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015), por lo que se deberán considerar los siguientes componentes: físico-ambiental; sociocultural; económico; asentamientos humanos; conectividad, energía y movilidad; y, político institucional.



Los PDOT Provinciales no deberán considerar únicamente los instrumentos de carácter nacional, sino los PDOT de otros niveles de gobierno, el COPFP en su artículo 41<sup>39</sup>, establece: “Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo” (COPFP, 2010); en función de esto se estableció el orden de prelación para la actualización de los PDOT, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 13. Orden de prelación para la actualización de los PDOT

GAD	Fases de formulación de los PDOT		
	Diagnóstico	Propuesta y modelo territorial	Modelo de gestión
<b>Municipales o Metropolitanos</b>	15/11/2014	15/01/2015	15/03/2015
<b>Provinciales y Parroquiales.</b>	<b>15/04/2015</b>	<b>15/06/2015</b>	<b>15/08/2015</b>

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Sobre el alcance del componente de ordenamiento territorial, el artículo 11 de la LOOTUGS, en lo que compete a los GAD Provinciales determina en su parte pertinente “...Los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales integrarán el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman

<sup>39</sup> Previo a la aprobación de la LOOTUGS, era el artículo 43 del COPFP quien establecía este enunciado.



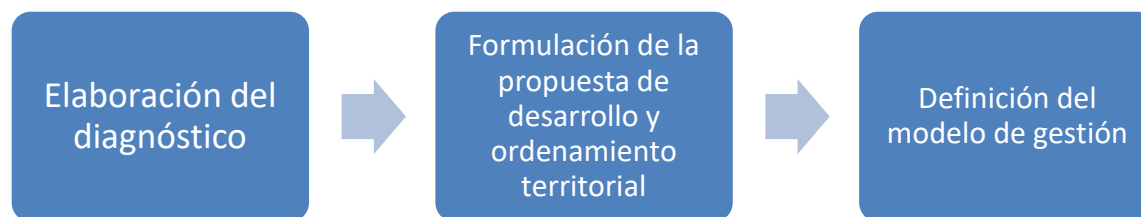
## UNIVERSIDAD DE CUENCA

parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia” (LOOTUGS, 2016); esto sin duda que conlleva una responsabilidad de articulación y de coordinación entre los GAD Provinciales y los GAD Cantonales que permita compatibilizar las categorías de ordenamiento territorial de los dos niveles territoriales.

### 3.2.1.2 Variables de la coordinación intergubernamental a considerar en la etapa de formulación de los PDOT Provinciales.

Los lineamientos establecidos mediante Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014<sup>40</sup>, señalan el procedimiento para la formulación y actualización de los PDOT Provinciales, que consta de: elaboración del diagnóstico, formulación de la propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial; y definición del modelo de gestión; lo que concuerda con lo que establece el COPFP en su artículo 42, cuando se refiere a los contenidos mínimos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Gráfico 28. Fases de la formulación de los PDOT



Fuente: (COPFP, 2010)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

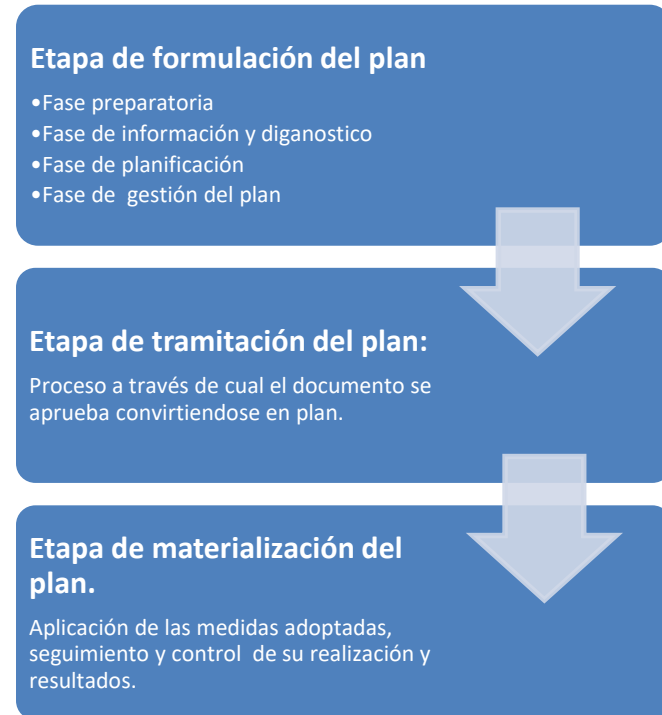
<sup>40</sup> Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

La metodología establecida por SENPLADES, es similar a la que plantean varios autores, entre los cuales coinciden Gómez Orea (2013) y Pauta (2013), este último considera que a pesar de las lógicas diferencias que existen entre los distintos enfoques metodológicos, casi todas establecen además de la fase preparatoria, tres grandes momentos que se identifican la etapa de formulación del plan: fase de información y diagnóstico; fase de planificación; y fase de gestión; las cuales según Gómez Orea (2013) se prolongan en la tramitación del plan y se materializa en la gestión de la aplicación del plan, entendiendo que si bien la gestión del plan se incluye como parte de la etapa de formulación, esta debe ser entendida en un proceso de planificación continua que no cesa en el tiempo y que se prolonga indefinidamente en ciclos iterativos de planificación y gestión.

Gráfico 29. Etapas y fases por las que pasan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.



Fuente: (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013), (Pauta, 2013)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En función de las etapas y fases descritas en el gráfico 29, y en consideración de los contenidos mínimos de los PDOT contemplados en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>41</sup>, así como en atención a los lineamientos y directrices<sup>42</sup> emitidos por la SENPLADES; este punto presenta el análisis de las variables relacionadas a la coordinación intergubernamental en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales. Para lo cual, por cada fase se desarrollará una tabla, esta contendrá una columna destinada a sus tareas y/o contenidos; y cinco columnas adicionales que describen las variables relativas a la coordinación intergubernamental<sup>43</sup>. Las variables responden a las siguientes preguntas:

- ¿Con quién?: Referida a los actores con los que se coordina
- ¿Para qué?: Referida a los motivos u objetivos de la coordinación.
- ¿Cómo?: Referida a los mecanismos de coordinación.
- ¿Dónde?: Referida a las instancias de coordinación.
- ¿Con qué?: Referida a los recursos destinados a la coordinación.

Estas variables se desarrollaran para cada contenido o tarea descritos en la primera columna; con lo que se busca presentar una propuesta sobre: los actores, motivos, mecanismos, instancias y recursos, que se han de considerar en el proceso de formulación de los PDOT Provinciales en el contexto de la coordinación intergubernamental.

---

<sup>41</sup> De acuerdo a las disposiciones reformativas contempladas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.

<sup>42</sup> Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

<sup>43</sup> Se toma en consideración variables presentadas en el capítulo 2, en las tablas relativas a los niveles y ámbitos de la coordinación.

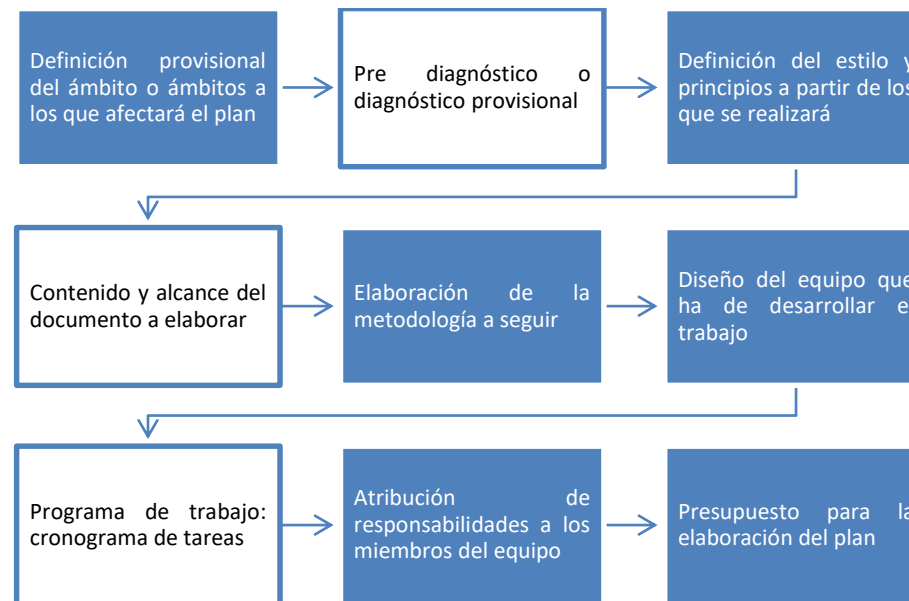


Este análisis no debe ser entendido en un sentido estricto, por lo contrario este se presenta como una propuesta que los GAD Provincial podrían considerar, con el fin de que la formulación de sus planes se enmarque bajo los principios de coordinación y cooperación, que caracterizan a la gobernanza multinivel.

### 3.2.1.2.1 Fase preparatoria.

Puede entenderse como “el proyecto del plan”, se basa en la planificación y organización del trabajo a realizar, y cubre las siguientes tareas:

Gráfico 30. Tareas de la fase preparatoria de la formulación de los PDOT



Fuente: (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2012)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)





De este listado de tareas, se identifican en los cuadros de color blanco, las que de acuerdo a sus características demandarían un mayor grado de coordinación para su efectiva ejecución, y se procede con el análisis de las variables correspondientes.

Tabla 14. Coordinación intergubernamental en la fase preparatoria.

Tarea	¿Con quién? <b>Actores involucrados</b>	¿Por qué? <b>Motivos/objetivos</b>	¿Cómo? <b>Mecanismos de coordinación</b>	¿Dónde? <b>Instancia de Coordinación.</b>	¿Con qué? <b>Recursos</b>
Pre-diagnostico o diagnostico provisional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Central e Instituciones con incidencia territorial, en el ámbito de las competencias del GAD.</li> <li>GAD Provinciales Vecinos.</li> <li>GAD Cantonales de la provincia.</li> <li>GAD Parroquiales de la provincia.</li> </ul>	Con el fin de alimentar el pre diagnóstico con información de actores que incidan en el territorio provincial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intercambio de información.</li> <li>Talleres: Convocados por el GAD o SENPLADES.</li> <li>Grupos de trabajo de articulación multinivel (Convocados por SENPLADES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Provincial de Planificación.</li> <li>Consejo Provincial.</li> <li>Instancia de participación ciudadana Provincial.</li> <li>Las contempladas en las Agendas Zonales: Gabinete Zonal ampliado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo técnico multidisciplinario</li> <li><b>Técnicos:</b> Informacionales<sup>44</sup> Cartográficos, Estadísticos.</li> <li><b>Financieros:</b> Recursos económicos</li> </ul>
Contenido y alcance del documento a elaborar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Central: SENPLADES</li> </ul>	Conocer los lineamientos que determinen con claridad los contenidos mínimos del documento a elaborar.			
Programa de trabajo: Cronograma de tareas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>GAD Parroquiales de la provincia.</li> <li>Consortio de Gobiernos Parroquiales del Ecuador (CONAGOPARE)</li> </ul>	Establecer fechas y cronogramas tentativos que faciliten el proceso de formulación de los planes de los dos niveles de gobierno. <sup>45</sup>			

Fuente y elaboración: Propia

<sup>44</sup> Conjunto de información que dispone la organización de procedencia interna o externa.

<sup>45</sup> Entendiendo que los planes provinciales y los planes parroquiales se formulan en el mismo lapso de tiempo, y que producen información que podría ser de utilidad mutua.



### 3.2.1.2.2 Fase de Información y Diagnostico.

Gómez Orea (2013) se refiere a esta etapa como la de conocimiento e interpretación del sistema territorial, entendido este como “la construcción social inexorable que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población práctica sobre el medio físico y de las interacción entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013), sus componentes son:

- El medio físico o sistema natural en estado actual.
- La población: sus actividades de producción de consumo y de relación social.
- El poblamiento o sistema de asentamientos y sus canales de relación
- El marco legal e institucional.

En función de estos componentes se formulan los diagnósticos sectoriales, y en base a ellos el diagnóstico integrado o síntesis, y se plantea la prospectiva territorial.

El artículo 42<sup>46</sup> del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, plantea los contenidos mínimos que se establecen en la fase de diagnóstico. El análisis sobre variables relativas a la coordinación intergubernamental se realiza en función de estos contenidos, entendiendo que los mismos forman parte de los diagnósticos sectoriales, del diagnóstico integrado y de la prospectiva territorial.

---

<sup>46</sup> Artículo reformado, en disposiciones reformativas de la LOOTUGS.



Tabla 15. Coordinación intergubernamental en la fase de diagnóstico de los PDOT Provinciales.

Contenido	¿Con quién? <b>Actores involucrados</b>	¿Por qué? <b>Objetivos</b>	¿Cómo? <b>Mecanismos de Coordinación</b>	¿Dónde? <b>Instancia de Coordinación</b>	¿Con qué? <b>Recursos</b>
La descripción de las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Central: Ministerios con incidencia territorial, INEC.</li> <li>• GAD Cantonales y Parroquiales de la Provincia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener información estadística, que permitan sustentar las descripciones.</li> <li>• Incorporar visión de otros niveles de gobierno.</li> </ul>			
La identificación y caracterización de los asentamientos humanos existentes y su relación con la red de asentamientos nacional planteada en la Estrategia Territorial Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAD Cantonales</li> <li>• Gobierno Central: Ministerio de Vivienda, Ministerio de Transporte y Obras Públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso de los GAD Cantonales: obtener información sobre cobertura de servicios básicos de su competencia; y catastros.</li> <li>• En el caso del gobierno central: información sobre acceso a vivienda, y los canales de relación: energía eléctrica, estructuras viales, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres: Convocados por el GAD Provincial o por SENPLADES</li> <li>• Intercambio de información</li> <li>• Mesas de articulación territorial.</li> <li>• Grupos de trabajo de articulación multinivel (Convocados por SENPLADES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Provincial</li> <li>• Consejo Provincial de Planificación.</li> <li>• Instancias de coordinación de las Agendas Zonales de Planificación: Gabinete Zonal Ampliado<sup>47</sup>, Mesa Técnica de Planificación.<sup>48</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Humanos:</b> Equipo técnico multidisciplinario</li> <li>• <b>Técnicos:</b> Informacionales, Cartográficos, Estadísticos.</li> <li>• <b>Financieros:</b> Recursos Económicos.</li> </ul>
La identificación de las actividades económico productivas, zonas de riesgo, patrimonio cultural y natural y grandes infraestructuras que existen en la circunscripción territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAD Parroquiales</li> <li>• GAD Cantonales</li> <li>• Gobierno Central: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP); Ministerio de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAD Parroquiales pueden aportar sobre la identificación de actividades productivas en su circunscripción.</li> <li>• GAD Cantonales: Pueden aportar con información sobre patrimonio cultural.</li> <li>• MAGAP Y MIPRO: Pueden brindar</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consorcio de Gobiernos Provinciales.</li> <li>• Instancia de participación ciudadana provincial.</li> </ul>	

<sup>47</sup> Conformado por el ejecutivo desconcertado, AME, CONGOPE y CONAGOPARE.

<sup>48</sup> Equipo Interinstitucional del Ejecutivo + GAD de la Zona.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

	Productividad (MIPRO); Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR).	información y estadísticas relacionadas a actividades económicas productivas. • SNGR: Puede facilitar información y cartografía referente a zonas de riesgo.			
La identificación de proyectos nacionales de carácter estratégico y sectorial que se llevan a cabo en su territorio;	• Gobierno Central: SENPLADES, Ministerios con incidencia Territorial.	• SENPLADES: Facilitar la identificación de los proyectos estratégicos, a través de las Agendas Zonales de Planificación. • Ministerios: Facilitar información a través de las Agendas Sectoriales.			
Las relaciones del territorio con los circunvecinos.	• GAD Provinciales Circunvecinos.	• Identificar relaciones de complementariedad.			
La posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo.	• GAD Cantonales de la Provincia. • GAD Parroquiales de la Provincia.	• Identificar demandas territoriales que se identifican en otros niveles de gobierno, para alimentar diagnóstico.			

Fuente y elaboración: Propia

Los contenidos mínimos que se presentan en la tabla se recogen en el diagnóstico por componentes, la información de cada componente, como sus problemas y potencialidades, serán los insumos del diagnóstico estratégico o diagnóstico integrado.

El diagnóstico territorial estratégico es el resultado del análisis de las interacciones que se producen en el territorio provincial entre los diferentes componentes a los que se hizo referencia previamente. Debe permitir una lectura crítica, estratégica y sistematizada de la realidad provincial en la actualidad. (Secretaría

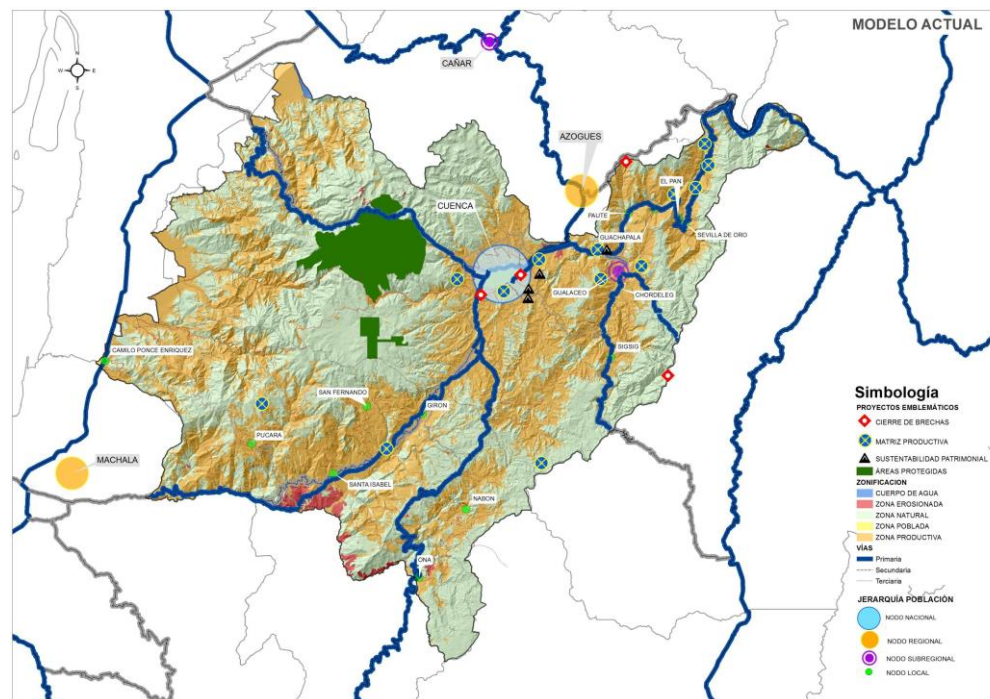


UNIVERSIDAD DE CUENCA

Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)

El diagnóstico estratégico permite tener una visión integral del territorio, las relaciones entre los diferentes componentes del diagnóstico, sus problemas y potencialidades, se plasman en un esquema denominado modelo territorial actual, el cual es una expresión simplificada del sistema territorial actual.

Mapa 1. Modelo Territorial Actual del Azuay - PDOT Provincial (Actualización 2015)



Fuente: (Gobierno Provincial del Azuay, 2015)  
Elaboración: Dirección de Planificación del G.P.A



La implementación de mecanismos de coordinación, resulta fundamental para garantizar que el diagnóstico provincial se construya en función de las visiones de todos los actores del territorio, en el caso puntual de la coordinación intergubernamental, con la visión de los otros niveles de gobierno, y desde la perspectiva más amplia de la gobernanza<sup>49</sup>, incluyendo además la visión de actores sociales y privados; de esta manera se garantiza que la síntesis de problemas y potencialidades del territorio, que luego serán la base de la fase de propuesta, sean producto de una visión integral del territorio.

#### 3.2.1.2.3 Fase de planificación.

“Esta fase se refiere a la formulación de las propuestas del plan, las cuales son de dos tipos: uno se refiere a la imagen objetivo o modelo del sistema territorial al que tender a largo plazo; el otro a las medidas de regulación, de intervención y de gestión para avanzar hacia la imagen” (Gómez Orea & Gómez Villarino, 2013).

Pauta (2013), señala que los componentes específicos de la propuesta son: el sistema de objetivos, el modelo territorial objetivo, y las medidas o propuestas, donde coincide con Gómez Orea (2013) y las divide en tres clases: las de regulación (normas), de intervención (planes, programas y proyectos), y las de gestión (que operan a través de un ente gestor y de un sistema de gestión).

Los contenidos mínimos que plantea el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, toman en gran parte los componentes expuestos por los dos autores citados, dejando de lado únicamente las medidas de gestión, las que son consideradas en la fase de gestión de plan.

---

<sup>49</sup> Este trabajo de investigación se delimita y se enfoca en la coordinación intergubernamental como elemento clave de la gobernanza multinivel.



Tabla 16. Contenidos de la fase de propuesta de los PDOT.

<b>COPFP sin reforma. Art. 42</b>	<b>COPFP reformado. Art. 42</b>	<b>Principales cambios.</b>
La visión a mediano y largo plazo.	La visión de mediano plazo	Se plantea una visión únicamente a mediano plazo, ya no a largo plazo.
Los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas.	Los objetivos estratégicos de desarrollo, políticas, estrategias, resultados, metas deseadas, indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social.	Se incluye a los contenidos mínimos de la propuesta: los indicadores y programas que antes eran contemplados en el modelo de gestión.
El modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos	El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.	Se especifica que el modelo de gestión se debe plantear en el marco de las competencias del GAD.

Fuente: (LOOTUGS, 2016), (COPFP, 2010)

Elaboración: Propia

Además se debe considerar que de acuerdo al COPFP (2008) reformado, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial deben considerar las propuestas establecidas en los planes de los otros niveles de gobierno, así como en Plan Nacional de Desarrollo, así como lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para los proyectos nacionales de carácter estratégico, y los planes Sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio.



Tabla 17. Coordinación intergubernamental en la fase de planificación de los PDOT Provinciales.

Contenido	¿Con quién? <b>Actores involucrados</b>	¿Por qué? <b>Motivos/ objetivos</b>	¿Cómo? <b>Mecanismos de Coordinación</b>	¿Dónde? <b>Instancia de Coordinación</b>	¿Con qué? <b>Recursos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La visión de mediano plazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GAD Cantonales</li> <li>GAD Parroquiales.</li> <li>Gobierno Central: SENPLADES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer una visión integradora, en consideración de las visiones y aportes de los GAD Cantonales y Parroquiales de la Provincia.</li> <li>Articular la visión a la planificación nacional, a las prioridades nacionales de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres convocados por el GAD Provincial, otros niveles de gobierno, o SENPLADES.</li> <li>Intercambio de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Provincial de Planificación.</li> <li>Consejo Provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo técnico multidisciplinario</li> <li><b>Técnicos</b> Informacionales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los objetivos estratégicos de desarrollo.</li> <li>Políticas estrategias, resultados, metas deseadas, Indicadores y programas, que faciliten la rendición de cuentas y el control social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GAD Cantonales</li> <li>GAD Parroquiales</li> <li>Gobierno Central: Ministerios y Secretarías en el ámbito de las competencias del GAD Provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alineación de los objetivos, políticas, metas, programas a los objetivos y a las prioridades nacionales del PND; así como teniendo en consideración las previsiones y aspiraciones de otros niveles de gobierno.</li> <li>Identificar programas de competencia del GAD que se encuentren planteados e planes de otros niveles de gobierno.</li> <li>Plantear programas y proyectos que sean competencia de otro nivel de gobierno.</li> <li>Formulación de planes sectoriales con sus programas, proyectos y otras actuaciones, en el ámbito de sus competencias, ejm: Plan Vial (Pauta, 2013)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intercambio de información</li> <li>Talleres convocados por el GAD Provincial, otros niveles de gobierno, o SENPLADES</li> <li>Mesas de articulación territorial<sup>50</sup></li> <li>Grupos de trabajo de articulación multinivel (Convocados por SENPLADES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Provincial de Planificación.</li> <li>Consejo Provincial.</li> <li>Instancias contempladas en las Agendas Zonales de Planificación: Gabinetes Zonales ampliados, Mesa técnica de planificación.</li> <li>Instancia de participación provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo técnico multidisciplinario</li> <li><b>Técnicos:</b> Informacionales. Estadísticos.</li> <li><b>Financieros</b> Recursos económicos</li> </ul>

<sup>50</sup> Mecanismo contemplado en las Agenda Zonales de Planificación.





<ul style="list-style-type: none"> <li>El modelo territorial deseado en el marco de sus competencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GAD Cantonales</li> <li>GAD Parroquiales.</li> <li>Gobierno Central: SENPLADES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concertar propuestas de los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>Resolver conflictos existentes entre las categorías de ordenamiento territorial, con los GADs Cantonales.</li> <li>Considerar a portes d otros niveles de gobierno en relación a la proyección relativa a las redes de comunicación, relación y flujos entre asentamientos humanos y conexiones con el exterior, definidas en el diagnóstico del componente de movilidad, energía y conectividad. De manera específica en lo referente a VIALIDAD.</li> <li>Considerar lo establecido en la Estrategia Territorial Nacional y sus determinaciones, así como planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, y los planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intercambio de información</li> <li>Talleres convocados por el GAD Provincial, otros niveles de gobierno, o SENPLADES.</li> <li>Comisión Técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial.<sup>51</sup></li> <li>Grupos de trabajo de articulación multinivel (Convocados por SENPLADES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Provincial del Planificación.</li> <li>Consejo Provincial.</li> <li>Gabinetes Zonales ampliados.</li> <li>Instancia de participación ciudadana provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo técnico multidisciplinario</li> <li><b>Técnicos:</b> Informacionales Cartográficos Estadísticos.</li> <li><b>Financieros:</b> Recursos económicos</li> </ul>
--	--	---	---	--	--

Fuente y elaboración: propia.

De la información presentada es preciso ampliar el análisis de tres temas que se presentan a continuación:

a) *La visión a mediano plazo, los objetivos estratégicos de desarrollo, las políticas, metas y programas a determinarse en la fase de planificación (propuesta), deben considerar la planificación nacional, las políticas y estrategias de desarrollo nacional, así como las propuestas de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.*

<sup>51</sup> Mecanismo de coordinación propuesto por SENPLADES para la formulación de los PDOT.



Esto implica la participación de una serie de actores para su formulación, actores tanto del gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados (en el marco de la coordinación intergubernamental); y en el contexto más amplio de la gobernanza, la participación de actores sociales y privados. Los mismos que participan en la formulación de la propuesta, donde se los considera además como actores involucrados en la consecución de esta.

En la siguiente tabla se presenta un ejemplo de formulación de objetivos, su relación con la planificación nacional, y los actores involucrados.

Tabla 18. Ejemplo de actores involucrados en objetivo estratégico.

Objetivos PNBV	Prioridades Nacionales	Objetivo Estratégico	Principales competencias relacionadas	Actores
<b>Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad</b>	<b>Estrategia Nacional para la Igualdad y la erradicación de la pobreza:</b> Promover la justicia económica y la equidad social mediante una revolución productiva basada en el trabajo digno, la soberanía alimentaria, la generación y fortalecimiento de capacidades, y la economía popular y solidaria.	Reducir brechas de acceso y promover mejoras en el ingreso en la población más pobre con énfasis en propuestas de economía social y solidaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vialidad rural</li> <li>• Riego</li> <li>• Seguridad alimentaria</li> <li>• Fomento productivo.</li> <li>• Mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de los consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAD Provincial</li> <li>• GAD cantonales y GAD parroquiales</li> <li>• MIES- IEPS- SEPS</li> <li>• MAGAP-Viceministerio De Desarrollo Rural</li> <li>• Ministerio De Salud</li> <li>• MTOP.</li> <li>• ONG locales</li> <li>• Organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)

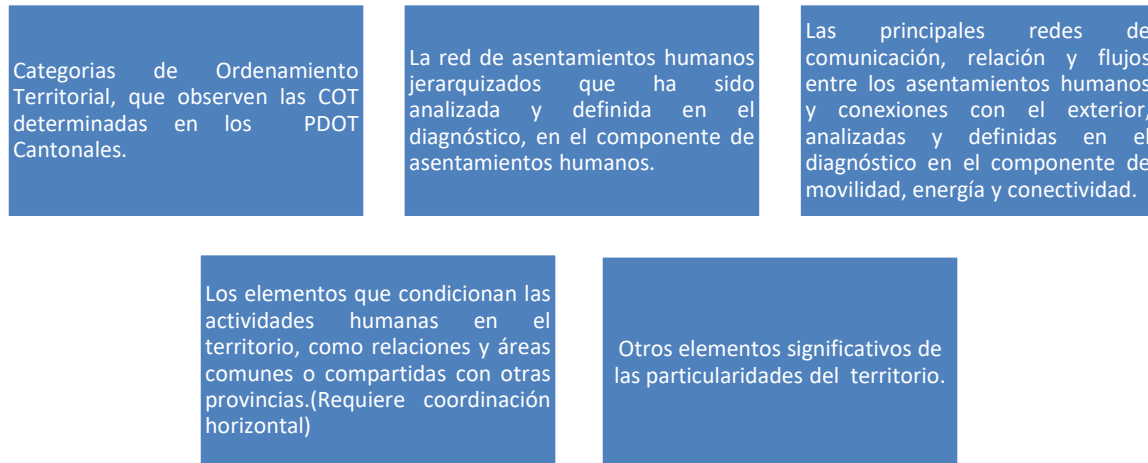
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



b) Coordinación intergubernamental en la construcción del modelo territorial deseado - Conflictos de las Categorías de Ordenamiento Territorial (COT)

El modelo territorial deseado debe guardar relación con la visión y con los objetivos estratégicos planteados en la propuesta, y debe contener al menos los siguientes elementos

Gráfico 31. Contenidos mínimos del Modelo Territorial Deseado



Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)  
Elaboración: Propia.

Las categorías de ordenamiento territorial para la territorialización de políticas públicas: representan la propuesta deseada para el territorio, en función de su vocación; se originan a partir de la unión o división de



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

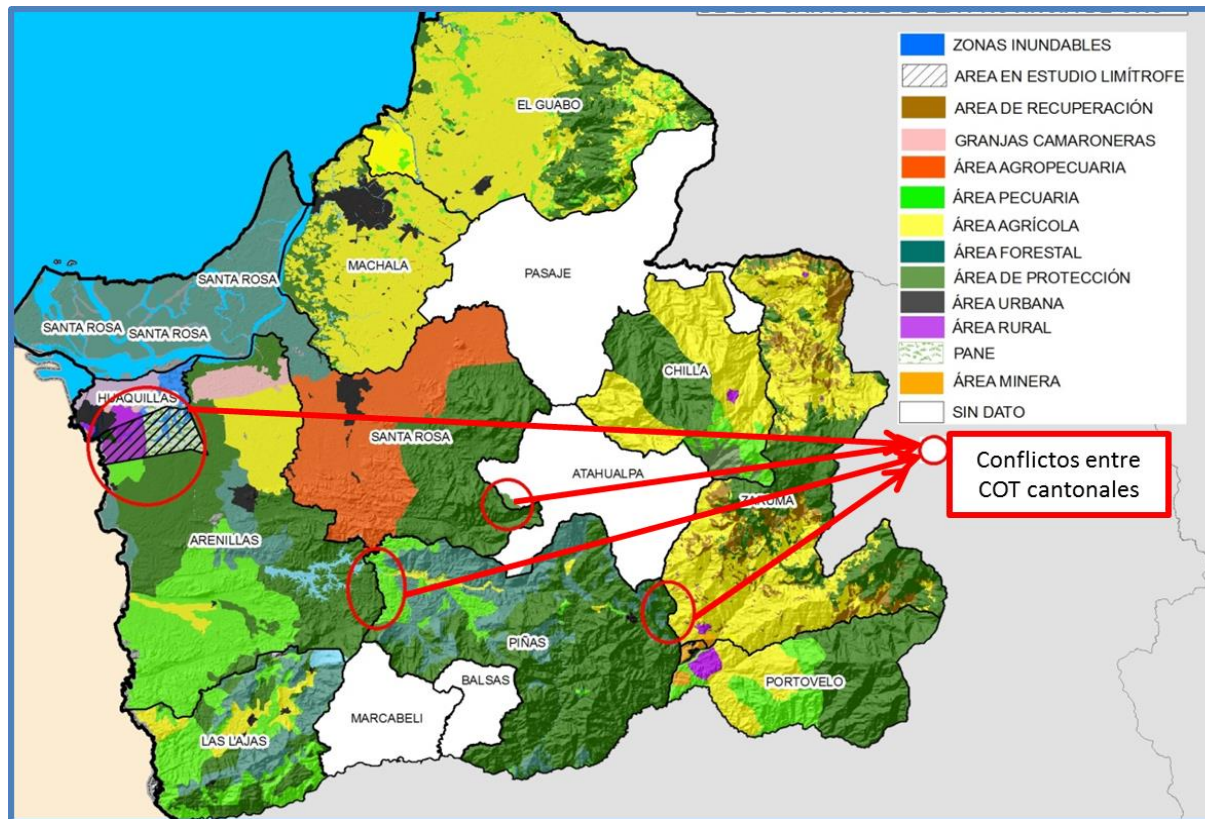
las zonas definidas en el análisis de la vocación del territorio, en respuesta a los objetivos de desarrollo y en función de las competencias respectivas de los gobiernos autónomos descentralizados. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

Para la construcción de las categorías de ordenamiento territorial provinciales, se debe considerar obligatoriamente las categorías de ordenamiento territorial cantonales, por lo tanto los usos de suelo establecidos por el nivel cantonal, ya que la LOOTUGS establece que los GAD Provinciales integran el componente de ordenamiento territorial de los GAD Cantonales que forman parte de su territorio. Esto suele generar algunos conflictos, pues hay la posibilidad de que existan diferencias entre los COT Cantonales, y vacíos de información en los insumos cantonales.

Pauta (2013) plantea la aplicación de la teoría de conjuntos a la ordenación de un territorio, y señala que la ordenación de un subconjunto propio incide en la totalidad de los superconjuntos que lo contienen, para el analizado, el GAD Provincial es un superconjunto de un subconjunto de GAD Cantonales, quienes determinan las categorías de ordenamiento territorial en función del uso de suelo.

Una de las limitaciones que se ha identificado en la formulación de los Planes Provinciales, es la falta de entrega oportuna de la información por parte de los GAD Cantonales, respecto a sus modelos territoriales deseados, y la nula coordinación horizontal entre los GAD Cantonales para la construcción de categorías de ordenamiento territorial; lo que hace que existan categorías opuestas en límites cantonales, cuando se tratan de territorios con características y vocaciones semejantes; lo que dificulta el trabajo de los GAD Provinciales para determinar sus categorías de ordenamiento territorial. Lo que se puede ver a continuación:

Mapa 2. Conflictos entre COT Cantonales que dificultan la construcción de COT Provinciales.



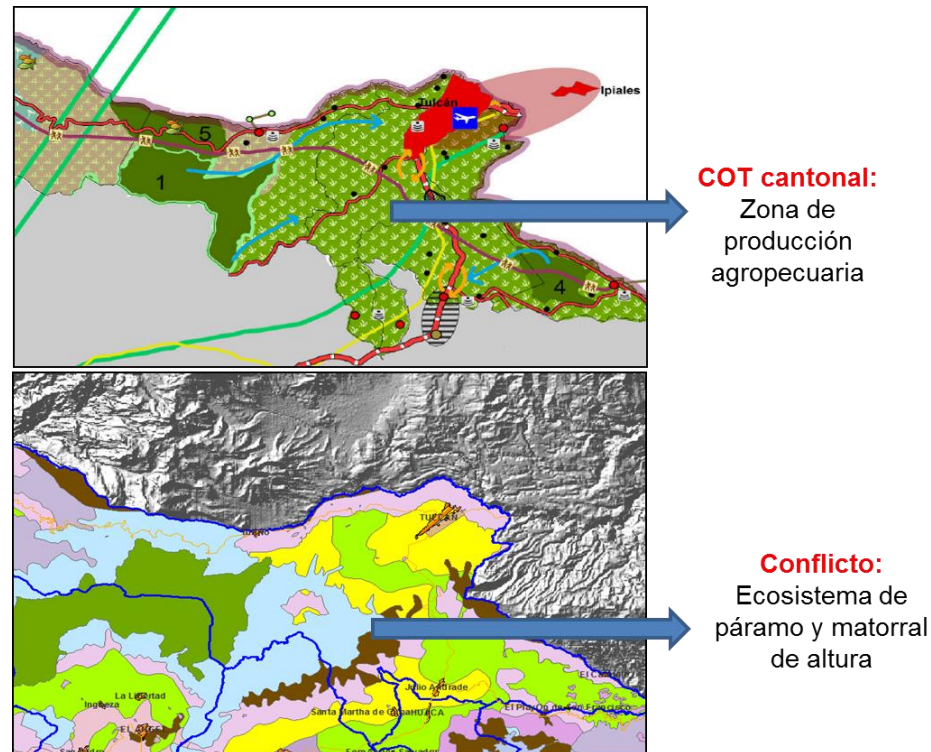
Fuente y elaboración: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)

Otra dificultad se da en razón de que los GAD Cantonales poco consideran el modelo económico productivo y las políticas públicas de sustentabilidad ambiental planteadas por el GAD Provincial<sup>52</sup>, es así que se da la

<sup>52</sup> Esto se da por la prelación en la entrega de los PDOT de los niveles de gobierno, y por la falta de coordinación de los GAD Cantonales con los GAD Provinciales para la construcción de sus categorías de ordenamiento territorial.

posibilidad de encontrar categorías de ordenamiento territorial contrapuestas entre el nivel cantonal y el provincial. Se presentan a continuación ejemplos de lo expuesto.

Mapa 3. Conflicto entre COT Cantonal y COT Provincial.



Fuente y elaboración: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)

En este mismo caso, se da la posibilidad que las determinaciones de carácter nacional se sumen al conflicto, es el caso de Proyectos de la Estrategia Nacional Minera, como “Río Blanco” y “Loma Larga”, cuyas concesiones se ubican en áreas de conservación natural y de protección, como bosques protectores y zonas

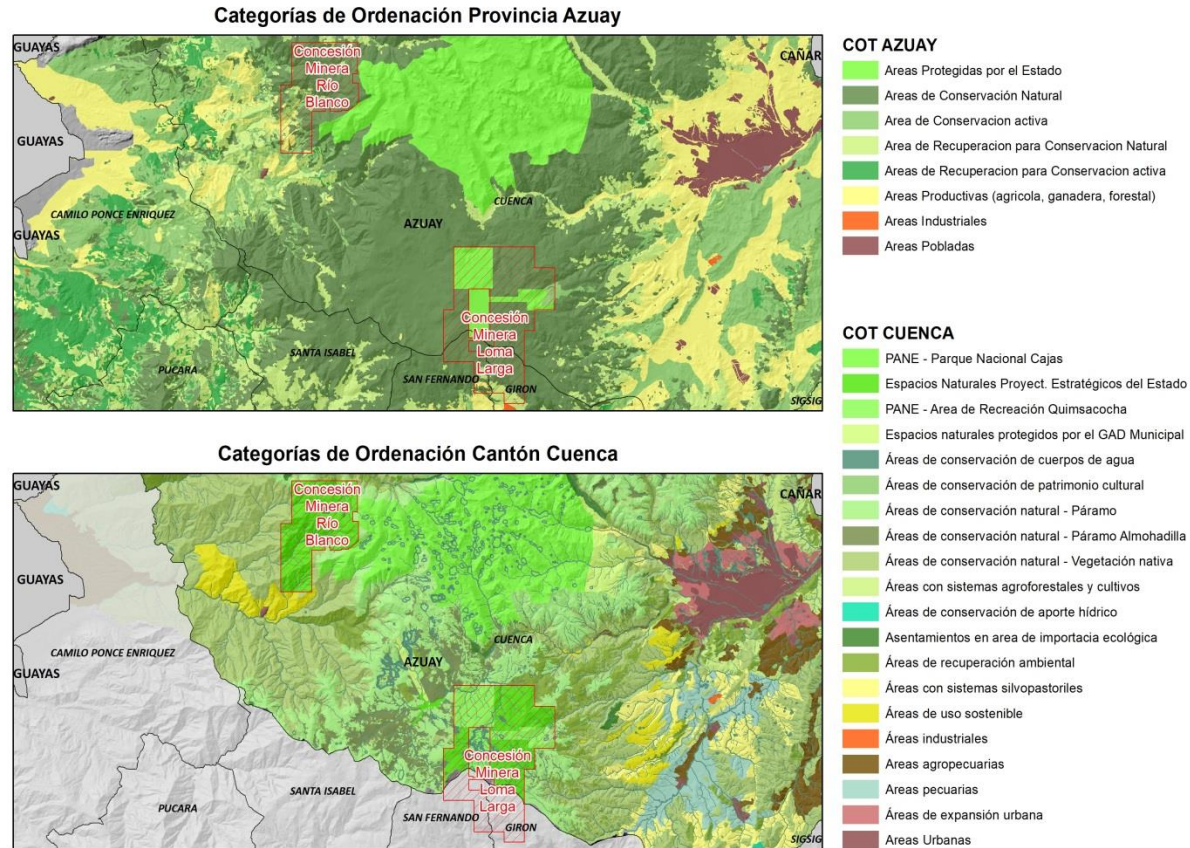




## UNIVERSIDAD DE CUENCA

de paramo de pajonal. Es necesario en este caso de igual manera establecer mecanismos de coordinación entre el gobierno central y los GAD Cantonal y Provincial.

Gráfico 32. Conflicto entre COT Provincial y ubicación de Proyectos Estratégicos del Estado.

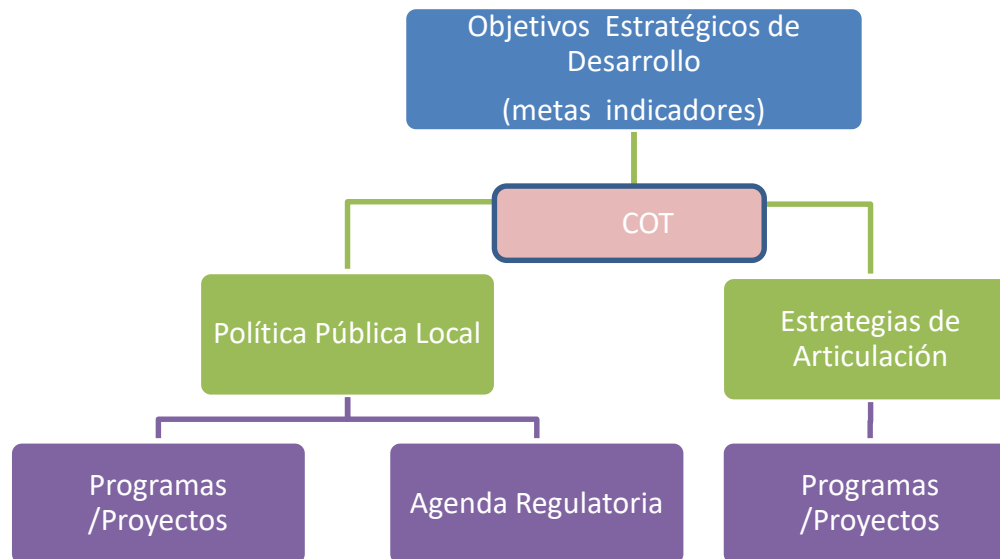


Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



La coordinación intergubernamental se presenta como una necesidad en estos momentos, ya sea cuando existen vacíos de información, o conflictos en las categorías de ordenamiento territorial; en estos casos el GAD Provincial debe liderar propuestas y mecanismos de coordinación vertical con los GAD Cantonales, u horizontal con los GAD Provinciales vecinos, ya que estos problemas también se pueden dar en los límites provinciales; y de esta manera solventar los conflictos existentes. Esto es muy importante ya que desde la determinación de las categorías de ordenamiento territorial luego se plantearan las políticas locales y de aquí los programas y la correspondiente agenda regulatoria.

Gráfico 33. Vinculación de la fase de propuesta con el modelo de gestión.



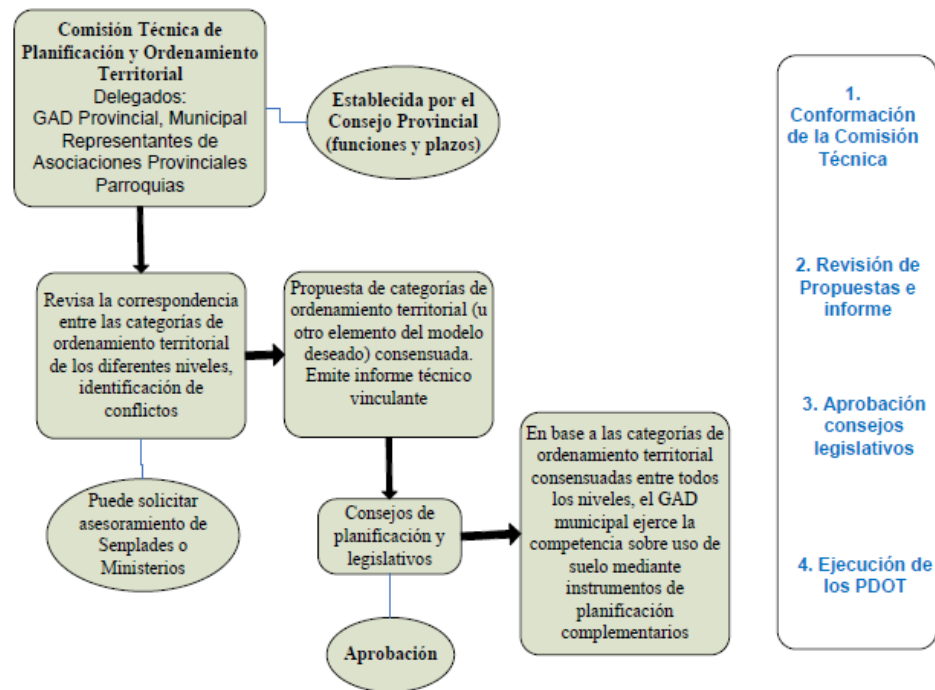
Fuente y elaboración: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)





Para estos casos, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), contempla en los lineamientos para la formulación y actualización de los PDOT Provinciales, un mecanismo de coordinación intergubernamental, denominado “Comisión Técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial”, con una conformación multinivel y el objetivo de solventar los conflictos<sup>53</sup> presentados entre la COT Provinciales y Cantonales.

Gráfico 34. Comisión Técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial.



Fuente y elaboración: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)

<sup>53</sup> Conflictos: Vacíos de información y conflictos de uso de suelo.



c) Evitar duplicidad de esfuerzos en la definición de medidas de intervención y regulación.

Pauta (2013) señala que con el objetivo de alcanzar el modelo territorial deseado, se debe plantear un programa de acciones positivas, estas pueden ser: planes sectoriales, programas, subprogramas, proyectos, y acciones de orden muy específico, las mismas que requieren de inversión y de gestión. Con el objetivo de que este programa de actuaciones sea eficiente y eficaz, es preciso que el los GAD Provinciales consideren la propuesta de los niveles de gobierno cantonal, y parroquial de manera especial por la concurrencia de competencias que se tiene con este nivel de gobierno; para lo cual, el establecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental es sumamente necesario para evitar duplicidad de esfuerzos, y en su defecto generar complementariedades.

Los gobiernos autónomos descentralizados identificarán las acciones en el territorio, en concordancia con sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, que deberán ser gestionados con otros niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias, bajo los principios de complementariedad y subsidiariedad en los espacios de articulación y coordinación correspondientes. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)

Por otra parte y siendo igual de importante, la agenda regulatoria planteada por los GAD Provinciales, deberá guardar concordancia con los instrumentos normativos de carácter nacional, y con los cantonales en el caso de normativas que en sus determinaciones involucren temas relativos al uso y gestión del suelo.



#### 3.2.1.2.4 Fase de gestión del plan.

Gómez Orea (2013) señala que la gestión se refiere a la ejecución del plan, se trata entonces de realizar diligencias para la puesta en marcha, el seguimiento y el control de sus determinaciones; por lo tanto la planificación de esta gestión estará incluida en el documento del plan como una propuesta fundamental. Esta propuesta de gestión del plan, de acuerdo al COPFP y a los lineamientos propuestos por SENPLADES, es conocida como el “Modelo de Gestión del Plan”.

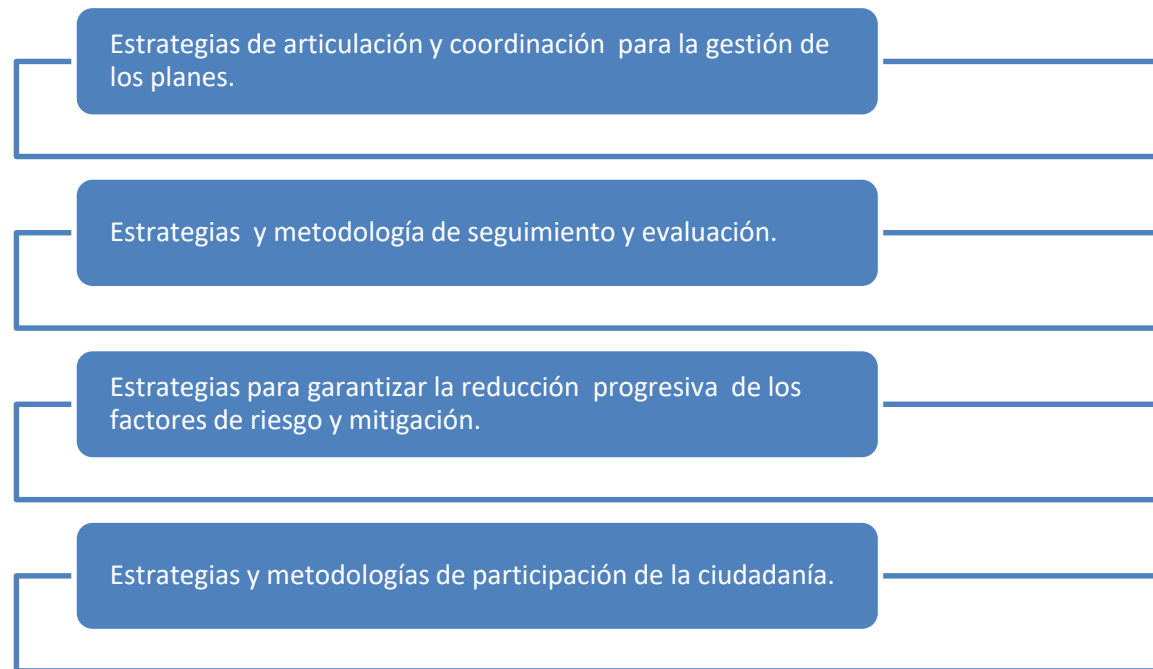
Es así que el COPFP en su artículo 42 reformado por disposición de la LOOTUGS, determina como contenidos mínimos del modelo de gestión:

- Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan.
- Estrategias y metodologías de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública.
- Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo, o su mitigación.

Entendiendo que estos puntos se plantean como contenidos mínimos y a falta de la norma técnica que debe expedirse para la formulación y actualización de los PDOT, se suma un punto adicional, el cuales se contemplan en el Acuerdo Ministerial No. SNDP-0089-2014, por considerarlo importante para el modelo de gestión y con el fin de hacer un ejercicio más completo respecto a las variables relacionados a la coordinación en esta fase del plan. Es así que el modelo de gestión queda planteado de la siguiente manera.



Gráfico 35. Contenidos del Modelo de Gestión.



Fuente: (COPFP, 2010), (LOOTUGS, 2016), (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

En relación a estos contenidos, se presenta la tabla de análisis de las variables relacionadas a la coordinación intergubernamental, para la fase del modelo de gestión.



Tabla 19. Coordinación intergubernamental en la fase del modelo de gestión de los PDOT Provinciales.

Contenido	¿Con quién? Actores involucrados	¿Por qué? Razones	¿Cómo? Mecanismos de Coordinación	¿Dónde? Instancia de Coordinación	¿Con qué? Recursos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Central: Ministerios e instituciones cuyo accionar tenga incidencia territorial, en el ámbito de las competencias del GAD Provincial. Ejm: MAGAP, MAE, MTOP. SENPLADES</li> <li>GAD Cantonales de la Provincia.</li> <li>GAD Parroquiales de la Provincia.</li> <li>GAD Provinciales vecinos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir de manera conjunta estrategias de articulación.</li> <li>Conocer estrategias de articulación contempladas por otros niveles de gobierno, en las que se incluya al GAD Provincial.</li> <li>Determinación de programas y agenda regulatoria para cada estrategia de articulación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres: Convocados por el GAD, por otros niveles de gobierno, o por SENPLADES.</li> <li>Grupos de trabajo de articulación multinivel (Convocados por SENPLADES)</li> <li>Mesas de articulación territorial.</li> <li>Intercambio de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Provincial de Planificación.</li> <li>Consejo Provincial.</li> <li>Las que se encuentren determinadas en las Agendas Zonales de Planificación: Gabinetes Zonales ampliados.</li> <li>Instancia de participación ciudadana provincial.</li> <li>Mesa técnica de planificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo técnico multidisciplinario</li> <li><b>Técnicos:</b> Informacionales Cartográficos Estadísticos.</li> <li><b>Financieros:</b> Recursos económicos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobierno Central: SENPLADES</li> <li>Miembros del Consejo Provincial de Planificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprender y manejar reporte en SIGAD.</li> <li>Establecer estructuras de informes sobre seguimientos de metas, políticas, programas y proyectos, que luego el Consejo Provincial de Planificación conocerá y evaluará.</li> <li>Considerar la implementación de sistemas informáticos de seguimiento programático y presupuestario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres convocados por el GAD o SENPLADES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Provincial de Planificación.</li> <li>Consejo Provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo técnico multidisciplinario</li> <li><b>Técnicos:</b> Tecnologías de Información y comunicación (TIC)</li> <li><b>Financieros:</b> Recursos económicos</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GAD Cantonales</li> <li>Gobierno Central:</li> <li>Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinar estrategias conjuntas que sean incluidas en el PDOT Provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres convocados por el GAD Provincial o SENPLADES.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de Gestión de Riesgos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo Técnico Multidisciplinario.</li> <li><b>Técnicos</b> Informativos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias y metodologías de participación de la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GAD Cantonales.</li> <li>GAD Parroquiales.</li> <li>Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la construcción e implementación del Sistema de Participación Ciudadana.</li> <li>Garantizar la existencia de la instancia de participación local.</li> <li>Garantizar la interrelación entre asambleas de los distintos niveles territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres convocados por el GAD Provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejos Provincial de Planificación.</li> <li>Consejo Provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Humanos:</b> Equipo Técnico Multidisciplinario.</li> <li><b>Técnicos:</b> Informativos.</li> <li><b>Financieros:</b> Recursos económicos</li> </ul>

Fuente y elaboración: propia

De los contenidos que se abordan en esta tabla, se desarrollan a mayor detalle los siguientes:

a) Estrategias de articulación:

Las estrategias de articulación merecen el esfuerzo de ser coordinadas conjuntamente con los actores que se encuentran considerados en las mismas, para no tener una visión aislada del proceso de coordinación, esto es importante porque desde aquí nacen los programas y proyectos que el GAD Provincial dejará planteado para los otros niveles de gobierno, o ejecutará en conjunto en función de sus competencias concurrentes.

Los lineamientos para la formulación y actualización de los PDOT Provinciales establecidos por SENPLADES en el Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014, señalan que las estrategias de articulación se definen como:



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

La actividad que el GAD va a realizar para coordinar temas que no son de su competencia, o sobre los cuales tiene competencias compartidas con otros niveles de gobierno. La articulación viene a ser un mecanismo de trabajo conjunto para la resolución de problemas, o para potenciar vocaciones en cada uno de los territorios. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2015)

La redacción de las estrategias de articulación debe identificar: la actividad que se va a realizar e identificar las instituciones con las que se va a articular.

Con el objetivo de identificar de realizar un análisis, se presenta en Anexo 5.1 las estrategias de articulación contempladas en los PDOT Provinciales de la Zona 6, donde se verifica si estas cumplen con los contenidos mínimos de reacción. Los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

Tabla 20. Análisis de estrategias de articulación de los GAD Provinciales de la Zona 6

Provincia	Número de estrategias de articulación.	Porcentaje de estrategias de articulación que identifican actores con los que se articula.	Actores que contemplan las estrategias de articulación	Porcentaje de estrategias de articulación que identifican actividades de manera clara.
<b>Azuay</b>	6	100%	Instituciones del Gobierno Central, GAD Cantonales y Parroquiales, actores sociales y actores privados.	50 %
<b>Cañar</b>	9	89%	Instituciones del Gobierno Central y actores sociales.	11%
<b>Morona Santiago</b>	13	100%	Instituciones del Gobierno Central; GAD Cantonales y Parroquiales y Provinciales vecinos; Actores sociales y privados, Universidades.	100%

Fuente: (SIGAD, 2017)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

De los resultados que se presentan en la tabla como resumen del Anexo 5.1, se puede observar:



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- ✓ El GAD Provincial de Morona Santiago es el más prolijo para establecer las estrategias de articulación, mientras que el GAD Provincial de Cañar no logró establecer de manera clara las mismas.
- ✓ Se destaca la incorporación de varios actores identificados en las estrategias de articulación, tanto del gobierno central como de otros niveles de gobierno (coordinación vertical); más aún sobre las estrategias de articulación con GAD Provinciales circunvecinos (coordinación horizontal), solo el GAD Provincial de Morona Santiago establece una estrategia de articulación que involucra al GAD de Pastaza y al GAD de Azuay.
- ✓ Existen estrategias de articulación que involucran tanto a actores públicos, como privados, este tipo de coordinación es la que caracteriza a la gobernanza multinivel.
- ✓ Si bien es importante que los GAD Provinciales contemplen estrategias de articulación en sus PDOT, resulte aún más importante que las estrategias se ejecuten, con el fin de aportar a la materialización del plan.

b) Rol del Consejo Provincial de Planificación, en la fase de gestión del plan.

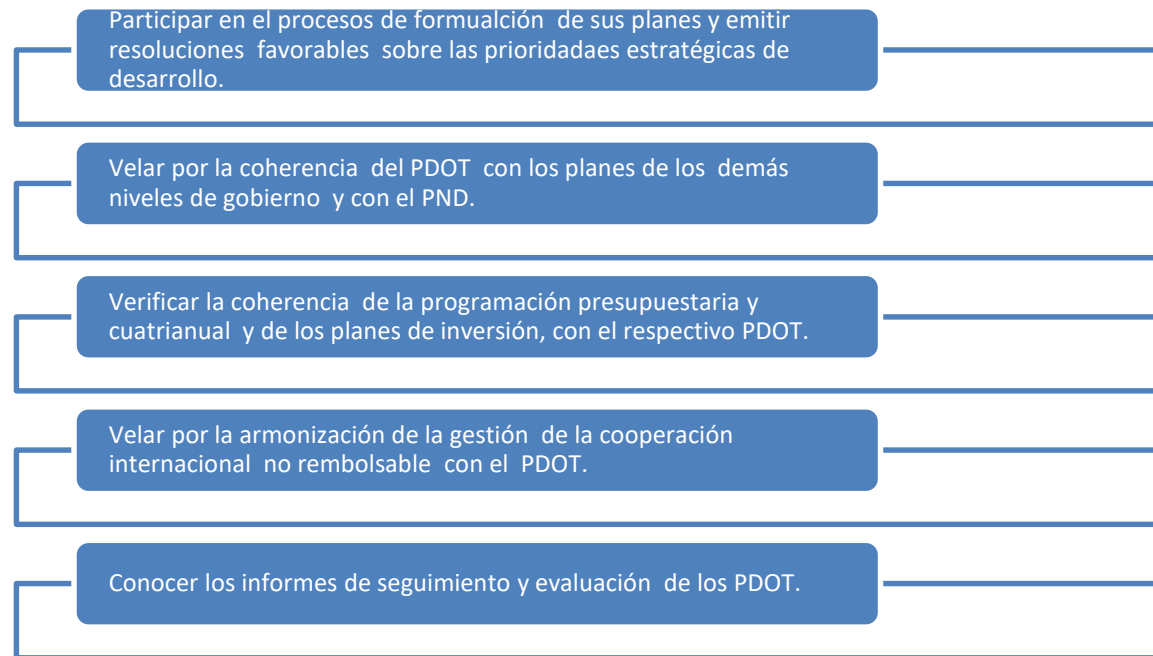
De acuerdo a la legislación ecuatoriana, específicamente a lo establecido el COPFP, en su artículo 29, donde atribuye las funciones a los Consejos Locales de Planificación; y el artículo 28 que explica sobre su composición, la misma que tienen representación de autoridades de distintos niveles de gobierno, servidores técnicos del GAD, así como una representación ciudadana; se puede señalar que los Consejos Locales de Planificación, juegan rol fundamental en la gestión de los PDOT Provinciales. Se presenta a continuación las





funciones relativas a la gestión:

Gráfico 36. Funciones de los Consejos Locales de planificación, respecto a la gestión de los PDOT.



Fuente: (COPFP, 2010)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Respecto al modelo de gestión, en lo relativo a las estrategias de articulación y coordinación para la gestión de los planes, la composición del Consejo Provincial de Planificación, así como su función de velar por la coherencia de los planes; facilitan las mismas. Por otro parte, en lo concerniente a las estrategias y metodologías de seguimiento y evaluación de los planes, donde se sugiere la elaboración de informes de



seguimiento; el Consejo Provincial de Planificación es el órgano encargado de conocer estos informes.

c) Estrategias y metodologías de participación ciudadana.

En este punto, hay que tener presente que el COOTAD en su artículo 304 señala que los gobiernos autónomos descentralizados deberán conformar un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo y cuyas funciones relacionadas a la gestión de los PDOT se detallan en su literales b y e, y son las siguientes:

Literal b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, demás instrumentos de planeamiento del suelo y su gestión...

Literal e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan (COOTAD, 2012)

Como se detalla en los literales correspondientes de este artículo, el sistema de participación ciudadana juega un papel importante en la formulación y gestión del plan, y en si en la generación de mecanismos de coordinación para el tratamiento de sus objetivos estratégicos, por lo cual su conformación es muy relevante dentro del modelo de gestión. Todo esto se logra a través de la correspondiente instancia de participación ciudadana, la misma que en concordancia con las características de la buena gobernanza, deberá estar conformada como un espacio mixto donde confluyen autoridades electas, representantes del régimen



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

dependiente y representantes de la sociedad civil. Esta instancia será quien nombre a los representantes de la ciudadanía al Consejo Provincial de Planificación.

Como un aspecto adicional a mencionar, los representantes de la sociedad civil en la instancia de participación deberán ser seleccionados de manera prioritaria de las asambleas ciudadanas locales, las mismas que de acuerdo al artículo 61 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, procuraran tener entre sus integrantes a delegados y delegadas de las asambleas de nivel territorial inferior.

Los artículos de los instrumentos normativos que se han nombrado, dan razón de la participación ciudadana como elemento importante para la gestión de los PDOT, cuyas instancias y mecanismos guardan concordancia con los principios de la buena gobernanza y de la coordinación; sin embargo, como se observó en puntos anteriores, en un estudio realizado por SENPLADES en el año 2014, el 42% de los GAD no contaban con consejos locales de planificación, ni sistemas de participación ciudadana; existe la probabilidad de que estos porcentajes hayan incrementado, sin embargo lo importante no radica en las estadísticas, sino en identificar si estas instancias cumplen o no con su rol.

#### **3.2.1.2.5** Revisión de los mecanismos de coordinación intergubernamental para la formulación de PDOT Provinciales.

Como cierre de la etapa de formulación y previamente a avanzar con el análisis de la siguiente etapa, es preciso señalar que en relación a los mecanismos de coordinación intergubernamental específicos para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial, esta investigación pudo identificar únicamente dos mecanismos; en primer lugar una propuesta de comisión técnica de planificación y ordenamiento territorial con composición multinivel, que se plantea específicamente para la resolución de



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

conflictos en la determinación de categorías de ordenamiento territorial; y grupos de trabajo multinivel que de acuerdo al artículo 16 del Acuerdo Ministerial No. SNPD-0089-2014<sup>54</sup>, son de responsabilidad de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en su calidad de Secretaria Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, quien tiene la responsabilidad de convocar a espacios de coordinación y articulación en el proceso de formulación y actualización de los PDOT.

Los mecanismos adicionales que se presentaron en las tablas de análisis de la etapa de formulación, corresponden a mecanismos de carácter genérico, así también se consideró mecanismos de coordinación presentes en las Agendas Zonales de Planificación, que no son específicos para la formulación de los PDOT pero cuyas características se consideran propicias para ser considerados.

En consideración de lo expuesto, de los dos mecanismos diseñados específicamente para la formulación de los PDOT, el primero se presenta concretamente como una propuesta planteada en los lineamientos para la formulación y actualización de los PDDOT emitidos por SENPLADES, de la cual no existe registro sobre su implementación; el segundo mecanismo, es decir los grupos de trabajo multinivel de responsabilidad de SENPLADES, si han sido efectuados y existe registro de los mismos. El análisis de este registro correspondiente a la Zona 6, se presenta a continuación:

En base a lo expuesto la SENPLADES como parte del acompañamiento técnico conforme grupos de trabajo multinivel con los siguientes actores:

---

<sup>54</sup> Determina los Lineamientos y directrices para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

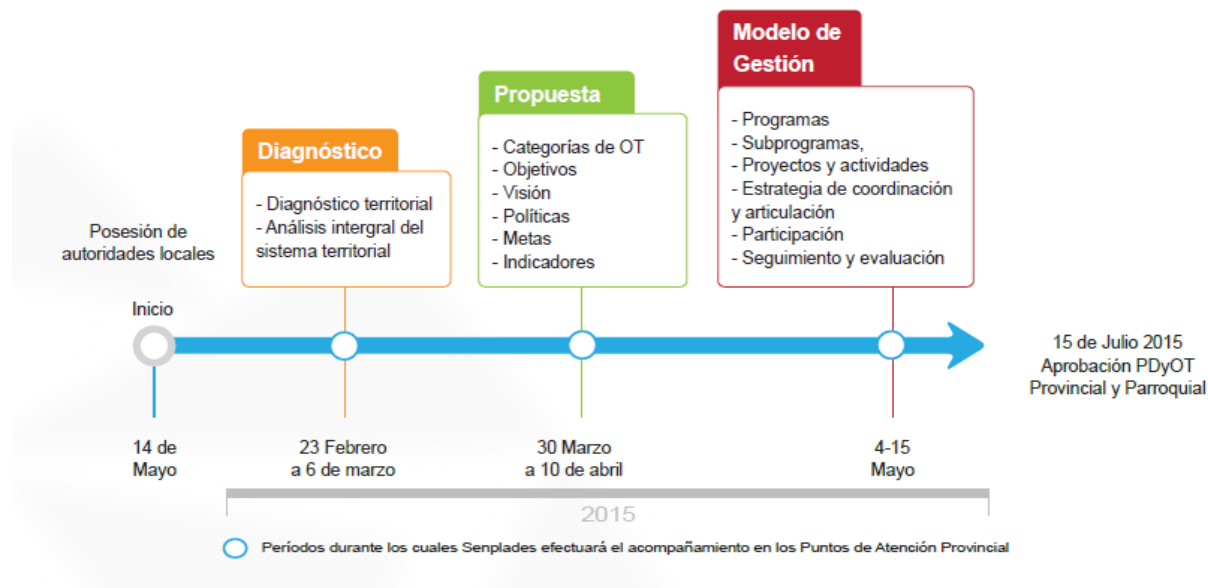


## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Delegados del GAD provincial correspondiente.
- Delegados de los GAD municipales o metropolitanos.
- Representantes de las Asociaciones provinciales de los GAD parroquiales.
- Delegados de la SENPLADES.

Se estableció un plan de acción, en base a los plazos establecidos para la actualización de los PDOT Provinciales, en cuyos periodos SENPLADES brindaría acompañamiento técnico.

Gráfico 37. Plan de acción con grupos de trabajo multinivel para actualización de PDOT Provinciales.



Fuente y elaboración: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014)



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

De la información que pudo ser recabada de Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) Zona 6, el acompañamiento a los GAD Provinciales en esta zona se dio de acuerdo a la tabla que se presenta a continuación, que es el resumen de los informes presentados por los técnicos responsables del proceso; cabe señalar que estos informes que se adjuntan en anexos, no detallan de manera muy específica la ejecución del mecanismo y no permiten hacer un análisis pormenorizado de cómo el proceso de acompañamiento aportó a la coordinación intergubernamental en la formulación de los PDOT Provinciales.

**Tabla 21. Resumen del proceso de acompañamiento para la formulación de los PDOT Provinciales por parte de SENPLADES.**

Fase	Provincia	Fecha de taller	Participantes	Objetivos del taller	Observaciones relativas a la coordinación
<b>Diagnostico</b>	Azuay	23/04/2015	Equipos técnicos y autoridades de los GAD Provinciales y Parroquiales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar a conocer a los equipos técnicos de los GAD Provinciales y Parroquiales las directrices, lineamientos metodológicos y contenidos de la fase de diagnóstico.</li> <li>• Entrega de información estadística y geográfica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAD Provinciales y CONAGOPARE se comprometieron a ser facilitadores del proceso, y garantizar que la información sea accesible a todos los GAD</li> <li>• Entrega de información estadística y geográfica por parte de SENPLADES</li> </ul>
	Cañar	29/04/2015			
	Morona Santiago	29/04/2015			
<b>Propuesta</b>	Azuay	22/05/2015	Equipos técnicos y autoridades de los GAD Provinciales y Parroquiales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar a conocer a los GAD Provinciales y Parroquiales los lineamientos y directrices para la actualización y reporte de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el evento se recalca la importancia de los procesos de planificación y sobre todo de los procesos de</li> </ul>



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

	Cañar	21/05/2015		información de los PDOT.  • Dar a conocer el documento de la guía metodológica para la actualización/ formulación de los PDOT provinciales y parroquiales.	articulación en el territorio. • Se lleva a cabo como un evento informativo, no se identifica alguna actividad concreta de coordinación.
	Morona Santiago	21/05/2015			
<b>Modelo de Gestión</b>	Azuay	05/08/2015	Equipos técnicos y autoridades de los GAD Provinciales, Cantonales y Parroquiales.	• Desarrollar el taller dentro de la estrategia de acompañamiento para la formulación/actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el que se trabaje sobre los lineamientos metodológicos contenidos de la fase de modelo de gestión.	• Se expone estrategias de articulación para construcción de Categorías de Ordenamiento Territorial, en consideración de COT cantonales. (Comisión Técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial).
	Cañar	06/08/2015			
	Morona Santiago	22/07/2017			

Fuente: (SENPLADES Zonal 6, 2015)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

De lo expuesto se pueden hacer algunas observaciones, de acuerdo a tres variables: temporalidad, acceso y uso de información, y aportes a la coordinación.

a) Temporalidad:

Las fechas en las que se llevaron los talleres en la zona 6, distan de la planificación inicial de plan de acción de acompañamiento técnico; sobrepasan los 30 días de retraso; en el caso del acompañamiento del modelo de gestión sobrepasa los 60 días. Sin duda que este desfase presento una dificultad para a los GAD



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Provinciales, en sus procesos de formulación, y mucho más en los procesos de coordinación con otros niveles de gobierno.

### b) Acceso y uso de información:

La entrega de información estadística como geográfica de parte de SENPLADES a los GAD Provinciales para la formulación de diagnóstico, es un aporte para el proceso de formulación y para la coordinación.

### c) Aportes a la coordinación:

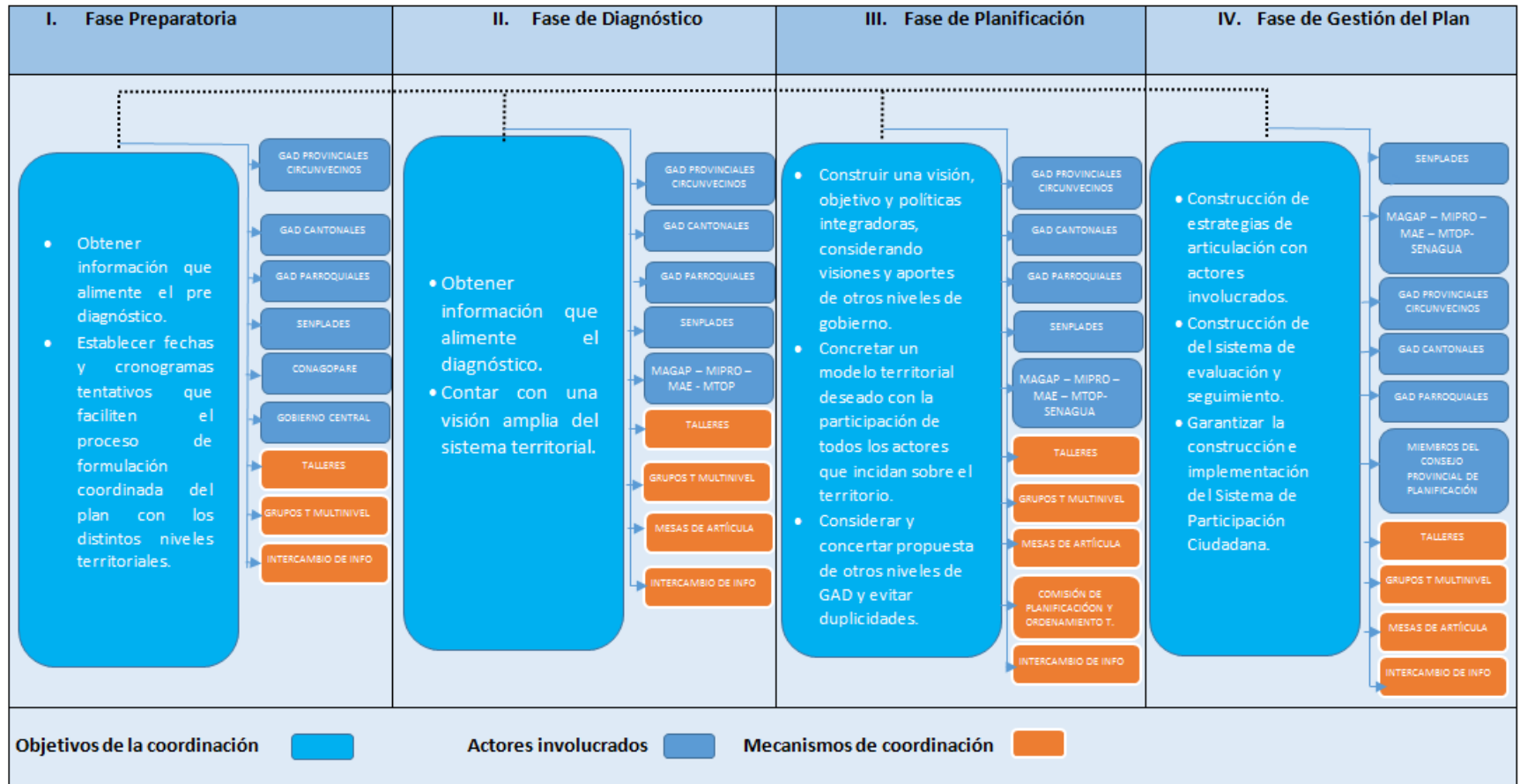
Los talleres realizados en las distintas fases tuvieron carácter informativo, no se establecieron mecanismos concretos de coordinación intergubernamental, como se puede ver en la tabla, donde se presenta como mayor aporte a la coordinación intergubernamental la presentación de una estrategia de articulación para la determinación de las categorías de ordenamiento territorial; para lo cual los talleres de modelo de gestión convocaron a todos los niveles de gobierno, donde el GAD Cantonal presentó sus categorías de ordenamiento territorial y solvento dudas de los otros niveles de gobierno.

La incursión de los GAD Cantonales a los equipos de trabajo multinivel se dio en la última fase del proceso de formación, lo cual dificulta un proceso integral de coordinación.

Para finalizar con el análisis de la etapa de formulación, se presenta a continuación un resumen en el siguiente gráfico:



Gráfico 38. Resumen de la coordinación intergubernamental en la etapa de formulación del plan.



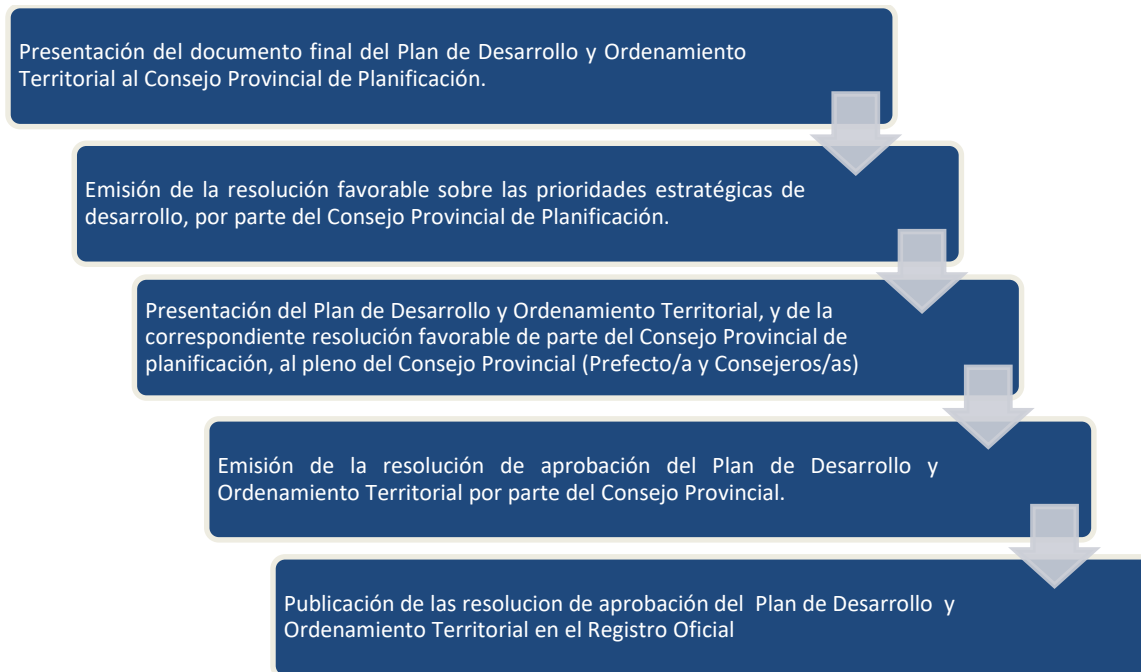
Fuente y elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



### 3.2.1.3 Consideraciones sobre la etapa de tramitación de los PDOT Provinciales y la coordinación intergubernamental.

Culminada la etapa de formulación del plan, corresponde la tramitación del mismo, que según la legislación ecuatoriana deberá contemplar los siguientes pasos:

Gráfico 39. Fases de la tramitación del PDOT Provincial.



Fuente: (COPFP, 2010) (COOTAD, 2012)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

En la fase de tramitación del plan, tanto el Consejo Provincial como el Consejo Provincial de Planificación



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

juegan un rol fundamental, estos dos organismos son considerados como instancias de coordinación que contempla el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Su conformación se analiza a continuación:

a) En el caso del Consejo Provincial de Planificación:

Existe una representación política (Prefecto/a y 1 Consejero/a); técnica (El servidor responsable de la instancia de planificación y 3 servidores nombrados por el/la prefecto/a); una representación ciudadana (3 representantes ciudadanos designados de la instancia de participación), lo que nos muestra de primera mano una configuración apegada a los conceptos de la buena gobernanza, y que podría permitir la coordinación de los distintos niveles de gobierno y de la ciudadanía en un espacio importante de decisión, como lo es el Consejo Provincial de Planificación, que además de tener funciones relacionadas a la participación en la formulación del plan, aprueba las prioridades estratégicas de desarrollo del mismo.

Sin embargo de lo manifestado, y como se había expuesto en puntos anteriores, su conformación merece una observación que podría afectar su configuración con participación multinivel de los gobiernos autónomos descentralizados; y es que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 28 previo a las reformas establecidas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo, señalaba sobre la conformación de los Consejos Locales de Planificación, en su numeral 5: “Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones” (COPFP, 2010), con lo que se contemplaba en el caso de las provincias la participación de dos representantes de otros niveles de gobierno en el Consejo Provincial de Planificación, entendiendo que el representante del legislativo, sería un alcalde/a o un presidente/a de junta parroquial.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Luego de las disposiciones reformativas contenidas en la LOTUGS, sobre el COPFP, en la disposición segunda, numeral 4, señala

Sustitúyase el numeral 5 del artículo 28 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente: 5. Un representante de los niveles de gobierno parroquial rural, provincial y regional en el caso de los municipios; y parroquial rural, municipal y provincial en el caso de las regiones. (LOOTUGS, 2016)

Inicialmente se podría entender que esta reforma amplía la representación multinivel al contemplar a representantes de todos los niveles de gobierno en los Consejos de Planificación; pero si se revisa con detenimiento se puede observar que no se contempla a las provincias en este artículo reformado, por lo que además de no sumar estos nuevos representantes al Consejo Provincial de Planificación, se elimina el representante del GAD Municipal en el mismo.

### b) Consejo Provincial

“El consejo provincial es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial” (COOTAD, 2012) Estará integrado por:

- ✓ El prefecto/a quien lo presidirá con voto dirimente.
- ✓ El viceprefecto/a
- ✓ Alcaldes/as o concejales/as en representación de los cantones.
- ✓ Por representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales. (Provincias con hasta 100.000 habitantes de área rural: 3 representantes; 100.001-200.00: 5 representantes; más



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

de 200.000: 7 representantes).

La configuración del Consejo Provincial, garantiza la participación de los niveles de gobierno cantonal y parroquial en el órgano legislativo, a diferencia de cuando se los elegía por votación popular, donde no se garantizaba esta representatividad; en el ámbito de la coordinación intergubernamental este cambio que trajo consigo la Constitución del 2008 es positivo, ya que permite la participación en la toma de decisiones, como por ejemplo la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial.

#### *3.2.1.4 Consideraciones sobre la etapa de materialización del plan (implementación) y la coordinación intergubernamental.*

La fase de gestión, o para ampliar la comprensión el modelo de gestión del plan, contempla las diligencias a realizar para la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las sus determinaciones, es decir contempla la forma en la cual se planifico la materialización del plan. Mientras que la etapa de la materialización también conocida como de implementación contempla la fase ejecutiva, es decir cuando el documento se materializa en la gestión de la aplicación del plan, más específicamente se refiere a la ejecución y materialización de sus propuestas y determinaciones.

La distinción entre el modelo de gestión contemplado en la etapa de formulación, y la materialización del plan, conduce inicialmente a entender a estas dos etapas como procesos separados, es así que autores como Person (2007) sostienen que la implementación es una fase secuencial de la formulación de los planes; más aún, otros autores proponen que la formulación y la materialización deben ser vistas como etapas iterativas dentro de un ciclo de planificación continua, postura que se acoge en este trabajo de investigación.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Benabent (2014) considera que “el paso de la decisión a la acción no es un simple proceso que se produce de forma mecánica sustentado en la organización jerárquica de las agencias y organismos públicos”, ya que al existir diferentes actores involucrados en la implementación del plan, cada uno de estos tienen distintas perspectivas y valoraciones respecto a las problemáticas y una diferentes apreciaciones a cerca de las prioridades, por lo cual lo que parecía ser un proceso sencillo, secuencial, y automático, requiere de altas dosis de negociación, coordinación y acuerdo entre los actores<sup>55</sup>que implementaran las decisiones descritas en el plan. “Esto llevará a la consideración de que el proceso de decisión e implementación no pueden estar separados” (Benabent , 2014)

Las relaciones que surgen entre la diversidad de actores involucrados en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, basados en la colaboración y coordinación entre instancias de distintos niveles territoriales, caracterizan a la gobernanza multinivel; este estilo de gobernanza contrasta el paradigma de la planificación racional comprehensiva, la misma que se basa en “la presunción de un poder prácticamente ilimitado del actor público para determinar los comportamientos de los sujetos que intervienen en los procesos de transformación de la realidad” (Balducci, 1991).

Entendiendo que las determinaciones de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial afectan a una serie de actores de distintos niveles territoriales, cada uno de ellos con distintas competencias y lógicas de actuación diferenciadas y que a veces están en conflicto, tal como señala Benabent, es preciso el acuerdo de todos los actores concernidos en el plan y que han de implementar de manera posterior el mismo. Estos acuerdos no deben esperar la fase de implementación, deben estar presentes desde la formulación de los

---

<sup>55</sup> Pueden ser órganos gubernamentales y no gubernamentales.



planes y de esta manera garantizar en mayor medida la aplicación de estos. Es por esto que la implementación no se debe dissociar de la fase de formulación del plan, por lo contrario como se manifestó al inicio de este punto, deben ser vistas como fases iterativas en un ciclo de planificación continuo.

Friedmann (1969) hace una primera aproximación en el ámbito de la teoría de planificación, donde realiza una crítica al método racional, y plantea que el problema no es hacer las decisiones más racionales, sino con mejor calidad de acción, considera que este modelo se basa en la decisión, que establece primero la tarea de hacer el plan y después separadamente el cómo llevarlo a efecto<sup>56</sup>, el resultado de esto suele ser que las acciones que se toman no responden a los planes propuestos. Por lo cual plantea adoptar una aproximación centrada en la acción, cuya pretensión es fundir implementación y planificación, de esta manera desaparecer la distinción conceptual de la planificación-decisión-implementación-retroalimentación. Para Friedman este planteamiento es muy cercano a la realidad pues:

En la mayoría de las situaciones es, empíricamente, extremadamente difícil aislar las cuatro fases del modelo clásico, particularmente el paso crítico de la toma de decisión. Una acción incluirá deliberación y elección... pero estas no se pueden identificar como fases previas distintas a la acción; son inseparablemente parte de ella. (Friedmann, 1993)

A decir de Alterman (1982) la implementación<sup>57</sup> en los años setenta era vista como una “caja negra” dónde se supone que ocurre algo para hacer realidad la política, pero sin saber sobre los procesos y factores que inciden en ella, esto en base del pensamiento que aquellos años dónde se creía que las políticas una vez

---

<sup>56</sup> Este análisis se realiza en el campo de la planificación territorial y en desarrollo de las políticas públicas.

<sup>57</sup> Referida a la implementación de las políticas públicas en general.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

decididas eran estáticas y duraderas, con una visión de abajo hacia arriba, donde se consideraba que todos los factores de incidencia podrían ser controlados, Benabent (2014) sobre lo mencionado indica que este planteamiento parte desde un supuesto de un funcionamiento perfecto, de los actores involucrados en el proceso de planificación, donde no existen perspectivas diferentes entre los distintos niveles de administración, con organización adecuada, recursos adecuados y sin existencia de conflictos importantes, visión proveniente de la concepción weberiana de los organismos públicos regidos por los principios de jerarquía, racionalidad y subordinación. Retomando los modelos de coordinación intergubernamental planteados por Wright (1997), esas relaciones se asemejarían al modelo de autoridad inclusiva, caracterizado por las relaciones dependientes y jerárquicas, donde la pauta de autoridad generalmente va desde arriba hacia abajo.

Este imaginario perfecto en la realidad no se da, ya que la planificación territorial, y de manera específica en la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial existe una diversidad de actores y por ende una diversidad de criterios, los mismos que se amplían en el proceso de implementación, donde aparecen con mayor fuerza las discrepancias y cada actor valora sus prioridades de distinta manera.

Así, aunque se esté de acuerdo en el programa de actuación puede ocurrir que este sea incompatible con otros proyectos, compromisos, urgencias o metas de la organización u organizaciones participantes que han de llevarlo a cabo. Por otro lado mientras haya más participantes en el desarrollo del programa mayor es la probabilidad de que surjan desacuerdos, demoras y desviaciones no esperadas. (Benabent , 2014)

Para Pressman y Wildavsky la implementación es un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones orientadas a lograrlos, no se refiere a la creación de condiciones esenciales o iniciales, sino al grado que alcanzan las consecuencias previstas, consideran que la implementación no se debe





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

desvincular de la decisión, y que en propio proceso de formulación de la decisión se debe considerar como llevar a cabo la implementación para anticipar los problemas, esta visión no es compartida por Barret y Fudge (1981)

A estos autores no les parece conceptualizar la implementación como llevar a efecto la decisión política o considerar que este empieza dónde acaba la política encaje con lo que ocurre en la práctica y consideran que es una apreciación gerencial de la política y una visión de arriba hacia abajo. Para ellos las relaciones entre decisiones políticas y acciones deben ser consideradas como un proceso de interacción y negociación, que sucede en el transcurso del tiempo entre los que tratan de llevar a efecto la decisión política y aquellos de quienes depende la acción. (Benabent , 2014)

Entender a la implementación como un proceso jerárquico desde arriba hacia abajo, implicaría que los que llevan a cabo la acción son agentes para los decisores y están en una relación de subordinación , lo que para el caso de muchos campos de la política pública no sucede, es el caso de la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, dónde además de existir actores públicos que no se encuentran en una posición de subordinación, también intervienen actores privados, los cuales son autónomos y poseen sus propios intereses y prioridades.

Benabent (2014) advierte que la implementación no es una cuestión técnica que se resuelve por sí sola, por lo contrario, requiere un esfuerzo de negociación y compromiso entre los decisores y los que implementaran las decisiones para llegar a propósitos compartidos, concluye que la implementación es un proceso interactivo en el curso del cual se puede llegar a cambiar la decisión política.



A manera de conclusión, el análisis presentado determina con claridad la dificultad de la implementación, y la necesidad de establecer los mecanismos para que la misma no se encuentre desconectada de la acción, y reconozca las lógicas inherentes de la puesta en marcha de todo proyecto. La gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial por lo tanto “no se terminara con la decisión sea esta reguladora, estratégica, o contenga propuestas positivas de intervención, sino continua con la gestión de tales decisiones y por lo tanto, el plan debe asegurarse en su elaboración que el mismo pueda ser implementado” (Benabent , 2014)

#### 3.2.1.4.1 Mecanismos de coordinación intergubernamental para la implementación del plan

Con el propósito de asegurar la implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, reconociendo la diversidad de actores gubernamentales de las distintas escalas territoriales que se involucran en la gestión de los PDOT, y abarcando al proceso de implementación y formulación como etapas iterativas dentro de un ciclo de planificación continua, es preciso presentar los mecanismos de coordinación intergubernamental que contempla la legislación ecuatoriana, y que facilitan la puesta en marcha del programa de actuaciones positivas, expresados en los planes sectoriales, programas, proyectos y otras acciones, que coadyuvan a la consecución de modelo territorial objetivo provincial. Estos mecanismos tienen un carácter más formal en relación a los que fueron analizados en la etapa de formulación, los mismos que tenían un carácter más voluntario.



Tabla 22. Mecanismos de coordinación para la implementación del PDOT Provincial y puesta en marcha de sus propuestas.

Mecanismo	Nivel de Gobierno				Ejemplo.	Miembros	Competencia / Objeto del Convenio.
	Provinciales Circunvecinos	Provinciales no contiguos.	Cantoniales	Parroquiales.			
Mancomunidades					Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte del Ecuador.	GAD Provincial de: Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperación internacional</li> <li>Fomento de actividades productivas</li> <li>Sistema Vial</li> <li>Gestión Ambiental</li> <li>Sistema de Riego</li> <li>Obras en Cuenca y Microcuenca.</li> </ul>
Consortios					Consortio Público de la Cuenca del Río Jubones.	GAD Provincial De: Azuay, El Oro y Loja; 13 GAD Cantoniales y 21 Parroquiales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cooperación internacional</li> <li>Prestación de servicios públicos</li> <li>Saneamiento Ambiental</li> </ul>
Convenios de cogestión de obras.					Convenio de cogestión para obras para el mantenimiento vial.	GAD Provincial de. Azuay y Cañar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento t mejoramiento de la vía Descanso – San Cristóbal.</li> </ul>
Convenios de delegación.					Convenio de Delegación del ejercicio de la competencia de mantenimiento vial.	GAD Provincial del Azuay y GAD Parroquial de Jima.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantenimiento vial de acuerdo al subsistema de delegación, descrito en Ordenanza (Tasa Solidaria)</li> </ul>

Fuente: (COOTAD, 2012)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Los mecanismos presentados permiten una coordinación intergubernamental tanto vertical como horizontal, y representan una oportunidad para los GAD para la cogestión y puesta en marcha de las propuestas planteadas en el plan.

En Ecuador se presenta un escenario de heterogeneidad territorial e institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, de manera especial de los municipales<sup>58</sup>; esta situación muestra GADs completamente heterogéneos, no solo territorial o demográficamente, sino también en el ámbito de ingresos, económico y de transferencias, lo que desemboca en una marcada heterogeneidad institucional.

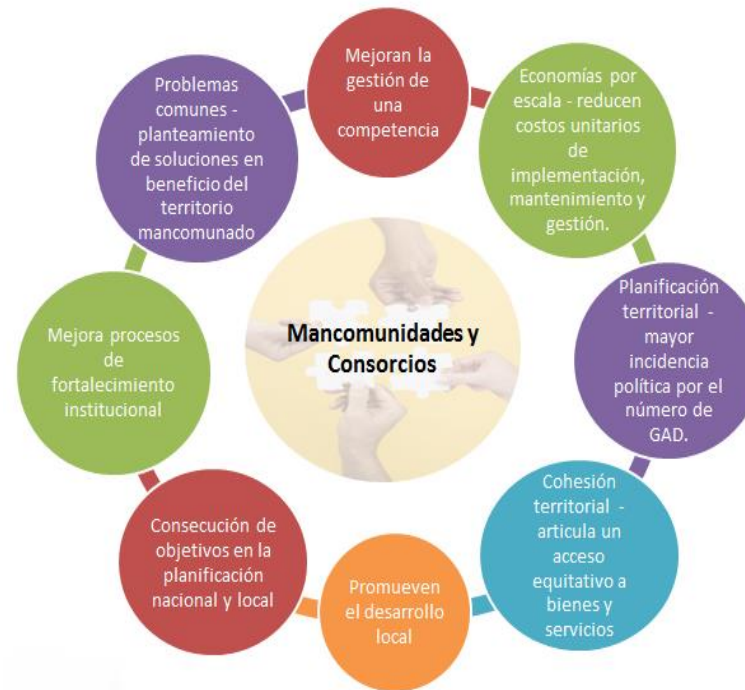
Fernando Cordero (2016) señala que frente a este escenario, el mancomunamiento aparece como una alternativa para disminuir la heterogeneidad territorial e institucional, así como los desequilibrios territoriales existentes. Si bien la situación de las Provincias no es tan extrema como la de los cantones, el mancomunamiento es una alternativa importante de igual manera para los GAD Provinciales como para el resto de niveles de gobierno.

Teniendo en cuenta que el fin del mancomunamiento es el de mejorar la gestión de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados y favorecer sus procesos de integración, se pueden tener en cuenta los siguientes beneficios.

---

<sup>58</sup> Fernando Cordero (2016) señala que de los 221 Municipios, 175 no tienen los 50.000 habitantes exigidos por la ley, y 106 tienen menos de 30.000 habitantes. De acuerdo al Censo Poblacional 2010, los cantones más poblados fueron Guayaquil con 2.350.915 habitantes y Quito con 2.239.191 de habitantes, frente a cantones que según el mismo censo tienen menos de 5.000 habitantes como Pablo VI con 1823 habitantes, de la Provincia de Morona Santiago; el cantón el Pan con 3036 habitantes y el cantón Guachapala con 3049 habitantes, los dos de la Provincia del Azuay.

Gráfico 40. Beneficios del Mancomunamiento.



Fuente y elaboración: (Consejo Nacional de Competencias, 2016)

De manera adicional a los beneficios que se mencionan en el gráfico 40, el artículo 285 del COOTAD señala: "...Las mancomunidades y consorcios que se constituyan podrán recibir financiamiento del presupuesto general del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del gobierno central"; sin embargo de los beneficios expuestos, este mecanismo no ha logrado calar del todo entre las autoridades de los gobiernos



autónomos descentralizados, y es que en relación con el número de GAD Provinciales (23), GAD Municipales (221), y GAD Parroquiales (1500); solo existen 48 mancomunamientos registrados hasta abril del 2017.

Tabla 23. Mancomunidades y Consorcios inscritos 2011-2017

Año	Nro. Mancomunidades inscritas	Nro. Consorcios inscritos	Total
2011	8	1	9
2012	9	2	11
2013	6	2	8
2014	3	0	3
2015	9	1	10
2016	3	0	3
2017	2	2	4
Total	40	8	48

Fuente (Consejo Nacional de Competencias, 2016)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

En el ámbito provincial, únicamente se reporta dos mancomunidades y tres consorcios, lo que nos da a entender que este mecanismo no ha sido considerado en mayor medida por los GAD Provinciales. Las limitaciones que se presentan en los procesos de mancomunamiento, y que identifica (Solórzano, 2016) en marco del X Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, son las siguientes:



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- ✓ Los conflictos de poder entre las autoridades por mantener el liderazgo político.
- ✓ Se convierte en un proceso lento, por que funciona con dinámicas de función política.
- ✓ Temor de las autoridades a que la mancomunidad se convierta en un organismo paralelo a los gobiernos autónomos descentralizados.

A lo que se suma las siguientes razones de las entrevistas realizadas.

- ✓ No existe una legislación nacional que regule el funcionamiento de las Mancomunidades y consorcios.
- ✓ La responsabilidad de la mancomunidad o consorcio cae mayoritariamente en el GAD que lo preside.
- ✓ Los GAD no toman con responsabilidad las trasferencias que deben realizar por concepto de aportes para el funcionamiento de las mancomunidades y consorcios.

Por otra parte, los convenios de cogestión y de delegación fluyen de mejor manera, habiéndose convertido en mecanismos usuales de coordinación intergubernamental para la materialización de propuestas del plan<sup>59</sup>. Como ejemplo el GAD Provincial del Azuay en el año 2016 firmo más de sesenta convenios en el ámbito de vialidad, y es que el modelo del sistema de gestión vial de la Provincia del Azuay se basa en estos mecanismos de coordinación intergubernamental. Como punto final de este capítulo se describe este modelo como una alternativa de gestión multinivel importante, mediante la cual el GAD Provincial del Azuay materializa las acciones positivas referentes al componente de vialidad del subsistema de movilidad y conectividad. Esto en función del ejercicio de las facultades asignadas en materia de vialidad a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y a mecanismos de coordinación que contempla el modelo y que involucran a otros niveles de gobierno.

---

<sup>59</sup> Principalmente los convenios de cogestión.



#### 3.2.1.4.2 Modelo del sistema de gestión vial de la provincia del Azuay como expresión de la gobernanza multinivel.

El modelo del sistema de gestión vial de la Provincia del Azuay se ajusta a la reflexión realizada sobre la formulación e implementación como fases iterativas en el ciclo de la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y presentan a la coordinación intergubernamental, característica básica de la gobernanza multinivel como su elemento primordial.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay, en su actualización 2015 contempla el modelo de gestión vial, como un modelo que impulsa el desarrollo provincial, bajo los principios de solidaridad y complementariedad entre los territorios urbanos y rurales de la provincia con el fin de lograr equidad territorial, este fin es considerado por Muñoz (2015) como una característica de la nueva gobernanza que busca se recupere la planificación como una tarea fundamental.

La atención de la red vial es el soporte para las actividades económicas productivas, ya que mediante esta se garantiza la comunicación entre centros de provisión de materia prima e insumos, así como a los centros de distribución de bienes y servicios, “convirtiéndose por lo tanto el soporte de las redes viales en una variable estratégica dentro de los procesos productivos” (Gobierno Provincial del Azuay, 2015). Los GAD Provinciales al tener bajo su responsabilidad las competencias relativas al fomento de las actividades agropecuarias, así como el fomento de las actividades productivas, con mayor razón deben poner atención sobre este componente, mediante la correcta gestión del sistema vial provincial. Además se debe considerar que gran parte del sistema vial, corresponde a vías que se encuentran bajo la responsabilidad de los GAD Provinciales, por ejemplo en la Provincia del Azuay la red vial tiene una longitud aproximada de 4.129,25 km, de los cuales tan solo el 14% es decir 581,25km le corresponde a la red vial estatal, mientras que 3.548,00 Km





es decir 86% le corresponde a la red vial provincial.

Tabla 24. Clasificación de la red vial según competencia.

Competencia	Clasificación de la red vial	Longitud (Km)	%
Red Estatal	Red Primaria	565,25	14 %
Red Provincial	Red Secundaria	237,35	6 %
	Red Terciaria	1.055,01	25 %
	Red Vecinal	2.264,34	55%
Total		4,191,25	100%

Fuente y elaboración: (Gobierno Provincial del Azuay, 2015)

Lo expuesto sugiere que sobre los GAD Provinciales recae gran parte de la responsabilidad referente a la atención del sistema vial, su buena gestión garantizará el funcionamiento adecuado del sistema territorial. Es por este motivo que se presenta el “Modelo del Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay” como un ejemplo importante para la gestión multinivel.

Antes de abordar de manera detallada el modelo del sistema de gestión vial, resulta importante conocer su sustento en base al ejercicio de la competencia de vialidad.

“La red vial del Ecuador es un pilar básico para el fomento de la productividad basada en los principios de equidad, equivalencia, excelencia, sostenibilidad ambiental y competitividad, que hace posible el cumplimiento de los principios del Buen Vivir” (Concejo Nacional de Competencias, 2016).

La red vial en el Ecuador se compone de:

Gráfico 41. Red Vial en el Ecuador



Fuente: (Concejo Nacional de Competencias, 2016)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

El sector de la vialidad en el Ecuador, cuenta con un ordenamiento jurídico interno, que regula y norma esta competencia, jerárquicamente podemos observar la supremacía de la Carta Magna de 2008 sobre demás instrumentos jurídicos, por ello de conformidad con el gráfico tenemos:



Gráfico 42. Marco Normativo sobre vialidad en Ecuador.



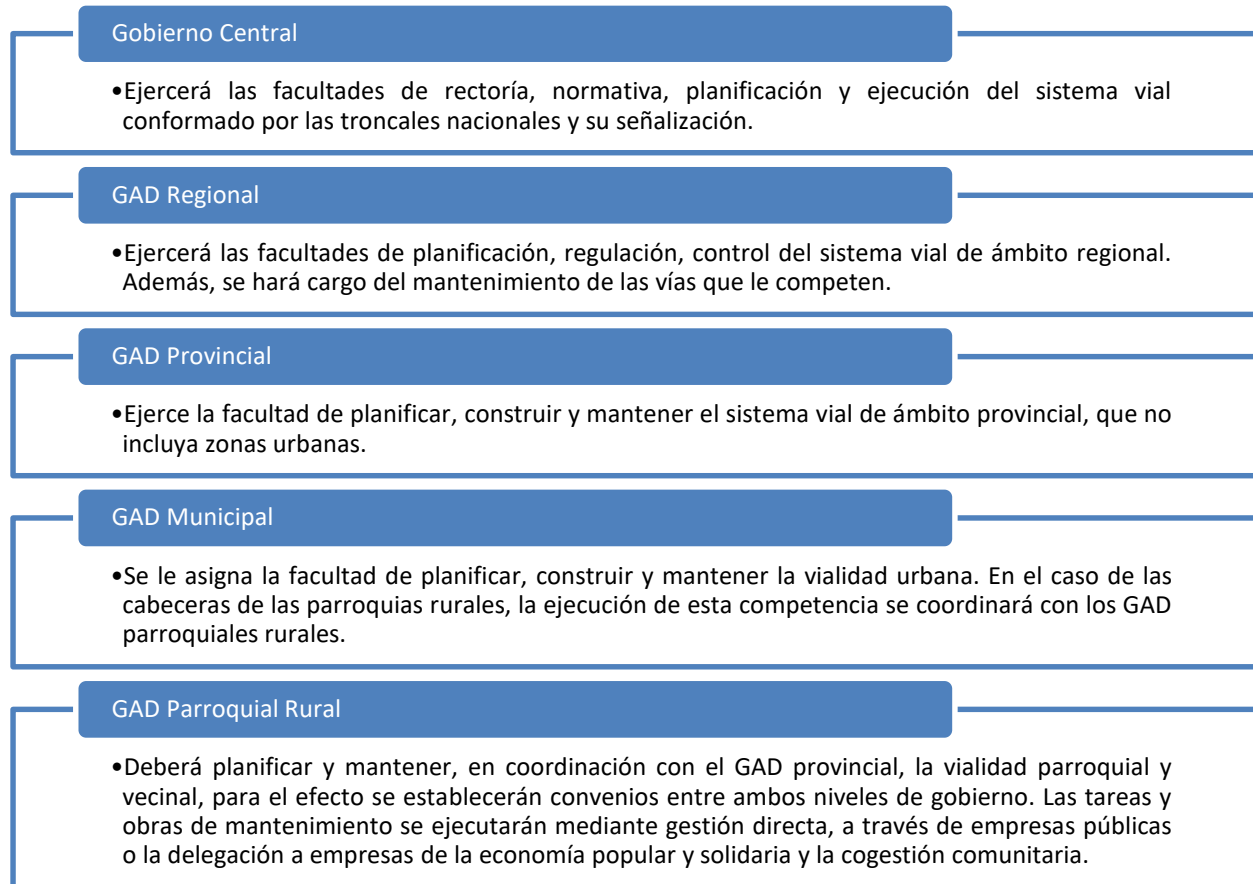
Fuente y elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

La Constitución de la República, manifiesta en sus artículos 263, 264, básicamente que los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales ejercerán la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad; en tanto que los parroquiales rurales planifican y mantienen la vialidad dentro de su jurisdicción de forma coordinada con los GAD provinciales, según lo señala el art. 267 numeral 3.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que en el artículo 129 establece el ejercicio de esta competencia señalando que se cumplirá de la siguiente manera:



Gráfico 43. Ejercicio de la competencia de vialidad.



Fuente: (COOTAD, 2012)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

En lo relativo a la coordinación intergubernamental en la gestión de la competencia de vialidad, el COOTAD señala la posibilidad de una articulación entre los distintos niveles de gobierno; es así, que a los gobiernos



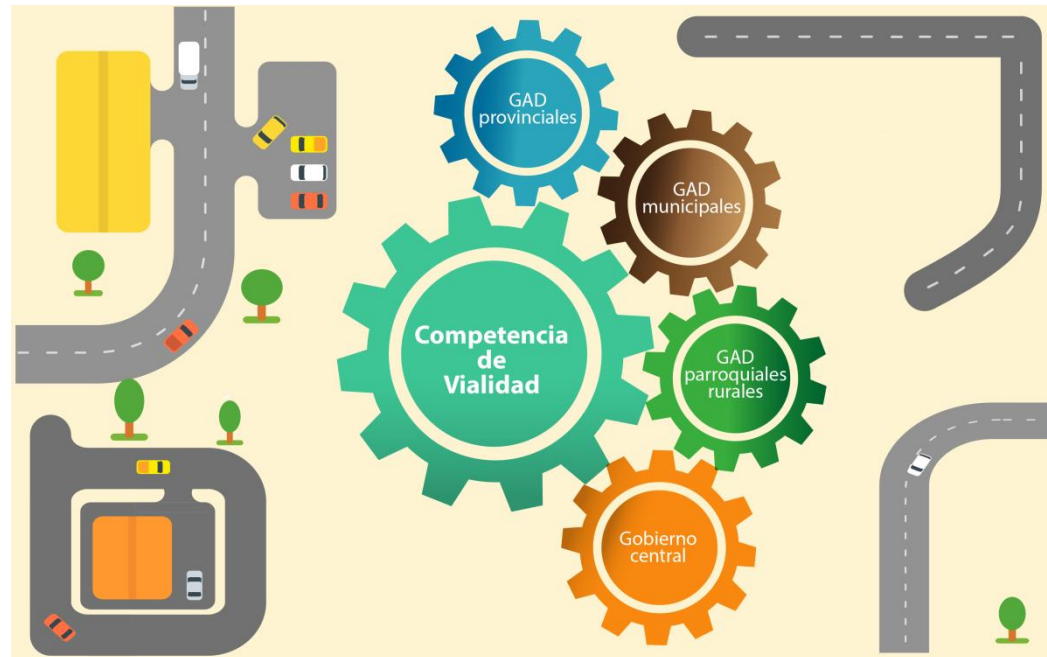
## UNIVERSIDAD DE CUENCA

parroquiales rurales, les corresponde las facultades de planificar y mantener el sistema vial parroquial y vecinal, en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado provincial, para lo cual se establecerá convenios (mecanismo de coordinación), entre ambos niveles de gobierno, donde se establecerá las responsabilidades de cada uno de ellos; así también el COOTAD presenta otra posibilidad de coordinación entre el nivel cantonal y parroquial en la gestión de las cabeceras de las parroquias rurales.

Así también, la Resolución No. 0009-CNC-2014, del Consejo Nacional de Competencias, establece que la competencia para planificar, construir y mantener el sistema vial, es un eje transversal de actuación entre el gobierno central, gobiernos provinciales, gobiernos municipales y parroquiales; este eje central implica la planificación y coordinación entre los entes mencionados.

“La gestión de una competencia se debe concebir como un sistema integral que articula los diferentes niveles de gobierno, por lo tanto el ejercicio efectivo de la misma es responsabilidad del Estado en su conjunto” (Concejo Nacional de Competencias, 2016); en este contexto, la construcción del modelo de gestión de la competencia relativa a la vialidad, busca definir atribuciones que respecto a las facultades de rectoría, planificación, regulación, control, y gestión les corresponde ejercer a cada nivel de gobierno, con el objetivo de evitar duplicidades en la gestión de la competencia.

Gráfico 44. Sistema integral de gestión de la competencia de vialidad.



Fuente y elaboración: (Concejo Nacional de Competencias, 2016)

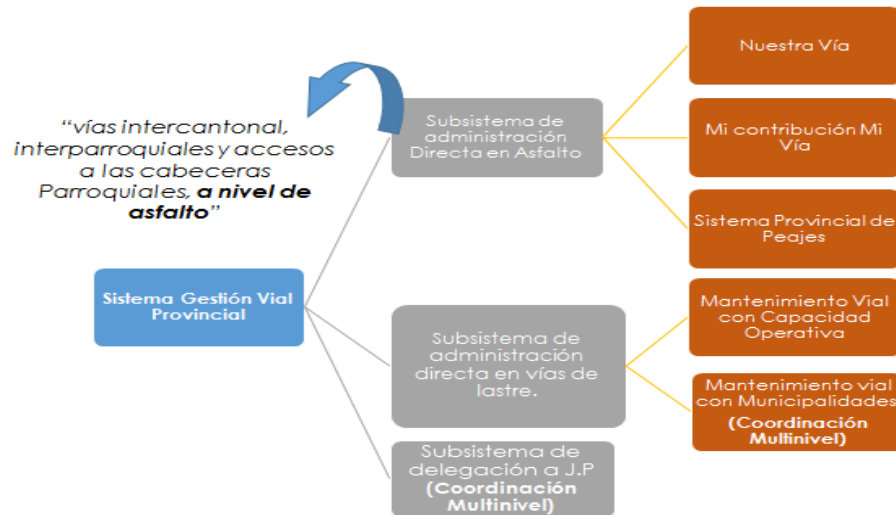
En anexo # 5.2 se presenta las atribuciones correspondientes a cada nivel de gobierno, en razón de las facultades relativas a la competencia de vialidad, que sustenta el escenario de una gobernanza de múltiples actores en distintos niveles territoriales. La planificación y la gestión se presentan como facultades inherentes a todos los niveles de gobierno, quienes al actuar sobre un elemento común como es el territorio, requerirán de mecanismos de coordinación para su correcto ejercicio.



Luego de haber explicado el ejercicio de la competencia de vialidad, se aborda de manera específica el modelo del sistema de gestión vial, que surge por la necesidad de gestionar un trabajo coordinado con los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y parroquiales, con el fin de evitar duplicidades, optimizar recursos y fortalecer los procesos de descentralización existentes.

El sistema vial provincial del Azuay está conformado por las vías rurales que comunican entre sí a los cantones, parroquias y comunidades de la provincia, y es de competencia exclusiva del Gobierno Provincial y competencia coordinada con los Gobiernos Parroquiales Rurales. Con el fin de gestionar este sistema se presenta el siguiente modelo.

Gráfico 45. Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay.



Fuente: (Primera Reforma y Codificación a la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay., 2015)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Como se puede ver en el gráfico 45, el modelo del sistema de gestión determina tres subsistemas, los cuales se gestionan a través de sus correspondientes programas. Se presenta un resumen en la siguiente tabla

Tabla 25. Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay.

Subsistema	Competencia	Vías que comprende	Tipo de material (rodadura)	Programa	Sujeto pasivo / aporte.	Obras que cubre
De Administración Directa	Exclusiva del GAD Provincial del Azuay	Intercantoniales, interparroquiales y accesos a las cabeceras parroquiales, según inventario vial y PDOT Provincial.	Rodadura en cualquier tipo de asfalto: carpeta asfáltica, doble tratamiento superficial bituminoso, sellos asfálticos)	Programa de asfalto con aporte ciudadano "nuestra vía"	Aporte Ciudadano / Puede sumarse el aporte del GAD Cantonal o Parroquial	Obras nuevas de asfalto o bacheo asfáltico, obras de arte y complementarias como muros, bordillos, cunetas, veredas.
				Programa de asfalto a recuperarse por Contribución especial de mejoras focalizada "Mi contribución mi vía"	Aporte Ciudadano/ Propietarios de los inmuebles beneficiados directamente por la ejecución de la obra pública.	Mejoramiento vial con pavimento rígido, mejoramiento vial con cualquier tipo de asfalto (incluye obras de arte, drenajes y señalización horizontal y vertical); construcción de aceras, bordillos incluyendo obras de arte.
				Sistema Provincial de peajes. (Peaje Solidario y Peaje Subsidiado)	Ciudadano/ Personas naturales o jurídicas que circulen en un vehículo a motor por las vías en la que se encuentre establecido el sistema de peajes.	Mantenimiento de vías en las que se encuentran implementados los peajes. En el caso de existir remanentes adicionales: mejoramiento de otras vías del sistema de administración directa.





De Administración Directa en Vías de Lastre.	Exclusiva del GAD Provincial del Azuay	Vías que se encuentren dentro de las áreas rurales pertenecientes a las cabeceras cantonales, según PDOT de cada cantón.	Sin rodadura en ningún tipo de asfalto	Programa de Mantenimiento Vial con Capacidad Operativa.	Presupuesto Prefectura	Trabajos de prevención, mitigación, atención inmediata a emergencias en la red vial de competencia provincial.
				Programa de Mantenimiento Vial con Municipalidades	Presupuesto Prefectura	Trabajos de mantenimiento a través de la transferencia de recursos a los Gobiernos Cantonales.
De Delegación	De los GAD Parroquiales del Azuay por delegación del GAD Provincial.	Vías que permiten la conectividad parroquial y que consten en el PDOT Provincial.	Sin rodadura en ningún tipo de asfalto	Tasa Solidaria	Ciudadano/ Pago que realizan los propietarios de vehículos que sean matriculados en la Provincia del Azuay.	Trabajos de mantenimiento vial interno de las parroquias.

Fuente: (Primera Reforma y Codificación a la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay., 2015)  
 Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

En el marco de la gobernanza multinivel, el modelo del sistema de gestión vial de la provincia del Azuay identifica dos alternativas que requieren de coordinación intergubernamental para su gestión, es el caso del Programa Mantenimiento Vial con Municipalidades y el Subsistema de Delegación. Estas alternativas de gestión multinivel, de igual manera aportan a la materialización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Azuay, en su componente de conectividad, energía y movilidad.

**a. Programa de Mantenimiento Vial con Municipalidades.**

Este programa forma parte del Subsistema de Administración Directa en Vías de Lastre, cuyo presupuesto se establece en el Plan Operativo Anual de la Prefectura del Azuay, y es independiente de los recursos recaudados por concepto de Tasa Solidaria, de acuerdo a la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la provincia del Azuay, el monto destinado para este programa no será menor al 20% de lo recaudado por



este concepto.

Los recursos destinados para este programa se dividirán para los cantones que tengan vías que se ubiquen dentro del Subsistema de Administración Directa en Vías de Lastre<sup>60</sup>, pero que además cumplan con la obligatoriedad de exigir el comprobante de pago de Tasa Solidaria al momento de realizar la matriculación vehicular, se puede entender entonces que este programa es un incentivo para los GAD Municipales que colaboran con el Subsistema de Delegación.

El GAD Provincial transferirá los recursos a los GAD Cantonales, quienes ejecutaran las obras de mantenimiento programadas dentro de este subsistema, por su parte el GAD Provincial fiscalizara el buen uso de los recursos públicos. Estas relaciones se acercan mucho a los conceptos de coordinación planteados en el marco teórico de esta investigación, recordando a Navarro (2012), quien sostiene que la coordinación es un proceso donde se crean o usan reglas de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo.

En este programa se presenta la relación intergubernamental entre el GAD Provincial del Azuay y los GAD Cantonales de la Provincia; y para complementar la relación con el concepto de gobernanza, involucra a la participación ciudadana a través de las Asambleas Cantonales<sup>61</sup> que se desarrollan en el marco del sistema de

---

<sup>60</sup> Vías que se encuentran en el área rural de la cabecera cantonal, es decir que no pertenezcan a ningún Parroquia Rural.

<sup>61</sup> Las Asambleas Cantonales son espacios convocados y presididos por el Prefecto/a Provincial, en ellas podrán participar todos los habitantes de cada cantón, se desarrollan ordinariamente una vez al año, y entre sus principales funciones se encuentra el conocimiento y establecimiento de líneas estratégicas de intervención del GAD Provincial en los cantones, así como emitir el pronunciamiento sobre la priorización de las líneas a intervenir anual y plurianualmente. Esto en función de lo que establece la “Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana del Gobierno provincial del Azuay”.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

participación ciudadana del GAD Provincial, en estas asambleas se define y prioriza las vías pertenecientes al subsistema que serán atendidas.

Gráfico 46. Programa de Mantenimiento Vial con Municipalidades.



Fuente: (Consejo Provincial del Azuay, 2015)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Bajo este programa en el año 2016 la Prefectura del Azuay entregó un millón de dólares a cada uno de los GAD Cantonales de la Provincia, a excepción de los Cantones de Camilo Ponce Enríquez, Paute, Guachapala y el Pan quienes no exigían el pago por concepto de Tasa Solidaria en la matriculación de vehículos en el



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

cantón; y al GAD Cantonal de Cuenca, ya que en este cantón el GAD Provincial del Azuay intervino a través del Programa de Mantenimiento Vial con Capacidad Operativa.

### ***b. Subsistema de Delegación.***

Este subsistema se fundamenta en un elemento clave de la gobernanza multinivel en el Ecuador, como lo es la descentralización, funciona a través de un proceso de delegación de la competencia vial a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales, a través de la transferencia de recursos para la ejecución de esta competencia. Los recursos provienen de una estrategia multinivel que ha implementado el GAD Provincial del Azuay y que involucra al nivel provincial, cantonal y parroquial, esta es la “Tasa Solidaria”, que se ha convertido en un pilar fundamental para el mantenimiento de la vialidad interna de las parroquias y cuya recaudación permite disponer de los recursos económicos que se entregan a los GAD Parroquiales, fortaleciendo los procesos de descentralización y a la vez consolidando a este nivel de gobierno.

La creación de la tasa solidaria se fundamenta en el principio de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, este principio radica en: la autonomía política, administrativa y financiera. El artículo 5 del COOTAD señala en su parte pertinente:

... La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley. (COOTAD, 2012)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

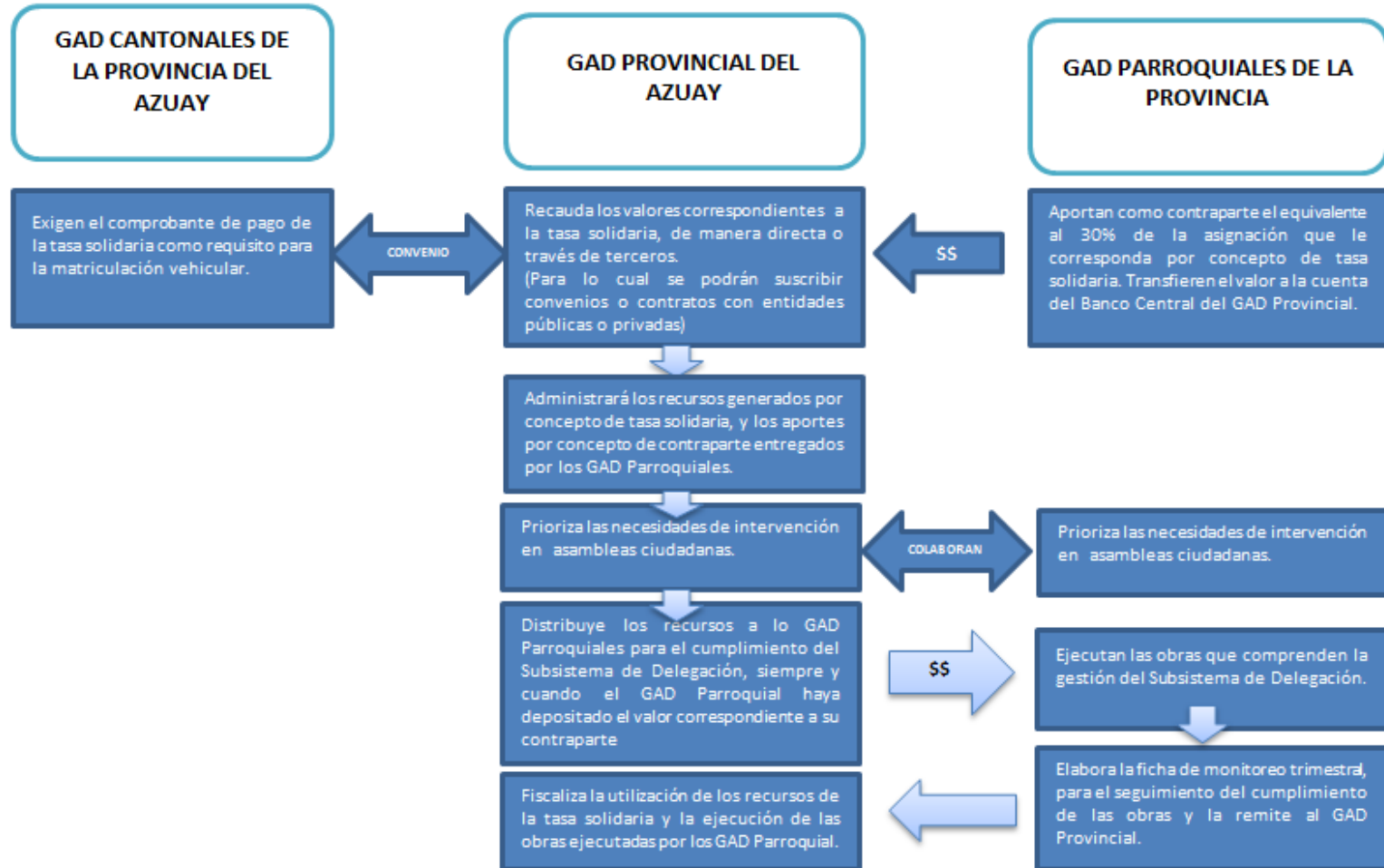
El mismo cuerpo legal, determina en su artículo 172 que los gobiernos autónomos descentralizados son beneficiarios de ingresos creados por su gestión propia, entendiéndose por ingresos propios a los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, etc.

De lo expuesto, se puede observar que la creación de la tasa solidaria como alternativa de financiamiento para la gestión de la competencia de vialidad es coherente con el marco legal vigente; más aún, el reto radicó en cómo establecer un modelo de gestión que permita el cobro, la asignación y la ejecución de los valores recaudados. La estrategia que ha instituido el GAD Provincial del Azuay, mediante la participación y coordinación entre distintos niveles de gobierno, es lo que merece la atención de este trabajo de investigación, el mismo que lo aborda como una buena práctica de gobernanza multinivel en la gestión de la competencia de vialidad.

“La tasa solidaria es el pago que realizan los propietarios de los vehículos como aporte y compensación hacia las zonas rurales de la Provincia para el mantenimiento vial rural...” (Consejo Provincial del Azuay, 2015). El sujeto activo es el GAD Provincial del Azuay, siendo las personas naturales y jurídicas propietarias de los vehículos que sean matriculados en la provincia del Azuay los sujetos pasivos de esta.

Se explica en la siguiente figura el proceso por el que pasa la tasa solidaria, desde su recaudación, pasando por su administración y distribución, hasta la ejecución y fiscalización de su buen uso.

Gráfico 47. Flujoograma y relaciones del proceso de gestión de la Tasa Solidaria



Fuente: (Consejo Provincial del Azuay, 2015)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



Como se puede observar este proceso involucra a tres niveles de gobierno, quienes además de compartir responsabilidades, también comparten el costo político que conlleva el cobro de impuestos y tasas; esto en base a un objetivo común el cual radica en disponer de recursos económicos para dar mantenimiento a la vialidad interna de las parroquias, con el fin de facilitar su conectividad y garantizar las condiciones para el desarrollo de actividades económicas, de parte de la población.

A continuación se amplía la información sobre algunos elementos del proceso que merecen un análisis más pormenorizado:

- i. Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales y la exigencia del pago de “Tasa Solidaria” como requisito para la matriculación vehicular.*

Los GAD Cantonales cargan con gran parte del costo político que conlleva el cobro de la tasa solidaria, ya que si bien no son el sujeto activo de esta (Lo es el GAD Provincial), exigen su pago como requisito para la matriculación. Se puede señalar que los GAD Cantonales asumen esta responsabilidad por algunos motivos: 1. Corresponsabilidad con los otros niveles de gobierno; 2. Exigencia y presión por parte de las Gobiernos Parroquiales de su circunscripción; 3. Ser beneficiados del programa de mantenimiento vial con Municipalidades, que tiene como requisito el cobro de las tasa solidaria, y que en el año 2016 entregó un millón de dólares para cada GAD Municipal.

Es preciso recordar que previo a que el Consejo Nacional de Competencias, a través de resolución No. 003-CNC-2015, haya determinado que los 221 GAD Cantonales del país deban prestar el servicio de



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

matriculación y revisión técnica vehicular; quien estaba a cargo de la matriculación vehicular en los cantones de la provincia del Azuay a excepción del GAD de Cuenca<sup>62</sup>, fue la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), quien era la encargada de exigir el comprobante de pago de la Tasa Solidaria como requisito para la matriculación, luego a finales del mes de Febrero del 2015 mediante resolución la ANT decide no exigir el cobro de la tasa solidaria; y empieza un proceso de transición, donde el GAD Provincial del Azuay tenía que coordinar directamente con los GAD Cantonales (nuevos responsables del proceso de matriculación) la exigencia del comprobante de pago de la Tasa Solidaria como requisito de la matriculación vehicular.

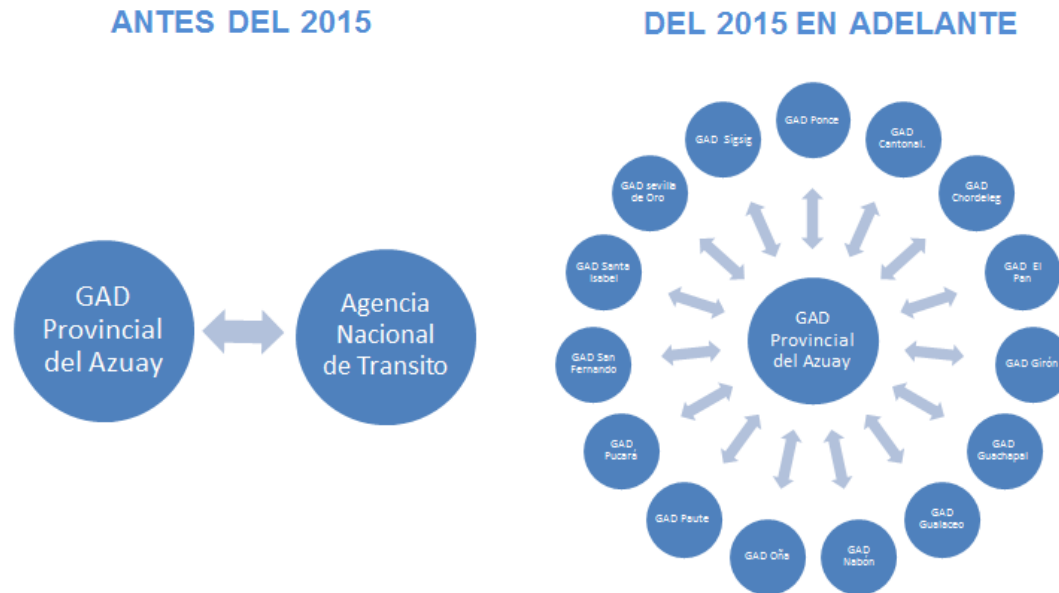
Sin duda esta transición significó un reto importante para el GAD Provincial del Azuay, quién hasta entonces únicamente debía coordinar con la ANT, desde este punto le correspondía coordinar con quince GAD Cantonales cada uno de ellos con sus particularidades, necesidades financieras, y diferente grado de empatía con el Gobierno Provincial. En el año 2015 hubo un momento donde siete GAD Cantonales no exigieron el pago de la tasa solidaria, la mayoría de estos GAD Municipales pertenecían al movimiento político del gobierno central (Alianza País); al mismo tiempo que un grupo de Gobiernos Parroquiales Rurales afines al mismo movimiento formaban el Consorcio de Juntas Parroquiales, consorcio paralelo al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE) - Azuay, y planteaban la propuesta de entregar los valores correspondientes de la tasa solidaria como contraparte de un convenio a firmar con el Ministerio de Transporte. Se constituía en ese entonces un momento difícil y crítico para el modelo de gestión vial de la Provincia del Azuay. Se identifica en este punto al componente político como un limitante de la gobernanza multinivel, y de la coordinación intergubernamental.

---

<sup>62</sup> La Municipalidad de Cuenca, a través de su empresa de movilidad EMOV, asumió desde el 24 de septiembre del 2012 la matriculación vehicular, convirtiéndose en la primera ciudad del país en ejecutar esta competencia.



Gráfico 48. Relaciones intergubernamentales en la gestión de la tasa solidaria.



Fuente y elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Luego ya en el año 2016 se va superando las vicisitudes, y se empieza a regular la exigencia del cobro de la Tasa Solidaria en la mayoría de los cantones de la provincia, esto a través de la firma de convenios tal y como lo señala la ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay; es así que en este año



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

se reduce a cuatro GAD Cantonales quienes no exigían el cobro de la Tasa Solidaria como requisito de matriculación (El Pan, Guachapala, Paute y Ponce Enríquez); integrándose de manera intermitente El Pan y Guachapala. Finalmente en el año 2017 solo los GAD Cantonales de Paute y Ponce Enríquez se mantienen al margen de la exigencia del cobro de la Tasa Solidaria. Hay que recordar que de acuerdo a la ordenanza provincial, las parroquias de los cantones, cuyos GAD Cantonales no exijan la presentación del comprobante de pago de la Tasa Solidaria, como requisito para el proceso de matriculación, no podrán beneficiarse de los recursos que se originan con esta tasa.

### *ii. Contraparte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.*

Según la ordenanza los GAD Parroquiales deben aportar un 30%<sup>63</sup> de la asignación que le corresponda por concepto de tasa solidaria, esto es un requisito previo a la entrega de los recursos por parte del GAD Provincial. Lamentablemente existen casos que los GAD Parroquiales no disponen de estos recursos y han visto retrasadas las asignaciones por este motivo, en algunos casos han perdido las asignaciones. Esto llevo al GAD Provincial del Azuay a establecer excepciones, como es el caso de los GAD Parroquiales de Cañaribamba y Simón Bolívar, que de acuerdo a la disposición transitoria cuarta de la ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay, no se les exigirá la contraparte hasta que dispongan de capacidad económica financiera para cumplir con esta obligación; en el caso de la Parroquia Cañaribamba su presupuesto no llega a los \$ 27.000,00; este cubre únicamente gasto el corriente del GAD. Si no existiera esta excepción, el GAD debería depositar por concepto de contraparte cerca de \$10.600,00 que le significa más de la tercera parte de su presupuesto total.

---

<sup>63</sup> Para el año 2015 mediante Resolución Administrativa del Consejo Provincial del Azuay, el valor de la contraparte baja al 25% del monto a recibir por concepto de tasa solidaria.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

En virtud de los inconvenientes que han tenido los GAD Parroquiales para el depósito de la contraparte, provocados en una parte por el retraso de las asignaciones del gobierno central, CONAGOPARE-AZUAY ha realizado una propuesta para que la contraparte no se calcule con base a la asignación que le corresponde por concepto de Tasa Solidaria, sino que se calcule en función de su presupuesto de inversión, lo cual beneficiaría a los GAD Parroquiales.

### *iii. Distribución de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales.*

Los recursos que se recaudan por concepto de Tasa Solidaria, serán distribuidos entre los GAD Parroquiales de la Provincia del Azuay para el cumplimiento del Subsistema de Delegación, de la siguiente manera:

- ✓ Se establece una estimación de los valores previstos a recaudar en función del parque automotor de la Provincia del Azuay.
- ✓ Se establece la estimación de la contraparte a ser entregada por los GAD Parroquiales.
- ✓ Se descuenta un 10% por concepto de administrativos relacionados con la Tasa Solidaria.
- ✓ El valor resultante, es decir el valor total anual se distribuye entre los GAD Parroquiales de la Provincia del Azuay, según el porcentaje de kilómetros de vías delgadas que tengan a su cargo sobre el total de kilómetros de vías que son parte del Subsistema de Delegación.

Se debe tener en cuenta, que la disposición transitoria sexta del de la ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay, establece que el monto de asignación por concepto de Tasa Solidaria a los GAD Parroquiales Rurales no podrá ser menor en ningún caso a las asignaciones correspondientes al año



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

2014, en el caso de presentarse esta situación el GAD Provincial subsidiará con fondos de otra fuente, la diferencia correspondiente, para el año 2017 bajo este concepto se tiene previsto subsidiar a 25 GAD Parroquiales, el subsidio total suma \$295.289,47.

Los valores a distribuir entre los GAD Parroquiales en los últimos tres años, se planificaron de la siguiente manera:

Tabla 26. Montos planificados "Tasa Solidaria 2015-2016-2017"

AÑO	ASIGNACIÓN	CONTRAPARTE	SUBTOTAL POR TASA	10 % GASTOS ADMINISTRAT.	SUBSIDIADO POR GPA	TOTAL A RECIBIR POR LOS GAD PARROQUIALES
2015	\$ 4.000.000,00	\$ 1.200.000,00	\$ 5.200.000,00	\$ 520.000,00	\$ 304.910,82	\$ 4.984.910,82
2016	\$ 4.000.000,00	\$ 1.000.000,00	\$ 5.000.000,00	\$ 500.000,00	\$ 295.289,47	\$ 4.795.289,47
2017	\$ 4.000.000,00	\$ 1.000.000,00	\$ 5.000.000,00	\$ 500.000,00	\$ 295.289,47	\$ 4.795.289,47

Fuente: (Gobierno Provincial del Azuay, 2017)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Para mayor comprensión se presenta en Anexo 5.3 la planificación de la distribución de la Tasa Solidaria 2016 detallada por GAD Parroquial.

La distribución de la tasa solidaria obedece exclusivamente a los criterios establecidos por la ordenanza provincial que sustenta el modelo del sistema de gestión vial de la provincia del Azuay; en contraposición de las posiciones políticas asumidas por los GAD Cantonales, que en ciertos momentos han dejado de exigir el comprobante de pago de la tasa solidaria, por no asumir el costo político que esto conlleva, o por diferencias con las autoridades del GAD Provincial, lo que ha afectado el funcionamiento del modelo de gestión.



Con el objetivo de verificar si la distribución de la tasa solidaria responde únicamente a criterios técnicos y no a políticos, tomando como referencia el año 2016, se realizó el siguiente ejercicio:

- 1) Se dividió en tres grupos a los GAD Parroquiales: los afines al movimiento político del Prefecto, los no afines, y un grupo de GAD Parroquiales neutrales.
- 2) Se determinó tres variables:
  - ✓ Porcentaje del inventario vial que se cubre con la asignación de Tasa Solidaria.
  - ✓ Valor asignado por concepto de Tasa Solidaria respecto al presupuesto<sup>64</sup> del GAD Parroquial.
  - ✓ Valor asignado por concepto de la Tasa Solidaria respecto al presupuesto de inversión del GAD Parroquial
- 3) Se procedió al cálculo<sup>65</sup> de las tres variables por cada grupo. Obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 27. Asignación de “Tasa Solidaria” en función de variables para análisis del componente político.

Movimientos Políticos y afinidad con las autoridades del GAD Provincial.	# de GAD Parroquiales	% del Inventario Vial que se cubre con la asignación de la Tasa Solidaria.	Asignación de Tasa Solidaria/ Presupuesto del GAD Parroquial.	Asignación de Tasa Solidaria/ Presupuesto de inversión
Afines: Igualdad - Participa; MPD; Packakutik;MPD-SP	39	40,00%	32,25%	48,63%
No afines: Alianza País, Partido Socialista.	17	39,95%	32,88%	48,94%
Neutrales: Avanza, CREO, 102	5	41,04%	32,01%	48,35%

Fuente: (Gobierno Provincial del Azuay, 2017)

<sup>64</sup> Hace referencia al presupuesto anual del GAD, por concepto de asignaciones del Gobierno Central.

<sup>65</sup> La tabla utilizada para el cálculo, se presenta en el Anexo 2.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

Los resultados obtenidos para cada variable, muestran resultados similares para cada grupo de GAD analizados, lo que sustenta que la asignación de la tasa solidaria a los GAD Parroquiales no considera una variable política, por lo contrario no existe un trato diferenciado de acuerdo a la afinidad política de los GAD. La asignación de la tasa solidaria se efectúa bajo parámetros técnicos establecidos en la ordenanza que contempla el modelo de gestión vial. La distribución de los valores por concepto de tasa solidaria se puede ver en el Anexo 5.3.

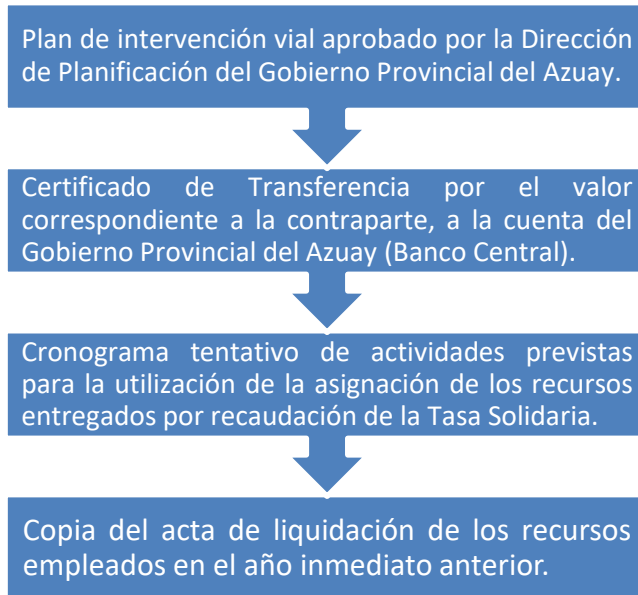
### *iv. Entrega de recursos a los GAD Parroquiales.*

Los GAD Parroquiales podrán acceder a la entrega de los recursos siempre y cuando entreguen a la Dirección de Fiscalización del GAD Provincial del Azuay, los siguientes requisitos:



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Gráfico 49. Requisitos para la entrega de recursos por concepto de Tasa Solidaria.



Fuente: (Primera Reforma y Codificación a la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay., 2015)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)

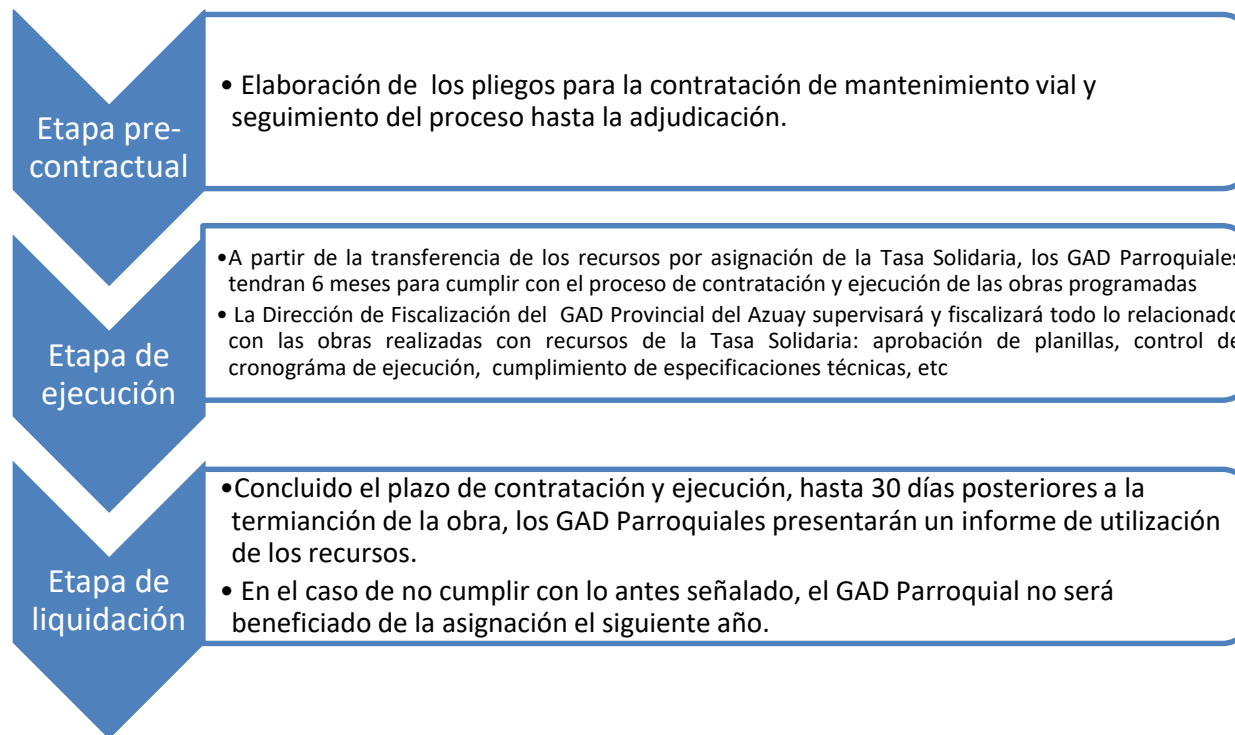
A la dificultad que tienen los GAD Parroquiales para transferir los valores correspondientes a la contraparte de la Tasa Solidaria, se suman nuevas dificultades producto de la presentación de los requisitos adicionales, gran parte de estos problemas se dan por el mismo retraso en la entrega de la contraparte, que no permite cumplir a tiempo y a cabalidad la presentación de la totalidad de los requisitos; también se suma problemas en la capacidad técnica y de gestión de los GAD Parroquiales; situación que ha conducido a que existan grandes desfases respecto a las fechas de entrega de los recursos, presentándose casos en los cuales se han entregado recursos dos años después de lo planificado, como se puede ver en el anexo#5.4.



v. *Proceso de ejecución de la Tasa Solidaria.*

Luego de que los GAD Parroquiales hayan recibido los valores correspondientes a la recaudación de la tasa solidaria, les corresponde la ejecución de los mismos, para lo cual en coordinación con la Dirección de Fiscalización del GAD Provincial cumplirán con las siguientes etapas:

Gráfico 50. Proceso de ejecución de la utilización de los recursos de la Tasa Solidaria.



Fuente: (Primera Reforma y Codificación a la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay., 2015)  
Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)





La ejecución de los recursos de la Tasa Solidaria estará sujeta a las determinaciones del Plan de Intervención Vial, para lo cual el GAD Provincial del Azuay conjuntamente con los GAD Parroquiales desarrollaran asambleas de carácter sectorial<sup>66</sup> en el ámbito de la vialidad, donde se priorizará de acuerdo a las necesidades e intereses de la población las intervenciones que se realizan con los recursos de la Tasa Solidaria. El Plan de Intervención Vial deberá ser incluido en el Plan Operativo Anual del GAD Parroquial, y por ende incluido en su presupuesto anual.

Será responsabilidad del GAD Provincial del Azuay, la fiscalización y seguimiento de la distribución, entrega, y utilización de los recursos de la Tasa Solidaria, así como de la fiscalización y supervisión de la ejecución de las obras por parte de los GAD Parroquiales; mientras que, los ciudadanos integrantes del Comité Provincial del Parlamento Sectorial Vial<sup>67</sup>, realizaran la fiscalización y control social tanto al GAD Provincial, sobre el recaudo y entrega de recursos, como a los GAD Parroquiales en la ejecución de las obras.

### ***c. Propuesta de gestión vial interprovincial.***

El GAD Provincial del Azuay en la actualidad se encuentra socializando un ajuste a su modelo de gestión vial, este incluye una propuesta que nace como alternativa para financiar el déficit presupuestario de los GAD Provinciales para la atención del sistema vial provincial.

La propuesta radica en una estrategia de gestión interprovincial, mediante la cual los GAD Provinciales del Azuay, Cañar y El Oro se coordinan para asumir la delegación de la red vial estatal presente en sus provincias,

---

<sup>66</sup> De acuerdo a las determinaciones del sistema de participación ciudadana provincial.

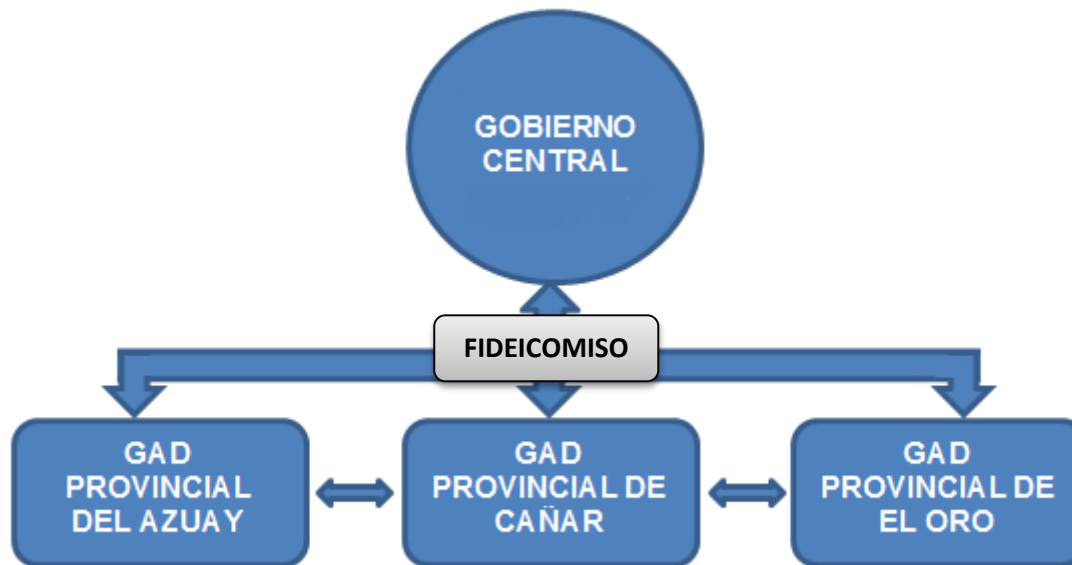
<sup>67</sup> Instancia de participación que forma parte del sistema de participación ciudadana de la Provincia del Azuay.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

que actualmente se encuentran bajo la gestión del Gobierno Central a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Esta propuesta contempla un sistema de peajes en la red vial estatal manejado por un fideicomiso de gestión y administración vial.

Gráfico 51. Propuesta de Gestión Vial Inter Provincial.



Fuente: (Gobierno Provincial del Azuay, 2017)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Los GAD Provinciales asumen el costo político correspondiente a cobro del peaje, pero se ven beneficiados de los recursos que además de financiar el mantenimiento de la red vial delegada, se espera también cubran parte importante del mantenimiento de la red vial provincial; el Gobierno Central por su parte se ve beneficiado al delegar la responsabilidad del mantenimiento de la red vial estatal a un nivel más cercano de gobierno, esto bajo el principio de subsidiaridad.

Esta propuesta es una alternativa que los GAD Provinciales han planteado al Gobierno Central, y que a la fecha de elaboración de este trabajo de investigación no ha sido aprobada; más aún, cuenta con una posibilidad interesante de ser concretada, los Prefectos de las Provincias vinculadas a este proyecto manifiestan que disponen de la capacidad operativa y técnica para asumir esta responsabilidad, lo que incluye 6 plantas productoras de asfalto, acceso a minas de áridos para producción de materiales agregados, disponibilidad de maquinaria nueva y personal capacitado.

Concluyendo el análisis del modelo del sistema de gestión vial de la Provincia del Azuay, destaca el Subsistema de Delegación como un referente de la gobernanza multinivel en la gestión de la vialidad provincial, donde se contempla la creación de la tasa solidaria como su elemento diferenciador. La Tasa Solidaria se plantea como alternativa de financiamiento para la gestión de la competencia de vialidad, frente a la histórica debilidad de las provincias respecto a la facultad de recaudación fiscal, que ha decir de Molina Morte (2015) ha colocado al nivel provincial siempre en desventaja de los municipios desde los años noventa.

A demás de abordar la tasa solidaria como alternativa de financiamiento, se toma en consideración su análisis debido a las relaciones intergubernamentales generadas en los procesos de cobro, asignación y ejecución, y de las responsabilidades que asume cada nivel de gobierno para dar funcionalidad al subsistema



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

de delegación, en el marco del ejercicio de sus facultades relativas a la competencia de vialidad, como se puede ver a continuación:

Gráfico 52 Subsistema de Delegación – Facultades que asume cada nivel de gobierno.

FACULTADES/ NIVEL DE GAD	GAD PROVINCIALES DE LA PROVINCIA	GAD PARROQUIALES DE LA PROVINCIA	GAD CANTONALES DE LA PROVINCIA
RECTORIA	Establece el modelo de gestión vial como política provincial.		
PLANIFICACIÓN	De manera conjunta con los GAD Parroquiales, realiza asambleas para definir prioridades de intervención.	Presenta al GAD Provincial el Plan de intervención Vial. Elaboran su presupuesto que será incluido en el POA.	
REGULACIÓN	Crea la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial del Azuay, el Subsistema de Delegación y la Tasa Solidaria.		
CONTROL	Fiscaliza el buen uso de los recursos de la tasa solidaria, y las obras realizadas por los GAD Parroquial.		
GESTIÓN	Delega el mantenimiento del Subsistema al GAD Parroquial.	Manejan los recursos de la tasa solidaria e ejecutan las obras de mantenimiento vial.	Colaboran con la gestión para el cobro de la tasa solidaria, exigiendo su comprobante de pago.

Fuente: (Primera Reforma y Codificación a la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay., 2015)

Elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



El Modelo del Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay y de manera especial el Subsistema de Delegación, si bien se ha ido consolidando aún se encuentra en proceso de fortalecimiento, presenta un grado considerable de dependencia de la voluntad política de las autoridades de los niveles de gobierno con los cuales se coordina, de manera especial de las autoridades de los GAD Cantonales, quienes en momentos han dejado de jugar su rol dentro del sistema, perjudicando el funcionamiento del mismo. La razón principal radica en que ciertas autoridades no desean asumir el costo político que significa la exigencia del comprobante de pago de la tasa solidaria para completar el proceso de matriculación vehicular, poniendo en primer plano la variable política antes que el objetivo común que tiene esta estrategia, el cual radica en financiar el déficit presupuestario para la atención del sistema vial provincial. Estas posiciones suelen replicarse en la gestión gubernamental de manera general, perjudicando así los procesos de coordinación intergubernamental, y convirtiéndose en un limitante de la gobernanza multinivel en el Ecuador.

### *3.2.1.5 Reflexión final sobre el capítulo.*

No se debe perder de vista que este trabajo de investigación presenta a la coordinación intergubernamental como un elemento esencial que caracteriza la gobernanza multinivel, es decir que cualquier referencia de la coordinación debe ser entendida como parte misma y esencial de la gobernanza. Así también, cuando nos referimos a la gestión de los planes, este término tal y como se ha sustentado teóricamente no se refiere de manera exclusiva ni al modelo de gestión como tal, ni a la etapa de materialización también llamada implementación, se hace referencia al proceso integral por el que pasan los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales, como se ha mencionado reiteradamente la formulación y la implementación en ciclos iterativos de una planificación continua.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Una dificultad que ha experimentado este trabajo de investigación es el limitado acceso a información pública oficial, lo que no ha permitido realizar un análisis a profundidad sobre cómo los GAD Provinciales de la Zona 6 y de manera específica el GAD Provincial del Azuay incluyeron la coordinación intergubernamental en la gestión de sus PDOT, de manera especial la recopilación sobre la etapa de formulación fue una tarea muy difícil, sin embargo de la información obtenida se consiguieron datos importantes para el desarrollo de este capítulo, el mismo que en vista de las dificultades se apoyó en la revisión de bibliografía, normativa y de documentos metodológicos sobre la gestión de los planes, para realizar una propuesta de contenidos mínimos sobre la coordinación intergubernamental, a ser considerados en cada una de las etapas y fases por las que pasan los PDOT Provinciales, en base a una serie de variables que se explican en la introducción de este capítulo, y que de ser considerados por los GAD Provinciales acercaría la gestión de sus planes al enfoque de la gobernanza multinivel.

El análisis de la implementación de los planes se extendió más de lo previsto inicialmente, esto en vista de que el modelo del sistema de gestión vial de la Provincia del Azuay, se presentó como una alternativa muy interesante para el análisis de la coordinación intergubernamental, a esto se suma que la información oficial obtenida en mayor cantidad y calidad se relacionaba a este punto.



#### 4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- La gobernanza en su acepción más amplia involucra a diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, los cuales mediante un trabajo coordinado participan en todo el ciclo de la política pública, donde la participación ciudadana juega un rol fundamental; más aún, cuando se delimita el análisis al estudio de la gobernanza multinivel, las relaciones intergubernamentales y los mecanismos empleados para facilitar estas, toman mayor relevancia en el estudio.
- En Ecuador se debe comprender y estudiar a la gobernanza multinivel desde el concepto amplio de la descentralización, que va más allá del simple reparto competencial, y que contempla el análisis de las relaciones intergubernamentales que se dan entre los actores de los diferentes niveles de gobierno, estas relaciones en el marco de las facultades asignadas a cada nivel para el ejercicio de las competencias a ellos asignados, teniendo especial consideración de que la facultad de gestión es una facultad inherente a todos los niveles de gobierno, y que si bien existen competencias exclusivas, estas no excluyen la gestión concurrente de las mismas.
- La coordinación intergubernamental se presenta como un elemento fundamental e intrínseco de la gobernanza multinivel en el Ecuador, cualquier referencia de la coordinación debe ser entendida como parte misma y esencial de la gobernanza.
- El desafío principal de la gobernanza multinivel y en sí de la coordinación intergubernamental no comprende únicamente la compatibilización de acciones gubernamentales como programas, proyectos y actuaciones más específicas; este radica en la construcción conjunta de visiones y objetivos a largo plazo y la consecución de los mismos mediante un trabajo articulado.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- El marco jurídico ecuatoriano establece mecanismos de coordinación, los cuales en su mayoría son de carácter voluntario; la coordinación intergubernamental si bien tiene un alto componente técnico y administrativo, también posee un componente político de alta incidencia, que se presenta como una limitación de la coordinación y en sí de la gobernanza multinivel, ya que el establecimiento de mecanismos de coordinación, requiere la búsqueda de acuerdos que suelen sobrepasar el aspecto técnico y situarse únicamente en el campo político.
- El ordenamiento territorial en Ecuador es un proceso que si bien ha dado pasos importantes, aún le queda un camino por recorrer; en este camino se encuentra el desafío de vincular a la gobernanza multinivel y a los mecanismos de coordinación intergubernamental en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno
- La planificación del desarrollo y la formulación de planes de ordenamiento territorial, al igual que el resto de competencias asignadas a los distintos niveles de gobierno, debe contemplar los principios de coordinación y corresponsabilidad determinados en la legislación Ecuatoriana; se debe gestionar mediante un sistema integral que articule a los distintos niveles de gobierno, contribuyendo así a una planificación que garantice un adecuado ordenamiento territorial. El desafío radica en potenciar los mecanismos de coordinación intergubernamental que prevé la legislación nacional, hacer de estos mecanismos de utilización recurrente y finalmente diseñar mecanismos desde los gobiernos autónomos descentralizados cercanos a su dinámica y realidad.
- La gobernanza multinivel tiene una gran incidencia en la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, entendiendo a la gestión no como la fase o la etapa aislada, sino como el proceso donde la formulación y la implementación se presentan como etapas iterativas en un ciclo de





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

planificación continua, que la planificación y el ordenamiento territorial involucran a todos los niveles de gobierno y que dada la confluencia de estos sobre el territorio, la coordinación intergubernamental resulta indispensable para garantizar una planificación concertada que considere las determinaciones de los distintos niveles de gobierno, en busca de establecer visiones y objetivos compartidos.

- El análisis de las distintas etapas y fases del proceso de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales, permite concluir que la gobernanza multinivel se convierte en una necesidad en este proceso de planificación que identifica una serie de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, con los cuales se debe coordinar en la búsqueda de construir una visión compartida; esto requiere que se ponga a disposición una serie de recursos, tanto humanos como financieros, así como políticos con el fin de conseguir este objetivo.
- Se identifican escasos mecanismos de coordinación intergubernamental para el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales, se apuesta a mecanismos de carácter voluntario que en ciertos casos se limitan a la revisión documental de otros niveles de gobierno. Ya en la etapa de materialización del plan, y puesta en marcha de sus actuaciones positivas, se identifica mecanismos más formales<sup>68</sup>, los mismos que son muy influenciados por situaciones políticas que no han permitido que se posesionen como mecanismos recurrentes. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos e instancia de coordinación intergubernamental, se convierte en un desafío que tiene que asumir la gobernanza multinivel en la gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provinciales.

---

<sup>68</sup> Mancomunidades, consorcios, convenios de gestión y convenios de delegación.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- La legislación ecuatoriana pone especial atención a la dimensión vertical de la coordinación intergubernamental, establece con claridad que los PDOT Provinciales deberán considerar los instrumentos de planificación de carácter nacional, así como los de otros niveles de gobierno, como punto de partida para garantizar una planificación articulada y una visión integradora; más aún, no considera en la misma medida la dimensión horizontal de la coordinación, la atención que se debe brindar a los instrumentos de planificación de los gobiernos provinciales circunvecinos, así como la necesaria coordinación con estos en el proceso de formulación y gestión de los planes.
- Una de las limitantes específicas que se han identificado en el proceso de formulación de los PDOT Provinciales, es la falta de coordinación horizontal entre los gobiernos autónomos descentralizados cantonales en la determinación de las categorías de ordenamiento territorial, lo que ha desembocado en la presencia de vacíos de información, así como en conflictos respecto a la correspondencia entre categorías de ordenamiento territorial ubicadas en los límites cantonales. Esto ha dificultado el establecimiento de las categorías de ordenamiento territorial provinciales.
- La gobernanza multinivel se debe plantear como desafío establecer una adecuada coordinación entre el GAD Provincial y los GAD Cantonales el momento de determinar las Categorías de Ordenamiento Territorial, pues si bien los GAD Provinciales deben considerar las determinaciones de los PDOT Cantonales, ya que estos son quienes poseen la competencia relativa a la regulación del uso y gestión del suelo, los GAD Cantonales también deberían considerar el modelo económico productivo y las políticas públicas de sustentabilidad ambiental planteadas por el GAD Provincial, en la determinación de sus categorías de ordenamiento territorial.
- La norma técnica para la formulación y actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

territorial, que debe ser expedida por el Consejo Técnico; debe integrar mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental que garanticen los principios de coherencia, corresponsabilidad y complementariedad entre los PDOT de los distintos niveles de gobierno. Un mecanismo a considerar deberá ser la Comisión Técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial propuesta en los lineamientos de SENPLADES, la misma que debería actuar durante todo el proceso de formulación de los planes, con el liderazgo y la conducción de los Gobiernos Provinciales actuando como articuladores de los otros niveles de gobierno.

- La composición de los consejos locales de planificación y las funciones que se les ha asignado en el proceso de formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, posesionan a los mismos como una importante instancia de coordinación intergubernamental; más aún, los consejos provinciales de planificación han sido afectados por la disposición reformativa al COPFP que elimina la representación de los niveles cantonales y parroquiales en su configuración, lo que constituye una limitante para la gobernanza multinivel en la gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provinciales.
- La bibliografía relacionada a la gobernanza multinivel en Ecuador es muy escasa, de manera especial cuando se la aborda en la gestión de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; lo que significó un reto en el desarrollo de esta investigación. Si bien existen áreas de estudio como la ciencia económica, política y social que han venido utilizando este concepto, este ha sido más utilizado que entendido. Ya en el ámbito de la política territorial esta investigación ha abordado a la gobernanza multinivel, tomando en consideración a la coordinación intergubernamental como su elemento sustancial.



## 5 ANEXOS

### 5.1 Reporte de estrategias de articulación de la Zona 6.

GAD	OBJETIVO ESTRATÉGICO	NIVEL CON EL QUE SE COORDINA	ESTRATEGIA ARTICULACIÓN	NOMBRE INSTITUCIÓN CON LA QUE COORDINA	¿SE IDENTIFICA CON CLARIDAD LA ACTIVIDAD?	¿SE IDENTIFICA CON QUIÉN COORDINA?
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE AZUAY	Mejorar la gestión integral del riego en la provincia del Azuay y fomentar la soberanía alimentaria desarrollando las capacidades agropecuarias	Nivel provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesas de trabajo interinstitucionales</li> <li>Talleres de trabajo con comunidades beneficiadas</li> </ul>	SENAGUA, GADS CANTONALES, GADS PARROQUIALES	SI	SI
	Fomentar el desarrollo humano de la población, mediante la inclusión, la cohesión social, la convivencia pacífica y la atención de los grupos prioritarios y en riesgo, con la finalidad de disminuir las inequidades, erradicar la discriminación y violencia ayudando a mejorar la calidad de vida de la población de la provincia.	Nivel provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación</li> </ul>	GADS CANTONALES, GADS PARROQUIALES	NO	SI
	Impulsar la calidad ambiental, la conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales y de la biodiversidad de la provincia, con el fin de ofrecer bienes y servicios ambientales en calidad y cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de la población actual y futura	Otra relación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normativa</li> </ul>	MAE ARCOM GADS CANTONALES	SI	SI



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

	Contribuir a una gobernanza equitativa y responsable del agua en las zonas altas de la provincia del Azuay a través de una gestión integral de cuencas hidrográficas en coordinación activa, colaborativa y complementaria con los distintos niveles de gobierno y sistemas comunitarios.	Nivel parroquial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación</li> </ul>	GADS PARROQUIALES	NO	SI
	Mejorar la calidad de vida de la población, consolidando un sistema económico social, solidario y competitivo, de forma sostenible que permita el acceso pleno al empleo, la diversificación productiva, la seguridad alimentaria, la innovación, los emprendimientos, en respeto pleno de la diversidad, los entornos naturales y la vocación de los territorios.	Nivel provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación Pública Privada</li> </ul>	CAMARAS, ASOCIACIONES, COOPERATIVAS	NO	SI
	Gestionar la vialidad de la provincia de manera sustentable financieramente, eficiente técnicamente, dirigida a zonas de mayor capacidad productiva y solidaria con las necesidades de los sectores sociales	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenanza que regula el modelo de gestión de la vialidad</li> </ul>	MTOP	SI	SI
<b>GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE CAÑAR</b>	Proteger, conservar y orientar el uso racional de los recursos naturales con enfoque de cuencas hídricas, mediante la aplicación de políticas que promuevan la sostenibilidad del territorio y la educación ambiental, en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y otros organismos.	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar el patrimonio natural con conciencia ecológica, precautelando la biodiversidad e incorporando la investigación y el desarrollo turístico ambiental.</li> <li>• Regular las actividades antrópicas en coordinación con los líderes comunitarios y las organizaciones competentes para el manejo y conservación de ecosistemas frágiles.</li> </ul>	MAE, SENAGUA, MAGAP.	SI (1)	SI



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

	<p>Mejorar la productividad y la comercialización de los sectores económicos - productivos, mediante una adecuada transferencia de tecnologías.</p>	<p>Gobierno central</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la tecnificación de los sectores económico-productivos a mediana y gran escala, garantizando la soberanía alimentaria y contribuyendo al cambio de la matriz productiva; con énfasis en la coordinación con los GADs Cantonales respecto a las zonas de expansión urbana.</li> </ul>	<p>MIPRO, MAGAP, MCPEC, INIAP.</p>	<p>NO</p>	<p>SI</p>
	<p>Fortalecer, Reglamentar y Coordinar la gestión institucional de Cooperación para el Desarrollo, con la finalidad de obtener recursos y financiamiento por parte de Instituciones u Organismos Nacionales e Internacionales.</p>	<p>Otra Relación Interinstitucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar el patrimonio natural.</li> <li>• Regular las actividades antrópicas para el manejo y conservación de ecosistemas.</li> <li>• Planificar las actividades agropecuarias en las áreas con limitaciones topográficas, mediante procesos tecnificados.</li> <li>• Fomentar y diversificar las actividades agropecuarias para garantizar la soberanía alimentaria.</li> <li>• Impulsar la tecnificación de los sectores económico-productivos.</li> <li>• Impulsar el crecimiento y desarrollo articulado de los nodos poli céntricos.</li> </ul>	<p>ORGANISMOS NACIONALES E INTERNACIONALES, GUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES</p>	<p>NO</p>	<p>NO</p>



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

	<p>Planificar, mantener y mejorar el sistema vial provincial, brindando condiciones adecuadas de movilidad y conectividad entre nodos poblacionales.</p>	<p>Nivel provincial</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar y diversificar las actividades agropecuarias para garantizar la soberanía alimentaria, mejorando y ampliando la cobertura de las cadenas productivas.</li> <li>• Impulsar la tecnificación de los sectores económico-productivos a mediana y gran escala, garantizando la soberanía alimentaria y contribuyendo al cambio de la matriz productiva; con énfasis en la coordinación con los GADs Cantonales respecto a las zonas de expansión urbana.</li> </ul>	<p>GAD PROVINCIAL DEL CAÑAR</p>	<p>NO</p>	<p>NO</p>
	<p>Financiar la ejecución de proyectos destinados al fortalecimiento de las cadenas productivas, aportando al cambio de la matriz productiva y a la soberanía alimentaria.</p>	<p>Gobierno central</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar y diversificar las actividades agropecuarias para garantizar la soberanía alimentaria, mejorando y ampliando la cobertura de las cadenas productivas.</li> <li>• Impulsar la tecnificación de los sectores económico-productivos a mediana y gran escala, garantizando la soberanía alimentaria y contribuyendo al cambio de la matriz productiva; con énfasis en la coordinación con los GADs Cantonales respecto a las zonas de expansión urbana.</li> </ul>	<p>MIPRO, MAGAP, MCPEC, INIAP.</p>	<p>NO</p>	<p>SI</p>



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

	Repotenciar y tecnificar los sistemas de riego, así como promover el fortalecimiento de organizaciones de usuarios para un eficiente desarrollo de la gestión integral de riego en la provincia, fomentando el cambio de la matriz productiva.	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar y diversificar las actividades agropecuarias para garantizar la soberanía alimentaria, mejorando y ampliando la cobertura de las cadenas productivas.</li> <li>Impulsar la tecnificación de los sectores económico-productivos a mediana y gran escala, garantizando la soberanía alimentaria y contribuyendo al cambio de la matriz productiva; con énfasis en la coordinación con los GADs Cantonales respecto a las zonas de expansión urbana.</li> </ul>	SENAGUA, MAGAP.	NO	SI
<b>GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE MORONA SANTIAGO</b>	Contribuir a la regulación del aprovechamiento de los ecosistemas y manejo integral de las cuencas hidrográficas mediante normativas, supervisión y control para la disminución de conflictos socio ambientales	Otra Relación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear un mesa ambiental de trabajo público - privado mediante resolución</li> </ul>	COORDINADORA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN PROVINCIAL (CTPP), MAE, SENAGUA, ORGANIZACIONES SOCIALES	SI	SI
	Implementar un sistema de monitoreo ambiental provincial para medir y observar el cumplimiento de los estándares ambientales y la efectividad de las medidas de conservación, prevención y mitigación que establecen los planes de manejo ambiental	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementar un Sistema de Monitoreo Ambiental en convenio con el MAE y SENAGUA</li> </ul>	MAE, SENAGUA	SI	SI
	Fortalecer actividades productivas sustentables a través de procesos de diálogo de saberes entre el pueblo mestizo y las nacionalidades para mejorar la soberanía y seguridad alimentaria	Otra Relación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinar proyectos de investigación y transferencia de tecnologías en alianza con Universidades</li> </ul>	INIAP, SENAGUA Y MAGAP	SI	SI





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Facilitar la inserción social de Grupos de Atención Prioritaria por medio de orientación, entretenimiento y formación en salud preventiva para que en su contexto contribuyan a mejorar los niveles de empleabilidad, productividad y asociatividad	Otra Relación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear la mesa socio cultural para unir los proyectos de vida entre el pueblo mestizo y las nacionalidades</li> </ul>	CTPP, ORGANIZACIONES SOCIALES, MIES, MSP, MIES, ECORAE Y MIDUVI	SI	SI
Ampliar y fortalecer la cobertura vial interconectada con el sistema de transporte fluvial en la llanura Amazónica, que permite la integración de las comunidades en las redes socio-económicas de la provincia y del país	Otra Relación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firmar convenios con el MTOP, el Centro Sur, Municipio de Taisha, Juntas Parroquiales y organizaciones sociales para mejorar los servicios de movilidad y conectividad</li> </ul>	GAD MUNICIPAL Y GAD PARROQUIALES DE TAISHA, ECORAE, MTOP	SI	SI
Ordenar el territorio con el plan vial y la jerarquización de los asentamientos humanos en función de disminuir las brechas socio-culturales entre el área urbana y la rural	Otra Relación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar acciones de complementariedad entre los GAD provincial y municipales, mediante la Coordinadora Técnica de Planificación Provincial (CTPP), para gestionar el uso y ocupación del suelo y la conectividad</li> </ul>	COORDINADORA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN PROVINCIAL (CTPP)	SI	SI
Mejorar la productividad y competitividad del sector agro-productivo mediante la asociatividad y formación técnica de los actores en el fomento de cadenas de valor	Otra Relación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear una mesa de desarrollo productivo con las organizaciones de productores, con un reglamento y ordenanza</li> </ul>	MAGAP, CTPP, ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES	SI	SI
Impulsar el sector artesanal y turístico a través de la formación y asistencia técnica a emprendimientos y microempresas locales en el marco de la diversificación de la matriz productiva	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar mesas de coordinación y convenios con el MINTUR y SECAP</li> </ul>	MINTUR, SECAP	SI	SI
Consolidar la red vial en los valles subandinos que mejore la interacción económica y social de los AH rurales con los centros urbanos, locales y nacionales	Otra Relación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firmar acuerdos y convenios con Municipios, Juntas Parroquiales, comunidades, MTOP y provincias vecinas para la gestión del sistema vial provincial</li> </ul>	GAD MUNICIPALES, PARROQUIALES, GAD PROVINCIAL DE AZUAY Y PASTAZA	SI	SI



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

	<p>Coordinar la estructuración del SAH y definir los lineamientos para la dotación de infraestructura y servicios con los GAD municipales y parroquiales y federaciones para mejorar el acceso de las comunidades a las redes socio-económicas</p>	<p>Otra Relación Interinstitucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consensuar lineamientos para la dotación de infraestructura y servicios con los GAD municipales y parroquiales.</li> </ul>	<p>GAD MUNICIPAL S, PARROQUIALES, MEC, MSP, ORGANIZACIONES SOCIALES</p>	<p>SI</p>	<p>SI</p>
	<p>Generar propuestas alternativas en la producción y el acceso a servicios básicos acorde al contexto cultural que fortalecen las relaciones sociales, costumbres y modos de vida</p>	<p>Gobierno central</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar con el MSP, MIES, ECORAE y MIDUVI para desarrollar potencialidades y generar propuestas alternativas de acuerdo a la contextualidad</li> </ul>	<p>MSP, MIES, ECORAE, MIDUVI</p>	<p>SI</p>	<p>SI</p>
	<p>Mejorar la capacidad de gestión del GADP-MS mediante la formación técnica-política de sus integrantes para la articulación social e institucional</p>	<p>Otra Relación Interinstitucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar espacios de articulación de los PDOT y planes sectoriales con los diferentes niveles de gobierno</li> </ul>	<p>COORDINADORA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN PROVINCIAL (CTPP)</p>	<p>SI</p>	<p>SI</p>
	<p>Involucrar a la ciudadanía en la identificación, construcción y veeduría de los proyectos para generar incidencia política</p>	<p>Otra Relación Interinstitucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar asambleas y reuniones para la estructuración del sistema de participación ciudadana mediante la asignación presupuestaria</li> </ul>	<p>GAD MUNICIPAL S, GAD PARROQUIALES</p>	<p>SI</p>	<p>SI</p>



## 5.2 Facultades y atribuciones relativas al ejercicio de la competencia de vialidad.

FACULTAD	ATRIBUCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO			
		CENTRAL	GAD		
		MTOP	PROVINCIAL	MUNICIPAL	P. RURAL *
RECTORÍA	Emitir la política pública nacional y definir los lineamientos y directrices generales de la red vial nacional.	X			
	Definir la política local y emitir lineamientos y directrices locales, para el adecuado ejercicio de la competencia en la red vial provincial.		X		
	Definir la política local y emitir lineamientos y directrices locales, para el adecuado ejercicio de la competencia en la red vial cantonal urbana.			X	
PLANIFICACIÓN	Formular planes, programas y proyectos en la red vial nacional y específicamente en la red vial estatal, de conformidad con la planificación estratégica nacional de movilidad.	X			
	Elaborar planes, programas y proyectos para la construcción, rehabilitación, y mantenimiento de vías y puentes en la red vial de su circunscripción territorial.		X	X	
	Elaborar planes de optimización, evaluación, administración y desarrollo tecnológico y registro vial de la red vial provincial y cantonal urbana, respectivamente.		X	X	
	Elaborar programas de monitoreo periódicos sobre el tráfico y las características funcionales, ambientales y estructurales de la red vial de su circunscripción territorial.		X	X	
	Elaborar un plan de conservación, administración vial y de optimización vial; y, un plan para el mantenimiento y limpieza de obras de arte de las vías.				X
	Proponer programas de rehabilitación, de vías y puentes, de recuperación ambiental; y, de ampliaciones prioritarias y nuevos enlaces de vías.				X



<b>REGULACIÓN</b>	Emitir la normativa nacional para el diseño, construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura vial nacional.	X			
	Emitir normativa de carácter nacional sobre cargas, pesos, dimensiones de la vía y especificaciones técnicas sobre las dimensiones de los vehículos que transitan en las vías.	X			
	Emitir normativa que regule el derecho de vía a nivel nacional; y, para la clasificación de la red vial nacional.	X			
	Establecer normativa que regule el uso de zonas de retiro y derecho de vía en la red vial de su circunscripción territorial.		X	X	
	Establecer normativa que regule las restricciones en materia vial en la red vial de su circunscripción territorial.		X	X	
	Establecer normativa que regule la apertura y conexión de vías de su circunscripción territorial para garantizar el adecuado uso y servicio de las vías de la red vial estatal, de conformidad con la normativa nacional para el diseño y construcción de la infraestructura vial nacional.		X	X	
	Emitir normativa para determinar tarifas y peajes en la red vial de su circunscripción territorial.		X	X	
	Establecer normativa sobre cargas y pesos de los vehículos que transitan en la red vial cantonal urbana en el marco de la normativa nacional.			X	
	Emitir las normas técnicas que establezcan estándares de calidad del servicio en las vías de la red vial nacional.	X			
	Expedir especificaciones técnicas para el diseño, ubicación, instalación y operación de las estaciones de peaje y pesaje en la red vial nacional.	X			
	Regular el esquema tarifario de peajes a nivel nacional.	X			
	Regular la colocación y ubicación de rótulos y vallas en la red vial de su circunscripción territorial, de conformidad con los estándares emitidos por el ente rector.	X	X		
Regular la conformación de asociaciones de mantenimiento vial de la red vial de su circunscripción territorial.	X	X	X		



	Expedir sanciones correspondientes a la materia vial, dentro de su circunscripción territorial, en el marco de la normativa nacional.	X	X		
<b>CONTROL</b>	Controlar y conceder autorizaciones, permisos y certificaciones sobre el uso del derecho de vía y de la franja subyacente de la red vial estatal.	X			
	Controlar el cumplimiento de las directrices y lineamientos que permitan garantizar las condiciones óptimas de circulación y seguridad en el servicio de la red vial de su circunscripción territorial.	X	X	X	
	Controlar el cumplimiento de normas, contratos y especificaciones técnicas vigentes en estudios técnicos y obras de infraestructura vial en su circunscripción territorial.		X	X	
	Elaborar informes técnicos de fiscalización y/o supervisión de obras de infraestructura vial en la red vial provincial.		X		
	Verificar el cumplimiento de la normativa sobre cargas y pesos de los vehículos que transitan en la red vial provincial.		X		
	Otorgar permisos, certificaciones y autorizaciones relativas a la colocación de rótulos y vallas en la red vial estatal; y, respecto a la importación de equipo caminero y maquinaria pesada.	X			
	Controlar el uso del derecho de vía en su respectiva red vial.		X	X	
	Fiscalizar y supervisar las obras de infraestructura vial en la red vial estatal.	X			
<b>GESTIÓN</b>	Ejecutar procesos de expropiaciones e indemnizaciones en la red vial estatal.	X			
	Administrar la infraestructura y servicios conexos en la red vial estatal.	X			
	Administrar la colocación y ubicación de rótulos y vallas en la red vial estatal	X			
	Levantar y actualizar el inventario vial de la red vial de su circunscripción territorial, para alimentar el inventario vial de la red vial nacional.	X	X	X	



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Elaborar el inventario vial de la red vial nacional, incorporando la información recopilada de los inventarios de las redes viales de los GAD	X			
Construir, rehabilitar, mantener y mejorar la red vial estatal.	X			
Construir y rehabilitar vías en la red vial provincial.		X		
Construir y rehabilitar vías, en función de los planes de construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura de la red vial cantonal urbana.			X	
Ejecutar los planes de construcción, rehabilitación y ampliación de la infraestructura de la red vial provincial.		X		
Realizar el mantenimiento rutinario y periódico en la red vial de su circunscripción territorial.		X	X	
Realizar el mantenimiento rutinario de las vías de las redes viales provinciales y cantonales urbanas.				X
Realizar estudios para el mantenimiento de ejes viales de las redes viales provinciales y cantonales urbanas.				X
Realizar la limpieza de obstáculos en las vías de las redes viales provinciales y cantonales urbanas.				X
Aprobar la creación y otorgar personería jurídica a las asociaciones de mantenimiento vial.	X			
Ejecutar procesos de expropiaciones de conformidad con la legislación vigente.		X	X	
Todos los niveles de gobierno fomentarán la participación ciudadana para la elaboración de planes y políticas para planificar, construir y mantener la vialidad (D.G Sexta).	X	X	X	X
<b>*En el caso de los gobiernos parroquiales rurales, tienen las atribuciones en coordinación con los GAD Provinciales y Municipales.</b>				

Fuente: (COOTAD, 2012), (Consejo Nacional de Competencias, 2015)

Elaboración: (Flores, Urgilés, 2017)



## 5.3 Distribución Tasa Solidaria 2016

GOBIERNO PROVINCIAL DEL AZUAY  
DISTRIBUCION DE TASA SOLIDARIA - 2016

CANTON	GOBIERNO PARROQUIAL	INVENTARIO (Km.)	% KM	ASIGNACIÓN	CONTRAPARTE	SUBTOTAL POR TASA	10 % GASTOS ADMINISTRAT.	SUBSIDIADO POR GPA	TOTAL A RECIBIR	COSTO POR KM	KM A MANTENER	% INVENTARIO VÍAL QUE SE CUBRE CON TASA SOLIDARIA	PRESUPUESTO GAD	ASIGNACIÓN TASA SOLIDARIA/ PRESUPUESTO GAD	PRESUPUESTO INVERSIÓN GAD	ASIGNACIÓN TASA/ PRESUPUESTO DE INVERSIÓN GAD	Entregado	Movimiento Político.
CAMILO PONCE ENRIQUEZ	CARMEN DE PIJILI	29,5	1,10%	44.141,69	11.035,42	55.177,11	5.517,71	639,39	50.298,79	3.000,00	16,77	57%	226.524,90	22,20%	158.567,43	31,72%	NO APLICA	IGUALDAD - PARTICIPA
CHORDELEG	LA UNION	8,1	0,30%	12.120,26	3.030,06	15.150,32	1.515,03	32.660,82	46.296,11	4.500,00	10,29	127%	170.622,84	27,13%	112.822,84	41,03%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
CHORDELEG	LUIS GALARZA DELEGSOL	12,8	0,48%	19.153,00	4.788,25	23.941,25	2.394,13	25.628,08	47.175,21	4.500,00	10,48	82%	151.874,76	31,06%	94.074,76	50,15%	2016	PAIS
CHORDELEG	PRINCIPAL	18,0	0,67%	26.933,91	6.733,48	33.667,39	3.366,74	17.847,17	48.147,82	5.000,00	9,63	53%	167.987,53	28,66%	110.187,53	43,70%	2016	PARTIDO SOCIALISTA
CHORDELEG	SAN MARTIN DE PUZHIO	18,0	0,67%	26.933,91	6.733,48	33.667,39	3.366,74	17.847,17	48.147,82	4.500,00	10,70	59%	159.343,91	30,22%	101.543,91	47,42%	2016	PAIS
CUENCA	BAÑOS	74,9	2,80%	112.075,00	28.018,75	140.093,74	14.009,37	-	126.084,37	5.500,00	22,92	31%	366.065,79	34,44%	256.246,05	49,20%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	CHAUCHA	64,0	2,39%	95.765,02	23.941,25	119.706,27	11.970,63	-	107.735,64	5.000,00	21,55	34%	238.394,60	45,19%	166.876,22	64,56%	2016	CREO
CUENCA	CHECA	19,4	0,73%	29.028,77	7.257,19	36.285,96	3.628,60	15.752,31	48.409,68	5.000,00	9,68	50%	166.728,65	29,04%	108.928,65	44,44%	SIN ASIGNACIÓN	PAIS
CUENCA	CHIQUINTAD	63,0	2,36%	94.268,69	23.567,17	117.835,86	11.783,59	-	106.052,27	5.000,00	21,21	34%	180.715,00	58,68%	122.915,00	86,28%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	CUMBE	62,0	2,32%	92.832,21	23.208,05	116.040,27	11.604,03	-	104.436,24	4.000,00	26,11	42%	208.471,01	50,10%	145.929,71	71,57%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	EL VALLE	115,9	4,34%	173.424,46	43.356,11	216.780,57	21.678,06	-	195.102,52	4.500,00	43,36	37%	442.325,76	44,11%	309.628,03	63,01%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	LLACAO	56,7	2,12%	84.841,82	21.210,45	106.052,27	10.605,23	-	95.447,05	4.500,00	21,21	37%	194.007,51	49,20%	135.805,26	70,28%	2017	PAIS
CUENCA	MOLLETURO	160,0	5,99%	239.412,54	59.853,14	299.265,68	29.926,57	-	269.339,11	5.500,00	48,97	31%	280.578,79	95,99%	196.405,15	137,13%	2017	MPD - SP
CUENCA	NULTI	39,5	1,48%	59.104,97	14.776,24	73.881,21	7.388,12	-	66.493,09	4.000,00	16,62	42%	202.218,67	32,88%	141.553,07	46,97%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	OCTAVIO CORDERO	60,6	2,27%	90.677,50	22.669,38	113.346,88	11.334,69	-	102.012,19	5.000,00	20,40	34%	162.442,32	62,80%	104.642,32	97,49%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	PACCHA	66,6	2,49%	99.655,47	24.913,87	124.569,34	12.456,93	-	112.112,40	4.000,00	28,03	42%	237.988,89	47,11%	166.592,22	67,30%	2016	PAIS
CUENCA	QUINGEO	115,4	4,32%	172.676,30	43.169,07	215.845,37	21.584,54	-	194.260,83	4.500,00	43,17	37%	287.311,24	67,61%	201.117,87	96,59%	2016	PAIS
CUENCA	RICAUARTE	53,0	1,98%	79.305,40	19.826,35	99.131,76	9.913,18	-	89.218,58	5.000,00	17,84	34%	326.871,00	27,29%	228.809,70	38,99%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	SAN JOAQUIN	48,2	1,80%	72.123,03	18.030,76	90.153,79	9.015,38	-	81.138,41	5.000,00	16,23	34%	241.429,97	33,61%	169.000,98	48,01%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	SANTA ANA	38,1	1,43%	57.010,11	14.252,53	71.262,64	7.126,26	-	64.136,38	4.000,00	16,03	42%	228.730,57	28,04%	160.111,40	40,06%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	SAYAUSI	31,8	1,19%	47.583,24	11.895,81	59.479,05	5.947,91	-	53.531,15	5.000,00	10,71	34%	277.594,08	19,28%	194.315,86	27,55%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	SIDCAY	25,8	0,97%	38.605,27	9.651,32	48.256,59	4.825,66	6.175,81	49.606,74	5.000,00	9,92	38%	198.921,20	24,94%	139.244,84	35,63%	2016	MPD
CUENCA	SININCAY	64,5	2,41%	96.513,18	24.128,30	120.641,48	12.064,15	-	108.577,33	5.000,00	21,72	34%	336.675,76	32,25%	235.673,03	46,07%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	TARQUI	121,4	4,54%	181.654,27	45.413,57	227.067,83	22.706,78	-	204.361,05	5.000,00	40,87	34%	322.483,37	63,37%	225.738,36	90,53%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA





**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

CUENCA	TURI	46,7	1,75%	69.878,54	17.469,63	87.348,17	8.734,82	-	78.613,35	4.000,00	19,65	42%	258.625,99	30,40%	181.038,19	43,42%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
CUENCA	VICTORIA PORTETE	68,8	2,58%	103.007,25	25.751,81	128.759,06	12.875,91	-	115.883,15	4.500,00	25,75	37%	240.553,57	48,17%	168.387,50	68,82%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
EL PAN	SAN VICENTE	21,8	0,82%	32.619,96	8.154,99	40.774,95	4.077,49	12.161,12	48.858,57	3.000,00	16,29	75%	166.716,83	29,31%	108.916,83	44,86%	NO APLICA	IGUALDAD - PARTICIPA
GIRON	ASUNCION	70,0	2,62%	104.742,99	26.185,75	130.928,73	13.092,87	-	117.835,86	5.000,00	23,57	34%	185.877,08	63,39%	128.077,08	92,00%	2016	PACHAKUTIK
GIRON	SAN GERARDO	18,2	0,68%	27.263,10	6.815,78	34.078,88	3.407,89	17.517,98	48.188,97	6.000,00	8,03	44%	156.786,62	30,74%	98.986,62	48,68%	2016	PAIS
GUALACEO	DANIEL CORDOVA	29,0	1,08%	43.393,52	10.848,38	54.241,90	5.424,19	1.387,56	50.205,27	5.000,00	10,04	35%	233.436,04	21,51%	163.405,23	30,72%	2016	PACHAKUTIK
GUALACEO	JADAN	55,2	2,06%	82.597,33	20.649,33	103.246,66	10.324,67	-	92.921,99	4.000,00	23,23	42%	168.492,16	55,15%	110.692,16	83,95%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
GUALACEO	LUIS CORDERO	20,0	0,75%	29.926,57	7.481,64	37.408,21	3.740,82	14.854,51	48.521,90	3.500,00	13,86	69%	217.055,95	22,35%	151.939,17	31,94%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
GUALACEO	MARIANO MORENO	31,0	1,16%	46.386,18	11.596,54	57.982,72	5.798,27	-	52.184,45	5.500,00	9,49	31%	177.990,73	29,32%	120.190,73	43,42%	2016	PAIS
GUALACEO	REMIGIO CRESPO	23,0	0,86%	34.415,55	8.603,89	43.019,44	4.301,94	10.365,53	49.083,02	4.500,00	10,91	47%	185.091,51	26,52%	127.291,51	38,56%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
GUALACEO	SAN JUAN	35,1	1,31%	52.446,31	13.111,58	65.557,89	6.555,79	-	59.002,10	4.500,00	13,11	37%	160.688,51	36,72%	102.888,51	57,35%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
GUALACEO	SIMON BOLIVAR	24,7	0,92%	36.959,31	9.239,83	46.199,14	4.619,91	7.821,77	49.400,99	5.000,00	9,88	40%	92.971,82	53,14%	35.171,82	140,46%	2016	PAIS
GUALACEO	ZHIDMAD	33,8	1,26%	50.575,90	12.643,97	63.219,87	6.321,99	-	56.897,89	4.000,00	14,22	42%	191.175,07	29,76%	133.375,07	42,66%	2016	IGUALDAD - PARTICIPA
NABON	COCHAPATA	50,0	1,87%	74.816,42	18.704,10	93.520,52	9.352,05	-	84.168,47	4.000,00	21,04	42%	200.012,64	42,08%	140.008,85	60,12%	2016	MPD - PACHAKUTIK
NABON	EL PROGRESO	28,1	1,05%	42.046,83	10.511,71	52.558,53	5.255,85	2.734,25	50.036,93	4.000,00	12,51	45%	181.256,74	27,61%	123.456,74	40,53%	2017	PAIS
NABON	LAS NIEVES	50,0	1,87%	74.816,42	18.704,10	93.520,52	9.352,05	-	84.168,47	3.500,00	24,05	48%	163.099,96	51,61%	105.299,96	79,93%	2016	MPD - PACHAKUTIK
OÑA	SUSUDEL	25,6	0,96%	38.306,01	9.576,50	47.882,51	4.788,25	6.475,07	49.569,33	4.000,00	12,39	48%	155.998,08	31,78%	98.198,08	50,48%	2016	AVANZA
PAUTE	BULAN	43,9	1,64%	65.688,82	16.422,20	82.111,02	8.211,10	-	73.899,92	5.000,00	14,78	34%	167.841,78	44,03%	110.041,78	67,16%	NO APLICA	PARTIDO SOCIALISTA
PAUTE	CHICAN	27,8	1,04%	41.597,93	10.399,48	51.997,41	5.199,74	3.183,15	49.980,82	4.500,00	11,11	40%	193.778,95	25,79%	135.978,95	36,76%	NO APLICA	102 - MOVIMIENTO PARROQUIAL
PAUTE	DUG-DUG	22,0	0,82%	32.919,22	8.229,81	41.149,03	4.114,90	11.861,86	48.895,98	5.000,00	9,78	44%	173.117,50	28,24%	115.317,50	42,40%	NO APLICA	IGUALDAD - PARTICIPA
PAUTE	EL CABO	22,5	0,84%	33.667,39	8.416,85	42.084,24	4.208,42	11.113,69	48.989,50	3.500,00	14,00	62%	154.932,50	31,62%	97.132,50	50,44%	NO APLICA	IGUALDAD - PARTICIPA
PAUTE	GUARAINAG	19,0	0,71%	28.430,24	7.107,56	35.537,80	3.553,78	16.350,84	48.334,86	3.500,00	13,81	73%	183.518,34	26,34%	125.718,34	38,45%	NO APLICA	CREO
PAUTE	SAN CRISTOBAL	25,8	0,97%	38.635,20	9.658,80	48.294,00	4.829,40	6.145,88	49.610,48	4.500,00	11,02	43%	191.841,48	25,86%	134.041,48	37,01%	NO APLICA	PAIS
PAUTE	TOMBAMBA	20,0	0,75%	29.926,57	7.481,64	37.408,21	3.740,82	14.854,51	48.521,90	5.000,00	9,70	49%	165.622,95	29,30%	107.822,95	45,00%	NO APLICA	CREO
PUCARA	SAN RAFAEL DE ZHARUG	58,6	2,19%	87.684,84	21.921,21	109.606,05	10.960,61	-	98.645,45	5.000,00	19,73	34%	174.964,87	56,38%	117.164,87	84,19%	EN TRÁMITE	IGUALDAD - PARTICIPA
S. DE ORO	AMALUZA	29,2	1,09%	43.692,79	10.923,20	54.615,99	5.461,60	1.088,29	50.242,68	8.000,00	6,28	22%	163.522,46	30,73%	105.722,46	47,52%	SIN ASIGNACIÓN	IGUALDAD - PARTICIPA
S. DE ORO	PALMAS	37,7	1,41%	56.411,58	14.102,90	70.514,48	7.051,45	-	63.463,03	7.500,00	8,46	22%	175.257,47	36,21%	117.457,47	54,03%	2017	IGUALDAD - PARTICIPA
S. ISABEL	ABDON CALDERON	59,9	2,24%	89.689,92	22.422,48	112.112,40	11.211,24	-	100.901,16	5.000,00	20,18	34%	206.318,70	48,91%	144.423,09	69,86%	2016	PAIS
S. ISABEL	CAÑARIBAMBA	28,5	1,07%	42.645,36	10.661,34	53.306,70	5.330,67	2.135,72	50.111,75	4.500,00	11,14	39%	26.085,19	192,11%	-	-	2016	PACHAKUTIK
S. ISABEL	SHAGLLI	55,0	2,06%	82.298,06	20.574,52	102.872,58	10.287,26	-	92.585,32	8.000,00	11,57	21%	182.682,48	50,68%	124.882,48	74,14%	2016	MPD - PACHAKUTIK





**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

SAN FERNANDO	CHUMBLIN	30,0	1,12%	44.889,85	11.222,46	56.112,31	5.611,23	-	50.501,08	8.000,00	6,31	21%	149.112,40	33,87%	91.312,40	55,31%	2017	PAIS
SIGSIG	CUCHIL	20,0	0,75%	29.926,57	7.481,64	37.408,21	3.740,82	14.854,51	48.521,90	4.500,00	10,78	54%	170.178,34	28,51%	112.378,34	43,18%	2016	PARTICIPA – MPD
SIGSIG	GUEL	14,0	0,52%	20.948,60	5.237,15	26.185,75	2.618,57	23.832,48	47.399,65	3.500,00	13,54	97%	188.733,55	25,11%	130.933,55	36,20%	2016	PAIS
SIGSIG	JIMA	39,7	1,49%	59.404,24	14.851,06	74.255,30	7.425,53	-	66.829,77	4.000,00	16,71	42%	159.052,59	42,02%	101.252,59	66,00%	SIN ASIGNACIÓN	PARTICIPA – MPD
SIGSIG	LUDO	42,0	1,57%	62.845,79	15.711,45	78.557,24	7.855,72	-	70.701,52	5.000,00	14,14	34%	207.897,48	34,01%	145.528,24	48,58%	2016	PAIS
SIGSIG	SAN BARTOLOME	32,0	1,20%	47.882,51	11.970,63	59.853,14	5.985,31	-	53.867,82	5.000,00	10,77	34%	213.905,20	25,18%	149.733,64	35,98%	2017	PARTICIPA – MPD
SIGSIG	SAN JOSE DE RARANGA	47,3	1,77%	70.776,33	17.694,08	88.470,42	8.847,04	-	79.623,37	4.000,00	19,91	42%	181.814,73	43,79%	124.014,73	64,20%	2017	MPD
<b>TOTALES</b>	<b>61</b>	<b>2673,2</b>	<b>100%</b>	<b>\$ 4.000.000,00</b>	<b>\$ 1.000.000,00</b>	<b>\$ 5.000.000,00</b>	<b>\$ 500.000,00</b>	<b>\$ 295.289,47</b>	<b>\$ 4.795.289,47</b>		<b>1.036,18</b>	<b>39%</b>						



## 5.4 Historial de transferencias de recursos de la Tasa Solidaria a los GAD Parroquiales de la Provincia del Azuay.

**AÑO 2013**

HISTORIAL DE TRANSFERENCIAS DE LOS RECURSOS DE TASA SOLIDARIA 2013					
GAD Parroquial	Mes De Transferencia	GAD Parroquial	Mes de Transferencia	GAD Parroquial	Mes de Transferencia
Chaucha	ago-13	Tarqui	oct-13	Delegsol	ene-14
El Valle	ago-13	Mariano Moreno	oct-13	Zhidmad	ene-14
Octavio Cordero	ago-13	Cochapata	oct-13	Tomebamba	ene-14
Paccha	ago-13	Dug-Dug	oct-13	La Unión	may-14
Ricaurte	ago-13	San Rafael de Zharug	oct-13	Jadán	may-14
Santa Ana	ago-13	Jima	oct-13	Simón Bolívar	may-14
Sidcay	ago-13	San Joaquín	nov-13	Guaraynag	may-14
Victoria Del Portete	ago-13	Turi	nov-13	San Cristóbal	may-14
Asunción	ago-13	San Vicente	nov-13	Sinincay	jul-14
Daniel Córdova	ago-13	San Gerardo	nov-13	Bulán	jul-14
Las Nieves	ago-13	Remigio Crespo	nov-13	El Cabo	jul-14
Chumblin	ago-13	Chicán	nov-13	Shaglli	jul-14
Cuchil	ago-13	Abdón Calderón	nov-13	Carmen De Pijilí	sep-14
Ludo	ago-13	Güel	nov-13	Susudel	oct-14
Baños	oct-13	San Bartolomé	nov-13	Chiquintad	mar-15
Cumbe	oct-13	Molleturo	dic-13	Principal	mar-15
Checa	oct-13	Luis Cordero	dic-13	San José De Raranga	mar-15
Nulti	oct-13	El Progreso	dic-13	San Juan	mar-15
Quingeo	oct-13	Amaluza	dic-13	San Martin De Puzhío	may-15



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

Sayausí	oct-13	Palmas	dic-13	Llacao	jun-15
				Cañaribamba	jul-15

**AÑO 2014**

<b>HISTORIAL DE TRANSFERENCIAS DE LOS RECURSOS DE TASA SOLIDARIA 2014</b>					
<b>GAD Parroquial</b>	<b>Mes de transferencia</b>	<b>GAD Parroquial</b>	<b>Mes de transferencia</b>	<b>GAD Parroquial</b>	<b>Mes de transferencia</b>
Ricaurte	ago-14	Las Nieves	mar-15	Chicán	jun-15
Octavio Cordero	sep-14	El Valle	mar-15	Jadán	jul-15
Güel	oct-14	Cochapata	abr-15	San Vicente	jul-15
Ludo	oct-14	Sidcay	abr-15	El Progreso	jul-15
San Joaquín	oct-14	Sinincay	abr-15	Shaglli	ago-15
Dug Dug	oct-14	San Rafael De Sharug	abr-15	Guarainag	ago-15
Santa Ana	oct-14	La Asunción	abr-15	Principal	sep-15
Sayausi	oct-14	El Cabo	abr-15	San Juan	feb-16
Zhidmad	ene-15	*Paccha	abr-15	Chiquintad	feb-16
San Bartolomé	mar-15	San Cristóbal	may-15	Luis Cordero	feb-16
Remigio Crespo	mar-15	San Gerardo	may-15	Tomebamba	feb-16
Daniel Córdova	mar-15	Delegsol	may-15	Amaluzá	feb-16
Turi	mar-15	Chaucha	may-15	*Molleturo	feb-16
Cuchil	mar-15	Mariano Moreno	may-15	San José De Raranga	may-16
Jima	mar-15	Abdón Calderón	may-15	Llacao	may-16
Baños	mar-15	La Unión	may-15	Simón Bolívar	No recibe
Tarqui	mar-15	Cumbe	may-15	Cañaribamba	No recibe
Chumblin	mar-15	Palmas	may-15	Carmen De Pijilí	No recibe
Victoria Del Portete	mar-15	Bulan	may-15	Quingeo	No recibe
Nulti	mar-15	Checa	jun-15	San Martín De Puzhío	No recibe
				Susudel	No recibe



**AÑO 2015**

**HISTORIAL DE TRANSFERENCIAS DE LOS RECURSOS DE TASA SOLIDARIA 2015**

GAD Parroquial	Mes de transferencia	GAD Parroquial	Mes de transferencia
Ricaurte	may-15	Octavio Cordero	abr-16
Guachapala	may-15	Turi	abr-16
Tarqui	jun-15	Baños	abr-16
Santa Ana	jun-15	Bulán	may-16
Guel	jul-15	El Progreso	may-16
Ludo	sep-15	Llacao	may-16
San Joaquín	feb-16	San Bartolomé	may-16
Sayausi	feb-16	Remigio Crespo	may-16
Cuchil	feb-16	Chumbín	jun-16
El Cabo	feb-16		





<b>GAD Parroquial</b>	<b>Año de transferencia</b>	<b>GAD Parroquial</b>	<b>Año de transferencia</b>	<b>GAD Parroquial</b>	<b>Año de transferencia</b>
Ricaurte	2016	Quingeo	2016	San Juan	2016
Nulti	2016	Mariano Moreno	2016	Molleturo	2017
San Gerardo	2016	Principal	2016	Chumblín	2017
Tarqui	2016	Ludo	2016	San José De Raranga	2017
Abdón Calderón	2016	Santa Ana	2016	San Joaquín	2017
La Asunción	2016	Daniel Córdova	2016	San Bartolomé	2017
San Martín De Puzhío	2016	Sinincay	2016	Remigio Crespo	2017
Cochapata	2016	Chiquintad	2016	Octavio Cordero	2017
Zhidmad	2016	Jadán	2016	Turi	2017
Sidcay	2016	Paccha	2016	Llacao	2017
La Unión	2016	Delegsol	2016	Sayausi	2017
Güel	2016	Susudel	2016	Cumbe	2017
Las Nieves	2016	Chaucha	2016	El Progreso	2017
El Valle	2016	San Salvador De Cañaribamba	2016	Palmas	2017
Simón Bolívar	2016	Cuchil	2016	Baños	2017
Victoria Del Portete	2016	Shaglli	2016	Luis Cordero	2017



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**



Fuente y elaboración: (Flores Urgilés, 2017)



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## 5.5 Formato de entrevista semiestructurada

### INSTRUMENTO # 1

#### FORMULARIO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUCTURA:

#### MECANISMOS E INSTANCIAS DE COORDINACIÓN EFECTUADOS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PROVINCIAL (ACTUALIZACIÓN 2015)

GAD Provincial:

Nombre:

Cargo:

#### INFORMACIÓN GENERAL:

1. ¿El proceso de formulación del PDOT estuvo a cargo de?:

- Equipo del GAD Provincial
- Consultora externa
- Equipo mixto

¿Cuáles fueron las razones que motivaron esta selección?

---

---

---

2. La Resolución Nro. 003-CNP-2014, estableció los lineamientos y directrices para la actualización y reporte de los PDOT de los GAD, así también se establecieron las fechas para los reportes de los contenidos de los PDOT, de la siguiente manera:



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

GAD	Diagnóstico	Propuesta y modelo territorial	Modelo de gestión
Municipales o Metropolitanos	15/11/2014	15/01/2015	15/03/2015
<b>Provinciales y Parroquiales.</b>	<b>15/04/2015</b>	<b>15/06/2015</b>	<b>15/08/2015</b>

2.1 ¿El GAD Provincial cumplió con los plazos establecidos en esta resolución?

Etapa de formulación	SI/NO	Fecha De presentación
Diagnostico		
Propuesta y modelo territorial		
Modelo de gestión		

2.2 ¿Cuáles fueron las oportunidades o limitaciones que se generaron en base al cumplimiento o incumplimiento de las fechas de presentación?

Etapa de formulación	¿Se cumplió las fechas?	Oportunidades	Limitaciones
Diagnostico			
Propuesta y modelo territorial			
Modelo de gestión			





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

2.3 En el caso de no haber cumplido los plazos de presentación, ¿cuáles fueron los motivos por los cuales no se dio el cumplimiento?

---

---

### COORDINACIÓN

3. Se concibe a la coordinación como un elemento clave de la nueva gobernanza en Ecuador, en el caso del GAD Provincial, ¿cuáles han sido los aspectos positivos y negativos que se han presentado respecto a esta?

Con quien se coordina	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Gobierno Central		
Otros niveles de gobierno		
Actores sociales: participación ciudadana.		
Actores privados: Empresas, industria.		

4. El PROCESO DE FORMULACIÓN del PDOT Provincial requiere coordinación tanto con actores públicos (Coordinación intergubernamental: gobierno central, otros niveles de gobierno); como con actores sociales (participación ciudadana) y actores privados (empresas, industria).

En el proceso de actualización 2015 del PDOT Provincial:

4.1 ¿Cuáles fueron los objetivos o temas comunes que motivaron la coordinación?



Actores	Objetivos o temas comunes que motivaron la coordinación.
<b>Actores públicos:</b>	
GADs Provinciales circunvecinos.	
GADs Cantonales	
GADs Parroquiales	
<b>Actores Sociales (participación ciudadana)</b>	
<b>Actores privados (empresas, industria)</b>	

4.2 ¿Qué tipo de recursos: humanos, económicos, tecnológicos, etc. se pusieron a disposición de los **procesos de coordinación** en la formulación del PDOT?

Tipo	Detalle de los recursos para coordinación.
Humanos	
Económicos	
Tecnológicos	
Otros: (especificar)	

4.3 ¿Conoce usted si se generó normativa general-especifica que facilite el proceso de coordinación?

Actores	Normativa
Actores públicos	
Actores Sociales	
Actores privados	



### COORDINACIÓN CON ATORES PÚBLICOS

5. Señale los mecanismos de coordinación establecidos con actores públicos en el PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN, su característica y quién lidero los mismo.

Mecanismo de coordinación	SI/NO	Quién lidero el proceso	Característica: Informativa, consultiva, de decisión.
Mancomunidades.			
Comisión técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial Interinstitucional (De acuerdo a guía)			
Mesas temáticas por sistemas.			
Talleres (multinivel) para la formulación del PDOT.			
Reuniones de información y consulta.			
Otro, especifique:			

6. ¿Cuáles fueron las instancias que permitieron establecer una coordinación para la formulación del PDOT Provincial, y con



quién se coordinó?

Instancia	SI/NO	¿Con quién se coordinó?
Gabinetes Zonales:		
Consejo Provincial:		
Consejo de Planificación Local_		
Otros:		

**7. Con qué actores públicos, cómo y en qué etapa se coordinó la FORMULACIÓN DEL PDOT?**

- Detalle el mecanismo por cada etapa de la formulación

Actores Públicos	Diagnóstico	Propuesta	Modelo de gestión.
Gobierno Central:			
GAD Provinciales circunvecinos.			
GAD Cantonales.			
GAD Parroquiales.			
Asociaciones de GADs:			
Mancomunidades, Consorcios: _____			
Otros: _____			



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

**8. ¿Cuáles fueron los aspectos positivos y negativos que se presentaron en estos espacios de coordinación para la FORMULACIÓN DEL PDOT PROVINCIAL?**

<b>Aspectos positivos</b>	
<b>Aspectos negativos</b>	

**9. De los mecanismos detallados en la pregunta 7, ¿Cuáles fueron los mecanismos que generaron mayores resultados en el proceso de coordinación?**

---

---

---

---



TEMATICA DE COORDIANCIÓN

10. ¿Qué temas se coordinaron en los diferentes momentos de la formulación?

ETAPA DE FORMULACIÓN	Temas	COORDINACIÓN CON ACTORES PÚBLICOS (Coordinación Intergubernamental):	COORDINACIÓN CON ACTORES SOCIALES	COORDINACIÓN CON ACTORES PRIVADOS
		Coordinación del GAD Provincial con otros niveles de GAD, con el Gobierno Central.	Coordinación con actores ciudadanos – participación ciudadana.	Coordinación con actores privados: empresas, industria, etc.
<b>Diagnóstico:</b>	1. La situación deficitaria existente en el territorio resultante del análisis de las carencias o problemas en cada uno de los componentes analizados.			
	2. Las potencialidades u oportunidades presentes en el territorio provincial.			
	3. Las formas actuales de uso del suelo en actividades económicas productivas.			
	4. Los efectos positivos y negativos de los proyectos estratégicos existentes y de aquellos planificados.			
	5. La priorización de problemas y potencialidades.			
	6. Modelo Territorial Actual			
<b>Propuesta:</b>	1. Definición de la visión y objetivos estratégicos de desarrollo.			
	2. La construcción de indicadores y fijación de metas para el cumplimiento.			
	3. El modelo territorial deseado en el marco de sus Competencias.			
	4. Las categorías de ordenamiento territorial en el caso de haber diferencias con las COT Cantonal.			
	5. Definición de políticas públicas locales			
<b>Modelo de gestión:</b>	1. Estrategias de articulación.			
	2. Definición de programas y proyectos			
	3. Agenda regulatoria.			
	4. La participación ciudadana.			
	5. Las estrategias de seguimiento y evaluación			



UNIVERSIDAD DE CUENCA

## Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública, Tercera reimpresión*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Allard, S. (2002). Documento de de trabajo de la Escuela de Asuntos Públicos. *The relevance of intergovernmental policy and intergovernmental relationships to public administration*. Nueva York, USA: Universidad de Siracusa.
- Arandia , I. C. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales. *Reflexión Política, Año 4, No 8., 7-24*.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Manabí, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (22 de Octubre de 2010). COPFP. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2012). COOTAD. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (5 de Julio de 2016). LOOTUGS. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Balducci, A. (1991). *Disegnare el futuro. Il problema dell efficacia nella pianificazione urbanistica*. Bologna: Ill Mulino.
- Benabent , M. (2014). *Introducción a la teoría de la planificación territorial*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Beuselinck, E., & Verhoest, K. (02 de Julio de 2005). "Patterns of coordination in OECD-public organizations: Towards an



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

understanding of underlying causes”. *Ponencia presentada en el 21° Coloquio del Grupo Europeo de Estudios Organizacionales*. Berlin, Alemania.

Bonin, C. (2004). *Principios de administración pública*. Mexico DF: Fondo de Cultura económica. Mexico.

Borja, R. (2012). *Enciclopedia de la Política: Cuarta edición*. Quito: Fondo de la Cultura Económica.

CDR, C. (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. Bruselas.

CDR, Comité de las Regiones de la Unión Europea. (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. Bruselas.

Comité de las Regiones de la Unión Europea. (2009). *Libro blanco del comité de las regiones sobre la gobernanza multinivel*. Bruselas: Bélgica.

Concejo Nacional de Competencias. (2016). <https://cec-iaen.formax.edu.ec>. Recuperado el 10 de 06 de 2017, de <https://cec-iaen.formax.edu.ec>: [https://cec-iaen.formax.edu.ec/courses/CEC-IAEN/CD\\_101/2016\\_01/courseware/014ab6063b174869b972f193f680c855/ac156fee165347dc9af2a7f8c73f53b4/](https://cec-iaen.formax.edu.ec/courses/CEC-IAEN/CD_101/2016_01/courseware/014ab6063b174869b972f193f680c855/ac156fee165347dc9af2a7f8c73f53b4/)

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS. (2015). <http://www.competencias.gob.ec>. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2014/10/Resolucion-9.pdf>

Consejo Nacional de Competencias. (10 de Enero de 2015). Resolución No. 0009-CNC-2014. Quito, Pichincha, Ecuador.

Consejo Nacional de Competencias. (21 de Septiembre de 2016). Las mancomunidades como modelo de gestión asociativo para el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Cuenca, Azuay, Ecuador.





## UNIVERSIDAD DE CUENCA

Consejo Nacional de Competencias. (14 de Julio de 2011). Resolución No. 0008-CNC-2011. Riobamba, Chimborazo, Ecuador.

Consejo Provincial del Azuay. (08 de Diciembre de 2015). Primera Reforma y Codificación a la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión Vial de la Provincia del Azuay. Cuenca, Azuay, Ecuador.

Cordero Cueva, F. (2013). Competencias exclusivas y concurrentes para el ordenamiento territorial: Un debate inconcluso. En F. Cordero Cueva, *Competencias y Gestión Territorial: Memorias del VIII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. (págs. 23-30). Cuenca: Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial.

Dallabrida, V. (2003). Gobernanza y Planificación Territorial: para la Institucionalización de una Práctica de " Concertación Público-Privada". *Documentos y Aportes en administración pública y gestión estatal*, 61-94.

Farinós , J. (2008). GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y AGENDA. *Boletín de la A.G.E. N.º 46 - 2008*, 11-32.

Farinós Dasi, J. (2005). Nuevas Formas de Gobernanza para el Desarrollo Territorial Sostenible del Espacio Relacional. En M. d. Tecnología, *Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en el Área Central del Eje Mediterráneo Español* (págs. 219-235). Programa Nacional de Promoción.

Farinós Dasí, J. (2008). GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y AGENDA. *Boletín de la A.G.E. N.º 46 - 2008*.

Farinós Dasi, J. (2015). DESARROLLO TERRITORIAL Y GOBERNANZA: REFINANDO SIGNIFICADOS DESDE EL DEBATE TEÓRICO PENSANDO EN LA PRÁCTICA. UN INTENTO DE APROXIMACIÓN FRONÉTICA. *Desenvolvimiento Regional en Debate.*, 7.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Farinós, J., & Romero, J. (2011). REDESCUBRIENDO LA GOBERNANZA MÁS ALLÁ DEL BUEN GOBIERNO. DEMOCRACIA COMO BASE, DESARROLLO TERRITORIAL COMO RESULTADO. *Boletín de la asociación de Geografos Españoles #56*, 295-319.
- Ferrero, M., & Moctezuma, P. (2010). Gobernando (en) un mundo en globalización: una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales. En L. Concepción, *Gobernanza global y democracia, México*. (pág. 104). México: Porrúa.
- Friedmann, M. (1993). Toward non-euclidean mode of planning. *Journal of the American Planning Association, Vol 59*, 482-485.
- Garnier, L. (2000). Función de Coordinación de Planes y Políticas. *Gestión Pública No.1* . Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Garnier, L. (2000). *Función de la coordinación de planes y políticas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Gobierno Provincial del Azuay. (18 de Agosto de 2015). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Azuay Actualizado 2015-2030. Cuenca, Azuay, Ecuador.
- Gobierno Provincial del Azuay. (20 de Octubre de 2017). Distribución y reporte "Tasa Solidaria 2015 - 2016 -2017". Cuenca, Azuay, Ecuador.
- Gómez Orea , D., & Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación Territorial 3ra Edición*. Madrid: Ediciones Mundi Prensa.
- Gómez Orea, D., & Gómez Villarino, A. (2012). Ordenamiento Territorial: Una aproximación conceptual y su aplicación al cantón Cuenca - Ecuador. *Universidad Verdad*, 29-88.
- Gómez Orea, D., & Villarino, T. (2016). Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia. En F. Cordero, & Varios, *Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística; Memorias IX Simposio Nacional de*



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

*Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. (págs. 47-67). Cuenca: Comisión Coordinadora del Simposio.

Gray, B. (1989). *Collaborating finding a common ground for multiparty problems*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Hidenbrand, A. (2016). La experiencia del ordenamiento territorial en Europa en contextos de descentralización y autónomías. En F. Cordero, & Varios, *Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística: Memorias del IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*. (págs. 87-103). Cuenca: Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Universidad de Cuenca.

Jorquera Beas, D. (2010). Gobernanza para el Desarrollo Local. *Documento de Trabajo 95, Programa Dinámicas Territoriales Rurales*.

Lerda, J., Acquatella, J., & Gómez, J. (2003). "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales". *Documento de trabajo núm. 76*. Chile: Cepal.

Licha, I. (2006). DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES. *Coordinando la Política Social: ¿es la concertación una opción?* Washington D.C., U.S.A.

Mascareño, C. (2008). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. *Warkin Paper #23*. EE.UU: Latin American Studies Center, University of Maryland, College Park,.

Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Massiris, Á. (2012). *Gestión territorial y desarrollo: Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja-Boyaca: UPTC.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Messner, D. (2002). World Society-Structures and Trends. En P. Kennedy, D. Messner, & F. Nuschler , *Global Trends and Global Governance* (págs. 22-64). Londres: Pluto Press and Development and Peace Foundation.
- Molina Morte, A. I. (2015). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador. Madrid, España.
- Montabes Pereira, J., & Rosado Rodríguez, E. (2005). Las relaciones intergubernamentales entre el estado y los gobiernos locales: manifestaciones y limites del principio de coordinación. Madrid, España.
- Mulford, C., & Rogers, D. (1982). Definitions and models. En D. Rogers, & D. Whetten, *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation* (pág. 18). Iowa: Iowa State University Press.
- Muñoz , P. (2015). La gobernanza Multinivel del desarrollo económico local:artículación local-nacioanl. *Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Económico Territorial* .
- Muñoz, P. (2016). Planificación Territorial en el Ecuador: Avances y desafíos. En F. Cordero, & Varios, *Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística* (págs. 119-123). Cuenca: Comisión Coordinadora dell Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación.
- Navarro , A. (Junio de 2012). La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano. México DF., México.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Navarro, A. (2013). *LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LAS POLÍTICAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA EN MÉXICO, EL CASO DEL PROGRAMA HÁBITAT*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública,.
- O'Donell, G. (1997). *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.



## UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Ojeda Segovia, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador: Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala.
- Pauta, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*.
- Prats, J. (2004). De la burocracia al management, y del management a la gobernanza. *Instituciones y Desarrollo No 3*, 31-35.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas prácticas. En F. Repetto, *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES.
- Repetto, F., & Fernández, J. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Rosas, J., Calderón, J., & Campos, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 113-136.
- Salamea, M. (13 de 02 de 2010). ¿Estado Unitario o Federal? *El Mercurio*.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2014). Manual informativo para el proceso de formulación y/o actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (Julio de 2014). Proceso de actualización, formulación, articulación, seguimiento, y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (Enero de 2015). Lineamientos para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). Proceso de acompañamiento a la construcción/ actualización de los PDOT.



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**

Quito, Picincha, Ecuador.

SENPLADES. (Julio de 2010). Lineamientos para la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. *Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Quito, Pichincha, Ecuador: Soluciones Gráficas G&G.

SENPLADES Zonal 6. (2015). *Informes de los talleres de capacitación dirigidos a los GAD de Azuay, Cañar y Morona Santiago, para las fases de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión para la formulación de los PDOT Provinciales*. Cuenca.

Vivanco , L. (Abril de 2017). Gobierno Multinivel, Descentralización y Modalidades de Gestión Local. Cuenca, Azuay, Ecuador.

Williner, A. (2015). La construcción del Estado y los procesos de planificación multiescalar. En N. C. Pabel Muñoz, *El rol del Estado: Contribuciones al debate*. (págs. 189-221). Quito: SENPLADES.

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales. Estudio introductorio de José Luis Méndez*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica México.

Zapata, O. (2013). Gobernanza multinivel e Intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. *El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel*. Colombia.