

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA

**PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN
DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO (GAD)
DEL CANTÓN MEJÍA A TRAVÉS DE MEJORAMIENTO
DE LOS SERVICIOS QUE OFRECE EL MUNICIPIO
A LAS EMPRESAS**

ING. IRINA EVGUENIEVNA VERKOVITCH

DIRECTORA: BÁRBARA NATALIA SIERRA FREIRE, PhD.

QUITO, MAYO 2014

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, VERKOVITCH IRINA EVGUENIEVNA, C.I.: 170974147-2 autora del trabajo de graduación intitulado: “PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO (GAD) DEL CANTÓN MEJÍA A TRAVÉS DE MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS QUE OFRECE EL MUNICIPIO A LAS EMPRESAS”, previa a la obtención del grado académico de MASTER EN GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN POLÍTICA en la Facultad de Ciencias Humanas:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 22 de abril de 2014

Irina Verkovitch

C.I. 1709741472

DEDICATORIA

A mis hijos Denisse y Alejandro, la fuente de mi inspiración.

AGRADECIMIENTO

A la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, por el apoyo brindado y por ser más que un solo lugar de trabajo.

RESUMEN

El objetivo primordial de un gobierno central o local es lograr el bienestar de la población ubicada en su territorio.

El Diagnostico de la situación actual del Cantón Mejía, como caso de estudio de la presente investigación, se realizó a base de los diferentes documentos proporcionados por el GAD del cantón Mejía, SENPLADES, INEC y entrevistas realizadas a diferentes funcionarios de la municipalidad.

La Propuesta de Fortalecimiento de la Gestión del GAD del cantón Mejía integra tres elementos que tienen relación interdependiente y sistémica. Se basa en la estructura organizacional que incluye los campos de acción establecidos en el marco legal ecuatoriano necesarios para la administración de una institución que ofrece los servicios públicos. Como eje transversal se considera la participación activa de los actores sociales locales y nacionales. Para facilitar y viabilizar la participación ciudadana en los procesos de gestión, ofrecer mayor transparencia y al mismo tiempo facilitar la gestión y mejorar los servicios ofrecidos a la ciudadanía, se incorpora como herramienta de apoyo la tecnología, a través del concepto de gobierno electrónico o más conocido como *e- government*.

Palabras Claves: Gobierno, local, gestión, Cantón Mejía.

ABSTRACT

The main objective of any form of government is to assure the welfare of the people located within its territory.

The situational diagnosis of Cantón Mejía, as it's considered the object of this investigation, was elaborated by taking on count the different data provided by: the Gobierno Autónomo Descentralizado (Decentralized Autonomous Government) of Cantón Mejía; the Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (National Secretary of Planning and Development); the Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (National Institute of Statistics and Census); and interviews to the different authorities of the Municipality.

The Cantón Mejía Decentralized Autonomous Government Strengthening Proposal integrates three independently and systemically related elements. This proposal is based on the State organizational structure; on which we can include the administrative arrangement established by the Ecuadorian legal frame, required to manage any public institution in the country.

On structuring this investigation, it was, transversally, considered the active participation of the local and national social actors on political affairs. Based on this consideration, having on mind the need to faculty and pave the road to social participation on administrative processes; the urge to increase transparency and, at the same time, relieve the management of public institutions, offering better services to the people; this research was developed as an opportunity to introduce technology on the local administrative corpus, as a supporting tool to the Municipality, through the figure of e – government.

Key words: Local, Government, Management, Canton Mejia

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1 MARCO TEÓRICO	5
1.1 Orígenes del concepto de Desarrollo Local.....	5
1.1.1 Teorías de desarrollo del fin del siglo XX	8
1.1.2 Cooperación descentralizada para el desarrollo	12
1.2 Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017.....	18
1.2.1 Cierre de brechas de inequidad	19
1.2.2 Tecnología, Innovación y Conocimiento	20
1.2.3 Sustentabilidad Ambiental	21
1.2.4 Matriz Productiva y Sectores Estratégicos.....	22
1.2.5 Sustitución Selectiva de Importaciones	23
1.2.6 Comercio exterior ecuatoriano.....	26
1.2.7 Bienes y servicios con potencial de sustitución selectiva de importaciones	28
1.3 Iniciativas de desarrollo local emprendidas desde los municipios.....	30
1.3.1 Fomento de desarrollo empresarial a través de los gobiernos locales.....	35
1.4 Marco legal ecuatoriano para promover el desarrollo local	37
1.4.1 La Constitución de la República del Ecuador 2008	39
1.4.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD	41
1.4.3 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	52
1.4.4 El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV)	53
1.4.5 El Plan Nacional de Descentralización PND 2012-2015.....	57
1.4.6 Agenda Productiva de Pichincha (APP)	62
2 SITUACIÓN ACTUAL CANTÓN MEJÍA	66
2.1 Diagnóstico socio-económico del Cantón Mejía.....	66
2.1.1 División política del Cantón.....	66
2.1.2 Composición Social	67

2.1.3 Grupos étnicos.....	73
2.1.4 Grupos vulnerables.....	74
2.1.5 Actividades económicas.....	75
2.2 Planificación Cantón Mejía	83
2.2.1 Sistema Económico.....	86
2.2.2 Sistema Socio Cultural.....	88
2.2.3 Sistema de Espacios Abiertos	91
2.2.4 Sistema de Asentamientos Humanos	92
2.2.5 Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad.....	95
2.2.6 Sistema Político Institucional.....	97
2.3 Diagnóstico de la sostenibilidad institucional del GAD del Cantón Mejía.....	99
3 PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN MEJÍA	106
3.1 Diseño Institucional.....	112
3.1.1 Estructura Organizacional del GAD Cantonal.....	113
3.1.2 Descripción de los procesos del Sistema de Gestión del GAD.....	116
3.2 Gobierno Electrónico (e- Government).....	127
3.2.1 Tipos de gobiernos electrónicos.....	128
3.2.2 Desarrollo del Gobierno electrónico en el mundo y en el Ecuador	130
3.2.3 Regulación del gobierno electrónico en el Ecuador.....	136
3.2.4 Propuesta de <i>e- Government</i> para el GAD.....	143
3.2.5 Inclusión ciudadana y participación en los medios electrónicos	148
3.2.6 Características de la ventanilla única	150
3.3 Participación ciudadana.....	151
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	162

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1.	De Administración Municipal a Gobierno Local.....	11
Tabla No. 2.	Las exportaciones de bienes y servicios en porcentaje del PIB.....	14
Tabla No. 3.	Inversión extranjera directa en porcentaje del PIB	16
Tabla No. 4.	Balanza comercial total, petrolera, no petrolera y precio de crudo	27
Tabla No. 5.	Pichincha: Principales negocios potenciales y su peso relativo en la Región 2	65
Tabla No. 6.	Datos de número de habitantes y superficie por parroquia Cantón Mejía.	68
Tabla No. 7.	Población por grupos de edad y género	70
Tabla No. 8.	Crecimiento poblacional entre los censos 1982 y 2010.....	71
Tabla No. 9.	Actividades económicas del Cantón Mejía.....	75
Tabla No. 10.	Empresas registradas en la superintendencia de compañías (2011)	76
Tabla No. 11.	Distribución de las actividades empresariales acorde a CIIU.....	77
Tabla No. 12.	Número de empresas por parroquia y número de habitantes por parroquia.	78
Tabla No. 13.	Índice de relación entre % de las empresas y % de los habitantes por parroquia, Cantón Mejía.	80
Tabla No. 14.	Número de empresas y densidad poblacional por parroquia, Cantón Mejía.	80
Tabla No. 15.	Índice de relación entre % de las empresas y % de la densidad hab/km2 por parroquia, Cantón Mejía	82
Tabla No. 16.	Índice de desarrollo del gobierno electrónico.....	133
Tabla No. 17.	Indicadores de uso de TIC en Ecuador	135
Tabla No. 18.	Estructura base de la propuesta conceptual de un portal de gobierno electrónico para un GAD	146

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No. 1. Gasto en Investigación y Desarrollo, según UNESCO 2012.....	20
Gráfico No. 2. Balanza comercial total, petrolera, no petrolera	27
Gráfico No. 3. Cuenta de servicios de la balanza de pagos	28
Gráfico No. 4. Modelo territorial deseado: Transformación de matriz productiva	56
Gráfico No. 5. Priorización de competencias a nivel nacional	59
Gráfico No. 6. División parroquial del Cantón Mejía.....	66
Gráfico No. 7. Distribución de superficie por parroquia, Cantón Mejía.....	67
Gráfico No. 8. Densidad hab/km ² por parroquia, Cantón Mejía	69
Gráfico No. 9. Sistema de asentamientos humanos	73
Gráfico No. 10. Distribución de las actividades productivas Cantón Mejía.	77
Gráfico No. 11. Distribución comparativa entre el número de empresas registradas y número de habitantes por parroquia, Cantón Mejía.....	79
Gráfico No. 12. Distribución comparativa entre el número de empresas registradas y densidad poblacional por parroquia, Cantón Mejía.	81
Gráfico No. 13. Sistema de Planificación	84
Gráfico No. 14. Asentamientos humanos Cantón Mejía.....	93
Gráfico No. 15. Estructura Orgánica del GAD Municipal.....	98
Gráfico No. 16. Cadena de hipótesis del “círculo crítico” de la sostenibilidad institucional.....	100
Gráfico No. 17. Diagnóstico de sostenibilidad institucional en el GAD del Cantón Mejía	104
Gráfico No. 18. Modelo de Fortalecimiento de la Gestión del GAD	111
Gráfico No. 19. Mapa de procesos	118

INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial de un gobierno central o local es lograr el bienestar de la población ubicada en su territorio. Si bien es importante impulsar el crecimiento económico, este representa una de las herramientas para alcanzar el objetivo principal de la búsqueda del bienestar de las personas en armonía con el medio ambiente. Por esto, la labor del Estado y gestión de los Gobiernos locales debe encaminarse a generar las condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales para que la población pueda llevar la vida saludable, productiva y feliz.

La descentralización y fomento de desarrollo local son las tendencias contemporáneas que toman cada vez más fuerza para lograr el propósito de bienestar de la población. El concepto de *desarrollo local* es relativamente nuevo. Sus orígenes podrían considerarse en el inicio del siglo XX, con la teoría de Joseph A. Schumpeter. Su impulso se debe a la propuesta económica alternativa, como respuesta a la crisis después de la Segunda Guerra Mundial, que obligó a diferentes naciones a buscar nuevas políticas o cambiar de enfoque, para salir de las dificultades económicas. Su propuesta, de alguna manera, puede considerarse como un antecedente del concepto de desarrollo (Arocena, 2002).

Desde los años ochenta, las tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local han cobrado una fuerza especial y se orientaron a movilizar el potencial humano, que la crisis dejó en la desocupación, centrados en el concepto de iniciativa local. Paralelamente, en muchos países del mundo se defienden las medidas tradicionales de manejo económico. Sin embargo, como las medidas propuestas proporcionaban escasos resultados positivos, se desarrolló el discurso sobre la globalización y su influencia positiva en las economías. No obstante, el núcleo globalizado de actividades de intercambio productivo no es tan grande como se supone. Según los datos del World Development Indicators, 2012 del Banco Mundial la parte de la producción mundial objeto de las exportaciones alcanza en promedio el 30,3% en 2012 y en América Latina es de 28,15%, lo que indica que la producción mundial no comercializada internacionalmente es la gran mayoría de la producción mundial. En el Ecuador el porcentaje de exportaciones de bienes y servicios en el PNB en el año 2012 es de 31,15%. Tampoco la inversión

extranjera garantiza la incorporación del progreso tecnológico en los sistemas productivos locales. Las interrelaciones productivas con las actividades externas son reducidas, en promedio es menos de 3%, por consiguiente, la creación del empleo cualificado es mínima y la difusión de las innovaciones en el sector productivo es reducida (Banco Mundial, World Development Indicators, 2011). Por tanto, se hace urgente y necesaria la creación de políticas locales para el fomento de desarrollo productivo y emprendimiento empresarial, formación del recurso humano acorde a las estructuras productivas de cada país, buscando siempre la sostenibilidad ambiental en todas las actividades desarrolladas.

Es importante fortalecer los gobiernos locales, incorporando el nuevo paradigma de desarrollo económico local y de cooperación entre los actores públicos y privados. Los gobiernos locales son los actores sociales claves que deben articular los esfuerzos a nivel macro (país) y micro (empresa), a fin de alcanzar los consensos para el desarrollo de su territorio. Dentro de este contexto, los temas de introducción de las innovaciones en el sector productivo, la formación de recursos humanos y sostenibilidad ambiental deben ser tratados desde el nivel territorial. Debido a que las cadenas productivas empresariales (*clusters*) ubicadas en un territorio dado, no necesariamente se ajusta a las fronteras delimitadas por un municipio, el desarrollo local no necesariamente coincide con el desarrollo del territorio municipal. Es importante la cooperación entre diferentes municipios ubicados en la región para lograr el desarrollo productivo del municipio y de la región sostenible en el tiempo.

El territorio, por tanto, debe considerarse como un actor fundamental de desarrollo, debido a que integra a través del medio físico a otros actores sociales y sus organizaciones. De ahí nace la concepción del desarrollo como la integración de los capitales económico y financiero con el talento humano, estructura social y medio ambiente.

Los gobiernos locales tienen un rol importante como promotores, facilitadores y articuladores de diferentes actividades con el objeto de promover el desarrollo productivo de su territorio. El propósito de estas acciones es mejorar la calidad de vida de la población, a través de la lucha contra la pobreza y exclusión social, de generación de empleo, de fortalecimiento de desarrollo de las capacidades productivas – empresariales,

identificación de oportunidades de acceso a los mercados locales e internacionales, mejorando el posicionamiento competitivo territorial en el marco de la globalización.

La Constitución de la República del Ecuador 2008 y el marco legal coherente con la carta magna del país crearon las condiciones favorables para promover la descentralización y desarrollo local planificado, desde lo macro, a través del El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, hasta micro, los Planes de Desarrollo cantonales alineados a la planificación nacional. La estructura de planificación, apoyada en los mecanismos de control y seguimiento de su cumplimiento, crea condiciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos.

El propósito de la presente investigación es diseñar la propuesta de mejoramiento de gestión del municipio basada en el caso de estudio del Cantón Mejía. El trabajo realizado se basó en una investigación de tipo exploratorio, donde se describió el concepto de desarrollo local, el marco legal ecuatoriano que promueve el desarrollo local en el territorio del Ecuador, se detalló la situación actual del Municipio del Cantón Mejía donde se analizaron las fortalezas y debilidades de los servicios municipales ofrecidos para apoyar el desarrollo local productivo del Cantón. Como resultado, se presentó la propuesta de fortalecimiento de la gestión del GAD.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera:

La primera parte de la investigación analiza los orígenes del concepto de desarrollo local, las propuestas e iniciativas de desarrollo local emprendidas desde el municipio. El fomento de desarrollo productivo del Ecuador está asegurado por varios instrumentos legales y programáticos; se analizan los principales documentos en los cuales se apoyó la presente investigación que son: La Constitución de la República del Ecuador 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Se dio un especial énfasis al análisis del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 como documento base para la formulación de los Planes de diferentes niveles de gobierno y el COOTAD donde se establece en un solo

cuerpo normativo lo contenido en la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Régimen Provincial, la Ley de Juntas Parroquiales, La Ley de Descentralización del Estado y Participación Social.

En la segunda parte del trabajo, se realizó el diagnóstico de la composición social y actividad económica del Cantón Mejía, la planificación a través de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía, que está estructurado en siete Sistemas, cada uno con sus Planes, Programas y Proyectos. Cada proyecto tiene designado al responsable de su ejecución, tiene indicadores y cronogramas de ejecución, adicionalmente, esta articulado con la parroquia rural o urbana correspondiente. De esta manera se logra articular las necesidades específicas de los ciudadanos y sector productivo de cada área territorial. Adicionalmente, se realizó el diagnóstico de la sostenibilidad institucional del GAD del Cantón Mejía a través del metodología propuesta por José de Souza Silva (De Souza Silva, 2001)

Finalmente, se diseñó la propuesta de fortalecimiento de la gestión del GAD del Cantón Mejía, que integra tres elementos interdependientes y sistémicos. La gestión del municipio se basa en la estructura organizacional, que incluye los campos de acción establecidos en el marco legal ecuatoriano necesarios para la administración de una institución que ofrece los servicios públicos. Como eje transversal se considera la participación activa de los actores sociales locales y nacionales. Y para facilitar y viabilizar la participación ciudadana en los procesos de gestión, ofrecer mayor transparencia y al mismo tiempo facilitar la gestión y mejorar los servicios ofrecidos a la ciudadanía, se incorpora como herramienta de apoyo la tecnología, a través del concepto de gobierno electrónico o más conocido como *e-government*.

1 MARCO TEÓRICO

1.1 Orígenes del concepto de Desarrollo Local

El concepto de Desarrollo local es relativamente nuevo. Sus orígenes podrían considerarse en el inicio del siglo XX, con la teoría de Joseph Schumpeter. Su impulso se debe a la propuesta económica alternativa, como respuesta a la crisis después de la Segunda Guerra Mundial, que obligó a diferentes naciones a buscar nuevas políticas o cambiar de enfoque, para salir de las dificultades económicas. Su propuesta, de alguna manera, puede considerarse como un antecedente del concepto de desarrollo. (Arocena, 2002)

El economista Schumpeter (1883-1950) da un enfoque multidisciplinario sobre los procesos socio-económicos de su época, que estudia los fenómenos económicos desde la filosofía, historia, sociología, política y matemáticas. Para Schumpeter los aspectos que caracterizan una sociedad constituyen un todo, que no pueden analizarse por partes, sino como los fenómenos que tienen una interrelación y codependencia entre sí. El economista, en su libro publicado en 1912 "*Teoría de la evolución económica*", considera el ciclo de los negocios como flujo de innovaciones y descubrimientos, cuyo motor principal es el empresario. Las relaciones económicas tienen el alto grado de incertidumbre y dinamismo. El desarrollo es un proceso continuo de crecimiento y cambio, donde la ganancia es esencial al desarrollo económico y a su vez, el desarrollo económico es fundamental para obtener la ganancia, que es la base de acumulación de riqueza, que a su vez a pesar que puede frenar el desarrollo económico es necesario en el flujo económico. (Herrerías, 1972)

A pesar de sus aportes muy objetivos e imparciales Schumpeter no constituyó una escuela económica. Esto posiblemente se debe a la publicación tardía de sus libros, además su teoría no proporcionaba la solución inmediata a las economías de las naciones que atravesaron dos guerras, a diferencia el pensamiento keynesiano, que se adaptaba perfectamente a las economías de postguerra que atravesaban la depresión.

En sus obras dedicadas al análisis del capitalismo critica a la tesis de Marx, indicando que no necesariamente con la caída del capitalismo se implantará el sistema socialista. El gran

estímulo que tiene la sociedad económica para crecer es la existencia de las necesidades a satisfacer. Todo apunta a la capacidad ilimitada del ser humano de crear las necesidades, por consiguiente, Schumpeter destaca el papel del empresario dentro del sistema capitalista. El capitalismo se caracteriza por la acción de las empresas, que a través de la innovación constante, buscan aumentar sus utilidades; se basa en la propiedad privada y la libertad contractual.

Las empresas siempre buscan nuevas combinaciones entre diferentes factores productivos con el propósito de aumentar sus utilidades. Los factores productivos, expresados por Schumpeter en su libro “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, se pueden agrupar en cinco grandes rubros: la fabricación de un nuevo bien, el empleo de una nueva técnica de producción, la conquista de un nuevo mercado, la conquista de una nueva fuente de materias primas y la realización de una nueva organización económica de la producción. (Schumpeter, 1963).

A partir de estos factores productivos Schumpeter desarrolla los conceptos de las economías de circuito o estática y economía en vía de desarrollo o dinámica. La economía de circuito se caracteriza por no tener cambios en las combinaciones de los factores productivos, donde se mantiene las relaciones tradicionales entre los mismos. Dentro de las economías estáticas el empresario no juega ningún papel importante, ya que su principal propósito es innovar, lo que contradice al mismo propósito del sistema cerrado y estático.

En cambio dentro la economía en desarrollo el empresario juega el papel central como el motor de desarrollo. El empresario no solamente es innovador, sino también es el introductor de las innovaciones tecnológicas en el sistema productivo. Según Schumpeter, la decadencia del sistema capitalista se debe en gran parte al decaimiento de la función empresarial, ya que en vez de ser los empresarios autónomos que están innovando en búsqueda de los beneficios, se diluye la propiedad de las empresas y se transmite el control de las mismas a los administradores y técnicos satisfechos con los éxitos obtenidos.

De la caída del capitalismo no necesariamente surgirá el socialismo, que es comprendido como el sistema basado en la autoridad central que controla los medios de producción y

que busca el equilibrio económico. Este sistema tiene además mejores recursos, como la planificación y desaparición del conflicto entre el sector público y privado, que, según su criterio, le proporciona mayor eficacia económica. Lo que preocupa a Schumpeter es el futuro de la democracia en un sistema no capitalista.

La democracia está relacionada históricamente con el desarrollo del sistema capitalista. Para su funcionamiento exitoso se requieren cuatro condiciones: el eficiente funcionamiento de los recursos políticos, que la decisión política no sea demasiado dilatada, una burocracia altamente capacitada y que goza del prestigio y aceptación social y autodisciplina democrática popular. Con el desarrollo del sistema capitalista crecen las fricciones, sin embargo el sistema socialista no proporciona la solución ya que corre el riesgo de sacrificar la democracia, lo que sería un engaño aun mayor de lo que ha sido la democracia capitalista. Sin embargo, Schumpeter no descarta la existencia de países socialistas democráticos, ampliamente aceptados y reconocidos en la actualidad. (Herrerias, 1972)

Según Schumpeter, el desarrollo es el proceso continuo de crecimiento, es un proceso dinámico. La ganancia es propia del desarrollo económico y viceversa, debido a que sin ganancia no se produce la acumulación de riqueza, que es un mal en el desarrollo económico, pero es necesario para su flujo. En la economía estática, se propiciarían los préstamos para el consumo con la tasa mínima, incluso podría llegar a cero de interés, donde el monto de interés es el producto del progreso de la economía dinámica.

En la sociedad contemporánea, no desaparece la importancia del papel del empresario. El empresario de nuestro tiempo, empresario-director según definición de Schumpeter, no deja de ser innovador y emprendedor como lo fue el empresario- propietario. Las grandes corporaciones lograron infundir lealtad de sus administradores, ligando los beneficios personales de los directores con el éxito o fracaso de la empresa.

El sistema económico en crecimiento promueve las grandes aportaciones tecnológicas, aumentando la productividad, que en teoría debería buscar el bienestar del pueblo. Por lo que se considera, como una solución para las naciones subdesarrolladas, la incorporación

de las tecnologías en el sistema productivo como base del desarrollo y bienestar de la nación.

En actualidad es difícil encontrar un país estrictamente socialista o capitalista, los sistemas económicos con mayor o menor intensidad, toman rasgos de uno u otro. Los conceptos propuestos por Schumpeter fueron muy diferentes de lo aceptado por la mayoría de los economistas de esa época y en la visión sistémica radica su aporte a la economía. Por lo expuesto, Schumpeter es considerado como teórico del desarrollo alternativo que dio paso a los sistemas de solidaridad a través del desarrollo local.

1.1.1 Teorías de desarrollo del fin del siglo XX

En la segunda mitad del siglo XX se plantean las preguntas referentes a las alternativas que podrían tomar los sistemas económicos hacia el desarrollo cualitativamente superior de las formas anteriores. En el contexto de la crisis que sufrieron los países industrializados en los años setenta y como respuesta a su superación, se propuso el desarrollo local como la expresión de localidades y regiones a un desafío de carácter global. Este proceso se desarrolla tanto en su dimensión económica (políticas de ajuste, descentralización del Estado, intercambio comercial e interrelaciones entre territorios locales), como en su dimensión cultural, donde se da privilegio a lo local. Las tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local han cobrado una fuerza especial y se orientaron a movilizar el potencial humano, que la crisis dejó en la desocupación, centrados en el concepto de iniciativa local. (Di Pietro, 2001).

En las décadas setenta y ochenta se cuestionó el modelo de desarrollo existente que se relaciona con la crisis del modelo de desarrollo fordista, de carácter concentrador, urbano industrial y liderado por las grandes empresas. Esto se debe a que en los países industrializados se mostraban las contradicciones que se manifestaban en coexistencia de regiones hiperindustrializadas, con grandes aparatos industriales concentrados, con otras en una franca regresión. De esta manera surgieron los planteamientos que revalorizaron las pequeñas dimensiones de las unidades productivas que se adaptaban mejor al cambio tecnológico acelerado. Como un esfuerzo para fomentar la creación y fortalecimiento de la pequeña empresa nacieron varias iniciativas como: la capacitación de los potenciales creadores de la empresa, las políticas e iniciativas de las instituciones locales en materia

socioeconómica y creación de polos de desarrollo para la reconversión productiva. (Alburquerque, 1996)

En las siguientes décadas de los ochenta y noventa hasta ahora según Rosales y Hernández (2010), surgen las formas de gestión más abiertas, participativas y colaborativas, nace un gran interés por descentralizar la gestión del gobierno, que se traduce en los cambios importantes como la elección democrática de todas las autoridades locales, un aumento significativo de los recursos municipales, nuevos espacios de participación y mejoras tanto en la gestión municipal, como en los servicios proveídos a los ciudadanos. Los principales motivos de la descentralización según los autores son:

- a) *Democratizar y ampliar los espacios de participación ciudadana*, asignando un papel más importante a la práctica de la democracia e integración de los grupos sociales que tradicionalmente estuvieron excluidos, abriendo nuevos espacios de participación social y ciudadana, donde se integran de la mejor manera las mujeres, etnias indígenas, grupos pobres, entre otros. La participación ciudadana juega un papel muy importante en el modelo de gestión de un gobierno local y debe ser fortalecido a través de diferentes estrategias emprendidas desde el gobierno hacia la ciudadanía y viceversa.
- b) *Estimular el desarrollo local*, a través de la transferencia de las competencias que tradicionalmente fueron del gobierno central, entregando a los GAD las funciones de inversión local y estimulando el desarrollo económico territorial. En el Ecuador a través de la planificación centralizada se pretende alinear los esfuerzos del gobierno central y de los GAD a través de los lineamientos establecidos en los documentos de planificación PNBV 2009-2013 y Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015.
- c) Como una razón adicional, los autores indican que la descentralización permite aligerar el tamaño del Estado. Este factor estuvo presente en algunos países latinoamericanos, como Chile de la dictadura militar o Colombia de la década de los 90. Sin embargo, este factor no está presente en la política de descentralización del Estado ecuatoriano marcado por la creciente concentración del estado central, creando la discordancia entre el marco legal y la política ejercida por el estado.

Desde los años noventa las formas de gestión pública empiezan a transformarse. Los servicios públicos, que tradicionalmente entregaba la municipalidad, pueden ser proveídos por actores comunitarios o privados. Las fuentes de financiamiento ya no se limitan a las recaudaciones municipales o a las transferencias desde el gobierno local. La buena gestión de los municipios, es decir la capacidad para obtener y gestionar recursos provenientes de terceros como créditos, aportes locales mediante alianzas con empresas u organizaciones privadas, se vuelve el factor clave de su desempeño. El estilo de administración del gobierno local cambia, de uno donde la autoridad manda y los ciudadanos y otros actores locales obedecen, a un estilo de gestión colaborativo a través de las alianzas y acuerdos entre los actores, donde no existe la clara definición de los límites entre el sector público y privado para la solución de los problemas sociales y económicos del territorio. Este estilo de gestión emergente es denominado como “buen gobierno local”, que se refiere a las instituciones y agentes de gobierno, pero también fuera de él. A continuación, se presenta el análisis comparativo propuesto por Mario Rosales respecto de los cambios producidos en el estilo de gestión de los gobiernos locales bajo el paradigma de descentralización de sus funciones (Rosales, 2009).

Tabla No. 1: De Administración Municipal a Gobierno Local

<i>Funciones y Tareas Tradicionales</i>	<i>Funciones y Tareas de Gobierno Local</i>
a) Administración municipal reactiva frente a las emergencias y demandas locales;	a) Planificación estratégica del desarrollo y ordenamiento sustentable del territorio;
b) Producción y prestación directa de servicios como recolección de basura, agua potable y alumbrado público;	b) Servicios públicos provistos de modo flexible sea por gestión directa, concesión, convenio, privatización o gestión con la comunidad;
c) Construcción y mantenimiento de escuelas, puestos de salud, cementerios, calles y caminos rurales;	c) Apoyo, provisión de la infraestructura y/o gestión directa de la salud primaria, educación primaria y secundaria (varía entre los países);
d) Ejecución de acciones sociales y subsidios locales para grupos e individuos pobres, a menudo, con una mediación política;	d) Ejecución de programas de erradicación de pobreza y de inclusión social junto a políticas y acciones de estímulo del desarrollo económico y a la generación de empleos;
e) Construcción y mantenimiento de parques, plazas y áreas verdes y cuidado del patrimonio histórico;	e) Valoración del capital natural y patrimonial local: preservación del medio ambiente y cuidado del patrimonio histórico, la cultura y la identidad locales, concebidas como activos de desarrollo;
f) Cuerpos de policía e inspectores municipales aseguran el cumplimiento de normas de tránsito y seguridad;	f) Seguridad: planes y estrategias para enfrentar emergencias y desastres, más acciones de prevención del uso de drogas y delincuencia;
g) Los recursos financieros provienen del cobro de algunos impuestos, tasas y de transferencias centrales relativamente fijas;	g) Recursos financieros locales vienen de tributos, transferencias, fondos compensatorios, créditos, gestión de proyectos ante fuentes diversas y de la movilización de recursos privados mediante alianzas y medios participativos;
h) Estilo de gestión vertical, en base a la capacidad de mando y organización de las autoridades locales.	h) Estilo de gestión colaborativa, en alianza y con participación de actores locales y ciudadanos.

Fuente: Mario Rosales, en: “Descentralización, Buen Gobierno Local y nuevas opciones para el Desarrollo Local en América Latina”

Uno de los mayores cambios estructurales en el modelo de desarrollo del país fue la recuperación de las facultades de planificación del Estado ecuatoriano. Como documento base, el país cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo al que deben sujetarse las políticas,

programas y proyectos públicos y asignación de los recursos públicos para su ejecución, además se deben coordinar las competencias entre el Estado y la paulatina transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. En el año 2012 se promulgó el Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015, que garantiza que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país, que sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales, a través de la excelencia de la gestión pública descentralizada.

Al mismo tiempo, existen las corrientes contrarias al desarrollo local, donde se plantea la concentración del aparato productivo en pocas zonas del planeta, con los polos de desarrollo de alta tecnología, mientras el resto de países están en condición de asistidos. En este escenario, el desarrollo local no tiene ningún sentido productivo.

Es muy importante la revalorización de la iniciativa individual y colectiva. Esta iniciativa se manifiesta a través de la creación de pequeñas empresas, dinamización de las estructuras socioeconómicas locales a través del impulso a los proyectos innovadores. Los efectos positivos son múltiples, como el aumento del volumen de la actividad económica a través de creación de nuevas alternativas de trabajo, pero lo más importante de este proceso, es la entrada de nuevos actores sociales que involucran a un sector considerable de la población dinamizando de esta manera el sistema económico.

1.1.2 Cooperación descentralizada para el desarrollo

Los países en desarrollo, debido a la carga de la deuda externa, tuvieron que aplicar las medidas de ajustes diseñadas por los organismos multilaterales financieros, principalmente el Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, los cuales insistieron en varias medidas desde la reducción del Estado, donde se suponía que la iniciativa privada puede asumir las competencias en cuanto al funcionamiento y regulación de la economía y de la sociedad; hasta la reorientación de las economías (en su gran mayoría de extracción primaria agrícola) hacia los mercados externos. Sin embargo, la desregulación financiera, la legislación y regulaciones de los países de destino en temas de exportación, el proteccionismo agrario de los países más desarrollados, dificultaron las exportaciones de los productos tradicionales agrícolas a los destinos externos. Por otro lado, los programas

de estabilidad macroeconómica propuestos suponían que permitieran la entrada de los capitales externos, como solución para el crecimiento económico. Todas estas intervenciones debilitaron aún más las economías de los países en desarrollo, las cuales, sin los correspondientes periodos de adaptación que podrían ayudar a incorporar las innovaciones requeridas en sus procesos productivos, fueron expuestas a condiciones de competitividad externa de forma drástica. Se requería la incorporación de la reestructuración tecnológica y organizativa, de las nuevas formas de producción y los cambios estructurales necesarios en el campo de gestión de las organizaciones públicas y privadas. (Albuquerque, 2000)

Como las medidas propuestas proporcionaban escasos resultados positivos, en los círculos intelectuales se desarrolló el discurso sobre la globalización y su influencia positiva en las economías. Sin embargo, el núcleo globalizado de actividades de intercambio productivo no es tan grande como se supone. Según los datos del World Development Indicators, 2012 del Banco Mundial la parte de la producción mundial objeto de las exportaciones alcanza en promedio el 30,3% en 2012 y en América Latina es de 28,15%, lo que indica que la producción mundial no comercializada internacionalmente es la gran mayoría de la producción mundial. En el Ecuador el porcentaje de exportaciones de bienes y servicios en el PNB en el año 2012 es de 31,15%. (Banco Mundial, 2012)

Tabla No. 2: Las exportaciones de bienes y servicios en porcentaje del PIB

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	10,99	11,58	28,38	25,93	25,71	25,07	24,76	24,63	24,48	21,35	21,71	21,82	19,71
Bolivia	18,27	19,97	21,63	25,60	31,14	35,55	41,77	41,80	44,91	35,72	41,19	44,12	47,25
Brasil	9,98	12,18	14,10	14,99	16,43	15,13	14,37	13,36	13,66	10,98	10,87	11,89	12,56
Chile	29,29	30,87	31,54	33,92	37,86	38,38	42,43	43,83	41,51	37,17	38,06	37,99	34,21
Colombia	15,92	15,39	14,82	16,58	16,77	16,85	17,64	16,54	17,79	16,03	15,94	18,93	18,27
Costa Rica	48,62	41,48	42,39	46,67	46,26	48,50	49,13	48,71	45,44	42,28	38,17	37,43	37,67
Cuba	14,13	13,24	11,53	12,95	16,02	21,02	18,71	20,34	20,57	17,14	22,16	19,96	
República Dominicana	37,05	33,73	32,48	43,08	42,33	30,03	29,99	28,78	25,49	22,25	23,03	25,05	24,88
Ecuador	32,13	23,22	21,49	22,60	24,55	27,62	30,33	31,93	34,16	25,25	28,75	32,18	31,15
Haití	12,70	12,36	12,13	15,82	15,35	14,04	14,49	13,24	12,73	14,18	12,25	13,67	13,23
México	25,95	23,36	23,18	24,59	26,08	26,45	27,57	27,74	27,90	27,28	29,98	31,51	32,87
Nicaragua	20,11	19,04	18,85	20,70	23,06	24,38	27,04	29,08	32,26	31,62	37,59	41,90	44,04
Perú	16,00	15,65	16,07	17,72	21,45	25,09	28,53	29,08	27,19	23,92	25,67	28,63	25,64
El Salvador	27,40	25,83	26,37	27,07	26,96	25,64	25,68	25,88	26,88	23,20	25,92	27,98	28,35
Uruguay	16,70	16,80	20,62	27,43	32,11	30,40	30,30	29,09	30,20	28,26	27,19	27,23	26,26
Venezuela, RB	29,74	22,74	30,43	33,85	36,20	39,66	36,52	31,13	30,82	18,07	28,53	29,94	26,17
Promedio	22,81	21,09	22,88	25,59	27,39	27,74	28,70	28,45	28,50	24,67	26,69	28,14	28,15

Fuente: World Development Indicators, 2012, Banco Mundial

Elaborado por: Irina Verkovich

La producción de ámbito interno, por consiguiente, es de aproximadamente 69,7% a nivel mundial y de 71,85% en América Latina. Es decir, la forma de producción para el consumo local es el modo normal de funcionamiento de la gran mayoría de los países del mundo.

La inversión extranjera directa a nivel mundial en el año 2012 es en promedio de 2,1% y en América Latina de 4,0%. (Banco Mundial, 2012)

Tabla No. 3: Inversión extranjera directa en porcentaje del PIB

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	3,67%	0,81%	2,11%	1,27%	2,69%	2,87%	2,59%	2,48%	2,98%	1,31%	2,13%	2,40%	2,55%
Bolivia	8,77%	8,67%	8,56%	2,44%	0,75%	-2,50%	2,45%	2,79%	3,07%	2,44%	3,17%	3,59%	3,92%
Brasil	5,08%	4,06%	3,29%	1,84%	2,74%	1,75%	1,78%	3,26%	3,07%	1,94%	2,49%	2,89%	3,38%
Chile	6,13%	5,81%	3,59%	5,53%	7,13%	5,61%	4,72%	7,24%	8,43%	7,49%	7,07%	9,13%	11,24%
Colombia	2,44%	2,59%	2,18%	1,82%	2,58%	7,00%	4,09%	4,57%	4,16%	3,05%	2,35%	3,98%	4,23%
Costa Rica	2,56%	2,81%	3,91%	3,28%	4,27%	4,31%	6,52%	7,20%	6,97%	4,58%	4,04%	5,25%	5,84%
Cuba	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
República Dominicana	3,97%	4,33%	3,45%	2,88%	4,10%	3,29%	4,25%	5,45%	5,96%	3,62%	4,05%	3,94%	6,53%
Ecuador	-0,1%	2,20%	2,74%	2,69%	2,29%	1,19%	0,58%	0,38%	1,63%	0,51%	0,25%	0,83%	0,70%
El Salvador	1,32%	2,02%	3,29%	0,94%	2,30%	2,99%	1,30%	7,71%	4,21%	1,78%	1,16%	1,32%	1,96%
Haití	0,36%	0,13%	0,18%	0,49%	0,16%	0,63%	3,29%	1,25%	0,47%	0,59%	2,26%	2,46%	2,28%
México	2,62%	4,07%	3,19%	2,57%	3,20%	2,81%	2,10%	3,02%	2,52%	1,85%	2,15%	2,03%	1,31%
Nicaragua	5,22%	2,82%	3,90%	3,78%	4,31%	3,81%	4,23%	5,13%	7,59%	5,32%	5,92%	10,05%	7,66%
Perú	1,52%	2,12%	3,80%	2,18%	2,29%	3,25%	3,75%	5,11%	5,34%	4,94%	5,36%	4,55%	6,01%
Uruguay	1,18%	1,42%	1,42%	3,46%	2,43%	4,76%	7,70%	5,80%	7,05%	5,30%	5,64%	5,86%	5,82%
Venezuela, RB	4,01%	3,00%	0,84%	2,44%	1,32%	1,86%	0,11%	1,09%	0,40%	-0,78%	0,48%	1,23%	0,58%
Promedio	3,04%	2,93%	2,90%	2,35%	2,66%	2,73%	3,09%	3,91%	3,99%	2,75%	3,03%	3,72%	4,00%

Fuente: World Development Indicators, 2012, Banco Mundial

Elaborado por: Irina Verkovich

La inversión extranjera no garantiza la incorporación del progreso tecnológico en los sistemas productivos locales. Las interrelaciones productivas con las actividades externas son reducidas, menos de 3%, por consiguiente, la creación del empleo cualificado es mínima y la difusión de las innovaciones en el sector productivo es reducida. Por tanto, se hace urgente y necesaria la creación de políticas locales para el fomento de desarrollo productivo y emprendimiento empresarial, formación del recurso humano acorde a las estructuras productivas de cada país, buscando siempre la sostenibilidad ambiental en todas las actividades desarrolladas.

Todos los sistemas productivos locales requieren, pues, asegurar la introducción de las innovaciones productivas en su base económica, así como mejoras de competitividad en sus mercados. De este modo, hay que acompañar las políticas de estabilidad macroeconómica y ajuste externo, con políticas de desarrollo económico local, a fin de dar adecuada respuesta a los cambios estructurales de la actual fase de transición tecnológica, en el contexto de la globalización y mayores exigencias en los mercados. (Alburquerque, 2000).

Las economías del mercado local, también deben utilizar las oportunidades que ofrece el mercado externo, incorporando en las estrategias locales de desarrollo el dinamismo de los cambios externos, buscando mantener y ampliar la presencia en los mercados según los mejores niveles de eficiencia productiva.

Para lograr la productividad es importante apostar a la calidad y diferenciación de los productos, asegurando la atención superior de los clientes; mejorar la calidad en gestión empresarial, introducir la innovación en los procesos productivos, como acciones básicas de búsqueda del mejoramiento y competitividad del sector productivo local.

La competitividad y desarrollo local son sistémicos y es el resultado del esfuerzo organizativo de varios actores sociales. Por consiguiente, es indispensable emprender acciones para asegurar las condiciones de estabilidad macroeconómica y, a la vez, introducir las innovaciones productivas y de comercialización a un nivel micro del sistema productivo local. La cooperación, la integración en redes de producción (*clusters*), el desarrollo de las capacidades empresariales e introducción de las innovaciones tecnológicas, de gestión, social e institucional, el fomento de la cultura local emprendedora son algunas de las acciones que se podrían implementar. Las empresas dentro de un

territorio no son las unidades aisladas, sino están organizadas en cadenas productivas (*clusters*) de empresas. La integración puede producirse hacia atrás, la relación con los proveedores de materia prima o insumos, o hacia adelante, en este caso se establece la relación entre la empresa con sus distribuidores, comerciantes o destinatarios del producto o servicio (cliente). Lo que deriva en que la competitividad de las empresas no solamente depende de la productividad aislada de cada una, sino del funcionamiento interrelacionado e interdependiente del conjunto empresarial localizado en un territorio. Una de las funciones de los gobiernos locales para promover el desarrollo productivo de su territorio, es coordinar e impulsar la transferencia de las innovaciones a un conjunto de las empresas y no solamente a las unidades.

Es importante fortalecer los gobiernos locales, incorporando el nuevo paradigma de desarrollo económico local y de cooperación entre los actores públicos y privados. Los gobiernos locales son los actores sociales claves que deben articular los esfuerzos a nivel macro (país) y micro (empresa), a fin de alcanzar los consensos para el desarrollo de su territorio. Dentro de este contexto, los temas de introducción de las innovaciones en el sector productivo, la formación de recursos humanos y sostenibilidad ambiental deben ser tratados desde el nivel territorial. Debido a que las cadenas productivas empresariales ubicadas en un territorio dado, no necesariamente coinciden con las fronteras delimitadas por un municipio, el desarrollo local no necesariamente coincide con el desarrollo del territorio municipal. Es importante la cooperación entre diferentes municipios ubicados en la región para lograr el desarrollo productivo del municipio y de la región sostenible en el tiempo.

El territorio, por tanto, debe considerarse como un actor fundamental de desarrollo, debido a que integra a través del medio físico a otros actores sociales y sus organizaciones. De ahí nace la concepción del desarrollo como la integración de los capitales económico y financiero con el talento humano, estructura social y medio ambiente.

1.2 Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017

El Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017 (PNBV 2013-2017) rediseña la actual formación socio económica primario – productora del país, a una economía generadora de

alto valor agregado, mediante constante creación de conocimiento e innovación tecnológica y social. Dentro del Plan se definió la estrategia que busca producir el cambio de la economía basada en recursos naturales finitos, a una sustentada en conocimiento, a través de desarrollo de los potenciales endógenos y diversificación productiva desde los territorios, apoyando la emergencia de nuevas formas solidarias de producción y de nuevos modos de producir los bienes existentes. Como estrategia a largo plazo, se definieron los cuatro ejes de acción interactuantes y complementarios entre sí y son los siguientes: a) cierre de brechas de inequidad; b) tecnología, innovación y conocimiento; c) sustentabilidad ambiental; d) matriz productiva y sectores estratégicos. (SENPLADES, 2013)

1.2.1 Cierre de brechas de inequidad

El principal reto del Plan es mejorar la calidad de vida de todos los ecuatorianos. La propuesta está fundamentada en el fortalecimiento de la matriz productiva del país y crecimiento de la económica como base para cumplimiento progresivo de los derechos fundamentales de la población en educación, salud, empleo y vivienda, la reducción de la inequidad social. Se establecieron las metas sociales a mediano y largo plazo, entre los principales para el 2013 se pueden mencionar la erradicación de la extrema pobreza y la reducción de la actual incidencia de la pobreza en al menos el 80%; la reducción de la inequidad social medida a través el coeficiente de Gini del ingreso personal de 0,48 en 2012 a un valor no superior a 0,36 en 2030. Como políticas a mediano plazo se propone en el campo de *educación* lograr el acceso universal a una educación de calidad y universalización del acceso a la educación media; en el campo de *salud* se impulsará la universalización en el acceso a la atención primaria de salud y la expansión de su calidad y cobertura, la medicina preventiva, política nutricional basada en el fomento de la producción agrícola logrando la autosuficiencia alimentaria, basada en principios agroecológicos. La dimensión del *trabajo* tiene como las líneas de acción la reducción del subempleo estructural, fortalecimiento del sistema económico social y solidario, la diversificación productiva basada en conocimiento y tecnología, complementada con las política de fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas en ramas estratégicas, fortalecimiento de las actividades productivas rurales agropecuarias y no agropecuarias. En el campo habitacional, la meta principal es ampliar las coberturas de

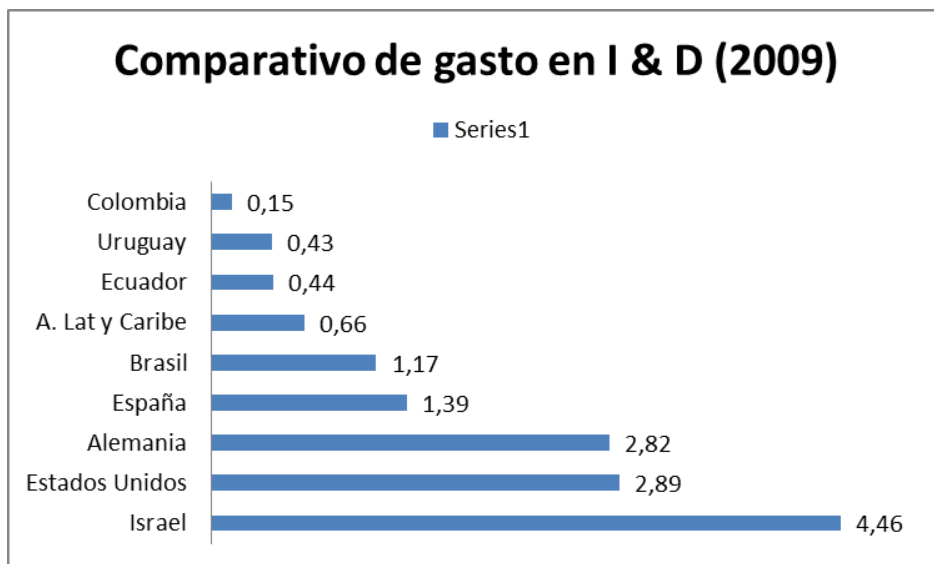
agua potable y alcantarillado al menos en un 40%, construcción de vivienda de interés social, la mejora de habitad de las ciudades.

El índice de Desarrollo Humano (IDH) sintetiza varios componentes del desarrollo económico y social de un país, principalmente en educación, salud e ingreso por habitante. Como meta se propone incrementarlo de 0,72 en 2012 a al menos 0,82 para el 2030.

1.2.2 Tecnología, Innovación y Conocimiento

El desarrollo de las fuerzas productivas se centra en la formación de talento humano y generación de conocimiento, innovación y nuevas tecnologías. Estos procesos se orientan en función de la satisfacción de las necesidades del país y como consecuencia deben ser coherentes con el desarrollo de los sectores productivos dirigidos a la transformación de la matriz productiva. El crecimiento de la estructura productiva basada en la investigación y desarrollo requiere de la inversión. En el Ecuador esta inversión en el año 2009 fue de 0,44% del PIB, sin embargo está muy por debajo de la inversión promedio regional de 0,66% o de los países como Brasil y España que superan el 1%.

Gráfico No. 1: Gasto en Investigación y Desarrollo, según UNESCO 2012.



Fuente: UNESCO, 2012

Elaborado por: SENPLADES (PNBV 2013-2017)

La inversión a I & D debe realizarse en el marco del fortalecimiento institucional y de planificación, buscando siempre la articulación del conocimiento y educación al sector

productivo, a través de la generación de nuevos productos y medios de producción. En este sentido se creó la *Universidad de Investigación de Tecnología Experimental (Yachay)*, cuyo principal propósito es la formación del talento humano con conciencia ética y solidaria, capaz de responder a los requerimientos del entorno, generando mecanismos de transferencia de conocimiento al sector productivo del país dirigido hacia el progresivo incremento de la productividad y calidad de los productos.

Adicionalmente, la innovación en producción y comercialización se debe apoyarse en la formación planificada de trabajadores capaces de elaborar y comercializar los nuevos productos y brindar los nuevos servicios como la consecuencia de desarrollo de la ciencia, tecnología y producción. Es importante integrar las economías campesinas y rurales a través de las cadenas productivas, con el propósito de construir un sector agrícola más diversificado, sustentable y productivo.

1.2.3 Sustentabilidad Ambiental

Los nuevos retos de la transformación productiva del país requieren que el cambio de la matriz productiva se enmarque en un contexto de respeto a los derechos de la naturaleza. La acumulación de la riqueza, en la primera etapa, dependerá de la extracción de los recursos naturales, sin embargo, al implementar los procesos de cambio de la matriz productiva y sustitución de las importaciones, se prevea que se dará paso a nuevas industrias no contaminantes y la diversificación de las exportaciones basadas en bioproductos, servicios ecológicos y alto valor agregado fundamentado en la investigación, innovación y desarrollo, lo que disminuirá la presión sobre el medio ambiente a largo plazo.

El cambio climático del Ecuador continuará a mediano y largo plazo con varias posibles tendencias que dependen de las acciones que se tomen localmente y a nivel global para mitigar o prevenir los cambios del clima. Para gestionar eficientemente las condiciones creadas debido a este fenómeno, se requiere comprender su naturaleza dependiendo del territorio. Se propone, para el año 2030, crear un mecanismo de seguimiento de tendencias regionales de cambio climático y sus efectos sobre el territorio en sus diferentes aspectos,

que servirá de base para un programa nacional de mitigación y adaptación al cambio de las condiciones ambientales.

Los problemas ambientales relacionados con la gestión del aire, agua y suelo, requieren de una capacidad de gestión ambiental descentralizada. Para el año 2030 se proyecta que todos los gobiernos locales del país contarán con las capacidades de seguimiento del cumplimiento de los objetivos planteados como política pública ambiental acorde con la Constitución. A largo plazo, a través del ordenamiento territorial con el enfoque eco sistémico, que guíe la formación de asentamientos humanos urbanos y rurales sostenibles, la gran parte de las ciudades del país serán “eco-ciudades” que implementen principios de justicia ambiental e incorporen criterios mínimos de uso y conservación de los recursos y consumo responsable.

1.2.4 Matriz Productiva y Sectores Estratégicos

El esfuerzo del Estado Ecuatoriano de identificar los bienes y servicios para la sustitución selectiva de sus importaciones e identificación de los bienes y servicios con el potencial de exportación, no es nuevo. Sin embargo, el esfuerzo del gobierno está orientado a este fin dentro del marco de la Nueva Constitución del 2008, del Plan Nacional de Buen Vivir de 2013-2017 y las políticas y las leyes respectivas que promueven el desarrollo productivo en el Ecuador con el énfasis de impulso desde sus territorios. Las autoridades de la planificación, productivas y económicas requieren información para la toma de las decisiones y formulación de políticas y proyectos de desarrollo en correspondencia con las condiciones productivas existentes y escenarios futuros viables en el ámbito productivo del país.

El Plan de Desarrollo Nacional establece los procesos de cambio productivo del Ecuador como medio y no fin para lograr el Buen Vivir del pueblo ecuatoriano. Los procesos prioritarios de cambio productivo son:

- Diversificación de productos a través de transformación del modelo primario agroexportador con la implementación de las nuevas industrias como biocombustible, maricultura, petroquímica, astillero, siderúrgica, entre otros.

- Generación de superávit energético, que para el año 2016 permita generar la producción eléctrica exportable a través de la construcción de las nuevas centrales hidroeléctricas e impulso de la producción de otras energías renovables como solar, biocombustible, geotérmica.
- Incremento de valor agregado a los productos primarios, a través de tecnología en procesos como bioquímica, biomedicina, servicios ambientales o energías renovables.
- Sustitución selectiva de importaciones.

1.2.5 Sustitución Selectiva de Importaciones

El concepto de la sustitución de las importaciones nació hace unas seis décadas, después de la Segunda Guerra Mundial con el estructuralismo de Raul Prebisch. Él sostiene, que el deterioro de intercambio de los países en desarrollo, principales productores de la materia prima, es causado por el desarrollo tecnológico y a la vez por las condiciones desiguales de los países ricos y pobres dentro del sistema capitalista. La dinámica de las relaciones de intercambio es la siguiente.

Según Prebisch, los productos primarios son sustituidos por los productos manufacturados gracias al avance tecnológico. Esto a su vez produce la disminución en la demanda de los productos primarios y por consiguiente la disminución de sus precios, a la vez, el progreso técnico conduce a que se requiera cada vez menor cantidad de productos primarios, con el mismo efecto. Para contrarrestar esta tendencia, los países desarrollados en el marco del comercio exterior, han establecido políticas proteccionistas como aranceles, cuotas o subsidios para los productos primarios. En cambio, los países pobres no pueden establecer este tipo de medidas, lo que conduce al deterioro de sus economías.

Como respuesta al deterioro continuo de las relaciones de intercambio externo de las economías, cuyo base es la producción de la materia prima, donde la demanda de los productos manufacturados crece mucho más rápido que la de las materias primas, y para revertir esta tendencia, Raul Prebisch junto con Hans Singer en los años cincuenta

propusieron la tesis de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En esta tesis, se identificó el principal factor del subdesarrollo latinoamericano, que es su subordinación a las reglas económicas establecidas por los países industrializados, donde las variaciones de precios de las exportaciones e importaciones tienen un impacto negativo en las balanzas de pagos y deterioro económico no solamente de países aislados, sino de toda la región.

El cambio de la estructura productiva fundado en la sustitución de importaciones se basa en los siguientes ejes:

Primero, los países centrales conforman visiones del orden mundial funcionales a sus propios intereses. Es necesario rebelarse contra ese esquema teórico para resolver el dilema. Segundo, es posible transformar la realidad y lograr, con los centros de poder mundial, una relación simétrica no subordinada. Tercero, la transformación requiere un cambio profundo en la estructura productiva para incorporar -en la actividad económica y social- el conocimiento, que es el instrumento fundamental del desarrollo. (Ferrer, 2010).

La implementación de la sustitución de importaciones, a través del re direccionamiento de los modelos productivos, fue desarrollada durante las primeras décadas de postguerra y, aparentemente, dentro de la lógica neo liberal, este tipo de políticas fue un fracaso. Sin embargo, muchas economías, incluyendo la del Ecuador, no lograron el cambio de su condición de las productoras de las materias primas y exportadoras de sus recursos naturales, a unas economías con un balance comercial positivo.

Dentro del contexto de la globalización de las economías es necesario regresar al concepto de sustitución de importaciones, partiendo del cambio de matriz productiva, donde su implementación permite afrontar otro problema de las economías primarias, que es el mejoramiento de la balanza comercial y su saldo en la cuenta de servicios de la balanza de pagos.

En esta nueva etapa, la definición más exacta es la *sustitución selectiva de importaciones*. En el estudio presentado por el economista Carlos de la Torre, se formulan y aplican las metodologías para la identificación de bienes y servicios, que sobre la base productiva existente permiten el cambio de la matriz productiva, a través de la implementación de

políticas para el fomento de producción, cuyos resultados ya pueden visualizarse a corto o mediano plazo. (De La Torre, 2012)

Como resultado de varios estudios realizados por los académicos, ministerios de gobierno y empresas consultoras en el año 2012 SENPLADES publicó el documento Transformación de la Matriz Productiva, donde se especifican los ejes de transformación productiva, sectores e industrias priorizadas.

Se establecieron cuatro ejes de transformación:

1. Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas - refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y en el establecimiento de nuevas actividades productivas-maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera, que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzcan la dependencia del país.
2. Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables.
3. Sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que ya se producen actualmente y que podrían ser sustituidos en el corto plazo: industria farmacéutica, tecnología (software, hardware y servicios informáticos) y metalmecánica.
4. Fomento a las exportaciones de productos nuevos, provenientes de actores nuevos - particularmente de la economía popular y solidaria, o que incluyan mayor valor agregado -alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, turismo. Con el fomento a las exportaciones se busca también diversificar y ampliar los destinos internacionales de nuestros productos. (SENPLADES, 2012a)

El documento identifica los catorce sectores productivos y cinco industrias estrategias para el proceso de cambio de la matriz productiva. Los sectores priorizados son: alimentos frescos y procesados, biotecnología(bioquímica y biomedicina), confecciones y calzado, energías renovables, industria farmacéutica, metalmecánica, petroquímica, productos forestales de madera, servicios ambientales, tecnología (software, hardware y servicios informáticos), vehículos, automotores, carrocerías y partes, construcción, transporte y logística, turismo. Las industrias estratégicas son: refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderurgia.

El cambio de la matriz productiva y la sustitución de importaciones se debe realizar desde dos perspectivas: sustitución estructural y sustitución selectiva de importaciones (De La Torre, 2012).

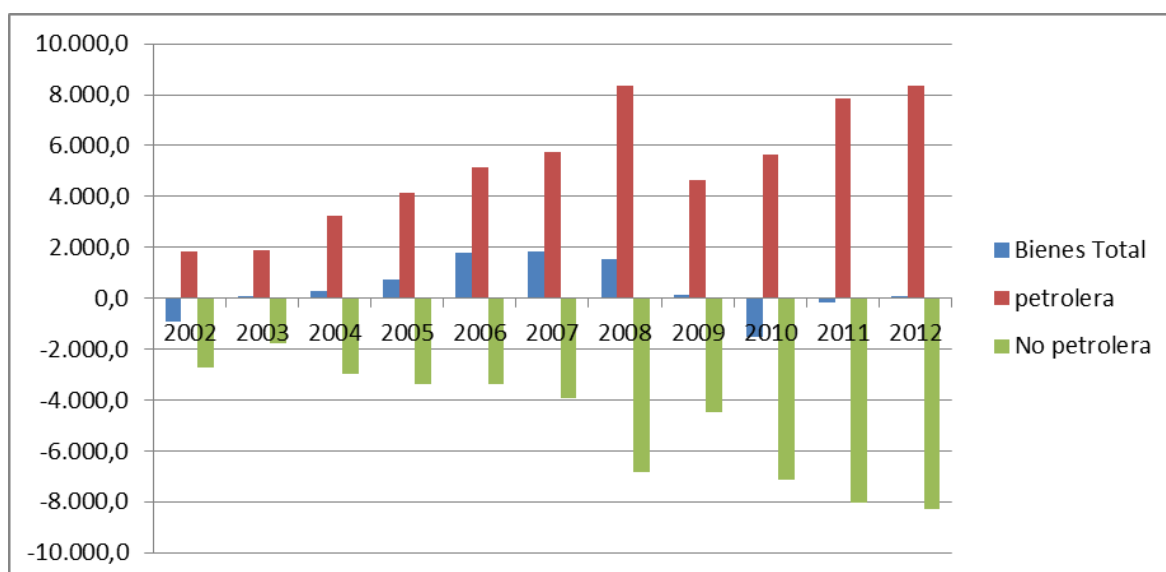
La primera perspectiva, se refiere a la generación de producción local previamente inexistente con el propósito de cumplir con los objetivos descritos anteriormente. Esto implica la creación de nueva infraestructura, condiciones tecnológicas, logística y, si es necesario, de industria de base que permitan el desarrollo de la nueva capacidad productiva y cuya demanda anteriormente fue cubierta exclusivamente por las importaciones. Los resultados de implementación de las políticas estructurales e intersectoriales en este cambio estructural, serán visibles a mediano o largo plazo, ya que la sustitución estructural de importaciones requiere de inversiones más allá de las capacidades productivas actuales del país.

La sustitución selectiva de importaciones está basada en la reducción inmediata de importaciones en beneficio de la situación comercial internacional de la economía. Se fundamenta en la ampliación de producción nacional existente o generación de nueva producción basadas en la capacidad productiva ya existente. Para la determinación de bienes y servicios a sustituirse, en el estudio, se utilizan criterios técnicos de selección y priorización a través de los índices de inserción “hacia adelante” y “hacia atrás” (SENPLADES, 2012a).

1.2.6 Comercio exterior ecuatoriano

Existe un sin número de estudios económicos en relación a la balanza comercial del Ecuador. A continuación, se presenta el gráfico elaborado a base de los datos proporcionados por el Banco Central del Ecuador que ilustra la balanza comercial total, petrolera, no petrolera y complementada con la tabla de precios del crudo del país.

Gráfico No. 2: Balanza comercial total, petrolera, no petrolera



Fuente: Banco Central del Ecuador (2014)

Elaborado por: Irina Verkovitch

Tabla No. 4: Balanza comercial total, petrolera, no petrolera y precio de crudo

Período	BALANZAS			Precio barril de petróleo
	Bienes Total	petrolera	No petrolera	
2002	-902,0	1.822,6	-2.724,6	16,2
2003	79,5	1.874,0	-1.794,5	20,0
2004	284,0	3.238,9	-2.954,9	25,2
2005	758,4	4.154,9	-3.396,5	36,8
2006	1.768,4	5.163,6	-3.395,2	44,1
2007	1.823,0	5.750,2	-3.927,2	55,8
2008	1.548,7	8.362,8	-6.814,1	74,3
2009	143,6	4.626,3	-4.482,7	54,7
2010	-1.504,0	5.630,4	-7.134,4	69,5
2011	-160,3	7.858,3	-8.018,6	95,6
2012	68,9	8.350,8	-8.281,8	101,0

Fuente: Banco Central del Ecuador(2014)

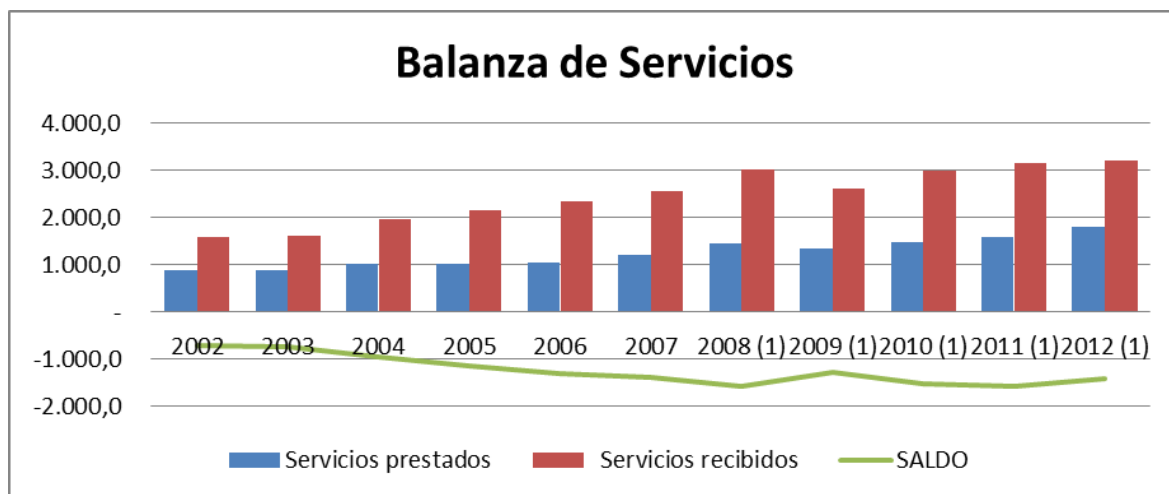
Elaborado por: Irina Verkovitch

De esta información, se puede concluir que existe la tendencia creciente del déficit en la balanza comercial no petrolera, y a la vez el incremento del precio del barril del petróleo,

principal producto de exportación y fuente de divisas del Ecuador. Adicionalmente, se puede observar, que las importaciones no petroleras crecen a una tasa mucho mayor a las exportaciones no petroleras, lo que condujo a que el saldo total de la balanza comercial en los dos años 2010 y 2012 haya sido deficitario con una ligera recuperación en el año 2012 con 68,9 millones de dólares.

En el caso del comercio de servicios, la balanza de pagos presenta una evolución creciente del déficit, como se puede observar en el siguiente gráfico No. 3.

Gráfico No. 3: Cuenta de servicios de la balanza de pagos



Fuente: Banco Central del Ecuador (2014)

Elaborado por: Irina Verkovitch

El déficit se debe principalmente al predominio de los servicios de transporte marítimo que es importado y a su vez está relacionado con la importación de bienes.

1.2.7 Bienes y servicios con potencial de sustitución selectiva de importaciones

En el estudio realizado para el SENPLADES se realizó la identificación de bienes y servicios con potencial de sustitución selectiva de importaciones, sobre la base de las capacidades productivas existentes en la economía ecuatoriana. Primeramente, se identificaron los bienes cuya producción tiene el mercado local capaz de absorber la oferta local, que en la actualidad es cubierta por las importaciones para cubrir los requerimientos de la producción local. En este caso, la sustitución de un bien intermedio contribuirá con la integración local de las cadenas productivas y a su vez disminuirá las importaciones.

Posteriormente, se identificó la existencia de condiciones productivas vigentes, que permiten la generación de dicha producción. En este caso se requieren las políticas de corto plazo para sustituir eficientemente la oferta importada. (SENPLADES, 2012a)

Una vez realizados estos dos análisis de encadenamiento “hacia adelante” y “hacia atrás”, se combinaron los resultados obtenidos, proporcionando la siguiente lista de productos que tiene potencial de sustitución de importaciones:

- Tejidos y telas de fibras textiles
- Confecciones con materiales textiles (excepto prendas de vestir)
- Aceites vegetales crudos
- Otras harinas vegetales, sémolas y otras producciones (harinas de cereales distintos al trigo)
- Pescado congelado

La metodología aplicada para identificación de los servicios con el potencial de sustitución selectiva de importaciones es la misma que fue aplicada para identificación de los productos y completada con el análisis de la vulnerabilidad en el mercado local, lo que permitió identificar los sectores más apremiados por la competencia externa. Como resultado se identificaron los siguientes servicios que tienen potencial para la sustitución selectiva de importaciones:

- Servicios de transporte marítimo de carga
- Servicios de transporte aéreo de pasajeros
- Servicios de transporte aéreo de carga

Con los cambios planificados en la matriz productiva y de sustitución de importaciones se modificarán las relaciones sociales, donde la sociedad será organizada alrededor del conocimiento. Dentro de este escenario, la educación a todos niveles toma importancia preponderante. La planificación nacional, sectorial y de los GAD debe tomar en cuenta estos lineamientos, de esta manera se concentrará el esfuerzo de diferentes actores sociales para el logro de los objetivos comunes.

El cambio desde el patrón de producción primario exportador y extractivista hacia un nuevo orden económico y social equitativo e inclusivo es un gran reto que tiene el Estado ecuatoriano. Es un proyecto a largo plazo y va a requerir el esfuerzo coordinado de todos los niveles del gobierno.

1.3 Iniciativas de desarrollo local emprendidas desde los municipios

Las formas centralistas de organización del territorio han debilitado la capacidad de iniciativa de las sociedades locales, donde existe la dependencia de la administración central, en lo que se refiere a transferencia de recursos y su inversión en el territorio. Adicionalmente, dentro de la sociedad planificada que supone la eliminación de toda la iniciativa que no provenga del Estado central, la planificación a nivel local es considerada como incoherente y no uniforme.

Existen discursos que plantean que la iniciativa local es una manera de debilitamiento del Estado central, y que la iniciativa privada, promovida como la tesis neoliberal, debe llevar necesariamente a la reducción del Estado, como la solución a la ineficiencia burocrática estatal y a la planificación centralizada.

Sin embargo, la iniciativa no debe considerarse como un factor incompatible con la racionalización de las acciones. La iniciativa y planificación deben considerarse como complementos necesarios. Así, como no existe una organización que funcione solamente por la aplicación de un reglamento, sin tomar en cuenta los deseos de sus miembros, igualmente, no existe una sociedad que funcione únicamente por la aplicación de un plan. La inserción de la iniciativa sería un factor de éxito para la aplicación de las medidas planificadas. Sin iniciativa, el sistema pierde su dinamismo y se vuelve estática.

La planificación local comprende la movilización del conjunto de actores locales capaces de emprendimiento. Las actividades de creación de las empresas, correcta explotación de los recursos locales, creación de nuevos sistemas de ahorro y crédito o la organización de servicios básicos de la localidad, suponen la presencia de las iniciativas de los actores que habitan la zona.

Al hablar de la planificación local se debe tomar en cuenta la participación de los actores locales y pertinencia de las acciones a escala local o regional. La planificación del Estado se debe personalizar a través de la participación activa de los actores locales pertenecientes al territorio objeto de la planificación. La iniciativa capaz de producir un cambio significativo en el desarrollo local no puede ser una acción aislada llevada por un individuo o por un grupo reducido de individuos. Se trata de un proceso de negociación permanente entre diversos actores que forman la sociedad, lo que impulsa la creación de instituciones adecuadas que promuevan este proceso.

Albuquerque (2000) destaca la importancia de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales como una herramienta, que permite promover las diferentes iniciativas locales para el desarrollo. Es necesario, desde el gobierno central, ceder las competencias, designar los recursos y responsabilidades a diferentes niveles de administración local como regional, provincial y municipal.

En la Estrategia territorial 8.9 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se da énfasis en la propuesta de un nuevo modelo de la gestión pública descentralizada, que implica los cambios profundos en el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial, como la respuesta a la satisfacción de las necesidades de la población, gracias al fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y la articulación entre los objetivos del Plan y los que están formulados por los GAD en sus planes de desarrollo. Este proceso se debe llevar a través de la participación y la deliberación de la ciudadanía. (SENPLADES, 2009)

Según Albuquerque los gobiernos locales deberían emprender varias iniciativas con el propósito de promover el desarrollo local de sus territorios. (Albuquerque, 2000)

Entre los más importantes se puede mencionar:

1. Movilización y participación de los actores locales.

Esto implica el fomento de una cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica del subsidio, participación activa de todos los actores que viven en el territorio municipal.

Según José Arocena, toda la sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes. Para que exista la sociedad local deben cumplirse los siguientes requisitos:

- Los actores locales ejercen el control decisivo sobre la riqueza generada localmente en los aspectos técnicos, productivos y de comercialización. Los grupos sociales locales definen sus diferentes posiciones sobre el uso de los excedentes de la producción, donde exista una jerarquía social con mayor o menor poder de influir en la toma de decisiones sobre la utilización del excedente.
- Existe la iniciativa propia de la sociedad local.
- Existe la identidad colectiva expresada en los rasgos comunes. Este componente identitario se define a través del proyecto común, como su máxima expresión.

Por consiguiente, “una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”. En esta definición no se incluye el factor del tamaño del territorio o el número de habitantes, debido a que estas variables no influyen significativamente y pueden variar de una localidad a otra. (Arocena, 2002)

2. Actitud proactiva del gobierno local en relación con el fomento productivo y la creación de empleo.

Los municipios deben asumir nuevas competencias y funciones en la gestión pública local en temas de la introducción de las innovaciones en el sector productivo, la formación de recursos humanos y sostenibilidad ambiental. Lo que difiere de los roles tradicionales que tenían los gobiernos locales como suministro de servicios sociales, urbanísticos o medioambientales.

3. Existencia de equipos de liderazgo local.

Los GAD deben convertirse en los principales promotores de las iniciativas de desarrollo, coordinadores de las acciones entre el gobierno central, gobiernos locales de la región y diferentes actores y sus instituciones del territorio.

4. Cooperación público - privada.

En la formulación de planes y proyectos de desarrollo es necesario apoyarse en las experiencias históricas de diferentes actores, involucrándoles en el proceso de planificación y formulación de las estrategias de desarrollo.

5. Elaboración de una estrategia territorial de desarrollo a través de la participación ciudadana.

La participación de diferentes actores sociales en la discusión de problemas locales para enfrentar los retos comunes, colabora con la construcción de la identidad del capital social. Esta participación debe considerarse como un activo intangible posible de construirse localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para la toma de las decisiones consensuadas.

6. Fomento de microempresas y PYMEs y formación de recurso humano.

Las empresas de pequeño y mediano tamaño son muy importantes para la generación del empleo y por consiguiente del ingreso. La importancia radica en que la gran mayoría del sector productivo pertenece a este sector. Según las estadísticas proporcionadas por la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES) en la región existen 716 mil pequeñas empresas y 145 mil medianas, que en total representan aproximadamente 27% del sector productivo, las mismas que generan el 88% del total de empleos. Según la misma fuente, aproximadamente 63% corresponde a microempresas y 10% a grandes. La microempresa se concentra en el sector comercio (49% del total), mientras que otro 39% está en el sector servicios y

un 10% en manufactura. La cantidad de las empresas de pequeño y mediano tamaño creció en 19% en la región, entre 1999 a 2008. Uno de los problemas que enfrentan las PYMEs debido a su pequeño tamaño, es la dificultad de contar con mano de obra calificada. Por consiguiente, el aporte que podrían proporcionar las instituciones públicas del gobierno central y local es la capacitación permanente de la población en temas de emprendimiento, gestión e innovación tecnológica. (Fundación para el Desarrollo Sostenible, 2012)

7. Coordinación de programas e instrumentos de fomento

Dentro del contexto de la globalización, las económicas locales están más expuestas a esta influencia que en el pasado, lo que obliga a la toma de decisiones y formulación de políticas desde diferentes ámbitos territoriales, para promover los cambios estructurales que permitan la transferencia de innovación y tecnología. Adicionalmente, las políticas de desarrollo deben superar las ausencias o limitaciones de las políticas centralistas antiguas.

8. Institucionalidad para el desarrollo económico local

Los retos de desarrollo local exigen cambios en las políticas y estructuras institucionales, que deben ser coherentes con los objetivos propuestos e iniciativas expuestas en los puntos anteriores.

Las iniciativas del GAD para el desarrollo local productivo deberían formar parte del Plan Estratégico de Desarrollo Local como ejes transversales, contar con las estrategias y viabilizarse a través de los proyectos. Los retos propuestos van a requerir de una Estructura Organizacional coherente con los propósitos. Adicionalmente, es importante romper el paradigma antiguo donde un municipio es considerado como una organización que brinda servicios de limpieza pública, recaudación y fiscalización, y posicionar una nueva - de un municipio como promotor de desarrollo productivo local.

1.3.1 Fomento de desarrollo empresarial a través de los gobiernos locales

El tema central en el diseño de las políticas de desarrollo económico y social es el aumento de la competitividad en los mercados internacionales y de productividad de las empresas nacionales. La condición necesaria para ello es la existencia de un ambiente político, institucional y macroeconómico estable en el país que permita generar la confianza y atraiga capitales y tecnología. Las empresas al utilizar la tecnología, incorporando previamente la información de los mercados y apostando por la diferenciación y calidad puedan producir y exportar productos con el mayor valor agregado.

La competitividad y el desarrollo son sistémicos y su éxito depende del esfuerzo organizativo e institucional del gran conjunto de actores sociales. No es suficiente solamente crear las condiciones macroeconómicas favorables, es necesario dotar a nivel municipal, de una estrategia de desarrollo y fomento productivo territorial como base para el desarrollo económico y social de cualquier territorio, introducir las innovaciones productivas y de comercialización apropiadas dentro del sistema productivo local, fomentar la cultura local emprendedora, integrar las redes o cadena productivas (clusters) cooperativas, buscar la coordinación de los esfuerzos entre los actores públicos y privados de un territorio específico. La implementación de estas acciones exige el fortalecimiento de los gobiernos locales a nivel institucional y cooperación entre ellos.

Los gobiernos locales tienen un rol importante como promotores, facilitadores y articuladores de diferentes actividades con el objeto de promover el desarrollo productivo de su territorio. El propósito de estas acciones es mejorar la calidad de vida de la población, a través de la lucha contra la pobreza y exclusión social, de generación de empleo, de fortalecimiento de desarrollo de las capacidades productivas – empresariales, identificación de oportunidades de acceso a los mercados locales e internacionales, mejorando el posicionamiento competitivo territorial en el marco de la globalización.

El aspecto crucial en el desarrollo económico y social de un territorio es el fomento de las cadenas productivas o *clusters* de empresas que están integradas “hacia atrás”, que es la relación con los proveedores de materias primas, y “hacia adelante”, que comprende la relación con los clientes, distribuidores o comerciantes. Por consiguiente, la eficiencia y la

eficacia empresarial y la competitividad de un país, ya no dependen de las empresas aisladas ubicadas en un territorio, sino del grado del funcionamiento cooperativo de las redes de empresas y de la capacidad de impulsar las innovaciones que posee un territorio, donde ellos se localizan. La tarea primordial del GAD que busca el desarrollo productivo de su territorio, sería la identificación de las redes empresariales y después la elaboración de las estrategias apropiadas para su fortalecimiento y desarrollo.

El desarrollo local no siempre es equivalente al desarrollo municipal, debido a que las fronteras de las cadenas productivas no necesariamente coinciden con las fronteras político- administrativas de los diferentes municipios. En este caso es importante establecer las relaciones de cooperación y coordinación de esfuerzos de varios gobiernos y de forma conjunta abordar la estrategia de desarrollo local de sus territorios.

El fomento de desarrollo socio económico de un territorio depende del grado de autonomía y descentralización que tengan los gobiernos locales. La descentralización de la gestión a través de la transferencia de las competencias, recursos y responsabilidades a diferentes niveles de administración local como regional, provincial y municipal constituye una herramienta importante para estimular las iniciativas locales de desarrollo. El marco legal del Ecuador a través de COOTAD regula la organización político administrativa del Estado, que tiene como base la descentralización obligatoria y progresiva, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, así como el desarrollo social y económico de la población y permite cumplir con las competencias establecidas en la Constitución para los Gobiernos autónomos descentralizados.

Por consiguiente, y como lo destaca Albuquerque, la estrategia de desarrollo local se sustenta en tres pilares: la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales; la creación de entornos territoriales innovadores y el fomento de iniciativas de desarrollo económico local y generación de empleo y renta. (Alburquerque, 2000)

Las micro, pequeñas y medianas empresas tienen dificultades en el acceso a algunos de los servicios a empresas. Entre las más importantes se puede indicar: información empresarial; capacitación en gestión empresarial y tecnológica; apoyo a la innovación productiva, la comercialización y cooperación empresarial; las facilidades en la creación de

nuevas empresas y formalización de las ya existentes; asesoría en la elaboración de los proyectos de inversión y acceso a su financiamiento, sobre todo a mediano y largo plazo.

Los servicios que puede ofrecer un municipio son los siguientes:

- Información empresarial.
- Capacitación en gestión empresarial y tecnológica
- Capacitación de recursos humanos
- Capacitación en consultoría de empresas
- Apoyo a la innovación productiva
- Comercialización y fomento de la exportación
- Cooperación empresarial y creación de empresas
- Asesoramiento financiero en proyectos de inversión.

La gama de servicios que podría ofrecer el GAD depende mucho del perfil productivo local y puede variar de un territorio a otro, lo que debe determinarse a través de un estudio de la red empresarial existente. Adicionalmente, el municipio debe contar con la Estructura Organizacional adecuada y coherente para llevar a cabo el proyecto “Servicios empresariales”.

1.4 Marco legal ecuatoriano para promover el desarrollo local

El fomento de desarrollo productivo de la nación está asegurado por varios instrumentos legales y programáticos. A continuación, se citan los principales documentos, que más adelante se ampliarán en su contenido y en los cuales se apoyó la presente investigación:

- *La Constitución de la República del Ecuador 2008* es la norma suprema del Estado ecuatoriano que define las relaciones entre los poderes del estado y con sus ciudadanos, estableciendo las bases para el gobierno y para la organización de las instituciones. Dentro de este documento se definen: organización territorial, el régimen de desarrollo, sectores estratégicos, servicio y empresas públicas, formas de organización de producción y su gestión, régimen de buen vivir, las competencias, atribuciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno.

- *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización (COOTAD)*, es el instrumento legal que permite cumplir con las competencias establecidas en la Constitución para los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
- *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas* complementa el marco constitucional y legal estableciendo las prioridades de la inversión pública, las instancias de participación ciudadana en el proceso de planificación y gestión de su ejecución.
- *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones* especifica las competencias de GAD's exclusivas en fomento productivo, establece las regulaciones dentro del proceso productivo en sus diferentes etapas: de producción, transformación, distribución e intercambio comercial, así como estimulación de las inversiones productivas orientadas a la implementación del Plan Nacional de Buen Vivir.
- *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* tiene por objeto fomentar, fortalecer y potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria a través del marco jurídico común para las personas que integran este tipo de economía.

Instrumentos Programáticos

- *El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV)* es el principal documento de planificación del Gobierno Nacional donde se articulan los procesos de gestión social y productiva.
- *Estrategia Territorial Nacional y agenda zonal* impulsa la articulación de las políticas públicas especificadas en el PNBV con las condiciones particulares del territorio específico.

- *Agenda de Transformación Productiva Nacional* operativiza la estrategia de desarrollo productivo del PNBV y tiene como propósito el cambio del patrón de especialización productivo, mejoramiento de la productividad, calidad y seguridad de la producción ecuatoriana, a través de la innovación y el uso de la nueva tecnología, sentando las bases del desarrollo productivo del país a largo plazo.
- *Agenda para la Transformación Productiva Territorial 2011-2013* prioriza los sectores prioritarios para fomentar la producción en el país según los territorios, en el caso del estudio provincia de Pichincha.
- *Plan General de Desarrollo de la Provincia de Pichincha* viabiliza la ejecución de las estrategias propuestas por el gobierno, priorizando cuatro sectores productivos: agropecuario, PYMES, agroindustria y Turismo.

Los documentos legales y programáticos mencionados, deben servir de base y articularse con el Plan de Desarrollo del Cantón Mejía y a base de los objetivos y estrategias propuestas se estructuraría la organización institucional municipal, la que permitirá lograr la eficiencia en la gestión y eficacia en el logro de los propósitos propuestos. La investigación se basará en el Plan de Desarrollo del Cantón Mejía elaborado en el año 2012, como la base para la propuesta de fortalecimiento de la gestión municipal, a través de los servicios que se ofrece a las empresas.

1.4.1 La Constitución de la República del Ecuador 2008

Uno de los primeros artículos (art.3) la Constitución define entre los deberes primordiales del Estado, el de planificación del desarrollo nacional, erradicación de la pobreza, promoción del desarrollo sustentable y redistribución equitativa de los recursos y riqueza. También menciona, que se debe promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (La Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El Título IV establecen los parámetros de la participación ciudadana en el gobierno y en su artículo 100 se define que en todos los niveles de gobierno además de las autoridades

electas y representantes del régimen, debe existir la presencia de los actores representantes de la sociedad. La participación de los representantes sociales es vital en elaboración de los planes y políticas nacionales y locales; en el mejoramiento de la calidad de la inversión pública y definición de las agendas de desarrollo. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Los artículos 263 y 264 delimitan las competencias de los gobiernos provinciales y municipales, entre los cuales se destacan las competencias de planificación del desarrollo de sus territorios y la articulación de la planificación nacional, regional, provincial y cantonal; Fomentar la actividad agropecuaria y actividades productivas provinciales; prestar los servicios básicos a nivel cantonal. El artículo 269 establece si el gobierno que acredite tener capacidad operativa podrá asumir inmediatamente las competencias designadas a su nivel de gobierno.

El artículo 275 de la Constitución de la República establece que todos los sistemas que conforman el régimen de desarrollo (económicos, políticos, socio-culturales y ambientales) garantizan el desarrollo del buen vivir, y que toda organización del Estado y la actuación de los poderes públicos están al servicio de los ciudadanos y ciudadanas que habitan el Ecuador;

Que, el numeral 2 del Artículo 276 de la Constitución de la República establece que el régimen de desarrollo, tiene entre sus objetivos el de construir un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.

La Constitución en su TÍTULO VI Régimen de Desarrollo define el accionar del Estado y sus diferentes instituciones para promover un nuevo modelo de desarrollo con el énfasis en los territorios. Para esto los GAD's se ven provistos de nuevas responsabilidades, a través de la definición de sus competencias. A base de la carta magna del estado ecuatoriano, se elaboraron una serie de Leyes y Reglamentos que permiten regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

1.4.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD

Acorde a la organización político administrativa del Estado ecuatoriano, regulado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. La organización es la siguiente: Regiones (4): Litoral o Costa, Interandina o Sierra, Amazónica o Trasandina, Insular, integrada por la provincia de Galápagos, un archipiélago de 13 islas y 17 islotes situado 1.000 kilómetros al oeste del territorio continental ecuatoriano; 24 provincias, 226 cantones, tres de los cuales no pertenecen a ninguna provincia, 323 parroquias urbanas y 770 parroquias rurales. El Cantón Mejía, objeto de estudio de la presente investigación, forma parte de la provincia Pichincha (COOTAD, 2010)

El COOTAD, con el fin de garantizar la autonomía política, administrativa y financiera de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y los regímenes especiales regula la organización político administrativa del Estado, que tiene como base la descentralización obligatoria y progresiva, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, así como el desarrollo social y económico de la población. El Código, también, delimita el rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, con el objeto de optimizar la administración estatal, evitando la duplicación de funciones. (COOTAD, 2010, p. 7)

Los cantones están conformados por parroquias rurales y la cabecera cantonal, con sus parroquias urbanas. (COOTAD, 2010, art. 20, p. 15) Acorde a la COOTAD, artículos 28 y 29, cada circunscripción territorial debe tener un gobierno autónomo descentralizado, cuyas tres funciones genéricas son:

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

El artículo 54 del COOTAD define en forma sintética las principales funciones del GAD que están enfocados al desarrollo económico y social de su territorio.

El COOTAD en el artículo 55 establece, también, el sistema de competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. La competencias, según la definición proporcionada en el artículo 107, es el conjunto de instrucciones, 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 subsidiaridad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente. Las competencias exclusivas corresponden a un solo nivel de gobierno cantonal. Estas competencias garantizan la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera del GAD. El Código en sus artículos 125 y 126 regula la transferencia progresiva de competencias y la gestión concurrente de las competencias exclusivas de manera solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional.

El modelo de gestión de la institución municipal, según el artículo 128, debe estar acorde a las competencias que tiene el GAD, por consiguiente, la organización municipal debe tener la estructura que permita implementar eficientemente y eficazmente las competencias asumidas. Posteriormente, dentro de la investigación, se realiza el análisis de la estructura organizacional municipal y las competencias que tiene o podría asumir.

COOTAD en el capítulo IV define las competencias y las funciones que deben tener los diferentes niveles de gobierno: el gobierno nacional, los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, municipal y parroquial rural.

A continuación, se describen brevemente las competencias y las correspondientes funciones de los GAD acorde a las clasificación: a) competencia que corresponde al GAD municipal; b) competencias que deben ejecutarse en coordinación entre otros niveles de gobierno y GAD municipal y c) competencias que no corresponden en ninguna instancia al GAD municipal.

a) Competencias que corresponden al GAD municipal

Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos (art. 137) Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son responsables de ejecución de la competencia de prestación de servicios públicos de agua potable en todas sus fases: planificación, construcción y gestión integral. Los GAD municipales coordinarán con los gobiernos regionales y provinciales el mantenimiento de las cuencas hidrográficas que proveen el agua para consumo humano. Los servicios públicos de saneamiento y abastecimiento de agua potable serán prestados en la forma prevista en la Constitución y la ley. También es la competencia del GAD municipal la prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases y acorde a la normativa respectiva elaborada por el municipio. La provisión de los servicios públicos debe responder a los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad y calidad.

Ejercicio de las competencias de gestión ambiental (art. 136). Acorde a lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de esta competencia se articula a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y con la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación.

Los GAD municipales, según sus responsabilidades en el sistema nacional de gestión ambiental integral, relazarán las siguientes actividades:

- Desarrollarán normativas, revisarán y aprobarán estudios de impacto ambiental;
- Elaborarán los planes de manejo ambiental;
- Emitirán licencias ambientales y realizarán los controles y seguimientos respectivos;

- Establecerán sistemas de gestión integral de desechos contaminantes provenientes de redes de alcantarillado público y privado.

Los GAD parroquiales rurales desarrollaran actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente en su territorio.

Ejercicio de las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación (art. 138) El gobierno central tiene la facultad de la rectoría y definición de las políticas nacionales de salud y educación. A los GAD municipales, acorde a las políticas definidas, les corresponde construir y mantener la infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación.

Ejercicio de la competencia de habitad y vivienda (art. 147) El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal al derecho a un habitad seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, y mantendrá en coordinación con los GAD municipales un catastro nacional integrado. Los gobiernos de todos los niveles a base del catastro georeferenciado de habitad y vivienda diseñarán estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión de suelo y riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad.

Ejercicio de la competencia de vialidad (art. 129) Dentro de las responsabilidades del GAD municipal se encuentran la planificación y mantenimiento de la red vial urbana. La vialidad dentro de las cabeceras de las parroquias rurales se coordina con los gobiernos parroquiales rurales. El sistema vial del resto del territorio del Cantón se planifica, se construye y se mantiene por el gobierno provincial en coordinación con los gobiernos parroquiales rurales del territorio.

Ejercicio de la competencia de tránsito y transporte (art. 130) El GAD del municipio, dentro de su territorio cantonal debe:

- Formular planes de tránsito y transporte terrestre,
- Establecer la normativa para regular y controlar las actividades y operaciones de tránsito, transporte y seguridad vial y toda forma de transporte colectivo;
- Regular y construir terminales terrestres.
- Homologar los medios de transporte público, taxímetros, el cobro de pasajes y fletes;
- Controlar la calidad del aire y del ruido con origen en los medios de transporte, incluyendo su revisión y control técnico;
- Atender los reclamos formulados por los usuarios del servicio de transporte público de pasajeros y carga relacionados con la atención y prestación de servicios.
- Ejecutar programas y proyectos de educación y seguridad vial.

La normativa y las disposiciones emanadas de los GAD municipales referentes a la planificación, regulación y control de tránsito y transporte público son de carácter obligatorio para las autoridades de tránsito ubicados en el territorio del Cantón.

Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios (art. 139) Esta competencia corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Su responsabilidad comprende la formación y administración, con la actualización cada dos años, de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.

Ejercicio de la competencia de explotación de materiales de construcción. (art.141) Esta competencia corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Al GAD municipal le corresponde regular, autorizar y controlar la explotación de materiales de construcción no metálicos áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos y canteras de su territorio. Para ejercicio

de esta competencia el GAD debe observar las leyes de Minería, de Recursos Hídricos, de patrimonio cultural y natural. Los GAD deben expedir ordenanzas en las que contemplará de manera obligatoria la consulta previa y vigilancia ciudadana; remediación de los impactos ambientales, sociales y en la infraestructura vial.

Ejercicio de la competencia de registro de la propiedad. (art.142) Esta competencia corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. El sistema público nacional de registro de la propiedad corresponde al gobierno central y su administración se realizará de manera concurrente con los GAD municipales. Los parámetros y tarifas de los servicios se fijaran por parte del GAD municipal.

Ejercicio de la competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural. (art. 144) Corresponde a los GAD municipales formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes, programas y proyectos destinados a la preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural y construir los espacios públicos para estos fines.

Será responsabilidad del Gobierno central emitir las políticas nacionales, salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural y natural, declarar y supervisar el patrimonio nacional. Los bienes declarados como patrimonios naturales y culturales de la humanidad, se sujetarán a los instrumentos internacionales.

b) Competencias que deben ejecutarse en coordinación entre otros niveles de gobierno y GAD municipal

Ejercicio de la competencia de fomento de la seguridad alimentaria (art.134) El propósito de ejercicio de esta competencia es garantizar la soberanía alimentaria y ejecución de esta competencia corresponde a los GAD regionales, que deben implementarla en coordinación con los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales. Las acciones que se deben emprender los gobiernos autónomos descentralizados para implementar esta política pública son las siguientes:

- Promover, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores y brindar la asistencia técnica para su participación en mejores condiciones en los procesos de producción;
- Implementar la producción sustentable de alimentos provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales;
- Planificar y construir la infraestructura adecuada para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimento; respetando y protegiendo la agro biodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales. Es responsabilidad del GAD municipal la planificación y construcción de las redes de mercados y centros de transferencia;
- Impulsar los sistemas solidarios de comercialización;
- Incidir en los mercados y en el impulso a estrategias de consumo de alimentos nutritivos, agroecológicos y provenientes de la producción local.

Los GAD regionales ejercieran esta competencia acorde a las políticas nacionales y sujetas a la ley.

Ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias. (art. 135) La Constitución asigna la ejecución de esta competencia a los diferentes niveles de los gobiernos a los gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquiales rurales, que deben ejecutarla las acciones en forma coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria y ajustándose a las características y vocaciones productivas territoriales.

Las funciones para implementación de la competencia son las siguientes:

- La definición de estrategias participativas de apoyo a la producción.
- El fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad.
- La generación y democratización de los servicios técnicos y financieros dirigidos a la producción.
- La transferencia de la tecnología y agregación de valor, para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica.
- La construcción de infraestructura de apoyo a la producción.
- La generación de redes de comercialización.
- El impulso de organizaciones económicas de los productores, de empresas comunitarias y emprendimientos económicos.
- La participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

El fomento de las actividades productivas y agropecuarias debe estar orientado al acceso equitativo a los factores de producción. Para lo cual los GAD evitaran la concentración de los recursos productivos, impulsaran la eliminación de los privilegios en el acceso a ellos, desarrollan las políticas para erradicar la desigualdad y discriminación, lo que incluye, hacia las mujeres productoras.

Ejercicio de la competencia de infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural. (art.145) Esta competencia es ejecutada por los GAD parroquiales rurales concurrentemente con los gobiernos provinciales y municipales. La responsabilidad de los GAD parroquiales rurales es planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y espacios públicos

de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos.

Ejercicio de las competencias de protección integral de la niñez y adolescencia. (art. 148) Los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes acorde al Código de protección integral de la niñez y la adolescencia.

Gestión de la cooperación internacional. (art. 131) Los GAD podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación y asistencia técnica internacional. Es necesario mantener el registro correspondiente.

Ejercicio de la competencia de socorro, extinción de incendios y gestión de riesgos. (art. 140) Esta competencia corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Su responsabilidad comprende la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos se integran a la estructura administrativa de del GAD municipal.

La gestión de riesgos de origen natural o antrópico se realizará de manera concurrente por todos los niveles de gobierno.

c) Competencias que no corresponden en ninguna instancia al GAD municipal

Ejercicio de la competencia de gestión de cuencas hidrográficas (art. 132) y ejercicio de la competencia de riego (art. 133). El ejercicio de estas competencias corresponde al gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados regionales. Se prohíbe la adopción de cualquier modelo de gestión que suponga algún tipo de privatización del agua.

Ejercicio de la competencia de otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales. (art. 143) El ejercicio de esta competencia corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales. Su ejercicio deberá ejercerse con los

principios de respeto a los principios de la participación, la igualdad, autonomía, respeto a la diferencia, solidaridad e interculturalidad, entre otros.

Ejercicio de las competencias de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos. (art.146)

Los GAD parroquiales rurales son responsables de promover la organización de recintos, comunidades, comités barriales, organizaciones ciudadanas y de establecer niveles de coordinación con las juntas administradoras de agua potable, de riego, cabildos y comunas.

La transferencia progresiva de las competencias especificadas en COOTAD a los gobiernos autónomos descentralizados permitirá abrir nuevos espacios de autonomía estimulando el desarrollo local, innovando en formas de gestión y mejorando calidad de los servicios ofrecidos a la comunidad. La propuesta legal completa las competencias tradicionales municipales como son la dotación de agua potable y alcantarillado, retiro de desechos sólidos, gestión de los mercados, camales, cementerios, regulación de la construcción y cobro de los impuestos, entre otros y abre posibilidades de gestión en los ámbitos que van desde el cuidado del medio ambiente, seguridad pública hasta desarrollo económico local como fuente de generación del empleo. De esta manera la misión de los GAD se vuelve ser integral y en su conjunto caracteriza un mejor y más eficiente gobierno local.

La transferencia de las competencias también implica un reto para la administración municipal. Para cubrir las demandas sociales se requieren los recursos financieros. Los recursos que se obtienen a través de las transferencias centrales o recaudación de los impuestos deben ser complementados con la buena gestión creativa de los alcaldes, donde la capacidad para obtener y gestionar los recursos provenientes de terceros, como créditos, transferencias o aportes, a través de las alianzas con diversos actores privados locales o convenios internacionales se vuelve el factor distintivo en la gestión política y administrativa del gobierno local. Es por esto, el modelo de gestión vertical, autoritario, donde la autoridad imponía y los ciudadanos y actores locales obedecían, debe ser sustituido por las formas de gestión colaborativas y participativas de la ciudadanía y los actores participantes en el tejido productivo,

donde se gestionaran no solamente los servicios tradicionales, sino también se impulsará el desarrollo local productivo y sustentable. (Rosales, Hernández, 2010)

Entre las principales funciones de un gobierno local se pueden destacar las siguientes:

- Planificación estratégica de desarrollo territorial que debe ser alineada con el plan de desarrollo nacional y provincial.
- Gestión de los servicios públicos a través de las diferentes modalidades, que mejor se ajusten a la realidad local: gestión directa, concesión o gestión compartida por la comunidad.
- Fomento del mejoramiento de los servicios de salud y educación básica dependiente del municipio.
- Ejecución conjuntamente con otros niveles de gobierno de programas de erradicación de pobreza y de inclusión social, a través de las políticas de fomento del desarrollo productivo y generación de empleo.
- Preservación del medio ambiente y conservación del patrimonio histórico y cultural del territorio local.
- Desarrollo de planes y estrategias en caso de los desastres naturales o debido a la acción humana y, en temas de seguridad, implementación de las acciones de prevención de uso de drogas y delincuencia, especialmente entre el sector más vulnerable.
- Fomento del estilo de gestión cada vez más participativo y colaborativo entre los actores locales y ciudadanos

La propuesta del modelo de gestión de la institución municipal debe está de acuerdo con las competencias identificadas tomando como la base legal el COOTAD. Deben

existir las unidades administrativas para la gestión de las competencias guiadas por las políticas nacionales o regionales y ejecutadas por el GAD municipal y, adicionalmente, la estructura debe considerar las unidades administrativas, que ejecutaran las competencias conjuntamente con otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

1.4.3 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

El Código tiene por objeto regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas orientadas a la realización del Buen Vivir. Esta normativa busca también generar y consolidar las regulaciones que potencien, impulsen e incentiven la producción de mayor valor agregado, que establezcan las condiciones para incrementar productividad y promuevan la transformación de la matriz productiva, facilitando la aplicación de instrumentos de desarrollo productivo, que permitan generar empleo de calidad y un desarrollo equilibrado, equitativo, eco-eficiente y sostenible con el cuidado de la naturaleza.(Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010, art. 3)

El artículo 4 establece los principales propósitos del código y entre los principales, se puede mencionar la transformación de la Matriz productiva bajo el principio de mayor valor agregado, ambientalmente sostenible y con el uso de innovación, ciencia y tecnología; democratización en el acceso a los factores de producción, a través de potencialización de microempresas, PYMEs y los actores de la economía popular y solidaria; generación del empleo de calidad.

Se incentivan y se regulan todas las formas de inversión privada y pública en actividades productivas, especialmente en sectores estratégicos de la economía. Se promueve el desarrollo productivo del país mediante un enfoque de competitividad sistémica, que incluya el desarrollo territorial, especialmente en zonas de menor desarrollo económico, articulando los objetivos macroeconómicos, los valores y principios de la sociedad, las acciones de los productores y empresas y el entorno jurídico-institucional.

En el ámbito de comercio, se establecen los principios e instrumentos de la articulación internacional de la política comercial del Ecuador, se potenciará la sustitución estratégica de importaciones y se fomentará la diversificación de las exportaciones.

Especial énfasis se da a la potencialización de las actividades relacionadas con la economía popular, solidaria y comunitaria y se incorpora como el elemento transversal en todas las políticas productivas el enfoque de género y de inclusión económica de los miembros de la sociedad menos favorecidos.

1.4.4 El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV)

PNBV es el principal instrumento de planificación del Gobierno Nacional y es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. Los grandes propósitos del Plan son la articulación de planificación nacional al nuevo marco constitucional de 2008, estructuración de la planificación por Objetivos nacionales orientados a la gestión por resultados e incorporación a la planificación el ordenamiento territorial. La planificación fue realizada con amplia participación de diferentes sectores de la sociedad. (SENPLADES, 2013)

El documento de planificación está sustentado en un diagnóstico crítico de la situación del país, en el análisis de grado de cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 y en la evaluación del impacto y resultados de implementación de políticas, programas y proyectos por el sector público.

Fue un desafío para el país de pasar de la planificación sectorial a la planificación basada en objetivos y resultados, debido a que se requiere un alto grado de coordinación de los esfuerzos entre diferentes áreas a fin de construir una visión de la política pública como un todo estructurado y armónicamente relacionado. Para propiciar esta relación, la formulación del plan se sustentó en el proceso de diseño de agendas sectoriales, una por cada gabinete sectorial de Función Ejecutiva y amplia participación ciudadana en diferentes etapas de planificación.

El Plan en su primera parte presenta las orientaciones y principios para el cambio radical orientado hacia el Buen Vivir basado en el fortalecimiento de la matriz productiva; se exponen las disposiciones constitucionales, las bases metodológicas y se destaca el carácter participativo en el proceso de la planificación. Se enfatiza en los cambios que atraviesa la sociedad a nivel internacional y las implicaciones que esto tiene para el país y el continente latinoamericano.

La siguiente parte contiene el sustento para la Estrategia de acumulación, distribución y redistribución en largo plazo a través de las cuatro líneas de acción: cierre de Brechas, Tecnología, innovación y conocimiento, sustentabilidad ambiental y matriz productiva y sectores estratégicos. El análisis de la Estrategia se realizó en el presente investigación en el Capítulo I. Posteriormente se definen doce Objetivos, que contienen el diagnóstico basado en los datos estadísticos que reflejan la situación actual como consecuencia del cambio en el entorno externo y del cumplimiento de los dos Planes anteriores. Se definen las políticas y lineamientos estratégicos y se establecen las metas cuantitativas, que permiten evaluar objetivamente el cumplimiento de cada Objetivo.

La planificación tiene el enfoque territorial que está plasmado en la Estrategia Territorial Nacional y es ejecutada a través de las Agendas Zonales. Es un conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio. También, es un instrumento de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y debe ser complementado con procesos de planificación específica en cada territorio. La planificación zonal está alineada al Plan Nacional y en el documento de PNBV 2013-2017 se presentan los resúmenes de esta planificación.

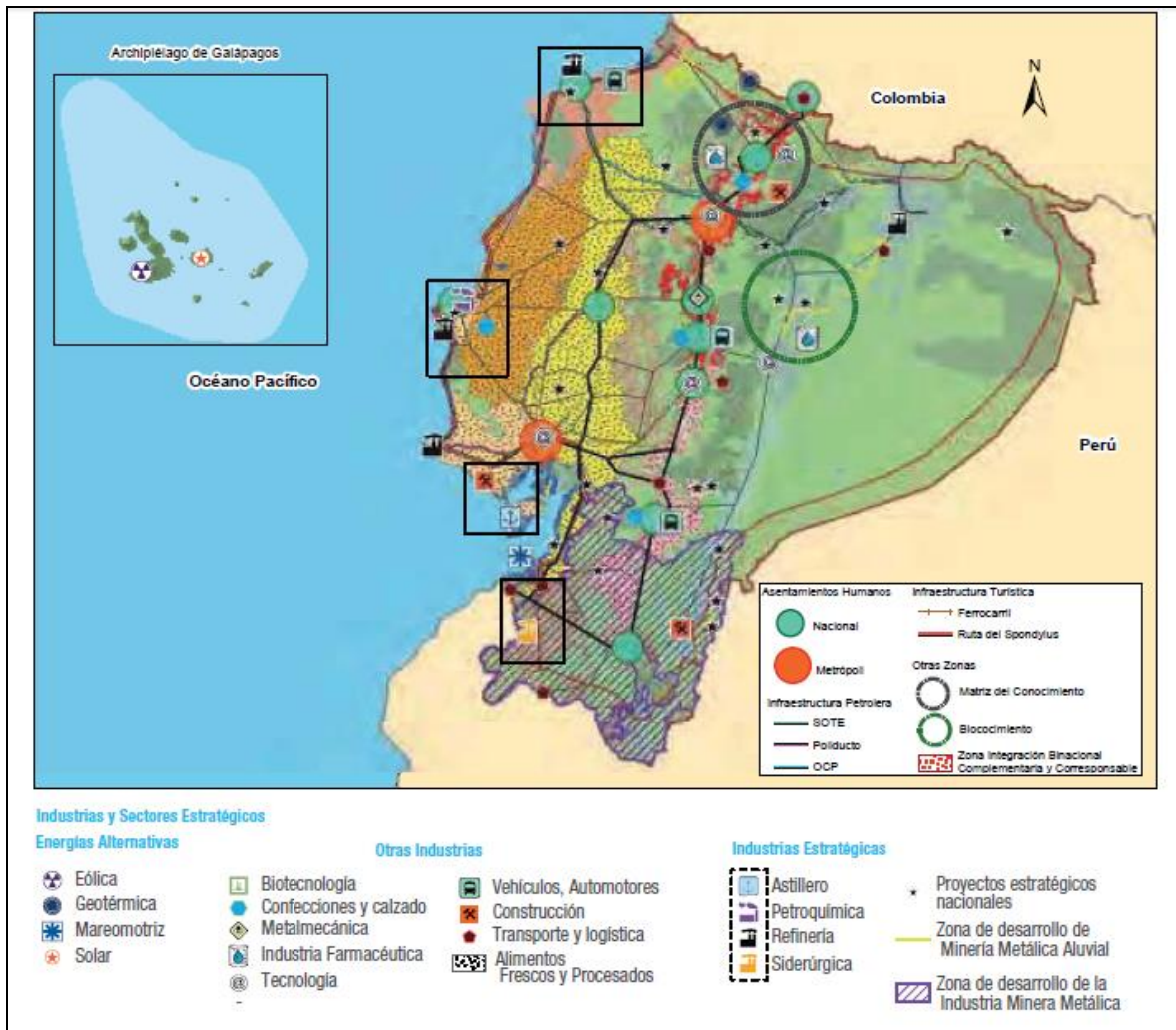
La Estrategia Territorial fortalece una estructura policéntrica, como la distribución equilibrada de las actividades productivas en el territorio, a través de la sinergia entre diferentes sistemas productivos, tanto rurales como urbanos, promoviendo la creación de las cadenas productivas agro industriales. La planificación del territorio también impulsa el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria, a través de la producción agrícola diversificada y gestión de sistemas de almacenamiento, de riego, uso de suelo y de movilidad adecuados. La infraestructura de movilidad, energía y conectividad se planifica

de tal modo que se generen corredores adecuados para los intercambios y flujos de acuerdo a cada tipo de territorio.

En el gráfico No. 4: Modelo territorial deseado: Transformación de matriz productiva se puede identificar los nodos de articulación internacional Quito y Guayaquil, nodos de estructuración nacional Ibarra, Santo Domingo, Manta, Portoviejo, Quevedo, Ambato, Cuenca-azogues, Machala; nodos de vinculación regional Tulcán, Esmeraldas, Latacunga, Riobamba, Santa Elena, Loja; y múltiples nodos de sustento local.

En el mismo mapa se puede visualizar los corredores de infraestructura principal y de segundo orden, aeropuertos, puertos marítimos, zonas de desarrollo rural y valorización ecológica. El patrimonio natural ecuatoriano es considerado como un recurso estratégico de gran importancia para el Buen Vivir y debe ser gestionado de manera responsable garantizando el derecho de la naturaleza como lo establece la Constitución. Dentro de la planificación están considerados la gestión de la biodiversidad, de cuencas hidrográficas y recursos hídricos, de recursos no renovables y gestión integral y reducción de riesgos. El enfoque territorial también, considera la gestión de las políticas públicas en el campo cultural, patrimonio natural y turismo. La implementación de estas políticas debe ser considerada en el Plan de Desarrollo de diferentes niveles de gobierno.

Gráfico No. 4: Modelo territorial deseado: Transformación de matriz productiva



Fuente: MAGAP, 2002, SENPLADES 2013

Elaborado por: SENPLADES

El enfoque territorial al desarrollo del país consolida el modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con la capacidad de planificación y gestión territorial. La descentralización se plantea como un reto integral y multidimensional. Para lograrlo, se requiere del fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y articulación de la Planificación nacional con los objetivos y metas que persiguen los GAD.

Según el diagnóstico realizado, los planes de desarrollo de territorio diseñados por los GAD no han logrado aplicarse efectivamente en la gestión de sus territorios debido a varias causas: los planes no contaban con la información de calidad y suficiente desagregada según el territorio específico; no se establecieron mecanismos de gestión, control y seguimiento de lo planificado como metas, indicadores, gestión de proyectos, entre otros;

no se contó con el apoyo interno a través de apropiación de los actores públicos y privados en sus respectivos ámbitos.

El Plan Nacional cuenta con los lineamientos para la inversión de los recursos públicos y regulación económica e incluye el documento del Plan Plurianual de Inversión Pública 2013-2017. La elaboración de estos documentos se basa en el diagnóstico de la inversión pública durante los seis años del actual gobierno; es un análisis multicriterial que evalúa diferentes alternativas de política pública fundamentadas en criterios económicos, sociales, ambientales, culturales y políticos.

El PNBV es un instrumento que permite articular las políticas públicas nacionales con las del territorio, es un mecanismo orientador del presupuesto y la inversión pública, permite realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados en cada uno de los niveles de organización territorial del país. Es importante que los GAD articulen sus Planes de Desarrollo territorial al PNBV lo que permitirá hacer efectiva la gestión territorial y consolidará el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

1.4.5 El Plan Nacional de Descentralización PND 2012-2015

El Plan Nacional de Descentralización PND se basa en el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013 y unos de sus principales propósitos son viabilizar la transferencia de las competencias a los GAD, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que articule las actividades socioculturales, económicas y de gestión con el objeto de contribuir a la unidad del Estado y a la mejora de la calidad de vida de la población. El nuevo modelo de descentralización se caracteriza por ser regulado, obligatorio y progresivo (SENPLADES, 2012)

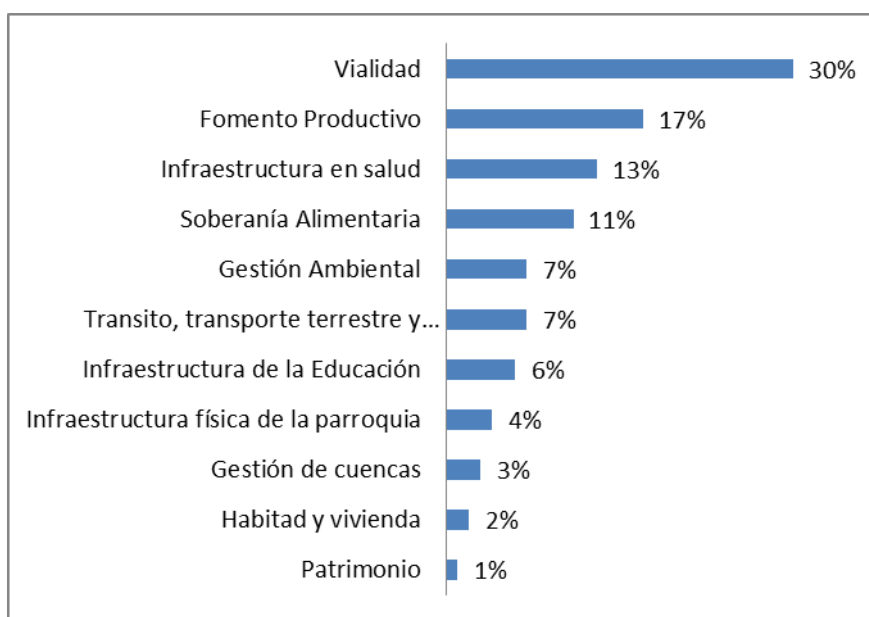
El Plan Nacional de Descentración es un documento programático articulado con la planificación nacional y está basado en los lineamientos fundamentales sobre el estado actual del desarrollo enfocado a la equidad de la población, acceso a los derechos ciudadanos, distribución equitativa de los recursos públicos, organización política del Estado a diferentes niveles de gobierno, garantía de prestación de servicios, funciones en la nación y cada una de sus niveles territoriales.

La participación social en la planificación, discusión de las políticas públicas y control de la gestión es uno de los componentes fundamentales y articuladores del sistema nacional de competencias. El Concejo Nacional de Competencias tiene como su función promover y fiscalizar el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los GAD.

En el proceso participativo de consolidación del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 los participantes de todas las provincias del país realizaron un ejercicio de priorización de las competencias e identificaron los problemas en el territorio respecto a la transferencia de las competencias y proceso de descentralización. Dentro del Plan se estableció el año 2015 como el tiempo límite para la transferencia obligatoria de las competencias exclusivas constitucionales correspondientes al campo de vialidad y transporte, fomento productivo y seguridad alimentaria, gestión de riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios, infraestructura Social: educación, salud, hábitat y vivienda, gestión ambiental y patrimonio natural, gestión de cuencas hidrográficas, patrimonio cultural, tipologías de GAD por competencias. A continuación se presenta el resumen de la priorización realizada durante los talleres,

Como resultado, se puede observar en el gráfico No. 5, que las competencias de vialidad, fomento productivo, infraestructura en salud y soberanía alimentaria son las más solicitadas a nivel nacional y corresponden a 71% del total.

Gráfico No. 5: Priorización de competencias a nivel nacional



Fuente: Plan Nacional de Descentralización 2012-2015

Elaborado por: SENPLADES

Se realizó el diagnóstico de la situación referente a los procesos de descentralización en las décadas pasadas y después de entrar en vigencia la nueva Constitución del estado ecuatoriano de 2008. Adicionalmente se realizaron los talleres con amplia participación de los diferentes sectores.

A base del diagnóstico realizado PND define objetivos y metas y establece las estrategias para su logro. Adicionalmente, se plantean los planes de acción que articularan los esfuerzos de diferentes actores institucionales y sociales involucrados en su implementación.

Se establecieron tres objetivos que se deben cumplir en los cuatro años, hasta el 2015.

Objetivo 1.- Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país.

Se refiere a las acciones que promuevan la mejora de las condiciones de acceso de los ciudadanos a los servicios, infraestructura, mecanismos de discriminación positiva que permitan incluir a los ciudadanos perjudicados en su situación, en las prestaciones del estado que se planifican y se ejecutan desde cualquier nivel de gobierno en las diferentes

esferas de competencias. Adicionalmente, se promueve la participación ciudadana no solo como destinatarios de la acción pública, sino como los partícipes directos en planificación, implementación de los proyectos y posterior evaluación de los resultados.

Objetivo 2. Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización.

Se prevé la articulación y coordinación proactiva de las acciones entre los diferentes niveles de gobierno orientado por el servicio al interés ciudadano. Se destaca que las acciones de cada GAD afectan el desarrollo del territorio y la población directa o indirectamente y las gestiones realizadas por diferentes niveles de gobierno siempre son complementarias debido a que se utilizan los recursos naturales que no necesariamente pertenecen a un territorio determinado, igualmente la población destinataria no necesariamente es la que vive en un territorio específico, por consiguiente los efectos de las intervenciones en un territorio específico tiene relación con los territorios circundantes.

Los procesos de descentralización dependen de la capacidad institucional y operativa de todos los niveles de gobierno lo que exige el fortalecimiento institucional de GAD y del Gobierno central para el ejercicio eficiente y eficaz de sus competencias. La transferencia de las competencias exclusivas se prevé que se realice en los cuatro años y de las competencias adicionales en ocho años a partir del 2012.

Objetivo 3. Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades.

El nuevo modelo de desarrollo más justo y solidario requiere el fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno a través de mejoramiento de la administración de los territorios donde estas circunscriptos. El nuevo modelo no solamente busca alcanzar una mejora calidad de vida de la población, sino garantizar el derecho de los ciudadanos para acceder a servicios y bienes públicos de excelente calidad. Es por esto importante fortalecer las instituciones y conocer la percepción ciudadana sobre el funcionamiento del Estado, la calidad y acceso a los servicios públicos, sobre el nivel de participación ciudadana y transparencia de rendición

de cuentas. Las instituciones descentralizadas también deben contar con talentos humanos en el territorio, y como estrategia se propone generar las instituciones de educación superior a nivel regional, asociación entre diferentes instituciones educativas y utilización de la asistencia técnica de cooperación internacional no reembolsable gestionada directamente por los gobiernos locales, con el propósito de ofrecer la capacitación requerida para el desarrollo del territorio.

Es importante garantizar la sostenibilidad del proceso de descentralización a corto, mediano y largo plazo, para esto es necesario considerar algunos elementos. Para garantizar la transparencia en el manejo de la información se requiere contar con un sistema de información sectorial que permita generar los indicadores de impacto para evaluación de la eficiencia de la repercusión de la transferencia de competencias y su ejercicio descentralizado. Para asegurar la provisión de bienes y servicios públicos con los estándares requeridos y prevenir las incidencias inadecuadas de la gestión pública se requiere de procesos de veeduría y control social. Su implementación además de auditar el ejercicio de las competencias, permitirá racionalizar y efectivizar el gasto público y regular adecuadamente los espacios de interacción entre la ciudadanía y administración pública. Los problemas locales en lo posible deben ser resueltos a través de la gestión de los GAD. Para esto es necesario dotar a los gobiernos con las facultades normativas, capacidades de gestión y la entrega de potestades tributarias efectivas por prestación de servicios.

A nivel nacional, es importante que las entidades ministeriales establezcan políticas públicas integrales que viabilicen el logro de los objetivos nacionales de desarrollo, establezcan los estándares mínimos de satisfacción con la calidad de los bienes y servicios públicos y el control eficiente de su cumplimiento.

El proceso de transferencia de las competencias en su primera etapa comprende la esfera particular administrativa de los GAD, sin embargo a mediano y largo plazo, se esperaría la conformación de regiones autónomas como unión colaborativa a un nuevo nivel de gestión de gobiernos, con el propósito de potenciar y complementar las capacidades territoriales.

1.4.6 Agenda Productiva de Pichincha (APP)

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República del Ecuador 2008, el país inicia un proceso de los cambios que abarcan los diferentes ámbitos accionar de un estado: legal, social, político, económico y productivo. Estos cambios son realizados con la amplia participación ciudadana y están enmarcados dentro de los valores y principios constitucionales.

Como respuesta a las competencias especificadas en la constitución y en el COOTAD que deben asumir los GADs, todos los niveles de gobierno desarrollaron actividades relacionadas con la planificación a mediano y largo plazo. La planificación a nivel nacional comprende el documento rector para todo el país, que es el Plan Nacional de Desarrollo. En ámbito productivo, este documento exigió los cambios profundos o creación de una serie de cuerpos legales que regular el accionar de los diferentes niveles de gobierno y que contribuyan a Cambio de la Matriz productiva del Ecuador, dirigido a proporcionar un mayor valor agregado a la producción; sustitución progresiva de las importaciones, como la herramienta de equilibrio de la balanza de importaciones, generación de la producción limpia a base de la innovación tecnológica y captación de los mercados internacionales.

En este escenario el GAD de la provincia de Pichincha asumió el reto de aportar al cambio de la matriz productiva desde su territorio, a través de creación de los entornos económicos favorables y articulados con el PNBV para la generación de los empleos, mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, procurando así la reducción de las inequidades en la provincia.

En el año 2012 el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Productividad (MCPEP) elaboró las Agendas Productivas para las provincias del Ecuador. A base de este documento, el GAD de la provincia Pichincha estructuró su propia agenda productiva. (Gobierno Autónomo descentralizado Provincial de Pichincha, 2012)

La Agenda Productiva de la Provincia es una visión a mediano y largo plazo para el desarrollo económico de su territorio. Está sustentada en los recursos y potencialidades de

Pichincha y alineada a los ejes rectores expuestos en el PNBV. A base del diagnóstico realizado con el uso de los resultados de los últimos Censos de Población y Vivienda y Económico del año 2010 y de la Agenda para la Transformación Productiva Territorial se definieron cuatro sectores productivos prioritarios que dinamizan la economía territorial de la provincia:

- Agropecuario (Agricultura y Ganadería)
- Agroindustria
- PYMEs
- Turismo

La planificación se sustenta en dos ejes transversales: 1) la participación y permanente diálogo entre los principales actores públicos, privados, académicos y sociales, consensos y compromisos en las mesas sectoriales y 2) conjunto de políticas públicas para el fomento productivo e instrumentos legales que permiten viabilizar los programas y proyectos definidos en APP.

La agenda nacional para la transformación productiva se basa en los siguientes ocho pilares:

- Cambio de la Matriz productiva
- Reducción de la heterogeneidad estructural
- Democratización – ciudadanización de los recursos/ empleo de calidad
- Talento humano
- Sistema integral para la innovación y emprendimiento
- Competitividad y productividad sistémica
- Crecimiento verde: sostenibilidad ambiental
- Cambio cultural del país

Este listado muestra, que la fuerza productiva de la provincia Pichincha se fundamenta en los sectores de servicios y de la manufactura. En los anexos de este trabajo constan las tablas a base de las cuales se llegó a las conclusiones que se exponen a continuación.

En Agenda Productiva se menciona la existencia de los negocios de carácter regional, es decir actividades económicas que están presentes en las tres provincias de la R2. Se destaca que existe un desequilibrio en el desarrollo productivo de la Región 2, donde la provincia Pichincha ocupa más de 90% de la producción de diferentes productos exportables y las provincias de Napo y Orellana no superan el 5% en ninguno de los productos exportables.

Si se toma como referencia a los niveles de empleo formal y registrado en el IESS, el servicio turístico (turismo y tour operadores) aparece como el primer negocio dentro de listado que corresponde a 29% de generación del empleo en provincia; luego vienen flores con 15,3%; confecciones, hilados y textiles con 13,7%; software con 6,3%; medicinas 5,8%; servicios logísticos 5,6%; aceite de palma con 4,3%; vehículos con 3,8%;; muebles 3,3%; elaborados de cacao y confitería 3,1%.

Si se analiza desde la perspectiva de los negocios actuales y su peso relativo en la Región 2 se puede constatar que las Exportaciones de vehículos ensamblados corresponden a 22,8% del total de la producción regional; los Servicios logísticos de valor agregado consolidación, almacenamiento y transporte de carga aéreo y terrestre tienen 10,65%; Turismo de aventura, cultural, ecológico y/o comunitario y operadores de turismo 14,9%; Aceite de palma 10,65%; Exportación de telas, hilados, confecciones y tejidos 9%; Flores (rosas, gipsophilas, clavel) 6,2%; Exportación de confecciones 4,8%; Software paquetes, servicios TI (tecnología de información) 2,7%; Elaborados de cacao y Confitería con cacao de alta calidad 2,4.

La Agenda Productiva identifica los negocios potenciales para la provincia que se presentan en la tabla No. 5, que viene a continuación:

Tabla No. 5: Pichincha: Principales negocios potenciales y su peso relativo en la Región 2

No	NEGOCIO/ DESCRIPCIÓN	FACTURACIÓN REGIONAL US\$ MILES	PARTICIPACIÓN%
1	Turismo de negocios (potencial)	82.650,00	Pichincha (98%)
2	Exportación de carrocerías(potencial)	11.000,00	Pichincha (100%)
3	Exportación de puertas y ventanas de madera (potencial)	40.000,00	Pichincha(100%); Quito; Mejía
4	Exportación de Detergentes (potencial)	21.000,00	Pichincha (100%)
5	Exportación de miel de abeja (potencial)	1.000,00	Pichincha (100%); Cayambe; Mejía
	MONTO TOTAL NEGOCIOS (miles US\$)	155.650,00	

Fuente: MCPEC, 2010

Elaborado por: MCPEC

Según la información entregada en el documento de la Agenda Productiva de la provincia Pichincha, también tiene el potencial los negocios actuales relacionados con el área de priorización Alimentos Frescos y Procesados: Aceite de palma, Elaborados de cacao y confitería, conservas de frutas y hortalizas (excepto brócoli) con y sin marca, quesos y leche en polvo con 15,6% de la producción total de la provincia.

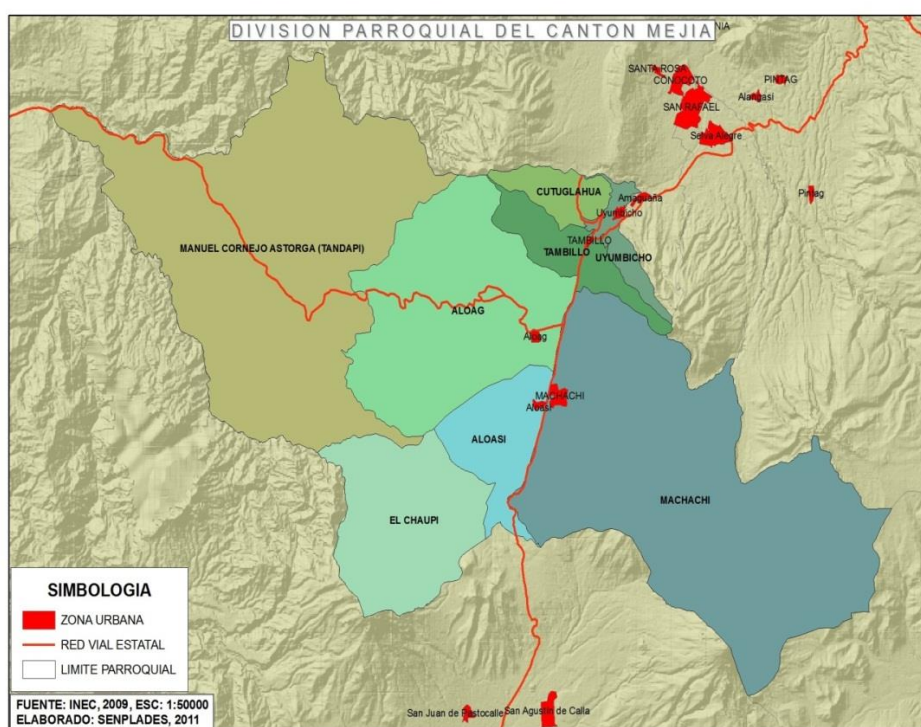
El enfoque estratégico al desarrollo de la provincia es importante para la estructuración de los Planes de Desarrollo de sus cantones. En el siguiente capítulo se realiza el diagnóstico e identificación de las debilidades del Cantón de Mejía, insumos necesarios para la propuesta de la presente investigación.

2 SITUACIÓN ACTUAL CANTÓN MEJÍA

2.1 Diagnóstico socio-económico del Cantón Mejía

El Cantón Mejía es uno de los ocho cantones que conforman la provincia Pichincha y está ubicado al sur-oriental de la misma y perteneciente a la zona de planificación 2 según la clasificación de SENPLADES. El Cantón está conformado por ocho parroquias: Machachi, parroquia urbana y cabecera cantonal y 7 parroquias rurales.

Gráfico No. 6: División parroquial del Cantón Mejía



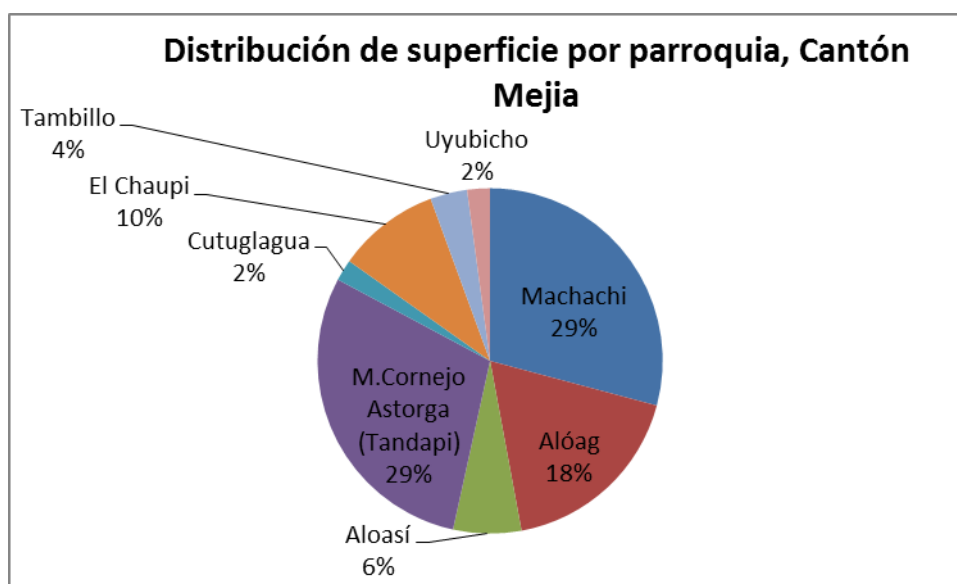
Fuente: INEC, 2009

Elaborado por: SENPLADES

2.1.1 División política del Cantón

Las parroquias de mayor tamaño son Machachi y M. Cornejo Astorga (Tandapi) con 415,94 y 415,94 km² respectivamente y corresponden a 58,51% del territorio total del Cantón. Seguidos por el Alóag con 255,56 km² (17,92%) y El Chaupi 136,91 (9,6%).

Gráfico No. 7: Distribución de superficie por parroquia, Cantón Mejía



Fuente: INEC, 2009

Elaborado por: Irina Verkovitch

Además de la distribución desequilibrada en la división territorial del Cantón, donde dos parroquias ocupan casi 60% del territorio, existe un desequilibrio en la densidad poblacional y distribución de las actividades económicas, como se demostrará a continuación.

2.1.2 Composición Social

En el 2001 según el censo nacional el Cantón Mejía contaba con 62.888 habitantes. Acorde al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 la población del Cantón creció aproximadamente 29% ubicándose en 81.335, lo que representa alrededor de 3,16% de la población total de la Provincia (2'576.287, cuya mayoría 1'399.378 de los habitantes está ubicada en la zona urbana de la capital Quito). La población se encuentra distribuida en un territorio de 1426,46 km², con la densidad promedio de 141,87 hab/km². (INEC, 2010)

Tabla No. 6: Datos de número de habitantes y superficie por parroquia Cantón Mejía.

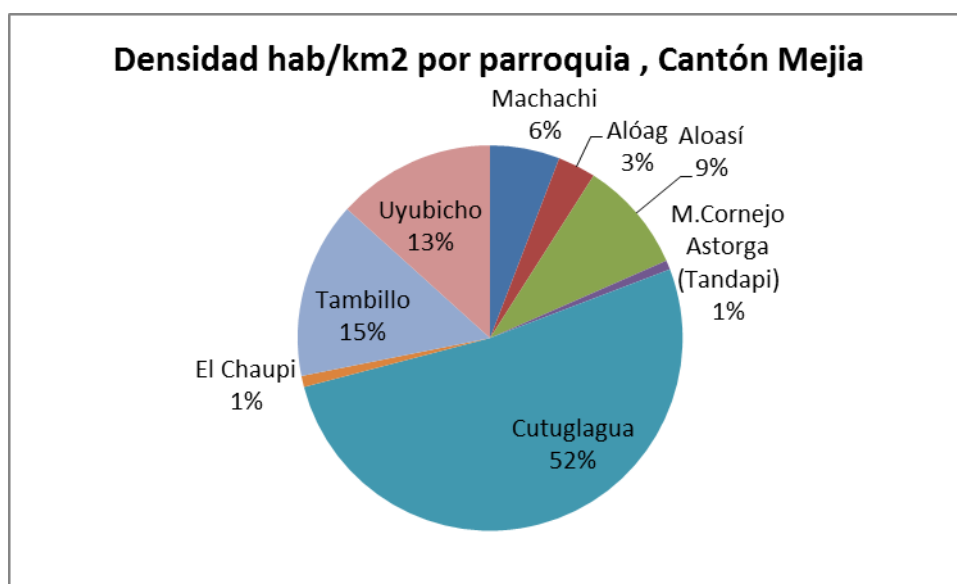
Parroquia	Superficie km ²	%	Población	%	Densidad hab/km ²	%
			# de habitantes			
Machachi	415,94	29,16%	27623	33,96%	66,41	5,90%
Alóag	255,56	17,92%	9237	11,36%	36,14	3,20%
Aloasí	90,92	6,37%	9686	11,91%	106,53	9,40%
M. Cornejo Astorga (Tandapi)	418,72	29,35%	3661	4,50%	8,74	0,80%
Cutuglagua	28,53	2,00%	16746	20,59%	586,96	51,70%
El Chaupi	136,91	9,60%	1456	1,79%	10,63	0,90%
Tambillo	49,4	3,46%	8319	10,23%	168,4	14,80%
Uyubicho	30,48	2,14%	4607	5,66%	151,15	13,30%
TOTAL	1426,46	100,00%	81335	100,00%		
				Promedio	141,87	5,80%

Fuente: INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovitch

Según los datos proporcionados por el INEC, la densidad poblacional se difiere en forma considerada entre las parroquias, donde la parroquia Cutuglagua con el territorio correspondiente a 2% del total del Cantón, tiene 586,96 hab/km², la densidad más alta del Cantón, más de la mitad (52%) de la población está ubicada en esta parroquia. Seguida por Tambillo con 168,40 hab/km² con 15%; Uyubicho 151,15 hab/km², con 13%. La parroquia de Machachi, donde está ubicada la cabecera del Cantón tiene densidad de 66,41 hab/km², (5,9%) cercana al promedio del Cantón (5,8%).

Gráfico No. 8: Densidad hab/km2 por parroquia, Cantón Mejía



Fuente: INEC Censo 2010
Elaborado por: Irina Verkovitch

La población del Cantón según el censo INEC está dividida en urbana con 16.515(20%) y rural con 64.820 (80%) habitantes, donde solamente se considera como población urbana los habitantes de la cabecera cantonal Machachi. Sin embargo, las autoridades del Cantón toman en cuenta como población urbana a los habitantes de las urbes de Aloag, Tambillo, Uyumbichu, entre otros, dando como el resultado aproximado de 48% población urbana y 52% rural.

En el Cantón habitan 41.552 (51,1%) mujeres y 39.783 (48,9%) hombres. El 62,2% de la población comprendida entre 15 y 64 años es económicamente activa y 37,8% tiene la dependencia, por lo que la tasa de dependencia se ubica en 60,72, que es muy parecida a la tasa a nivel nacional, con 60,7.

Tabla No. 7: Población por grupos de edad y género

Grupos	Genero				Total	%
	Hombre	%	Mujer	%		
de 0 a 14 años	12826	32,2%	12542	30,2%	25368	31,2%
de 15 a 64 años	24440	61,4%	26167	63,0%	50607	62,2%
de 65 años o mas	2517	6,3%	2843	6,8%	5360	6,6%
TOTAL	39783	100,0%	41552	100,0%	81335	100,0%
	48,9%		51,1%			

Fuente: INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovitch

La tasa de crecimiento de la población según los datos INEC en 2010 es de 2,9. Sin embargo, esta tendencia no es homogénea en todo el Cantón.

Tabla No. 8: Crecimiento poblacional entre los censos 1982 y 2010

Año del Censo	PARROQUIAS								
	Machachi	Alóag	Aloasí	Cutuglagua	El Chaupi	M. Cornejo Astorga (Tandapi)	Tambillo	Uyubicho	TOTAL
1982	15553	5689	4450	1130	2572	1406	4998	3218	39016
1990	18402	6301	5175	3593	1263	2776	5960	3217	46687
2001	22492	8850	6855	9987	1322	3132	6571	3679	62888
2010	27623	9237	9686	16746	1456	3661	8319	4607	81335
% de crecimiento 2001-2010	22,8%	4,4%	41,3%	67,7%	10,1%	16,9%	26,6%	25,2%	29,3%

Fuente: INEC

Elaborado por: Irina Verkovich

Según lo que se puede constatar en la Tabla No8, la parroquia que ha experimentado el mayor crecimiento en el periodo entre 2001 y 2010 es Cutuglagua con 67,7%, seguida por la Aloasi con 41,3%, Tambillo (26,6%), Uyubicho (25,2%) y Machachi (22,8%). Una de las características de la distribución poblacional del Cantón es la alta movilidad poblacional dentro del territorio. El 44,68% o casi la mitad de la población actual o ha migrado al Cantón o viviendo en él se ha movilizó por los servicios de maternidad para dar a luz y regresar al Cantón, sumado a la cercanía de la ciudad de Quito y nuevos asentamientos que se producen constantemente. Todos estos factores pueden influir en los datos reales de la distribución poblacional, el hecho detectado a través de los talleres realizados en el 2010 en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Cantón. Adicionalmente, si se realiza la proyección de crecimiento poblacional con la misma tasa promedio de crecimiento, la población de la parroquia Cutuglagua se igualará a la de la Machachi en los próximos 10-12 años, lo que cambiara el mapa demográfico del Cantón, factor que se debe tomar en cuenta en la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo.

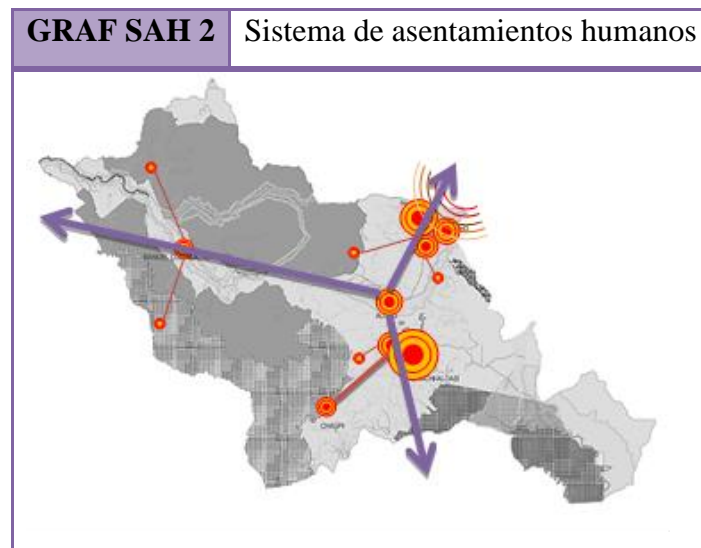
La distribución poblacional del Cantón está influida por dos grandes núcleos de concentración urbana que el Distrito Metropolitano de Quito y la ciudad de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Existen varios núcleos de asentamientos humanos dentro del Cantón:

- La ciudad de Machachi es el núcleo central y cabecera del Cantón. Concentra la mayor población urbana 16.515 habitantes y también la mayor cantidad de actividades, servicios, comercio e infraestructura. A este núcleo se suma otro pequeño Aloasí. Los dos asentamientos conforman la centralidad mayor con los fuertes vínculos interrelacionados.
- Existe otro grupo de núcleo concentrado en Tambillo, Uyumbicho y Cutuglagua que tienen menor concentración poblacional y productiva, sin embargo, según la planificación del Cantón, son considerados por su cercanía geográfica y la geometría como un Poli núcleo que en el futuro podría consolidarse como una nueva centralidad. (SNI, 2012)

- Alóag, un núcleo situado entre los dos núcleos anteriores con una ubicación estratégica, como el punto de equilibrio entre ellos.
- El Chaupi y Tandapi dos urbes que se encuentran dispersos y más alejados del resto de las urbes. El Chaupi es menos conectada a la red y con los problemas de accesibilidad. Tandapi es la más alejada de todas y con la buena accesibilidad.
- Existen varios pequeños núcleos dispersos en el territorio del Cantón.

Gráfico No. 9: Sistema de asentamientos humanos



Fuente: PCPP

Elaborado por: Equipo Consultor PDT

Acorde a la Planificación de Desarrollo Cantonal se provee para el año 2025 que el Cantón contará con 131.073 habitantes, 50.000 más que en la actualidad, distribuidos principalmente entre dos primeros núcleos: Machachi y Cutuglagua.

2.1.3 Grupos étnicos

Según los datos INEC 2010, la población que se auto identifica según su cultura y costumbres está distribuida de la siguiente manera: 86% es mestiza, 7% indígena, 3% blanco y como afro descendente se identifican 1%. Una gran proporción de los indígenas han migrado al Cantón desde Latacunga, Pujilí, Riobamba, Guamote, entre otras, para trabajar en la agricultura y un grupo importante se asienta en la parroquia de Cutuglagua,

por su cercanía a Quito, ya que trabajan en la construcción. Este hecho, según los pobladores de Cutuglagua (taller participativo de planificación), genera las fricciones sociales con otros pobladores de la zona.

2.1.4 Grupos vulnerables

En cada sociedad se puede identificar los grupos humanos que se encuentran en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades. Estos grupos se identifican a partir de las características personales como edad, sexo, situación familiar, educación, entre otras, o según de la pertinencia a un grupo social, a una etnia o a una casta y se encuentran en una situación de mayor abandono para hacer frente a los problemas que plantea la vida por no contar con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

Se define como población en situación de vulnerabilidad, el conjunto de personas o grupos poblacionales que se encuentran en condiciones de fragilidad que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar, bien sea por su condición étnica, de género, edad, capacidad funcional, nivel económico, cultural y que requieren de una atención especializada por parte de las entidades del Estado, para favorecer los procesos de inclusión social, donde se reconozca la diferencia y se promueva la equidad. (SENA, 2012)

En el Cantón se encuentran 8.202 (10,08%) niños menores de 5 años, 5.360 (6,59%) adultos mayores a 65 años; son 2.807 (3,45%) de las personas con alguna discapacidad permanente y que no se encuentran dentro de los grupos anteriores; 3.412 (4,19%) son las personas analfabetas comprendidas entre 5 y 65 años. Como resultado este grupo de personas representa el 22,52% del total de la población del Cantón.

De acuerdo con los datos del INEC 2010, el 54,03% de la población del Cantón es pobre y el 20,23% vive en condiciones de pobreza extrema. En la parroquia de El Chaupi se presenta el mayor índice de pobreza con el 92,89%, seguido por de Manuel Cornejo Astorga con 82,41% y Cutuglagua con 70,08%. La parroquia Machachi es la que tiene el menor porcentaje del índice que se ubica en 41,19%, es decir, aproximadamente la mitad de la población tiene sus necesidades básicas insatisfechas.

2.1.5 Actividades económicas

Históricamente, el Cantón Mejía ha desarrollado la producción agrícola y ganadera. Los principales productos agrícolas son maíz, papas, hortalizas; entre los productos de la actividad ganadera se puede mencionar la venta de leche y sus derivados. Paulatinamente fueron apareciendo otras actividades económicas.

Acorde al censo realizado por el municipio (SNI, 2012) las actividades económicas del Cantón tienen la siguiente distribución:

Tabla No. 9: Actividades económicas del Cantón Mejía

CUADRO SE 4		
Rama de actividad (Primer nivel)	Casos	%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	7757	21,47%
Comercio al por mayor y menor	5494	15,21%
Industrias manufactureras	5187	14,36%
Transporte y almacenamiento	2994	8,29%
Construcción	2444	6,76%
No declarado	2142	5,93%
Actividades de los hogares como empleadores	1376	3,81%
Administración pública y defensa	1334	3,69%
Enseñanza	1330	3,68%
Actividades de alojamiento y servicio de comidas	1325	3,67%
Trabajador nuevo	1061	2,94%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	953	2,64%
Otras actividades de servicios	569	1,57%
Actividades de la atención de la salud humana	555	1,54%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	516	1,43%
Información y comunicación	371	1,03%
Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos	193	0,53%
Actividades financieras y de seguros	172	0,48%
Artes, entretenimiento y recreación	128	0,35%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	124	0,34%
Explotación de minas y canteras	61	0,17%
Actividades inmobiliarias	40	0,11%
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	5	0,01%
Total	36131	100,00%

Fuente: SNI

Elaborado por: Grupo consultor, municipio Cantón Mejía

De las 36.131 micro empresas y PYMEs registradas en el Cantón 21,47% corresponde a las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, seguido por las empresas de comercio al por mayor y menor con 15,21%. Las industrias manufactureras están

presentadas por el 14,35% de las actividades. Estas tres actividades económicas representan el 51,04% de todas las empresas del Cantón. Cabe destacar la presencia importante de las siguientes actividades económicas como el transporte y almacenamiento (8,29%); la construcción (6,76%); la enseñanza (3,69%); las actividades de alojamiento y servicio de comidas (3,67%); las actividades de la atención de la salud humana (1,54%), entre otras.

Sin embargo, acorde los datos registrados en la Superintendencia de Compañías (SC) del Ecuador, 2012 existe la gran diferencia entre los datos proporcionados por el Municipio del Cantón Mejía y esta fuente.

Tabla No. 10: Empresas registradas en la superintendencia de compañías (2011)

Parroquia	Número de empresas	%
Aloag	21	11,6%
Aloasi	11	6,1%
Cutuglahua	16	8,8%
El chaupi	1	0,6%
Machachi	106	58,6%
Tambillo	19	10,5%
Tandapi	1	0,6%
Uyumbicho	6	3,3%
Total	181	100,0%

Fuente: Superintendencia de Compañías, 2012

Elaborado por: Irina Verkovitch

Las empresas registradas en la SCE están distribuidas acorde a la clasificación CIU como se presenta en la tabla No. 11.

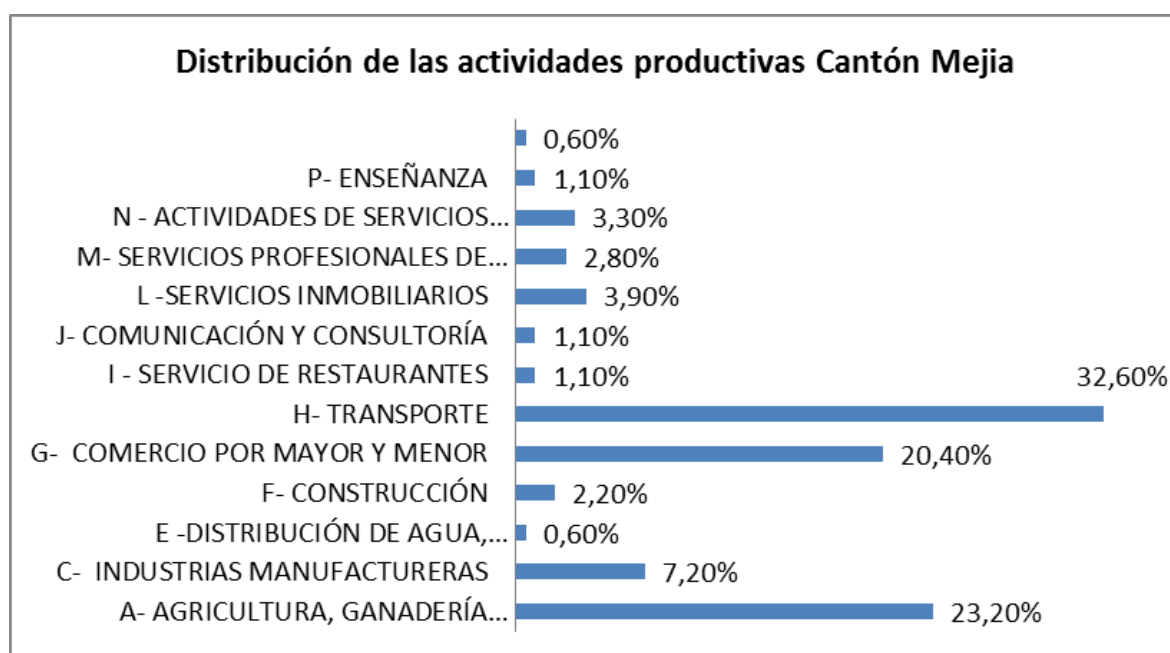
Tabla No. 11: Distribución de las actividades empresariales acorde a CIU

SECTOR ECONÓMICO	NÚMERO DE EMPRESAS	%
A- agricultura, ganadería silvicultura y pesca	42	23,2%
C- industrias manufactureras	13	7,2%
E -distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos.	1	0,6%
F- construcción	4	2,2%
G- comercio por mayor y menor	37	20,4%
H- transporte	59	32,6%
I - servicio de restaurantes	2	1,1%
J- comunicación y consultoría	2	1,1%
L -servicios inmobiliarios	7	3,9%
M- servicios profesionales de consultoría	5	2,8%
N - actividades de servicios administrativos	6	3,3%
P- enseñanza	2	1,1%
Q- actividades de atención de salud humana	1	0,6%
	181	100,0%

Fuente: Superintendencia de Compañías, 2012

Elaborado por: Irina Verkovitch

Gráfico No. 10: Distribución de las actividades productivas Cantón Mejía.



Fuente: Superintendencia de Compañías, 2012

Elaborado por: Irina Verkovitch

Según estos datos, el porcentaje más alto 32,6% corresponde a las empresas registradas como empresas de Transporte, seguido por empresas de Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con 23,2% y Comercio por mayor y menor 20,4%. Estos datos tienen la relación directa con la información proporcionada por GAD del Cantón Mejía, que toma en cuenta no solamente las PYMEs, sino también las microempresas.

A continuación, para determinar el patrón de relación entre la ubicación de las unidades productivas y número de habitantes en la zona, se realiza el análisis, donde participan dos variables: proporción de las empresas y proporción de los habitantes según cada parroquia.

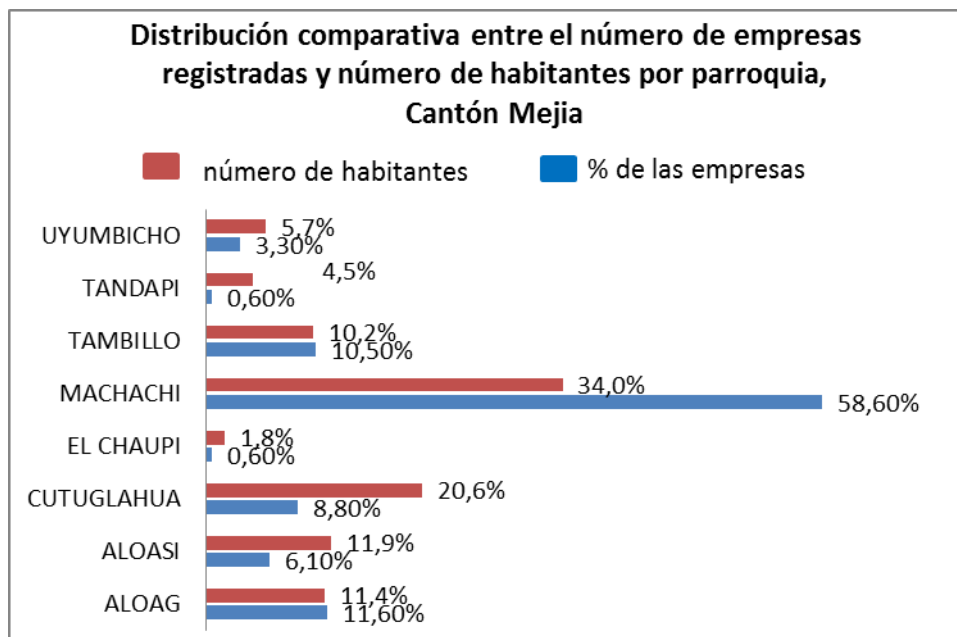
Tabla No. 12: Número de empresas por parroquia y número de habitantes por parroquia.

Parroquia	Número de empresas	%	# de habitantes	%
Aloag	21	11,60%	9237	11,4%
Aloasi	11	6,10%	9686	11,9%
Cutuglahua	16	8,80%	16746	20,6%
El Chaupi	1	0,60%	1456	1,8%
Machachi	106	58,60%	27623	34,0%
Tambillo	19	10,50%	8319	10,2%
Tandapi	1	0,60%	3661	4,5%
Uyumbicho	6	3,30%	4607	5,7%
Total	181	100,00%	81335	

Fuente: Superintendencia de Compañías, INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovitch

Gráfico No. 11: Distribución comparativa entre el número de empresas registradas y número de habitantes por parroquia, Cantón Mejía



Fuente: Superintendencia de Compañías, INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovich

Como se puede constatar, existe una relación desequilibrada en referente a la proporción de las empresas y proporción de los habitantes en el territorio analizado. Para la comparación se utilizará el índice calculado de la siguiente manera

$I = \frac{\% \text{ de las empresas por parroquia}}{\% \text{ de los habitantes de la parroquia}}$.

Los valores obtenidos mayores a 1, indican que existe mayor proporción de empresas que el número de habitantes, y los valores del índice menores a 1, indican que existe mayor número de habitantes que las empresas. Los valores cercanos a 1, muestran que existe cierto equilibrio entre el número de empresas registradas por la Superintendencia de las Compañías y el número de habitantes del territorio en cuestión.

Tabla No. 13: Índice de relación entre % de las empresas y % de los habitantes por parroquia, Cantón Mejía.

PARROQUIA	I (índice)
ALOAG	1,02
ALOASI	0,51
CUTUGLAHUA	0,43
EL CHAUPI	0,31
MACHACHI	1,72
TAMBILLO	1,03
TANDAPI	0,12
UYUMBICHO	0,59

Fuente: Superintendencia de Compañías, INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovitch

Como se puede constatar existe mayor desequilibrio, hacia la concentración de la actividad empresarial en la parroquia Machachi, y una muy baja oferta del empleo en las parroquias Tandapi, el Caupi y Cutuglahua.

Adicionalmente, se realizó el análisis donde se tomaron en cuenta dos variables: la proporción de las empresas y la densidad poblacional por cada parroquia.

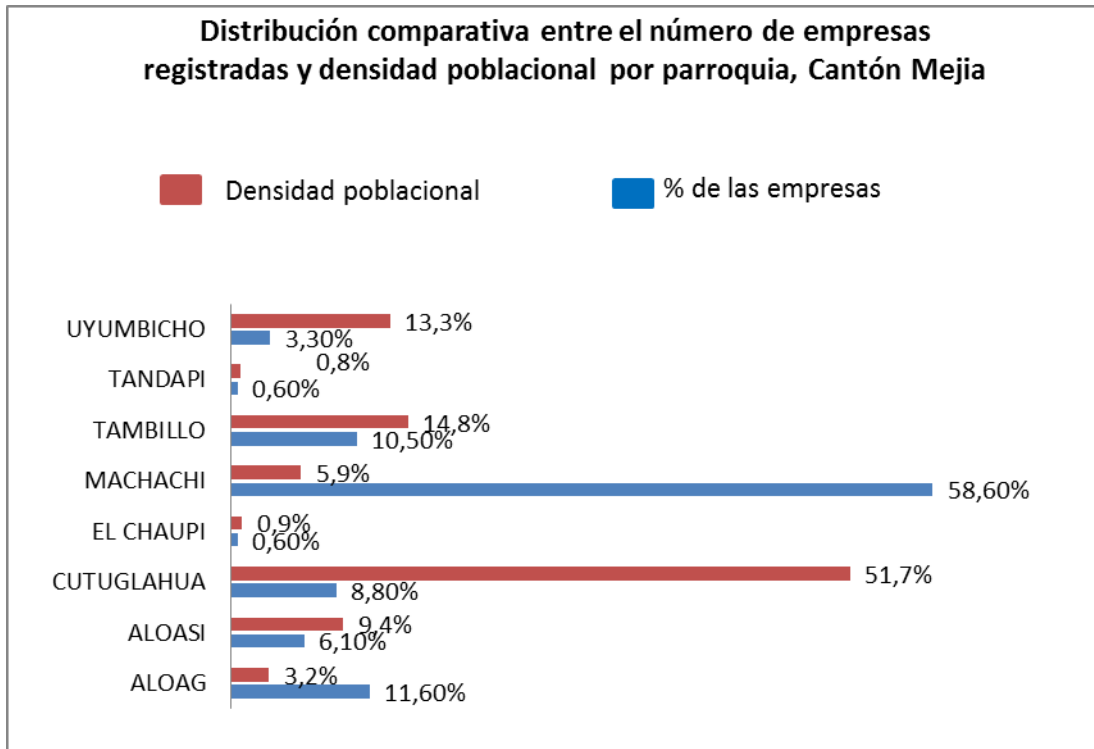
Tabla No. 14: Número de empresas y densidad poblacional por parroquia, Cantón Mejía.

PARROQUIA	Número de empresas	%	Densidad hab/km ²	%
ALOAG	21	11,60%	36,14	3,2%
ALOASI	11	6,10%	106,53	9,4%
CUTUGLAHUA	16	8,80%	586,96	51,7%
EL CHAUPI	1	0,60%	10,63	0,9%
MACHACHI	106	58,60%	66,41	5,9%
TAMBILLO	19	10,50%	168,4	14,8%
TANDAPI	1	0,60%	8,74	0,8%
UYUMBICHO	6	3,30%	151,15	13,3%
TOTAL	181	100,00%	1134,96	

Fuente: Superintendencia de Compañías, INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovitch

Gráfico No. 12: Distribución comparativa entre el número de empresas registradas y densidad poblacional por parroquia, Cantón Mejía.



Fuente: Superintendencia de Compañías, INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovich

Como se puede constatar, existe una distribución desequilibrada entre la proporción de las empresas y la densidad poblacional en la parroquia Machachi, donde la diferencia entre el % de las empresas concentradas en el Cantón y % de la población es de 52,7%.

Para completar este análisis, se utilizó el Índice de relación entre la proporción de las empresas por parroquia y proporción de la densidad poblacional.

$I = \frac{\% \text{ de las empresas por parroquia}}{\% \text{ de densidad hab/km}^2 \text{ de la parroquia}}$

Tabla No. 15: Índice de relación entre % de las empresas y % de la densidad hab/km² por parroquia, Cantón Mejía

PARROQUIA	I
ALOAG	3,64
ALOASI	0,65
CUTUGLAHUA	0,17
EL CHAUPI	0,59
MACHACHI	10,01
TAMBILLO	0,71
TANDAPI	0,72
UYUMBICHO	0,25

Fuente: Superintendencia de Compañías, INEC Censo 2010

Elaborado por: Irina Verkovitch

Como se puede constatar, existe aún mayor desequilibrio, hacia la concentración de la actividad empresarial en las parroquias Machachi y Aloag, y una muy baja oferta del empleo en las parroquias Cutuglahua, Uyumbicho, el Caupi, Aloasi, Tambillo y Tandapi.

Los resultados del análisis bivariado se deben tomar en cuenta en la generación de las políticas y plan de desarrollo cantonal y de sus parroquias rurales. Es importante crear las fuentes de trabajo para los sectores más desfavorecidos del Cantón. La baja oferta del empleo tiene relación directa con los índices de pobreza de las parroquias del Cantón.

Acorde al Censo Nacional, el Cantón Mejía cuenta con 25.604 personas económicamente activas, lo que representa el 40,71% de toda la población. Este valor se ubica por encima del promedio nacional que es 37,5%. Sin embargo, acorde al mismo censo, un poco más de la mitad de la población económicamente activa, el 54,8% tiene una ocupación fija. (INEC, 2010).

Referente a la pobreza, de acuerdo a los indicadores de necesidades básicas insatisfechas proporcionados por el INEC, el 54,03% de la población es pobre y el 20,23% vive en condiciones de pobreza extrema. El mayor índice de pobreza se ubica en la parroquia El Chaupi con el 92,89%, seguido por Manuel Cornejo Astorga con 82,41% y Cutuglagua con

el 70,08%. La parroquia Machachi tiene el índice más bajo del Cantón que es de 41,19%, sin embargo, es de todas maneras alto. (INEC, 2010)

2.2 Planificación Cantón Mejía

El proceso de planificación liderado por la Alcaldía del Cantón Mejía desarrolló varias actividades para el diseño y ejecución de los proyectos plasmados en el Plan de Desarrollo Cantonal propuesto 2003- 2015. En el año 2011 -2012 con el apoyo la empresa consultora y como la respuesta al requerimiento legal a través de las directrices contempladas en el COOTAD, se desarrolló el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía con los horizontes a corto plazo 2012- 2016, mediano plazo 2017- 2020 y largo plazo hasta el año 2025. (SNI, 2012)

El Plan de Desarrollo del Cantón está elaborado conforme a los lineamientos de los diferentes niveles de planificación del país: Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Zona 2, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pichincha 2025, los Planes de Desarrollo Parroquiales del Cantón. La planificación cantonal fue elaborada con la amplia participación de los diferentes actores del territorio, donde se desarrollaron los talleres con la participación de los autoridades municipales y diferentes actores que realizan sus actividades en el territorio municipal; las reuniones de trabajo entre las autoridades de los GAD Parroquiales del Cantón Mejía, el Gobierno Provincial de Pichincha y el Gobierno Municipal. Esta estrategia permitió unir y coordinar los esfuerzos de diferentes niveles de organización territorial con el fin de optimizar los recursos y evitar la duplicación de los requerimientos ciudadanos y diseñar los proyectos articulados entre los diferentes niveles de planificación.

Gráfico No. 13: Sistema de Planificación



Elaborado por: Irina Verkovich

La planificación cantonal, al considerar los lineamientos y sistema de planificación nacional, regional y provincial aporta activamente a la visión sustentable y colaborativa para el desarrollo del Cantón, de la Provincia y también de la Nación. Las estrategias y objetivos de la provincia Pichincha, complementados con las estrategias y líneas de acción locales permiten al Cantón Mejía aportar a cumplimiento de los grandes metas nacionales y regionales a través de los dos principales líneas de acción: convertir el Cantón en un territorio de agro exportación y soporte para la seguridad alimentaria sostenible a través del fomento de las cadenas productivas y desarrollar las actividades productivas relacionadas con el turismo. Estas líneas de acción no son el fin en sí, sino el medio para lograr el Buen Vivir de la población del territorio.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía está estructurado en siete Sistemas, cada uno con sus Planes, Programas y Proyectos. Cada proyecto tiene designado al responsable de su ejecución, tiene indicadores y cronogramas de ejecución, adicionalmente, está articulado con la parroquia rural o urbana correspondiente. De esta manera se logra articular las necesidades específicas de los ciudadanos y sector productivo de cada área territorial.

Los proyectos agrupados en el Sistemas y Programas se relacionan con varias actividades que pueden fomentar el desarrollo productivo territorial convirtiendo al municipio en el agente impulsor de generación de empleo.

A continuación, se resume la estructura de la planificación del Cantón agrupadas por Sistemas, Planes (●) y Programas (○)

Sistema Ambiental

El Sistema Ambiental de la planificación tiene los siguientes planes y programas.

- Manejo integral de recursos naturales
 - Reforestación para la conservación
 - GIRS (gestión Integral de residuos Sólidos)

- Manejo integral de cuencas hídricas
- Protección del patrimonio natural
- Educación ambiental
 - Difusión de normativa ambiental vigente
 - Actividades productivas con normativa ambiental

- Plan de contingencia Gestión de Riesgo

Los proyectos agrupados en el Sistema Ambiental se relacionan con las siguientes actividades productivas: la reforestación de las quebradas, vertientes y ríos, creación de los viveros comunales con especies nativas, capacitación y mejoramiento del servicio de recolección y el manejo integral de residuos sólidos, implementación de la franja de protección de la frontera agrícola con forestación entre las cotas 3600 a 3800 msnm, creación del sistema comunitario para protección de patrimonio natural, capacitación en la reglamentación/ordenanzas de protección ambiental, regulación de actividades productivas según el impacto ambiental que produzcan, creación del Comité de Gestión de Riesgo para la evaluación de la vulnerabilidad y ejecución de plan de contingencia para prevención y

atención de desastres a través de grupos de auxilio y socorro capacitados que intervienen en casos de emergencia.

2.2.1 Sistema Económico

Las grandes metas del Sistema Económico del Cantón son la reducción del 5% del desempleo y 10% del subempleo en el Cantón, que al menos el 80% de las empresas que invierten en el Cantón participan de la propuesta productiva desarrollada por el gobierno local que es la agroindustria a través de sus cadenas productivas y el turismo el incremento anual de al menos un 3% de turistas internos y un 1% de turistas externos que visitan y realizan turismo en el Cantón Mejía. Dentro de este sistema se desarrollaron los siguientes planes y programas.

- Fortalecimiento al sistema productivo
 - Ampliación de fuentes de empleo micro empresarial
 - Impulso de la gran empresa en el Cantón Mejía
 - Capacitación

- Fortalecimiento al sector turístico
 - Implementación y ejecución del plan de turismo cantonal

- Dotación de infraestructura para el fomento de la actividad económica y servicios públicos del Cantón
 - Desarrollo del parque industrial
 - Mejoramiento de los servicios públicos

- Plan integral de comercialización
 - Productores asociados

La planificación del Sistema Económico enfatiza en el fortalecimiento del micro empresariado, a través de la capacitación profesionalizante, creación del semillero de micro emprendimientos agro productivos con enfoque de género y apoyo para la gestión de financiamiento para los emprendimientos, desarrollo de las cadenas productivas agro

industriales, dando el énfasis a las industrias que ya existen tradicionalmente en el Cantón, que se prevea, formarían parte de las cadenas productivas: agropecuarias, metalmecánica, madera, alimentos elaborados, confecciones, manualidades, artesanías y servicios.

Es importante recuperar el consumo de alimentos tradicionales y de esta manera se buscaría la seguridad alimentaria. Se buscó crear los proyectos de fomento a la producción y empleo distribuidos en algunas parroquias rurales del Cantón. La construcción y equipamiento de la procesadora de lácteos en la parroquia el Chaupi, una de las que cuenta con mayor cantidad de producción ganadera, permite fortalecer la cadena productiva de esta parroquia y también de las aledañas. En la parroquia Manuel Cornejo Astorga, una que tiene el mayor índice de desempleo del Cantón, se fomentaría la creación de micro empresas comunitarias para la producción y comercialización de trucha. La municipalidad está consciente, que se debe dar soporte a los pequeños productores de la zona en promoción de sus productos en las ferias locales, nacionales e internacionales y, para estos fines, se crearon una serie de proyectos para apoyar a la realización de ferias comunitarias con prioridad de participación de grupos vulnerables, y organización de la participación de los pequeños productores en las ferias nacionales e internacionales.

Para el fortalecimiento de las actividades productivas de los microempresas se buscará el apoyo de las grandes empresas establecidas en el Cantón y también, de los posibles asentamientos industriales provenientes del Distrito Metropolitano de Quito usando como la estrategia el fomento de la responsabilidad social de grandes empresas en el Cantón. Con estos fines, se prevé el fomento de negocios inclusivos de pequeños productores con grandes empresas en el Cantón, creación de Bolsa de Trabajo, búsqueda de acuerdos de transferencia tecnológica de las grandes empresas a medianos y pequeños productores. La capacitación dirigida a la empresa, especialmente a los micro y pequeños productores, ocupa un lugar muy importante dentro del Sistema Económico. Se crearon líneas de acción relacionados con el manejo de riesgos a la producción y la capacitación técnica en etapas de la cadena de valor desde la producción transformación, promoción y hasta la comercialización de productos con potencialidades económicas en el Cantón con enfoque ambientalmente amigable.

El segundo eje productivo son las actividades turísticas. Esta prevista una serie de acciones relacionadas con el desarrollo y promoción de nuevos destinos, formación y capacitación del talento humano y facilitación turística del Cantón que permitan mejoramiento del servicio ofrecido y cumplimiento con la calidad de una de las competencias que están designadas al GAD dentro del COOTAD.

Para dar sustentabilidad al fomento de las actividades productivas se desarrollaran los proyectos de apoyo como el diseño y construcción del parque industrial; diseño y construcción del Centro de acopio cantonal de Aloasí (Mercado mayorista), el asentamiento poblacional que conjuntamente con Machachi conforma la centralidad mayor del Cantón con fuertes vínculos interrelacionados. El mejoramiento y optimización de mercados del Cantón Mejía y el mejoramiento en el equipamiento del centro de faenamiento de la mancomunidad Mejía Rumiñahui, además del fortalecimiento de las cadenas productivas de los pequeños productores en mercados de la zona, permitirá el desarrollo de la cadena de valor de cárnicos en la Mancomunidad Mejía Rumiñahui.

Los proyectos presentados en la planificación para el fortalecimiento del Sistema Económico tienen un sesgo hacia el desarrollo prioritario de las parroquias que ya cuentan con cierta infraestructura empresarial y por consiguiente generan el empleo. Sin embargo, las parroquias que tiene mayor desequilibrio de la oferta del empleo como Cutuglahua, Uyumbicho, el Chaupi, Aloasi, Tambillo y Tandapi tienen una presencia muy baja en proyectos de desarrollo considerados en el Plan de Desarrollo del Cantón. Para disminuir la brecha existente de la pobreza en el Cantón, y tomando en cuenta el análisis prospectivo de crecimiento de asentamientos humanos y las estadísticas proporcionados por el INEC y Superintendencia de compañías, cuyo análisis se realizó en el acápite “Actividades económicas”, se sugiere revisar la planificación e incluir el mayor número de proyectos para el desarrollo de las parroquias más desfavorecidas del Cantón.

2.2.2 Sistema Socio Cultural

El sistema Socio Cultural se enfoca en mejoramiento de los servicios de educación y salud e incluye las actividades relacionadas con la garantía de la seguridad ciudadana,

recuperación y conservación de patrimonio cultural y fortalecimiento del tejido social del Cantón. El sistema incluye los siguientes Planes y Programas:

- Educación de calidad
 - Infraestructura y equipamiento Educativo y Cultural

- Salud digna
 - Equipamiento e infraestructura en salud

- Salud integral
 - Salud preventiva de adultos
 - Salud preventiva y nutrición integral de grupos vulnerables

- Seguridad ciudadana
 - Seguridad y paz en el Cantón Mejía

- Recuperación y conservación del patrimonio cultural
 - Mejía patrimonial
 - Patrimonio edificado

- Fortalecimiento del tejido social
 - Cohesión social en Mejía

- Solidaridad con los grupos de atención prioritaria
 - Mejía solidario

- Extensión de cobertura de seguridad social (conjuntamente con IESS)

En este ámbito para el año 2025 el Cantón tiene las siguientes metas en diferentes campos de acción:

Educación - el 30% de los jóvenes universitarios del Cantón estudian en la extensión universitaria, al menos el 60% de las actividades de los jóvenes son promovidas por el

municipio de Mejía; el 75 % de establecimientos rurales y el 95% de urbanos cuentan con TICs y materiales didácticos.

Salud: la cobertura de atención de la población en unidades públicas de salud es del 80%, se reduce la incidencia de embarazos en adolescentes en un 5%, la drogadicción y alcoholismo en un 10%, se reduce la desnutrición infantil al 90% y se garantiza un consumo Kilo calórico diario de proteínas mínimo de 260 Kilocalorías.

Seguridad ciudadana: se reduce la violencia intrafamiliar en un 5% anual y la juvenil en un 10% anual; se reduce la incidencia de los delitos en un 5% anual.

Patrimonio cultural: se cuenta con un inventario y declaración de todo el patrimonio cultural y se promociona el 100% de espacios patrimoniales recuperando la identidad del pueblo mejiense; al menos un 75% de edificaciones patrimoniales y un 40% de espacios públicos en centros históricos son rehabilitados y puestos en valor.

Fortalecimiento del tejido social: se incrementa en al menos un 35% la participación de menores de 18 años en organizaciones de la sociedad civil y un 40% de participación de las mujeres en direcciones de organizaciones sociales; reducir al menos un 25% de niños y niñas que trabajan y no estudian; Reducir anualmente el 5% la violencia a grupos de atención prioritaria.

Para lograr las metas propuestas en el área de mejoramiento de servicios de educación, primeramente, se identificaran las deficiencias en infraestructura física y equipamiento y posteriormente se mejorará la infraestructura de los centros educativos a través de su mantenimiento y construcción de las nuevas instalaciones. Se ve la posibilidad de construcción de un centro de formación superior, como extensión universitaria. En el campo de salud, es necesario el equipamiento y construcción de los nuevos centros y sub centros de salud, mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento del hospital de Machachi. Está previsto el diseño y construcción de botica popular. Adicionalmente, se da un especial énfasis en los programas de salud preventiva a través de las acciones dirigidas a implementación de las campañas y capacitación de la población en temas de salud preventiva, la planificación familiar, promoción de la lactancia materna, educación

sexual, educación nutricional y alimentación sana, a través de recuperación y consumo de alimentos tradicionales.

El tema de la seguridad ciudadana es fortalecida a través de la capacitación docente y de la población para prevención de la violencia intra familiar, acciones dirigidas al control de funcionamiento en sitios de diversión y tolerancia, apoyadas en actividades de la lucha contra el consumo excesivo de alcohol y consumo de droga.

Los Planes de recuperación y conservación del patrimonio cultural y gestión del patrimonio edificado se ejecutaran a través de las campañas de promoción, sensibilización sobre el patrimonio cultural, rescate de costumbres y valores en las parroquias del Cantón; diseño y construcción del centro cultural de Mejía y del centro de exposiciones Manos a la Obra; mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento de la biblioteca municipal el Chaupi; delimitación de áreas de interés patrimonial y rehabilitación urbana y arquitectónica de las áreas patrimoniales.

El fortalecimiento del tejido social de Cantón se propone lograr a través de apoyo en la creación de organizaciones sociales; diseño y construcción de casas barriales; fomento de desarrollo comunitario a través de rehabilitación de las fábricas para uso comunitario cantonal; construcción y adecuación de centros infantiles, centro de atención y desarrollo para el adulto mayor; capacitación a grupos de atención prioritaria (niños, adultos mayores, personas con capacidades diferentes).

2.2.3 Sistema de Espacios Abiertos

Por el sistema de espacios abiertos se entiende todo el suelo rural del Cantón, es un elemento fundamental para el ordenamiento territorial y debe ser protegido de todos los agentes externos que puedan afectar negativamente sus valores patrimoniales, paisajísticos, ambientales o agrarios, que aportan significativamente a la calidad de vida de los habitantes del Cantón. Dentro de la planificación cantonal como la meta está prevista generar el Plan de gestión de los espacios abiertos y crear por lo menos un corredor natural cada 2 años. El plan de gestión de espacios abiertos propone las estrategias territoriales

que prevalecen sobre la planificación sectorial y urbanística y sus directrices están vinculadas con otros sistemas y niveles de planificación.

Las estrategias propuestas en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía son:

- Proteger y articular los espacios naturales, agrarios y no urbanizables como elementos estructuradores del ordenamiento territorial.
- Promover la articulación y la conexión de los espacios abiertos con los territorios vecinos con el objeto de conectar los espacios libres superando la fragmentación del territorio por cantones.
- Garantizar la diversidad del territorio y preservar su matriz biofísica.
- Preservar el paisaje como valor social y activo económico.
- Moderar el consumo de suelo para los asentamientos urbanos.

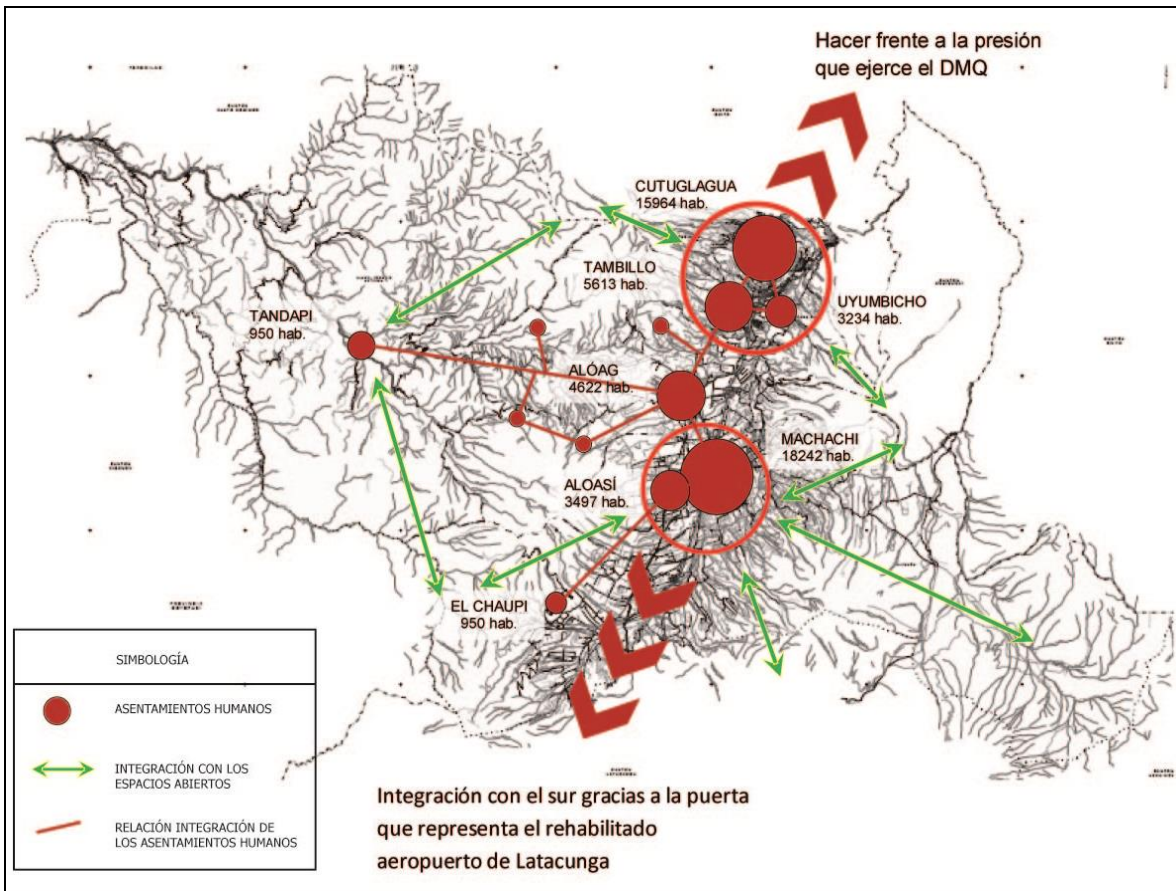
Las estrategias mencionadas permitirán crear y mantener el sistema de espacios abiertos interconectados aportando a mayor valoración del patrimonio natural del Cantón.

2.2.4 Sistema de Asentamientos Humanos

Según la definición propuesta por SENPLADES, los asentamientos humanos corresponden:

... a las formas de distribución y ocupación del territorio por parte de la población, (áreas rurales, ciudades, poblados y demás formas de aglomerado poblacional); los vínculos que guardan entre sí los grupos de población asentados en el territorio, la accesibilidad a los servicios sociales y básicos, la calidad del hábitat (seguro, equitativo, inclusivo) y las posibilidades de alojamiento y desarrollo de actividades. (SENPLADES, 2011)

Gráfico No. 14: Asentamientos humanos Cantón Mejía



Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía
Elaborado por: SENPLADES

Con el objeto de mejorar el hábitat humano como el entorno del buen vivir, la planificación cantonal propone lineamientos para la evolución de los asentamientos humanos que estén de acuerdo a los criterios de sostenibilidad, eficiencia, equidad y seguridad. La planificación de asentamientos humanos está acorde a la planificación de desarrollo de la zona 2 y de la provincia Pichincha y tiene estructura nodal que se complementa con las siete estrategias:

- Favorecer la cohesión social del territorio y evitar la segregación espacial de los asentamientos humanos buscando el desarrollo equilibrado como un sistema integrado.
- Gestionar la actuación mancomunada especialmente en áreas de conurbación debido a la influencia que ejerce el DMQ.

- Proteger y potenciar el patrimonio urbanístico que estructura el territorio.
- Facilitar el desarrollo de políticas de vivienda urbanísticamente integradas y articuladas a los tejidos existentes, que permitan el desarrollo de áreas urbanísticas bien ubicadas, de fácil acceso, con la mejor infraestructura para las actividades de sus pobladores.
- Propiciar la convivencia de actividades económicas y la vivienda en las áreas urbanas, impulsar el desarrollo de actividades comerciales compatibles que se combinen con la residencia y racionalizar la implantación de áreas industriales y no permitir su dispersión a lo largo del territorio, estableciendo las áreas del territorio especialmente para el uso industrial.
- Velar por el carácter continuo y compacto de los asentamientos.
- Fortalecer y fomentar la biodiversidad urbana, a través de aumento de superficies verdes y la creación de redes de interconexión entre las diferentes áreas de espacios verdes, de carácter libre y gratuito para todos los ciudadanos.

Las estrategias que se especifican en la planificación cantonal están puestas en acción a través de los cinco planes y programas respectivos de este sistema.

- Plan regulador estratégico
- Plan de vivienda
 - Reubicación de vivienda urbana y rural en riesgo
 - Vivienda urbana y rural
- Plan maestro de espacios públicos
 - Calles urbanas
 - Plazas y parques
- Plan maestro cantonal de agua potable y alcantarillado
 - Implementación y ejecución de Planes maestros existentes Parroquiales

- Plan maestro de equipamientos recreativos
 - Equipamientos recreacionales

Complementarios a los planes están diseñados los lineamientos y directrices para el planeamiento urbanístico y estrategias de desarrollo de cada urbe del Cantón: Machachi, Aloasí, Cutuglagua, Uyumbicho, Tambillo, Alóag, El Chaupi y Manuel Cornejo Astorga.

2.2.5 Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad

El sistema de movilidad, energía y conectividad proporciona la infraestructura de conexión y vinculación para dos sistemas, analizadas anteriormente, el de espacios abiertos y el de asentamientos humanos permite estructurar las actividades de la población que habita el territorio. El grado de evolución de este sistema y su buen funcionamiento posibilita el logro de los objetivos planteados, promoviendo un desarrollo equitativo y sostenible.

El plan propone las siguientes estrategias territoriales a lo que Movilidad, Energía y Conectividad se refiere:

- Facilitar la movilidad de las personas y las mercancías enmarcadas en criterios de sostenibilidad, mejorando la accesibilidad y la conectividad física en el Cantón y con su entorno
- Complementar y consolidar el servicio de electrificación a nivel cantonal.
- Multiplicar las posibilidades de conexión y de creación de vínculos para facilitar la movilización de la información y la comunicación.

Las metas que están establecidas dentro de la planificación son las siguientes:

Movilidad y transporte. Reducir al 60% la mortalidad por accidentes de tránsito hasta el 2020; Al 2025 el 95% de vías principales y el 50% de vías secundarias, gestionadas por la unidad de movilidad y transporte cuenta con equipamiento vial de primera; 40% de vías de uso exclusivo peatonal y ciclo vías.

Vialidad cantonal: Construcción de los intercambiadores de acceso a Machachi, Tambillo, El Chaupi, El Murco; 25 Km de caminos rurales mejorados / año.

Telecomunicaciones: 80% de hogares con acceso a telefonía fija; 80% de hogares con acceso a internet.

Para lograr los objetivos propuestos se estructuraron tres planes con sus programas respectivamente.

- Plan maestro de movilidad y transporte
 - Educación vial
 - Transporte
 - Movilidad no motorizada

- Plan maestro de vialidad cantonal
 - Infraestructura vial
 - Red urbana y rural

- Plan maestro de telecomunicaciones
 - Telefonía
 - Internet y TICs

El Plan de movilidad y transporte incluye la realización de la campaña de seguridad y educación vial; articulación cantonal de transporte urbano e interparroquial; creación de corredores peatonales y ciclo vías; y en el campo de la gestión municipal, implementación de la unidad de movilidad y transporte.

El plan de vialidad prevé la construcción de los intercambiadores de acceso a Machachi, Tambillo, El Chaupi, El Murco; ejecución del plan vial de Machachi; y mejoramiento de caminos urbanos y rurales.

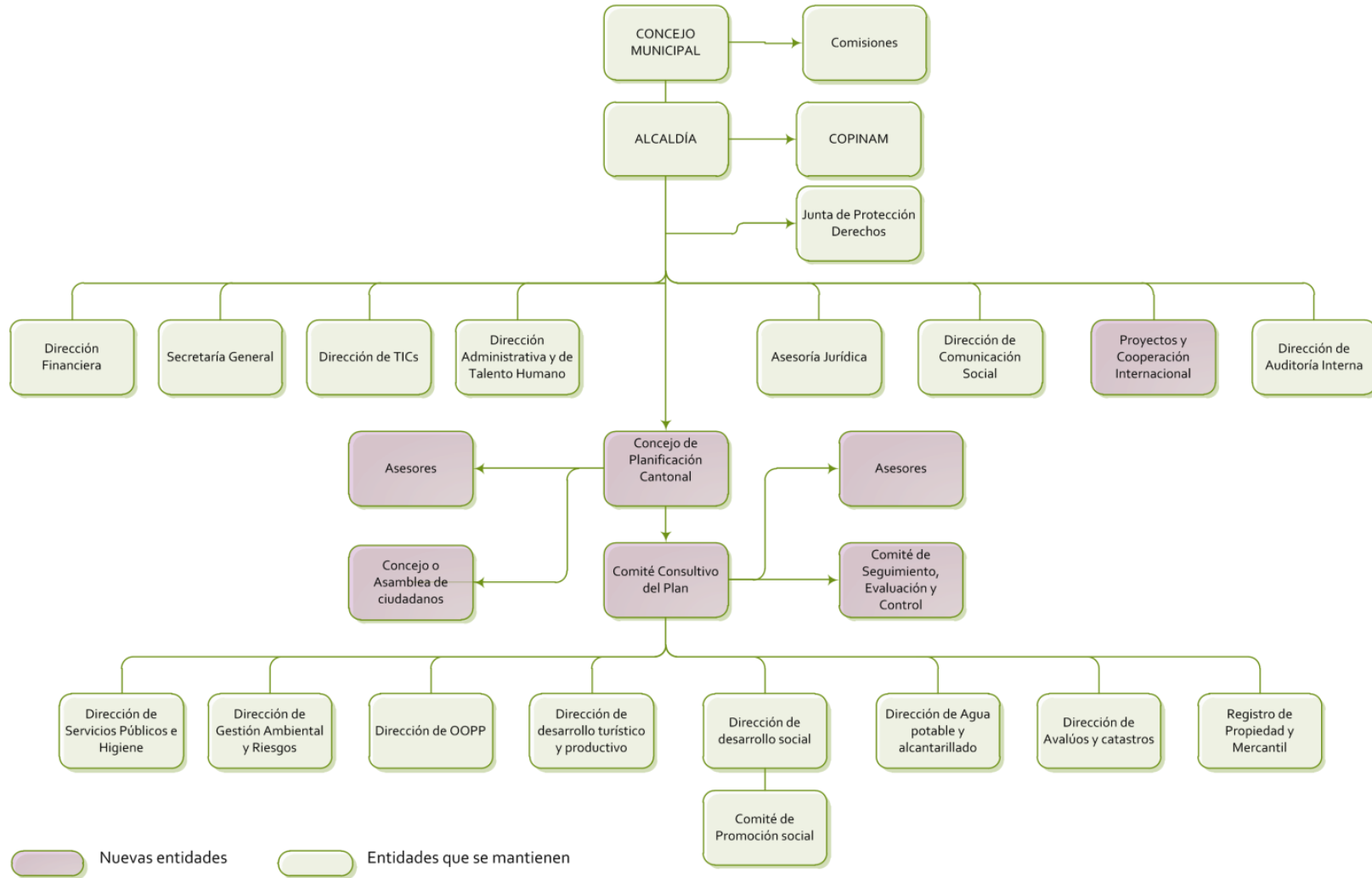
El plan maestro de telecomunicaciones se ejecutará a través de la ampliación de redes de telefonía fija; ampliación de cobertura y mejoramiento del servicio de internet; capacitación en el uso de TIC; e implementación de telecentros comunitarios rurales.

2.2.6 Sistema Político Institucional

El GAD del Cantón dentro del sistema Político Institucional, cuyo propósito es fortalecimiento institucional a través de descentralización y asociativismo en gestión, propone una serie de actividades relacionadas con la gestión de la planificación estratégica del GAD; realización de los estudios permanentes de desarrollo económico local, hacienda municipal e investigación política y de gestión; la transferencia paulatina de las competencias atribuidas al GAD a través de la capacitación y diseño de la nueva estructura organizacional para el funcionamiento administrativo; el fortalecimiento de la participación local con equidad, a través de creación de veedurías ciudadanas y de la agenda anual programada de asambleas de relevancia y participación de toda la comunidad; comunicación permanente al interior del GAD y con la comunidad.

Para la gestión de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía están previstos los cambios en la estructura organizacional con la creación de un departamento encargado de la coordinación para la implantación del plan a través de seguimiento, evaluación y control. El Comité Consultivo del plan está vinculado con su instancia superior, el Consejo de Planificación Cantonal y este, a su vez, con la Asamblea de Ciudadanos. (Ver gráfico No. 15)

Gráfico No. 15: Estructura Orgánica del GAD Municipal



Fuente: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía, 2012
Elaborado por: Grupo Consultor 2012

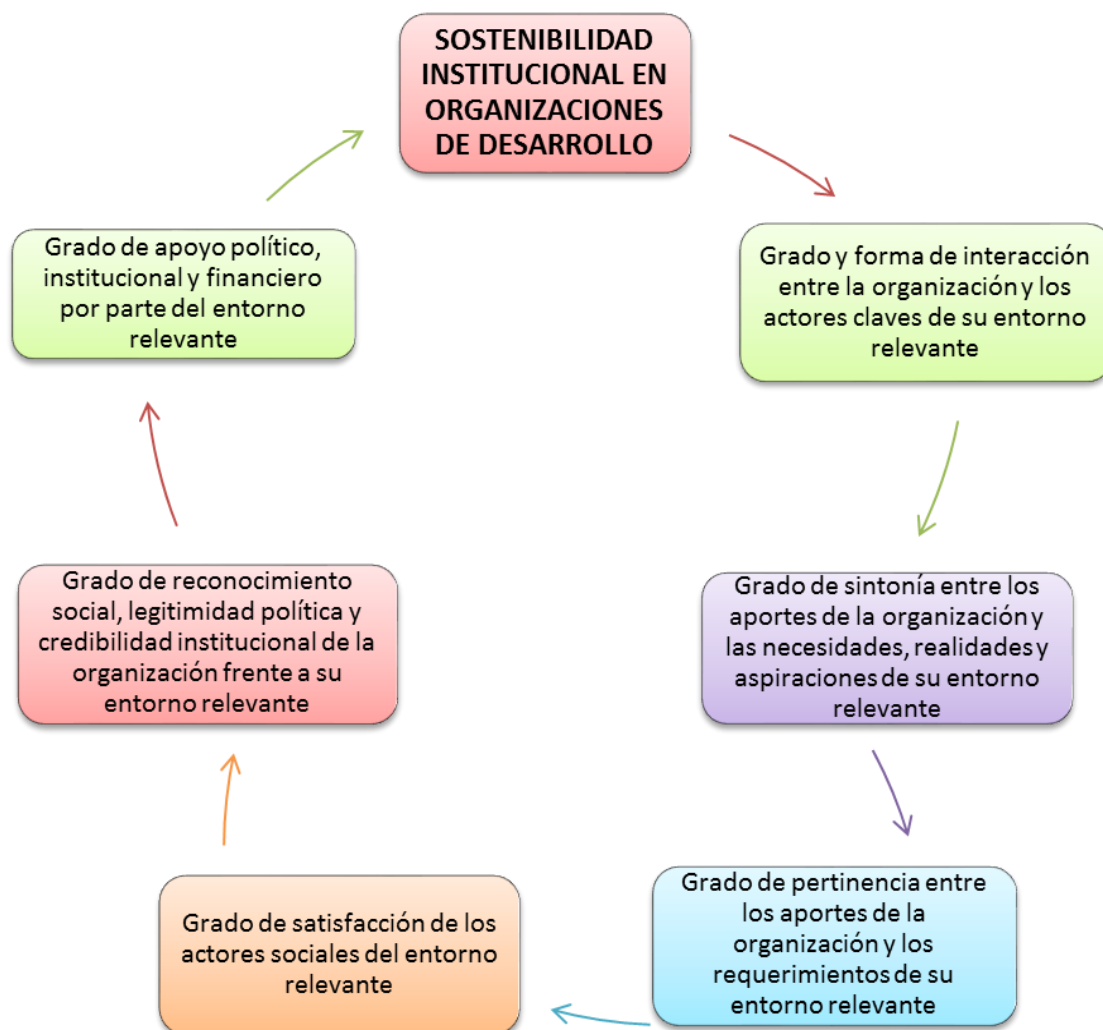
La estructura orgánica propuesta en el Plan de Desarrollo cantonal incluye nuevas unidades organizativas relacionadas con la gestión de la planificación, participación ciudadana y un peso interesante de los grupos asesores al que está representado por tres nuevas unidades dos de Asesores y Comité Consultivo del Plan. Al criterio del investigador, es excesivo el peso de asesorías dentro de la propuesta de la nueva Estructura Orgánica de GAD. En el último capítulo del presente trabajo de investigación se propone la estructura organizacional por procesos que amplía la propuesta del grupo consultor del municipio.

2.3 Diagnóstico de la sostenibilidad institucional del GAD del Cantón Mejía

Para el desarrollo de las estrategias que permitan la delineación de una nueva estructura organizacional es necesario comprender los factores que aportan a la sostenibilidad de las organizaciones, que promueven el desarrollo, y además, es sustancial definir las dimensiones de la sostenibilidad institucional, que deben ser considerados en el diseño de capacidades institucionales.

El estudio realizado por el grupo de investigadores del Proyecto “Nuevo Paradigma” determinó los seis elementos conceptuales que definen e influyen en la sostenibilidad institucional y de la presencia o ausencia de los cuales depende la permanencia y desarrollo exitoso de las actividades de una organización. (De Souza, 2001) A continuación, se definen y también se analizan los elementos dentro del contexto del Cantón Mejía y a la luz del marco regulatorio existente.

Gráfico No. 16: Cadena de hipótesis del “círculo crítico” de la sostenibilidad institucional



Fuente: Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”

Elaborado por: de Souza, 2001

- Grado de apoyo político, institucional y financiero por parte del entorno relevante. Cuando más alto es el grado de apoyo brindado por los actores sociales del entorno externo a la organización, es más alto el grado de la sostenibilidad institucional.

La Constitución de la República del Ecuador 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y descentralización COOTAD, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicos, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, el Plan de desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017 son los instrumentos legales y programáticos que aseguran el fomento de desarrollo productivo de la nación a través de la descentralización y

definición de las competencias de los GAD's; establecen las prioridades de la inversión pública, las instancias de participación ciudadana en el proceso de planificación y gestión de su ejecución; establecen las regulaciones dentro del proceso productivo en sus diferentes etapas: de producción, transformación, distribución e intercambio comercial, así como estimular las inversiones productivas orientadas a la implementación del Plan Nacional de Buen Vivir; fomentan, fortalecen y potencian las prácticas de la economía popular y solidaria, a través del marco jurídico común para las personas que integran este tipo de economía. Existe el apoyo del gobierno central al desarrollo de las instituciones descentralizadas de todos los niveles (zonal, provincial cantonal y parroquial rural) (Medio alto)

- Grado de reconocimiento social, legitimidad política y credibilidad institucional de la organización frente a su entorno relevante. El grado de apoyo de la población, que habita en cierto territorio a los gobernantes tienen relación directa con el grado de reconocimiento de la legitimidad, credibilidad y contribución al bienestar de todos los actores.

El Gobierno del Cantón Mejía presidido por el Alcalde Dr. Edwin Yáñez Calvache fue elegido democráticamente en las elecciones del año 2009. Anualmente, según la legislación vigente, se realiza la rendición de cuentas de la gestión realizada por la alcaldía. Los informes son de carácter público y están publicados en la página web del Municipio, donde también se puede encontrar la información relacionada con las actividades desarrolladas por el GAD y documentos relevantes. La planificación estratégica fue realizada con el apoyo de una empresa consultora y contó con el involucramiento directo de la Alcaldía, representantes de las parroquias rurales y algunos actores sociales. A pesar de que existe comunicación, esta es unidireccional, ya que no se cuenta con los mecanismos de sondeo de la opinión de los actores sociales del territorio sobre la gestión realizada, la única manera de averiguarlo son las elecciones que están planificadas para el año 2014. Los proyectos que están incluidas dentro de la Planificación de desarrollo del Cantón en su gran mayoría se refieren al fortalecimiento de las parroquias que ya cuentan con cierta infraestructura productiva, dejando a las parroquias más necesitadas para promover el empleo, con la cantidad mínima de inversión. (Bajo)

- Grado de satisfacción de los actores sociales del entorno relevante. El grado de satisfacción de los actores sociales depende directamente de la gestión realizada por la institución en el afán de atender los requerimientos específicos de la población. El grado de pertinencia de los aportes de la organización al desarrollo y bienestar de la población demuestra el nivel de satisfacción con la gestión de la organización.

El GAD del Cantón no cuenta con la encuesta u otro amplio mecanismo objetivo de sondeo de la opinión de los actores sociales sobre la gestión realizada. Dentro del gobierno, como regulación legal nacional existente, se cuenta con la participación de varios miembros de la comunidad que es una fuente de información subjetiva sobre el nivel de satisfacción de la población cantonal. (Bajo)

- Grado de pertinencia entre los aportes de la organización y los requerimientos de su entorno relevante. El grado de pertinencia depende del nivel de sincronía entre las necesidades que tienen los ciudadanos en la infraestructura, servicios y atención social y los requerimientos identificados y plasmados en la planificación con su posterior ejecución por el GAD para cubrirlos.

El Plan de Desarrollo del Cantón se basó en el diagnóstico, que identificó los requerimientos específicos de cada parroquia. Este trabajo fue realizado por una empresa consultora con el amplio apoyo de la Alcaldía y participación de los dirigentes cantonales. Este mecanismo permite planificar la ejecución de las acciones según las necesidades identificadas. Los planes operativos tienen designados los recursos correspondientes a los proyectos diseñados para cubrir los requerimientos identificados, sin embargo en el año 2011 la mayor parte de los recursos se ejecutó en los proyectos de la parroquia de la cabecera cantonal Machachi - 25% del presupuesto, y al desarrollo cantonal, que son proyectos designados al fortalecimiento institucional del Cantón 37%. Los restantes 38% del presupuesto están distribuidos entre siete parroquias con el promedio de 6%. La parroquia con la mayor densidad poblacional de Cantón El Cutuglagua recibe apenas el 8% de la asignación presupuestaria. Esto indica, que existe posibilidad de disminución de la satisfacción con la gestión realizada por parte de la población que

no habita en la cabecera cantonal, que es aproximadamente 66% de todos los habitantes de este territorio. (Bajo)

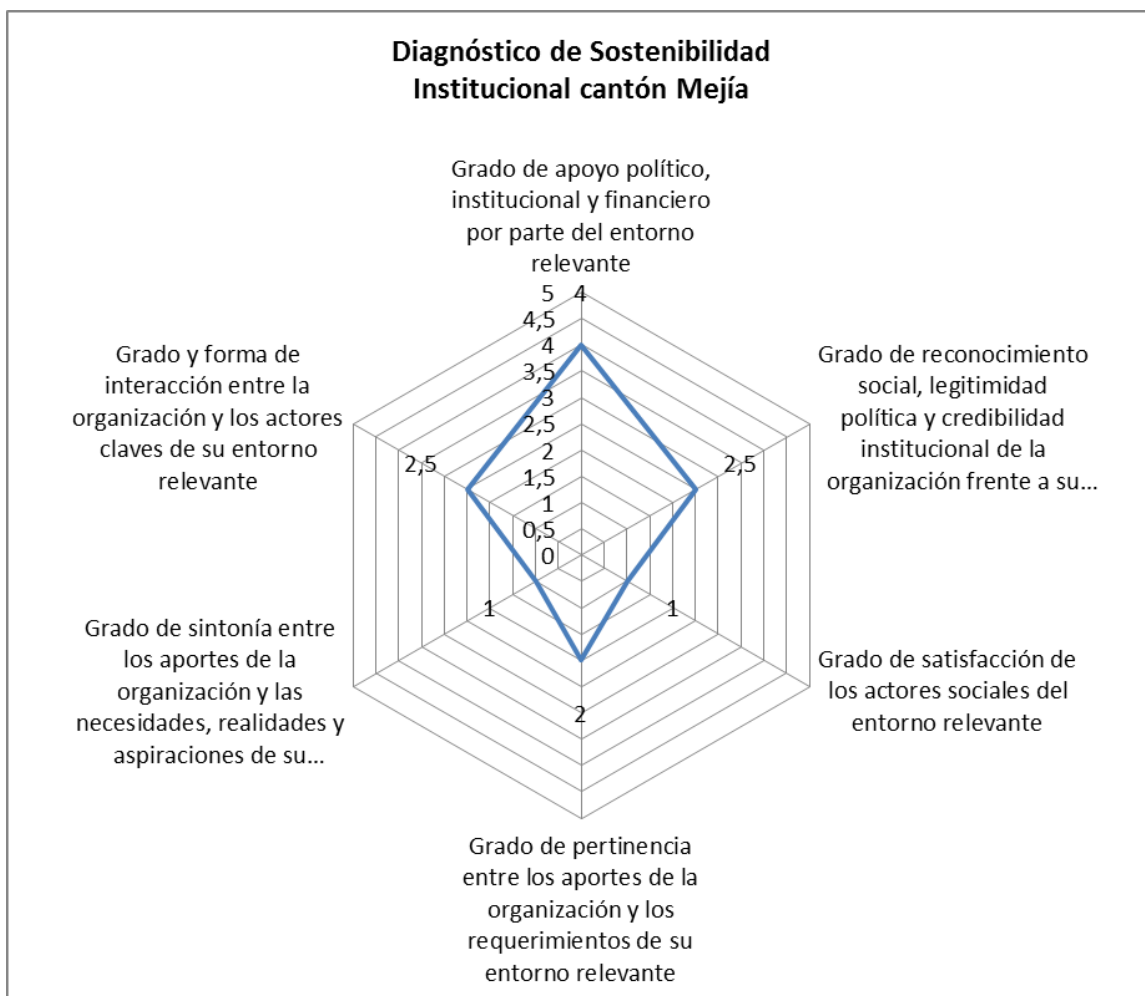
- Grado de sintonía entre los aportes de la organización y las necesidades, realidades y aspiraciones de su entorno relevante. Comprender y atender adecuadamente las realidades, necesidades y anhelos de la población y actores sociales es la clave para el desarrollo. El conocimiento de las necesidades es imposible sin una interacción permanente entre la institución y los diferentes actores de la sociedad. Cuando más alto es el grado de interacción, de entendimiento y de sensibilidad de la organización hacia las necesidades del entorno, más alto es el grado de sintonía entre las actividades de la institución y las aspiraciones del entorno.

La Planificación y su ejecución demuestran que existe una sintonía entre el quehacer de gobierno y las necesidades de la población. Sin embargo, la priorización de la ejecución de las obras no está de acuerdo a la distribución poblacional en el territorio, se da mayor prioridad al desarrollo de la cabecera cantonal. (Medio bajo)

- Grado y forma de interacción entre la organización y los actores claves de su entorno relevante.

La municipalidad organiza los eventos de comunicación sobre las actividades realizadas y la comunidad. Estos eventos son comunicados permanentemente a través de la revista, periódico mensual de distribución gratuita y página web del gobierno. Sin embargo, es la comunicación unidireccional. Es importante fortalecer la relación comunicativa entre el GAD y diferentes actores de la sociedad a través de varias estrategias y mejores prácticas de otros gobiernos locales (*e-government*, comunicación directa de los varios directivos municipales con la ciudadanía, a través de las reuniones abiertas) (Bajo)

Gráfico No. 17: Diagnóstico de sostenibilidad institucional en el GAD del Cantón Mejía



Fuente: Diferentes documentos del GAD Cantón Mejía

Elaborado por: Irina Verkovich

En el breve diagnóstico realizado, se puede observar, que se da un fuerte impulso al desarrollo de las competencias municipales desde “arriba” (regulación legal nacional, aportes de designación presupuestaria al desarrollo de los territorios). Sin embargo, el gobierno municipal debe fortalecer la relación con las bases sociales, vigorizar la comunicación y mantener el diálogo permanente con los diferentes actores sociales y mejorar la designación de los recursos para la ejecución de los proyectos de cada parroquia en forma relativamente equitativa.

Existe la relación tipo causa efecto entre los factores analizados lo que permite lograr como resultado el alto grado de sostenibilidad institucional: cuando más alto es el grado de relación entre la organización (GAD) y los actores sociales claves de su territorio, más alto será el grado de sintonía entre las actividades de la institución y las aspiraciones del

entorno, lo que llevará mayor grado de relevancia y pertinencia entre los aportes de la organización y los requerimientos de los actores de su territorio; la satisfacción de la población con la gestión realizada por el GAD crecerá; lo que demostrará el grado elevado de credibilidad, legitimidad y reconocimiento por parte de la comunidad y entorno relevante; lo que proporcionará mayor grado de apoyo político, institucional y financiero. El conjunto de estos factores, que interactúan permanentemente, aportan (o quitan) sostenibilidad institucional a dicha organización.

La sostenibilidad de una organización de desarrollo nunca es un proceso logrado y estable, es influida por el contexto cambiante y la existencia de la organización está condicionada por la vigencia de su contribución al bienestar de la población. Por lo que el gran reto del GAD es comprender la sostenibilidad de su institución como un proceso en permanente cambio, que debe ser vigorizado constantemente, a través de la innovación de forma negociada con los actores claves de su entorno, reafirmando constantemente el reconocimiento social, político, institucional y financiero. Si no existe la renovación constante, la gestión permanente de la innovación institucional, el entorno dejará de reconocer la organización y no le proporcionará el apoyo requerido para su existencia.

La gestión de la organización de desarrollo requiere de un sistema de seguimiento permanente, que permita monitorear la situación de los factores críticos del entorno externo que afectan la sintonía entre los aportes de la organización y las necesidades, realidades y aspiraciones de su entorno relevante. El entorno externo y la organización se encuentran en un permanente cambio interdependiente. Así como la organización requiere que los actores externos la reconozcan como parte de su entorno, de igual manera los actores pueden o no reconocer la organización con parte del entorno suyo. La organización puede influenciar a los procesos sociales que se desarrollan en el territorio de su influencia y a la vez el entorno define y transforma a la organización. Por lo que, es tan importante como construir la sostenibilidad institucional es mantenerla a lo largo de tiempo a través monitoreo e interpretación de los factores críticos externos y de la innovación constante institucional.

3 PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN MEJÍA

Toda organización tiene una dimensión institucional y otra organizacional. La dimensión institucional comprende una serie de reglas, políticas, interrelaciones humanas que regulan y moldean los comportamientos dentro de la organización. La dimensión organizacional es la estructura o arquitectura de la institución, que incluye la distribución de la infraestructura, de los recursos financieros y materiales, donde un conjunto de personas desarrollan sus actividades organizados en una estructura funcional. Dentro de un escenario de constantes cambios externos significativos la organización debe adaptarse a estos nuevos escenarios a través la transformación de los modelos mentales individuales y modificación en los marcos institucionales, donde se desarrollan sus actividades las personas. Estas dos reformas permiten dar la sostenibilidad a una institución, ya que no es suficiente trazar en el papel los directrices, estrategias y proyectos para el desarrollo de un territorio, es necesario implementarlos y sin cambio de paradigmas mentales individuales es difícil que se pueda lograrlo.

Una organización de desarrollo no existe fuera del contexto social y territorial, y no está creada para satisfacerse a sí mismo o hacer lo que internamente se propone. Como respuesta para su propio desarrollo, la sociedad crea las organizaciones, las financia y también puede cambiarlas o inclusive extinguirlas. Existe una relación recíproca entre las organizaciones y los requerimientos sociales que las han creado, es un compromiso mutuo.

Los actores sociales e institucionales interactúan en el territorio formando redes vivas, que a nivel productivo se denominan “clusters”. Esta interacción constante permite lograr la generación del bienestar a través del fomento del potencial productivo. Para promover el desarrollo es importante que las políticas y acciones hacia el territorio local tengan el enfoque territorial integral, donde los programas y proyectos dirigidos a la solución de diferentes problemas como salud, educación, vivienda, vialidad estén coordinados e integrados. El enfoque territorial pretende superar las dificultades a través del fomento de

integración y participación activa de los diferentes actores locales. Se busca crear un entorno cultural adecuado, donde las estrategias y alianzas son definidas por los propios actores locales, mediante la aplicación de instrumentos participativos de gestión, ejecución y acción social. Se busca el alineamiento de los planes, ordenanzas, proyectos, los sistemas de información con las necesidades reales de la población, procurando que las acciones de los actores locales estén dirigidos para el cumplimiento de los objetivos comunes.

Según Rosales los gobiernos locales que tienen un “buen gobierno local” poseen las siguientes características (Rosales, 2004):

1. Autoridades locales electas dotadas de legitimidad y autonomía.
2. Alcaldes y directivos municipales que gestionan con efectividad.
3. Equipos de trabajo profesionales y desarrollo del talento humano municipal.
4. Coordinación efectiva con otros niveles e instituciones del sector público.
5. Alianzas con el sector privado y no gubernamental para proveer servicios.
6. Asociativismo municipal gremial y cooperación intermunicipal de servicios.
7. Planificación estratégica y participativa del desarrollo local.
8. Participación de la sociedad civil en la gestión de los servicios locales.
9. Involucramiento ciudadano en un marco de confianza y cultura cívica.
10. Probidad y transparencia de la gestión y rendición de cuentas a la comunidad.

Se puede destacar, que un gobierno local debe ser legítimo, tener la comunicación fluida a diferentes niveles, fomentar la participación de la sociedad civil en la gestión del territorio, poseer transparencia y rendición de cuentas a la comunidad.

En el Capítulo 2, se realizó el diagnóstico de la situación actual del contexto del Cantón Mejía, de su sistema de planificación y configuración organizativa, tomando en consideración los cambios en el marco regulatorio del país. Adicionalmente, realizó un análisis de la sostenibilidad institucional del GAD de Cantón Mejía, a través de la metodología propuesta por el grupo de investigadores del proyecto “Nuevo Paradigma”, Entre los principales hallazgos, que requieren las acciones de mejoramiento, se pueden indicar los siguientes:

Unas de las grandes metas del Cantón es la reducción del 5% del desempleo y 10% del subempleo, a través del fortalecimiento del sistema productivo en el sector agroindustrial y turismo, acorde a la especialización territorial propuesta en el PNBV 2013-2017. Al realizar el análisis de la planificación de desarrollo territorial del Cantón se puede observar que existe un desequilibrio en lo que se refiere a los proyectos y dotación de los recursos para su ejecución, favoreciendo las parroquias Machachi y Aloag con el mayor índice actual de oferta de empleo. Sin embargo, las parroquias como Cutuglahua, Uyumbicho, El Chaupi, Aloasi, Tambillo y Tandapi que tienen actualmente el mayor desequilibrio en la oferta del empleo y, según el análisis prospectivo, el alto índice de crecimiento de asentamientos humanos en la próxima década, poseen una presencia muy baja en proyectos de desarrollo económico y socio – cultural considerados en el Plan de Desarrollo del Cantón.

El Cantón Mejía, según la planificación nacional, tiene una posición geográfica privilegiada dentro del eje de desarrollo de la Región 2. Su cabecera cantonal Machachi se ubica en la vía de conexión de la metrópoli Quito hacia el sur, gracias a la ampliación y mejoramiento de las vías terrestres que conducen a otros centros de desarrollo ubicados en el sur del país y modernización del aeropuerto de Latacunga. El territorio cuenta con la vía del primer orden que conecta Quito con las grandes ciudades al sur del país. El gobierno local debe fortalecer la red de comunicación vial en cada parroquia del cantón del segundo y tercer orden en estrecha colaboración con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El desarrollo de la infraestructura vial es uno de los factores decisivos para el desarrollo productivo de un territorio. Según el Plan de Desarrollo del Cantón Mejía se prevea la ejecución del plan vial solamente de la parroquia de Machachi. No están especificados los planes viales para el desarrollo de otras parroquias del cantón, lo que crea el desequilibrio en desarrollo del territorio cantonal.

Se requiere dar una atención especial al fortalecimiento del micro empresariado del cantón, a través de la capacitación profesionalizante, creación del semillero de micro emprendimientos agro productivos con enfoque del género, desarrollo de la cadenas productivas, dando el énfasis a las industrias que ya existen tradicionalmente en el Cantón como agropecuarias, metalmecánica, madera, elementos elaborados, servicios de transporte y turismo. Según el COOTAD esta competencia debe ser compartida entre el Ministerio

de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, el Gobierno Provincial de Pichincha, MIPRO y Gobierno local, sin embargo, no se evidencia el grado de colaboración necesario para que los proyectos de fomento productivo se implementen con eficiencia en el territorio del cantón.

Como líneas de acción estratégicas están previstos el fortalecimiento de los microempresas a través las alianzas con las grandes empresas ya existentes y los posibles asentamientos industriales provenientes del Distrito Metropolitano de Quito. Se elaboró el proyecto para el diseño y construcción del parque industrial y para estos fines se prevea la construcción de los centros de acopio y comercialización de los productos agrícolas, cárnicos y agroindustriales en diferentes parroquias del cantón. Una de las estrategias que se podría emplear es el fomento de negocios inclusivos de pequeños productores o transferencia tecnológica de las grandes empresas a PIMES. Se requiere que estas acciones tengan una estructura, a través de los proyectos dentro del Plan del Desarrollo del Cantón.

El segundo eje productivo del cantón son las actividades turísticas. Están previstas una serie de actividades relacionadas con el apoyo a la promoción de los destinos ya existentes y diseño de los nuevos. Sin embargo, según la información proporcionada por MINTUR, los servicios turísticos ofrecidos en este territorio son de baja calidad, por consiguiente, se requiere fortalecer la relación entre el GAD, Gobierno Central y micro empresarios del campo de turismo para la dotación de la infraestructura necesaria para el desarrollo y fortalecimiento de este sector, la capacitación de los empresarios, sus colaboradores y población en general en temas de atención al turista. Como líneas de acción que podrían fortalecer esta actividad productiva, se debe buscar las alianzas con las operadoras turísticas nacionales e internacionales y la transferencia de tecnología y la capacitación específica, para mejoramiento de la calidad del servicio; se requiere la dotación con la infraestructura vial, que permite el acceso a los atractivos naturales e instalaciones del servicio hotelero.

En campo de desarrollo socio cultural el cantón tiene grandes metas. El logro de estas metas depende en gran parte de la relación colaborativa entre el Gobierno Central y el GAD. Es importante que la planificación y la ejecución de los proyectos estén alineadas con el Plan de Desarrollo Nacional. Por ejemplo, en el campo de la educación de post

bachillerato, debido al tamaño de la cabecera cantonal, dentro de PNBV se propone que se implementen los centros de profesionalización tecnológica. Esto implica que los proyectos emprendidos por el GAD deben focalizarse hacia las propuestas de profesionalización y no formación superior y extensión universitaria, como lo propone su plan de desarrollo.

El tema de seguridad ciudadana dentro de la planificación cantonal refiere a las acciones dirigidas a la prevención de la violencia intrafamiliar y control de funcionamiento en sitios de diversión y tolerancia, proporcionando una solución aislada a este problema. Sin embargo, este tema es de solución sistémica y requiere de elaboración del Plan de Seguridad y Convivencia que se debe ejecutarse a través de la acción conjunta con la Policía Nacional, GAD y en estrecha colaboración de ciudadanía, a través de realización de los estudios permanentes que diagnostiquen las zonas de inseguridad del cantón, conformación y gestión del Consejo de Seguridad, capacitación de los líderes comunitarios para prevención de violencia y delincuencia, gestión del sistema de información de violencia y delincuencia, gestión de la jefatura de la seguridad ciudadana, entre otros. Se requiere, que el Gobierno autónomo Descentralizado de Cantón Mejía asuma esta competencia.

El Modelo de gestión propuesto integra los tres elementos que tiene relación interdependiente y sistémica. Se basa en la estructura organizacional que incluye los campos de acción establecidos en el marco legal ecuatoriano necesarios para la administración de una institución que ofrece los servicios públicos. Como eje transversal se considera la participación activa de los actores sociales locales y nacionales. Para facilitar y viabilizar la participación ciudadana en los procesos de gestión, ofrecer mayor transparencia, facilitar la gestión y mejorar los servicios ofrecidos a la ciudadanía, se incorpora como herramienta de apoyo la tecnología, a través del concepto de gobierno electrónico o más conocido como *e- government*.

Gráfico No. 18: Modelo de Fortalecimiento de la Gestión del GAD



Elaborado por: Irina Verkovich

En los capítulos que siguen se tratarán los elementos de este modelo.

La estructura organizacional se diseñó según la metodología de gestión por procesos, orientada a proporcionar diferentes regulaciones, servicios y bienes públicos en forma eficiente y eficaz a los diferentes actores sociales.

La participación ciudadana es considerada como el eje transversal del sistema y también como parte de la estructura organizacional, a través de los procesos y actividades incluidos en el Sistema de Gestión del municipio. Se basa en el marco legal ecuatoriano y se apoya en el uso de la tecnología para una comunicación efectiva.

El Gobierno electrónico cumple diferentes funciones: apoya el desempeño adecuado del Sistema de Gestión, proporciona las herramientas para la comunicación eficiente del gobierno local con los diferentes actores sociales, promueve la participación ciudadana en los procesos de gestión del gobierno y facilita la entrega de los servicios que ofrece el municipio a la sociedad.

3.1 Diseño Institucional

Desde el año 2009 en el Ecuador se está implementando el modelo de desarrollo social sostenible o “La revolución ciudadana”, que cuenta con un amplio marco legal coherente con los principios establecidos en la Constitución aprobada por la Asamblea en el 2009 y el Plan de Desarrollo a mediano y largo plazo desarrollado por el SENPLADES. El cambio del modelo de desarrollo requiere también la renovación en la estructura de todas las organizaciones de desarrollo del país.

La estructura de una organización de desarrollo, en el caso de estudio GAD cantonal, depende del modelo de desarrollo prevaleciente en el entorno. No se puede lograr el desarrollo sostenible sin nuevas organizaciones, las que promuevan el desarrollo sostenible. Las organizaciones son responsables por la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos. Si las organizaciones presentan el desempeño errático, inconsistente con la propuesta de desarrollo, las políticas, programas y proyectos serán implementados de forma inconsistente y no generaran los resultados previstos. Por lo que el proceso de desarrollo de un país depende en gran parte del desempeño coordinado y sostenible del conjunto de instituciones de varios niveles.

El tema de estudio del presente trabajo se concentra en el desempeño del gobierno autónomo descentralizado cantonal, sin embargo su desempeño depende del grado de coordinación y sincronización de acciones desde “arriba” gobierno central, regional, provincial y desde “abajo” las juntas parroquiales y organizaciones sociales de base. Por otro lado, el GAD cantonal tiene que fortalecerse desde adentro. El fortalecimiento de la sostenibilidad institucional del gobierno cantonal son los ejes transversales del diseño organización propuesto.

La estructura de un GAD que esté en capacidad de llevar a cabo las estrategias y proyectos diseñados en su plan de desarrollo está basada en una visión de escenarios futuros y conocimiento de su entorno externo e interno. La *participación representativa* es la clave de su gestión. Los directores deben enfocar su esfuerzo en promover la construcción de equipos y el trabajo en equipos debe ser considerado como el proceso aprendizaje, innovación, generación de conocimiento organizacional. La definición de las políticas y

prioridades de solución de problemas se debe desarrollar a través de la amplia participación y en los espacios institucionalizados por la organización. Los resultados de los eventos donde estuvieron los participantes deben ser comunicados oportunamente con la posibilidad de retroalimentación de los mismos. La sostenibilidad del gobierno local depende en la gran medida de la eficiencia y eficacia de los procesos participativos internos y externos.

La estructura organizacional debe facilitar la articulación de los actores sociales, de los factores y de acciones para el logro de los objetivos propuestos, por lo que se requiere de una estructura simple y flexible. Los procesos organizacionales no deben ser complejos, ya que los cambios constantes del entorno cambian las estrategias a implementar (flexibilidad de la planificación) y por consiguiente se deben cambiar los procesos que dan la forma a la estructura organizacional del municipio. La clave es lograr la relación dinámica y fluida entre la planificación y su implementación, lo que aumenta las posibilidades de éxito de ejecución de las políticas de desarrollo.

El modelo institucional de gestión debe incluir los espacios de reflexión, de toma de decisiones y ejecución de los mismos. La gestión es comprendida como el trabajo en equipo para logro de los objetivos comunes propuestos (gestión de los fines) y, no como se lo vio tradicionalmente, la administración de medios (recursos). La gestión debe tener un alto grado de participación de diferentes actores. Es importante destacar que la cuestión de la sostenibilidad institucional es ética, política y de autoaprendizaje constante, antes de ser técnica, administrativa y financiera.

3.1.1 Estructura Organizacional del GAD Cantonal

La estructura organizacional, que se propone en el presente trabajo para el GAD municipal es la estructura por procesos. En el año 2012 el grupo consultor que apoyo al municipio en elaboración del Plan de Desarrollo del Cantón presentó la propuesta de la estructura orgánica nueva que requiere el GAD municipal para gestionar la ejecución del Plan. Esta estructura no difiere mucho de la estructura ya existente y se añadió una serie de dependencias funcionales como la Asesoría, Concejo de planificación cantonal, Concejo o Asamblea de ciudadano, Comité Consultivo del Plan, Comité de Seguimiento, evaluación

y Control y una unidad directiva Proyectos y Cooperación internacional. (Ver gráfico No. 2). Al añadir estas unidades administrativas a la estructura ya existente no se garantiza que estas nuevas unidades no dupliquen las funciones que ya son asumidas por otras unidades existentes y el cumplimiento de nuevas funciones según las nuevas competencias. El COOTAD establece que los GAD municipales deben asumir varias competencias que antes del año 2009 fueron asumidos en diferente grado por el gobierno central, provincial o simplemente no existían. La solución que encontraron los municipios es añadir, sin mayor racionalización, nuevas unidades y de esta manera en muchas ocasiones se duplicarían las funciones entre las unidades existentes y recién creadas, lo que conduce a la ineficiencia de la gestión y aumento de burocracia del gobierno local. Traducido en términos monetarios esto significa la alta carga en el limitado presupuesto administrativo del municipio.

La metodología parte de la identificación de los actores sociales externos, diagnóstico de sus necesidades, del diseño del Plan de desarrollo del territorio, son los insumos necesarios para saber que debe hacer la organización. Dependiendo del propósito especificado en el Plan de Desarrollo y apoyado en las políticas nacionales, se diseña la estructura interna de la institución, de esta manera se logra el enfoque sostenible y estratégico de la gestión del GAD.

El propósito de la metodología de gestión organizacional por procesos es el aseguramiento de que todas las actividades que se desarrollen en una organización estén coordinadas para lograr el mejoramiento y la efectividad de su quehacer, dirigida a la satisfacción de todas las partes interesadas: actores internos y relevantes actores sociales externos.

El diseño organizacional por procesos permite racionalizar los recursos, ya que evita la duplicidad de las actividades. La lógica del diseño de la estructura es orientada a productos y resultados. Las preguntas claves son: ¿por qué se debe realizar las actividades?, ¿qué se debe obtener como resultado de estas actividades?, ¿cuáles son las características de eficacia que deben tener estos resultados?, ¿quiénes son responsables de obtener los resultados deseados? La lógica administrativa cambia, es más importante *¿por qué?*, que *¿cómo?*

La metodología utilizada estructura la organización en procesos de diferente jerarquía. Los Procesos Estratégicos o de Gestión son responsables de la gestión de toda la organización y son procesos transversales, que proporcionan información para la toma de decisiones. Estos procesos coordinan los esfuerzos institucionales de forma estratégica y dependen de los cambios constantes del entorno externo e interno, y, adicionalmente, procuran la comunicación constante con los diferentes actores claves no solamente del territorio del municipio, sino también a nivel nacional e internacional. Procesos estratégicos concentran las actividades y resultados de estas actividades relacionadas con gestión global estratégica del GAD y alimentan con la información el resto de los procesos del Sistema de Gestión.

El siguiente grupo de procesos son Procesos de Cadena de Valor u Operativos. Estos procesos son el corazón de la organización, son la razón de existir de la misma. El resultado de las actividades que se desarrollan en este conjunto de procesos es por qué existe la organización, el GAD. Los productos están vinculados con las competencias que asumió o debe asumir el municipio y están relacionados directamente con los actores sociales externos, que pueden evaluar la gestión realizada por la institución según la calidad de servicios ofrecidos por ella. El grado de satisfacción de los agentes externos con la gestión realizada por el GAD está relacionado directamente con el desempeño de estos procesos. La gestión eficiente y eficaz de los procesos de Cadena de Valor permite lograr la sostenibilidad institucional del municipio.

El tercer grupo de procesos son los procesos de Apoyo. Aquí se agrupan las actividades que permiten el funcionamiento adecuado de los procesos estratégicos y operativos, como gestión administrativa, financiera, gestión de talento humano y gestión de la tecnología. Estos procesos gestionan los recursos de la municipalidad y deben ser lo más simples posible, optimizando al máximo la designación de los recursos financieros y físicos para su gestión. Lastimosamente, en las organizaciones ineficientes esta área de procesos absorbe la mayoría de los recursos financieros de la organización, privando de la designación de recursos al área de prioridad que son los procesos de cadena de valor u operativos.

La presentación gráfica de los procesos se realiza a través de la herramienta Mapa de procesos. Esta herramienta identifica los procesos y los jerarquiza según lo expuesto anteriormente. La ventaja de esta presentación es proporcionar la visión general de la

organización, identificar las áreas de atención prioritaria, dimensionar el trabajo que se debe realizar posteriormente al levantar los procesos al detalle, identificando las actividades, responsables, indicadores, es decir los procesos. Toda esta información es necesaria para el diseño posterior de la estructura orgánica funcional de la organización.

La metodología de gestión por procesos permite enlazar la visión estratégica con la acción, con el trabajo día a día de la organización; designar las funciones a los colaboradores y medir el desempeño de ellos según los resultados esperados. Es una metodología que une la planificación, ejecución y control de gestión en forma armónica y eficiente.

3.1.2 Descripción de los procesos del Sistema de Gestión del GAD

El Sistema de gestión por procesos está estructurada en tres áreas Procesos estratégico, Procesos Operativos o de cadena de Valor y Procesos de Apoyo. En la gráfico No. 18 “Mapa de procesos de GAD” se puede apreciar en forma gráfica al Sistema de Gestión del GAD. A continuación, se definen los propósitos generales de los procesos agrupados en áreas Estratégica y Operativa basado en el Estatuto de Gestión Organizacional del GAD municipal del Cantón Mejía.

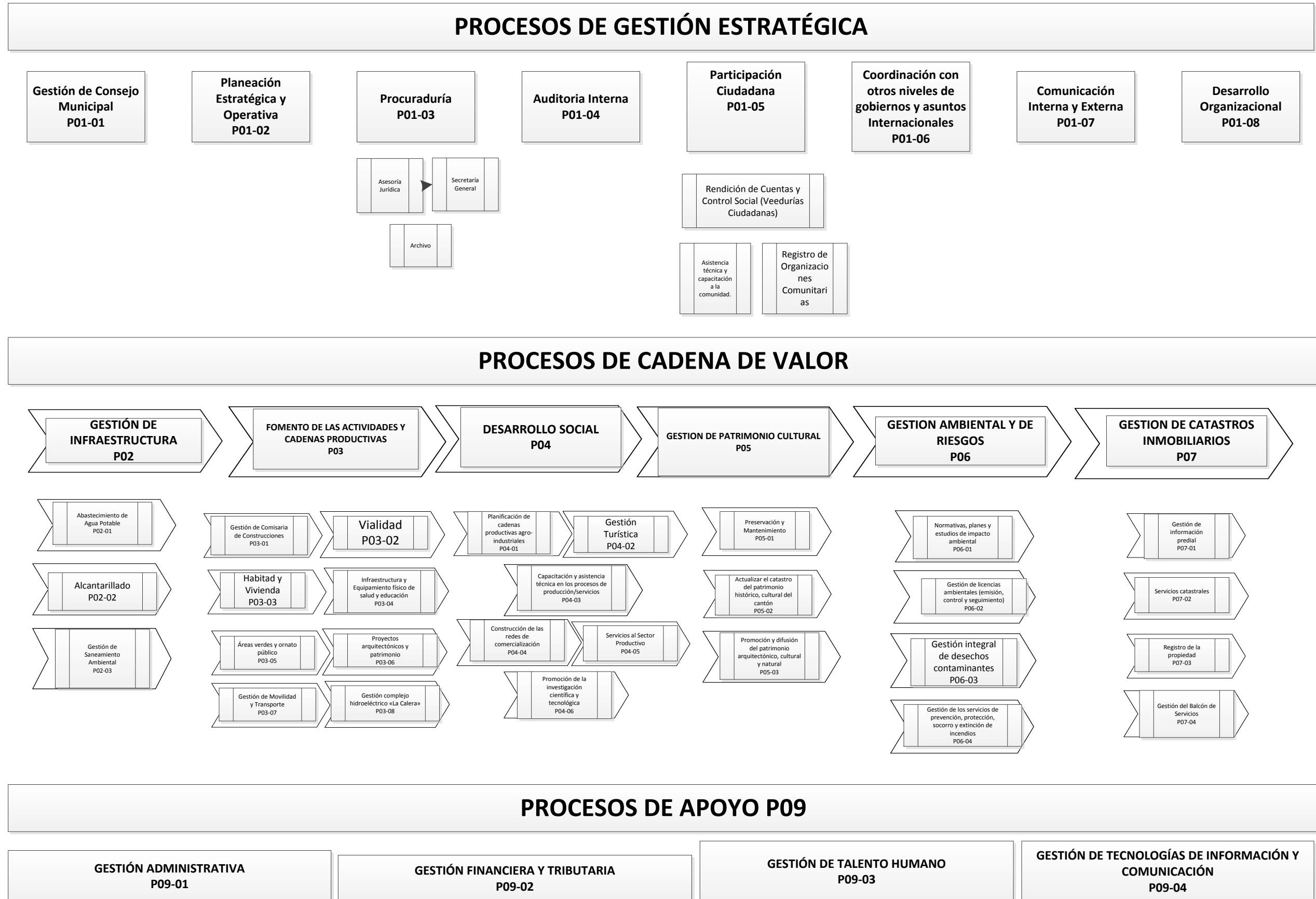
PROCESOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

Gestión de Concejo Municipal: Establecer las acciones para la expedición de las ordenanzas, acuerdos y resoluciones cantonales; la regulación de tributos; la aprobación y control de ejecución de los planes cantonales; la aprobación de presupuestos; la creación de las empresas públicas; la fiscalización de la gestión del alcalde y la conformación de las comisiones permanentes, especiales y técnicas.

Las atribuciones del Concejo Municipal están establecidas en el COOTAD en el artículo 57. El mismo código define las funciones de las comisiones permanentes: Comisión de Mesa, Comisión de Planificación y Presupuesto, Comisión de Igualdad y Género, Comisión de Urbanismo y Obras Públicas, Comisión de Servicios Públicos, Comisión de Expropiaciones y Remates, Comisión de Legislación (COOTAD, 2010)

Planeación Estratégica y Operativa: Establecer acciones y controles necesarios para que el GAD cuente con plan estratégico de desarrollo y planes operativos anuales que guíen su gestión y sirvan de soporte a la definición de las políticas sociales y objetivos de calidad.

Gráfico No. 19: Mapa de procesos



Procuraduría

- Asesoría Jurídica

Establecer las acciones para la asesoría, control y evaluación de la aplicación de procesos y proyectos del GAD en materia jurídica.

- Secretaría General

Atender los requerimientos de los clientes internos y externos a través de la certificación de los actos administrativos y normativos, custodiando la documentación inherente.

- Archivo

Gestionar el Archivo Pasivo y Activo del GAD y realizar los trámites de entrega de copias de documentos a los usuarios

Auditoría Interna: Realizar evaluaciones de Auditoria y recomendaciones necesarias respecto a las actividades de la Municipalidad, para controlar el funcionamiento de los procesos y la administración de los recursos municipales.

Participación ciudadana

- Rendición de cuentas y control social (Veedurías ciudadanas)

Garantizar a los mandantes el acceso a la información sobre la gestión pública y dar a conocer a la ciudadanía los resultados de la gestión del GAD de acuerdo a los requerimientos de la población, a través de la evaluación ciudadana.

- Asistencia técnica y capacitación a la comunidad

Establecer las acciones para la capacitación y asistencia técnica de la comunidad, a través de la planificación, ejecución y evaluación del impacto de las acciones

emprendidas para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno local.

- Registro de Organizaciones Comunitarias

Realizar la actualización permanente de las Organización Comunitarias del territorio.

Coordinación con otros niveles de gobiernos y asuntos Internacionales: Ejecutar las acciones de coordinación de trabajo con los GAD cantonales, juntas parroquiales, organismos provinciales, instituciones del gobierno central y gestionar los convenios internacionales.

Comunicación Interna y Externa: Planificar, dirigir y ejecutar las estrategias de imagen y posicionamiento Institucional, de comunicación directa y mediada con la ciudadanía, a través de la socialización de información clara, veraz y transparente.

Desarrollo Organizacional: Establecer las acciones para planificación y evaluación periódica de los resultados del Sistema de Gestión para asegurar su eficiencia y eficacia, a través de medición de satisfacción de los clientes internos y externos (ciudadanía), mejoramiento continuo, para eliminar las causas raíces de las no conformidades detectadas en el Sistema de Gestión por procesos con el fin de evitar su recurrencia.

PROCESOS DE CADENA DE VALOR

PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Abastecimiento de agua potable: Planificar, desarrollar y ejecutar planes, programas y proyectos de abastecimiento de agua potable, aplicando la normativa legal relacionada a fin de brindar servicio público eficiente a la comunidad.

Alcantarillado: Planificar, desarrollar y ejecutar planes, programas y proyectos de abastecimiento de alcantarillado, aplicando la normativa legal relacionada a fin de brindar servicio público eficiente a la comunidad.

Gestión de saneamiento ambiental

- Comisaría de Salud e Higiene

Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan de seguridad, vigilancia y control en materia de Higiene y Salubridad, a través de reordenamiento de ventas ambulantes, atención de reclamos y denuncias, capacitación en temas de salubridad para comerciantes, realización de operativos de control y vigilancia de ferias, mercados, restaurantes, ventas informales y demás aspectos relacionados con la gestión municipal.

- Camal

Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan anual de control y expendios de cárnicos del Cantón y plan anual de mantenimiento de las instalaciones del camal, cumpliendo las disposiciones legales y médicos de faenamiento.

- Plazas y Mercados

Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan de mantenimiento y mejoramiento continuo de instalaciones y servicios de mercados municipales, gestionar la concesión y control de puestos en los mercados, controlar la calidad de alimentos.

- Cementerios

Gestionar los servicios que prestan los cementerios municipales: inhumación y exhumación de restos mortales, autopsias, gestión de campos santos.

- Terminal Terrestre

Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan de Mantenimiento de las instalaciones y gestionar el funcionamiento del Terminal Terrestre, a través de

catastro de compañías y empresas de transporte público, asignación de puestos de estacionamiento, arrendamiento de locales y gestión de tasas por los servicios brindados.

- Programas de prevención y esterilización de animales callejeros(perros y gatos)

GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Gestión de Comisaría de Construcciones: Planificar y fiscalizar la ejecución de actividades relacionadas con el cumplimiento de leyes y ordenanzas referentes al control de construcciones y tasas por ocupación de suelos, a través de inspecciones para identificar las construcciones realizadas ilegalmente, de decomiso de herramientas de las obras que no tienen permiso de construcción, sanciones por ocupación de vía pública, control de publicidad.

Vialidad: Planificar y ejecutar el Plan de Obras y Mantenimiento Vial, a través de levantamientos topográficos, diseño y trazados viales, catastro de vías del Cantón, explotación de materiales de construcción.

Habitad y vivienda: Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan de Obras Civiles, a través de elaboración y ejecución de cronogramas de distribución de trabajo del personal operativo, de control y supervisión de construcciones en ejecución, coordinación de mantenimiento de maquinaria y vehículos pesados.

Infraestructura y equipamiento físico de salud y educación: Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan equipamiento e infraestructura de instituciones educativas y de salud del Cantón.

Áreas verdes y ornato público: Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan de mantenimiento continuo de áreas verdes, ornato público y espacios recreativos del Cantón.

Proyectos arquitectónicos y patrimonio: Realizar diseños arquitectónicos y estructurales para la ejecución de obras del Cantón Mejía.

Gestión de movilidad y transporte: Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan Integral de Transporte Público Cantonal, a través programas de simulación aplicadas al transporte, estudios estadísticos sobre tránsito y transporte público, otorgación de permisos de ocupación de vías para cooperativas de transporte, coordinación de implementación del flujo vehicular en las diferentes vías del Cantón.

Gestión complejo hidroeléctrico “La Calera”: Planificar, ejecutar y evaluar las acciones para el funcionamiento eficiente y eficaz del complejo hidroeléctrico, a través de planificación y ejecución del plan de mantenimiento de turbinas, mantenimiento de reservorio, bocatoma e instalaciones de la central hidroeléctrica, generación de información sobre la producción y venta de energía eléctrica.

FOMENTO DE LAS ACTIVIDADES Y CADENAS PRODUCTIVAS

Planificación de cadenas productivas agro-industriales: Establecer las actividades para fomento de creación de cadenas agro-industriales, a través de la actualización de censo de las microempresas y unidades de producción agrícola, actualización de mapa zonal de áreas productivas, diseño de programas de desarrollo productivo y seguridad alimentaria cantonal.

Gestión turística: Elaborar y ejecutar el Plan de desarrollo Turístico y fortalecimiento de turismo comunitario cantonal, a través actualización de catastro de atractivos y establecimientos turísticos, adjudicación y renovación de Licencias anuales de funcionamiento de establecimientos turísticos, determinación e implementación de la señalética turística interna del Cantón.

Capacitación y asistencia técnica en los procesos de producción/servicios: Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan de capacitación y asistencia técnica en temas de producción, servicios y emprendimiento para las microempresas y unidades productivas comunitarias de las cadenas agro- industrial y turístico- hoteleros.

Construcción de las redes de comercialización: Planificar y establecer canales de comercialización y distribución de productos agro-industriales, a través de la planificación

y realización de programas, ferias y eventos de promoción de productos agro-industriales del Cantón, planificación y promoción de centros de acopio comunales y mercados locales.

Servicios al sector productivo: Proporcionar los servicios que fomenten la eficiencia del sector productivo y de servicios de Cantón, a través de generación de información sobre las oportunidades de negocios y los precios de los productos, gestión de la bolsa de empleo, facilitación de contacto entre los productores y consumidores finales.

Promoción de la investigación científica y tecnológica: Promocionar la investigación científica y tecnología a través de la planificación y ejecución de los eventos para determinación de las necesidades de solución de problemas, presentación de los trabajos de investigación de las unidades educativas y de emprendimiento.

DESARROLLO SOCIAL

Gestión de programas Inclusión social: Planificar, ejecutar y evaluar Plan de Gestión Social dirigido a grupos vulnerables del Cantón, a través de actualización del censo de los grupos vulnerables, atención y seguimiento continuo a los casos tratados, generación de estadísticas sobre los casos tratados, visitas domiciliarias e inspecciones realizadas y gestión del archivo de expedientes individuales.

Protección integral de la niñez y adolescencia: Realizar las acciones que fomenten la aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia en la parte urbana, rural y en las comunidades, a través de la socialización de los derechos y responsabilidades de los niños, adolescentes y personas que están al cuidado de los mismos, realizar y actualizar permanentemente el censo de este grupo vulnerable, elaborar los proyectos que promuevan la aplicación de los derechos a la vida, educación, salud, alimentación, identidad y protección, efectuar las visitas y dar asistencia.

Educación: Planificar, ejecutar y evaluar el Plan y convenios de gestión y coordinación interinstitucional con organismos educacionales, realizar y actualizar el inventario sobre la infraestructura y equipamiento de instituciones educativas del Cantón, gestionar las bibliotecas municipales.

Cultura, deporte y recreación: Planificar, ejecutar y evaluar el Plan de eventos culturales y programas de fomento deportivo y de rescate de juegos tradicionales, a través registro y actualización de instituciones y organizaciones culturales, registro de instalaciones y sitios de patrimonio cultural, de elaboración de cronogramas mensuales de actividades culturales y deportivas, organización de los eventos, mantenimiento de las escuelas deportivas, realización de inspecciones de Escenarios Deportivos, para su utilización y canalización del mantenimiento respectivo, gestión de los programas vacacionales, elaboración de los informes sobre actividades realizadas.

Seguridad ciudadana: Planificar, ejecutar y evaluar el Plan de seguridad y convivencia, a través de la realización conjunta con la Policía nacional las acciones preventivas y planificadoras de la seguridad, realización de estudios que diagnostiquen las zonas de inseguridad del Cantón, gestión del Consejo de seguridad, capacitación de los líderes comunitarios para prevención de violencia y delincuencia, gestión del sistema de información de violencia y delincuencia, gestión de la jefatura de la seguridad ciudadana. (No se asumió esta competencia) (Acero, 2006)

GESTIÓN DE PATRIMONIO CULTURAL

Preservación y mantenimiento: Actualizar el catastro del patrimonio histórico, cultural del Cantón, elaborar los estudios y proyectos arquitectónicos, estructurales de preservación del patrimonio, realizar las inspecciones relativas al mantenimiento de edificaciones consideradas Patrimonio Histórico protegido, gestionar la incorporación de bienes que pasen a ser parte del patrimonio Municipal.

Promoción y difusión del patrimonio arquitectónico, cultural y natural: Realizar la promoción turística del Cantón en el ámbito nacional e internacional, actualizar y socializar la Guía especializada de turismo, actualizar la página web referente a atractivos turísticos y servicios relacionados; realizar las actividades que fomenten una cultura turística en la comunidad.

GESTIÓN AMBIENTAL Y DE RIESGOS

Gestión de Control Ambiental: Realizar los estudios sobre el impacto ambiental en el Cantón, elaborar y mantener actualizado el catastro de fuentes contaminantes del Cantón; elaborar normas y reglamentos de conformidad con las disposiciones del Código de Salud y lo previsto en el COOTAD; elaborar el plan anual de Control Ambiental y de capacitación en temas ambientales; elaborar programas de concienciación en la protección y prevención de la salud de la población del Cantón, actualizar y diseñar manuales para el manejo de desastres naturales y prevención de riesgos; gestionar los convenios interinstitucionales de control ambiental.

Gestión de licencias ambientales (emisión, control y seguimiento): Realizar la gestión en el otorgamiento de las fichas y licencias ambientales, ejecutar las inspecciones técnicas de seguimiento y control. Realizar muestreos de efluentes y emisiones de industrias, florícolas, servicios, efectuar auditorías ambientales y determinar infracciones; generar las estadísticas.

Gestión integral de desechos contaminantes: Planificar, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Plan de recolección, tratamiento de basura, limpieza de calles y espacios públicos y capacitación en el manejo de desechos contaminantes para la ciudadanía e instituciones educativas, dando el cumplimiento a la Ordenanza de Desechos Sólidos del Cantón Mejía.

Gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios: Realizar estudios de riesgo y mantener actualizadas las mapas de sitios de riesgos y zonas de seguridad; gestionar las acciones de prevención y protección, realizar las actividades para extinción de incendios, coordinar las acciones requeridas para la reducción de riesgos, manejo de emergencias y desastres Cantonales.

Se sugiere que los procesos de apoyo tengan la macro estructura según lo que se presenta.

PROCESOS DE APOYO

GESTIÓN ADMINISTRATIVA: Mantenimiento de instalaciones municipales, Pago de servicios básicos, Bodega, Gestión de utilización de vehículos institucionales.

GESTIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Nomina.

GESTIÓN DE TALENTO HUMANO: Selección y contratación, Evaluación de desempeño, Capacitación y desarrollo, Seguridad y salud ocupacional

GESTIÓN DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

3.2 Gobierno Electrónico (e- Government)

La propuesta de la presente investigación incluye el *e-government* como el componente que da soporte a las actividades relacionadas con la gestión interna del GAD (procesos) y facilita la interacción con el entorno (participación ciudadana).

El Gobierno Electrónico se refiere al uso de las tecnologías en la gestión de un nivel gobierno, podría ser el Estado o GAD, con el fin de mejorar los servicios o productos que se entregan por parte de las instituciones del gobierno a los ciudadanos, empresas, de la institución pública a otra y dentro de la misma organización gubernamental. Implementación de las tecnologías en la gestión gubernamental hace más eficiente la administración interna (disminución de tiempos y costos) y coordinación externa de las organizaciones públicas; promueve la transparencia, rendición de cuentas y disminución de los niveles de corrupción; facilita la toma de decisiones aumentando la calidad de las políticas públicas; se facilita el compartir de las diferentes bases de datos por distintas instituciones públicas; se coordinan de la mejor manera, a través de los procesos y procedimientos mejorados, las acciones internas de la institución; se estandarizan las acciones y se puede lograr la estandarización de los servicios provenientes de diferentes instituciones gubernamentales. Adicionalmente, se obtiene varios beneficios para los ciudadanos y empresas, como:

- Se mejora la calidad de servicios e información ofrecida a los ciudadanos o empresas: menor tiempo del trámite, veracidad de la información entregada, facilidad de obtención del servicio (Ventanilla única on-line).

- Los costos de servicios disminuyen sustancialmente, ahorro en tiempo y dinero.
- Comodidad del servicio, se ahorra en el desplazamiento, incomodidad de la espera.
- Acceso a los subsidios.
- Se facilita la participación ciudadana; se permite la construcción colectiva de los Planes y Programas de interés público.
- Se incrementa la transparencia en la gestión, lo que posibilita la rendición de cuentas más objetivo, a base de los datos y hechos, por consiguiente disminuye la corrupción.
- Con la aplicación debida de las seguridades informáticas, la información privada de los ciudadanos o empresas cuenta con el mayor grado de seguridad.
- Se puede proporcionar la información de interés de la colectividad.
- Acceso a la educación.
- Bolsa de empleo.
- Estimula el desarrollo local y fortalece la democracia.

Para obtener los resultados y beneficios previstos, la implementación del Gobierno electrónico se debe considerarse como un proceso de reforma y no como una simple computarización de las operaciones gubernamentales.

3.2.1 Tipos de gobiernos electrónicos

El Gobierno Electrónico, se desarrolla básicamente en tres grandes categorías de sujetos:

- La Institución, a través de empleados y otros agentes gubernamentales.

- Los ciudadanos y organizaciones o asociaciones ciudadanas.
- El sector privado, a través de agentes económicos individuales o corporativos.

Como resultado a través de Gobierno Electrónico se relacionan los siguientes grupos de actores: a) los ciudadanos y organizaciones o asociaciones ciudadanas; b) las empresas, a través de agentes económicos individuales o corporativos; c) los propios funcionarios de gobierno, y c) otras instituciones de gobierno. A continuación, se describen brevemente las principales características de cada tipo de gobierno electrónico dependiendo de la relación que tienen con los actores (OEA, 2011)

G2C Gobierno a Ciudadano (Government to Citizen)

Se entregan los productos o servicios, se realizan las transacciones o se proporciona la información de parte del Gobierno (GAD) al ciudadano. Ejemplos: obtener la información o pagar los impuestos y diferentes obligaciones; realizar los trámites de los patentes para la construcción o funcionamiento empresarial; pago y tramites e licencias de conducir, matrículas de los vehículos; trámites para obtención de los documentos personales como el pasaporte, cedula de ciudadanía, partida de nacimiento o difusión, pago de los impuestos; participación ciudadana en creación de planes y programas de desarrollo, entre otros.

G2B Gobierno a Empresa (Government to Business)

Se entregan los productos o servicios a través de las transacciones a las empresas. Ejemplos: pago de los impuestos, inscripción de la empresa, actualización de datos estadísticos, declaraciones, permisos de funcionamiento, ambientales, de comercio exterior; compras públicas; trámites aduaneros, entre otros.

G2E Gobierno a Empleado (Government to Employee)

Se proporciona información o servicio a los empleados del gobierno. Ejemplos: comunicados internos, roles de pago, aspectos relacionados con la gestión de recurso humano, capacitación; gestión de las actividades en línea work flow.

G2G Gobierno a Gobierno (Government to Government)

Se coordinan las diferentes acciones entre distintas instituciones gubernamentales. Estas acciones pueden ser: transferencia de la información, utilización de la bases de datos compartidos, coordinación entre instituciones en ejecución de los proyectos; planificación; elaboración de los presupuestos.

La implementación y el uso del Gobierno Electrónico requieren de un cambio en la forma de pensar y actuar de los funcionarios del gobierno, en la forma de percibir su trabajo y compartir información con otros departamentos gubernamentales (G2G), con las empresas (G2B) y con los ciudadanos (G2C). Requiere también de una reestructuración de los procesos gubernamentales, cambio en reglamentación, para ofrecer un marco legal, que viabilice la implementación y regule el uso de los sistemas de información, apoye los objetivos de las políticas y los proyectos de gobierno electrónico.

El sector privado puede apoyar la implementación del Gobierno Electrónico a través de sus expertos, recursos y opiniones. Las empresas tienen una vasta experiencia en la gestión enfocada al cliente (en este caso ciudadano), que puede aportar al desarrollo e implementación de los servicios con el uso de TIC dentro del GAD.

3.2.2 Desarrollo del Gobierno electrónico en el mundo y en el Ecuador

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones sustentan el desarrollo, por esto es importante comprender como las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías promueven el desarrollo para el pueblo y su participación integral. La incorporación de las TIC en la gestión pública puede ser afectada por diferentes factores como la existencia en el país de la regulación a través de las leyes, políticas, planes en diferentes sectores como salud, educación, finanzas, bienestar social; incorporación de los procesos dentro de la gestión administrativa para prestación de los servicios públicos como licencias, multas, impuestas; información y servicios de la participación electrónica; infraestructura tecnológica del país y de la organización que permita la incorporación de funciones técnicas como audio, video, entre otros, que permiten el flujo de información y servicios del gobierno al ciudadano.

El Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, 2012, concluye que muchos países han puesto en marcha iniciativas de gobierno electrónico, así como aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el pueblo, con el fin de mejorar la eficacia del sector público y simplificar aún más los sistemas de gobernanza a favor del desarrollo sostenible.

La tendencia en los países de vanguardia en tema de implementación de e-government es de integración institucional combinada con una orientación al ciudadano en los servicios públicos en línea. Se toma el concepto desde el sector privado, y se está aplicando para mejorar los sistemas de gobernanza en el sector público, donde el ciudadano se considera como un “cliente activo de los servicios públicos”. Se busca mayor eficiencia en el gobierno y al mismo tiempo se expanden los servicios, que se vuelven más personalizados, los contenidos y la presentación están adaptados a las necesidades y preferencias de la población. También, se amplía la inclusión ciudadana dentro de los procesos de gobernanza, fomentando el involucramiento de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas. Al mismo tiempo, los programas del gobierno electrónico pueden convertirse en el catalizador para impulsar la productividad. Muchos países han empleado las TIC en áreas como “...emprendedurismo, innovación, investigación y desarrollo, para promover la educación a distancia, la ciber salud, la ciber agricultura, el comercio electrónico, entre otros campos. El acceso a estas nuevas tecnologías para el desarrollo se percibe como uno de los recursos clave para el crecimiento económico”. (Naciones Unidas, 2012)

Como parte del análisis de la situación actual de penetración de TIC dentro de la gestión de los gobiernos a nivel mundial se calculó el *Índice de desarrollo del gobierno electrónico*. Es un indicador compuesto, que mide la predisposición y la capacidad de las administraciones nacionales para utilizar las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la prestación de los servicios públicos. Se basa en un estudio integral de la presencia en línea de los 193 Estados Miembros de Naciones Unidas, que evalúa las características técnicas de los sitios web nacionales, así como las políticas de gobierno electrónico y las estrategias que en general aplican los sectores específicos en la prestación de los servicios esenciales. La medición de este indicador es relativa, es decir que califica

el desempeño del gobierno electrónico de los países respecto del de los demás países; no es una medición absoluta.

Los elementos que se tomaron en cuenta son:

1. Índice de servicios en línea

Se evalúan el sitio web nacional de cada país, incluido el portal central nacional, el portal de servicios electrónicos y el portal de participación electrónica, así como los sitios web de los ministerios relacionados con la educación, el trabajo, los servicios sociales, la salud, las finanzas y el medio ambiente, según correspondía. Además, se evaluó el nivel mínimo de accesibilidad del contenido web, según lo dispuesto en las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web del Consorcio World Wide Web.

2. Índice de infraestructura en telecomunicaciones

Se tomaron en cuenta el número estimado de usuarios de Internet por cada 100 habitantes; número de línea telefónica fija y principal por cada 100 habitantes; número de suscriptores de telefonía móvil por cada 100 habitantes; y número de instalaciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes.

3. Índice de capital humano

Para obtener este índice, se calculó la tasa de alfabetización de adultos y el coeficiente bruto de inscripción en la instrucción primaria, secundaria y terciaria combinado.

4. Índices complementarios de participación electrónica e Índice de medio ambiente

Matemáticamente, el EGDI es el promedio ponderado de tres puntuaciones normalizadas de las dimensiones más importantes del gobierno electrónico: el alcance y calidad de los servicios en línea, el estado de desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones y el capital humano inherente. Las

clasificaciones de gobierno electrónico de las Naciones Unidas, reflejan una valoración de los países que están asumiendo su desarrollo de gobierno electrónico con miras a la prestación de los servicios públicos de forma integrada y centrada en el usuario.

Tabla No. 16: Índice de desarrollo del gobierno electrónico

1	Corea del Sur	0.9283
2	Países Bajos	0.9125
3	Reino Unido	0.8960
4	Dinamarca	0.8889
5	Estados Unidos	0.8687
6	Francia	0.8635
7	Suecia	0.8599
<i>América Latina</i>		
25	El Salvador	0.7492
39	Chile	0.6769
43	Colombia	0.6572
50	Uruguay	0.6315
55	México	0.6240
56	Argentina	0.6228
59	Brasil	0.6167
66	Panamá	0.5733
67	Trinidad y Tobago	0.5731
71	Venezuela	0.5585
74	El Salvador	0.5513
77	Costa Rica	0.5397
82	Perú	0.5230
88	República Dominicana	0.5130
102	Ecuador	0.4869
104	Paraguay	0.4802
106	Bolivia	0.4658
108	Jamaica	0.4552
109	Guyana	0.4549
110	Cuba	0.4488
112	Guatemala	0.4390
117	Honduras	0.4341
130	Nicaragua	0.3621

Fuente: Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012

Elaborado por: Irina Verkovitch

Según la clasificación presentada, los primeros puestos corresponden a los países donde existen mayores niveles de desarrollo económico, social y tecnológico. Entre los países de América Latina el primer lugar ocupa El Salvador (25), seguido por Chile (39) y Colombia (43). El Ecuador (102) entre los países latinoamericanos ocupa el percentil 65, mientras entre los países Miembros de Naciones Unidas su posición corresponde al percentil 53.

El estudio se enfocó en el análisis de servicios públicos integrados ofrecidos a la ciudadanía a través de la ventanilla única. Se analizó el grado de interrelación entre diferentes servicios públicos, servicios auxiliares entre los departamentos gubernamentales y la interacción entre el gobierno y diferentes organizaciones públicas y privadas.

Como conclusión, el Estudio informa, que a nivel mundial existe tendencia de cambio desde un modelo organizacional de gobierno electrónico descentralizado a un modelo integrado. Este enfoque fortalece los vínculos institucionales entre los departamentos, hace más eficiente y eficaz los sistemas de gobernanza y prestación de servicios a la ciudadanía.

Los esfuerzos de los países y organizaciones en los procesos de implementación de los gobiernos electrónicos se ven afectados por diferentes factores, como: no tener los planes de desarrollo de gobierno electrónico, que permite la optimización administrativa; falta de infraestructura, los altos costos de la tecnología, falta de destrezas técnicas y capacidad de recursos humanos. A esto se suma el control ineficaz por parte de los gobiernos.

Indicadores uso de las TIC en el Ecuador

Incorporación de gobierno electrónico dentro del sistema de gestión de un GAD depende de la capacidad de la población de acceder a los servicios de Internet, tener los dispositivos electrónicos como computadora, teléfono móvil con acceso a Wi-Fi y acceso a la telefonía fija. Por otro lado, es importante el nivel educativo que tiene el usuario y el grado de alfabetización digital.

Según el censo nacional realizado en 2010, se obtuvieron los siguientes resultados referentes a los indicadores relacionados con el uso de las TIC en los hogares ecuatorianos estratificados a nivel nacional urbano y rural. (INEC, 2010)

Tabla No. 17: Indicadores de uso de TIC en Ecuador

Acceso a internet								
Nacional			Nacional Rural			Nacional Urbano		
Si tiene	No tiene		Si tiene	No tiene		Si tiene	No tiene	
425671	3195797	3621468	15035	1141365	1156400	410636	2054432	2465068
11,8%	88,2%		1,3%	98,7%		16,7%	83,3%	

Uso de internet								
Nacional			Nacional Rural			Nacional Urbano		
Si usa	No usa		Si usa	No usa		Si usa	No usa	
3814650	9324725	13139375	528311	3880486	4408797	3286339	5444240	8730579
29,0%	71,0%		12,0%	88,0%		37,6%	62,4%	

Tenencia de computadora								
Nacional			Nacional Rural			Nacional Urbano		
Si tiene	No tiene		Si tiene	No tiene		Si tiene	No tiene	
791601	1673460	2465061	945849	3462948	4408797	3975018	4755561	8730579
32,1%	67,9%		21,5%	78,5%		45,5%	54,5%	

Tenencia de línea telefónica								
Nacional			Nacional Rural			Nacional Urbano		
Si tiene	No tiene		Si tiene	No tiene		Si tiene	No tiene	
1394015	2227453	3621468	152589	1003811	1156400	1241425	1223642	2465067
38,49%	61,51%		13,20%	86,80%		50,36%	49,64%	

Fuente: INEC, Censo Nacional 2010

Elaborado por: Irina Verkovitch

Como se puede constatar el *acceso a internet* por hogar presenta un gran limitante como a nivel nacional con 11,8%, igual a nivel nacional área urbana con 16,7%, siendo todavía más crítica la situación a nivel nacional rural con 1,3%.

El uso de Internet por personas encuestadas nos arroja el siguiente resultado: a nivel nacional el 29% de las personas encuestadas contestaron que si utilizan el internet, igualmente en el área urbana existe mayor uso de internet con 37,6% a nivel nacional y en el área rural es de 12%.

La tenencia de las computadoras igualmente es mayor en el área urbana con 45,5% y en el área rural con 21,5%. A nivel nacional global el 32,1% de los ecuatorianos contestaron que si tiene la computadora.

Si se realiza el análisis comparativo, se puede notar que existe la diferencia de 3 puntos a nivel nacional global en la relación entre las personas que tiene la computadora y usan el internet. Esta situación tiene la relación directa con la accesibilidad al Internet y también nos indica el bajo grado de alfabetización de la población en temas de uso y acceso a las tecnologías.

Tenencia de la línea telefónica es mayor en el área urbana, donde la relación entre los que tiene la línea y los que no la poseen es aproximadamente igual 50,36% 49,64% respectivamente. Si se realiza la comparación entre las áreas urbanas y rurales, la penetración de la telefonía fija en el área rural difiere la de área urbana en más de 37%.

Como se puede constatar el grado de penetración de la tecnología dentro de la sociedad ecuatoriana es relativamente bajo, lo que dificultaría la introducción de los gobiernos electrónicos a todos los niveles de la sociedad y en el GAD del Cantón Mejía, caso de estudio.

3.2.3 Regulación del gobierno electrónico en el Ecuador

En el Ecuador existen 5 Leyes, aproximadamente 10 acuerdos internacionales, 31 Reglamentos y un sin número de Decretos y Resoluciones de CONACEL.

Las leyes que regulan la utilización de TIC en el país son:

- La Constitución Política del Ecuador
- Ley Especial de Telecomunicaciones
- Ley de Radiodifusión y Televisión
- Ley de Comercio Electrónico
- Ley de Creación del Fondo de Solidaridad.

Por ejemplo, la Constitución de la República del Ecuador 2008 en sus diferentes artículos garantiza el derecho de la ciudadanía en el uso de la tecnología y, también, se compromete que el Estado debe transferir los recursos:

Art. 277.- Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: Promover e impulsar la ciencia, *la tecnología*, las artes, los saberes ancestrales y en general las actividades de la iniciativa creativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

Art. 298.- Se establecen pre-asignaciones presupuestarias destinados a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector salud, al sector educación, a la educación superior; y a la investigación, ciencia, *tecnología* e innovación en los términos previstos en la ley.

Existen varias acciones que se implementaron para la incorporación de la tecnología en la gestión del Estado en todos sus niveles. A continuación, se presentan algunos casos de aplicación.

1. Programa Nacional de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información

El Consejo Nacional de Telecomunicaciones a través de la Dirección de Conectividad en el año 2003 publicó PROGRAMA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. Este documento, conjuntamente con otros temas relacionados con la conectividad y acceso a la información por parte de los ecuatorianos, contiene el análisis del nivel de utilización de las TIC a nivel de gobierno. Con estos fines, se realizó la encuesta *e-Preparados Institucional*, donde se analizaron los siguientes factores (CNT, 2003):

- a. Infraestructura básica de equipos computacionales en el sector público.
- b. Infraestructura básica de redes y comunicaciones en el sector público.
- c. Acceso a Internet en el sector público.
- d. Capacitación de los empleados del sector público en TIC.
- e. Necesidad de personal capacitado en las TIC en el sector público.

En el informe se llegó a la conclusión, de que son pocas las instituciones del Estado, que utilizan las TIC para el mejoramiento del servicio hacia el ciudadano y en su interior; existe la infraestructura básica de equipos computacionales insuficiente dentro de las organizaciones, la infraestructura de redes y comunicaciones es escasa; la utilización de Internet en las instituciones es limitado (69% de Instituciones tienen acceso a Internet, el 41% tiene sitios web, de los cuales muy pocos ofrecen servicios en línea); el personal que labora en las instituciones públicas tiene poca capacitación en los temas de utilización de TIC y es escaso. Se destacó, que a pesar de la baja penetración de la tecnología en el campo de servicios públicos, existen los esfuerzos para mejorar sus servicios a través de las iniciativas novedosas de uso de las TIC.

2. Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB)

En el octubre de 2006 se realizó el lanzamiento oficial del SIGOB (Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad) con los siguientes módulos:

- Correspondencia Oficial y Archivo
- Sistema de Información y Medios Acción Comunicacional
- Seguimiento de metas presidenciales
- Coordinación de Actividades
- Centro de Gestión y Acción Normativa

En el año 2013 el portal del Gobierno ya cuenta con 15 módulos que se puede encontrar en la página oficial Centro de Gestión Gubernamental www.cege.gob.ec

QUIPUX – Gestor documental. Gestiona la documentación digital y/o impresa al interior de una entidad, entre entidades y la enviada por la ciudadanía a las instituciones. Entre funcionalidades del sistema se encuentran: Creación, envío, recepción, almacenamiento y clasificación de memorandos, oficios y circulares y anexos; Organización y clasificación de documentos digitales y control de documentos impresos almacenados en archivos físicos; Firma electrónica personal de documentos; Seguridad y auditoría a través de usuarios, perfiles y archivos de auditoría

GABINETES - *Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes*. Los Gabinetes Itinerantes son una iniciativa del Gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado para acercar la gestión del Estado a la comunidad. Los Gabinetes Itinerantes brindan la oportunidad de que los ministros y funcionarios del Estado establezcan un diálogo directo con la comunidad para conocer sus necesidades, no para hacer promesas, sino para buscar soluciones y definir acciones conjuntas, a corto, mediano y largo plazo. Estos espacios de participación local permiten definir directamente con los representantes de la comunidad, las prioridades de inversión pública. Este módulo cuenta con el calendario de Gabinetes y el lugar de realización.

ATI – *Tecnologías de la Información*. A través de este portal se realiza el proceso de aprobación de Contrataciones de Tecnologías de la Información. (Ingreso con la clave)

INSTRUMENTOS - *Sistema de Seguimiento a los Instrumentos Internacionales* (ingreso con la clave). A través de este portal se realiza el seguimiento de gestión de los diferentes tratados, convenios y acuerdos que tiene Ecuador en distintos campos de acción con países y organizaciones internacionales.

PTC *Tramites ciudadanos*. Es un Portal construido por el Gobierno para que los ciudadanos accedan a través de Internet a información de los trámites ciudadanos en las instituciones del Estado. Este Portal presenta la información de todos los trámites necesarios para la obtención de un servicio de las entidades del gobierno. Adicionalmente cuenta con el espacio donde los ciudadanos puedan expresar sus inquietudes, proponer las sugerencias o presentar una denuncia. Se despliegan las respuesta de diferentes funcionarios gubernamentales a las sugerencias/ reclamos presentados.

SIMED – *Sistema de Monitoreo de Actores y Temas de Gobernabilidad*. En este portal se encuentran las declaraciones, entrevistas, resúmenes de periódicos u otros medios de comunicación.

INVERSIÓN – *Publicitaria*. El portal de acceso restringido.

BSG *Bus de servicios gubernamentales* cuenta con el catálogo de diferentes servicios gubernamentales en Web, como registro y consulta de Proveedores, registro de consumidores, estadísticas de uso de servicios en web.

NOTICAS *Actualidad informativa*. El portal de acceso restringido

DECRETOS *Sistema de Información de Decretos Presidenciales*. Es la base de datos que permita acceder a los decretos presenciales desde año 2007 hasta la fecha de consulta. Tiene diferentes mecanismos de búsqueda: por fecha, por número de decreto, número de registro oficial, palabra libre.

VIAJES *al exterior*. A través de este portal se realizan los trámites de Solicitudes de Viajes al Exterior de los funcionarios del gobierno. El portal de acceso restringido.

GOBIERNO *por resultados*. Desde año 2010 se está desarrollando el proyecto cuyo objetivo principal es integración de la información de todas las instituciones del Ejecutivo a través del Cuadro de Mando Integral basado en el Plan de Buen Vivir 2009-2013 desarrollado por el gobierno del Eco. Rafael Correa. En este portal están integrados los principales indicadores de desempeño de diferentes ministerios, programas, secretarías, gobernaciones, empresas públicas, agencias.

DISPOSICIONES Ministeriales, El portal de acceso restringido

ACUERDOS *Ministeriales*. Es la base de datos que permita acceder a los acuerdos ministeriales de la Secretaría Nacional de Administración Pública, Secretaría General de la Presidencia de la República, Secretaría nacional de la comunicación desde año 2007 hasta la fecha de consulta. Tiene diferentes mecanismos de búsqueda: por fecha, por número de decreto, número de registro oficial, palabra libre.

DOMUX *Gestión de obras de infraestructura*. El portal de acceso restringido

La creación del portal de Gobierno es la respuesta que permite dar el cumplimiento de la normatividad de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información

Pública. Uno de sus propósitos, es la búsqueda de acceso a las fuentes de información de las instituciones que reciben recursos económicos del Estado, con el fin de ejercer la participación democrática y el control en el manejo de los recursos públicos. El sistema de información del gobierno central debe integrar la información proveniente de los diferentes niveles de gobierno. Es importante, que en brevedad posible, los GAD cuenten con los sistemas de gobierno electrónico que permiten la integración con las bases de datos nacionales. Con este propósito, la Dirección de Informática de la Asociación de los Municipios del Ecuador (AME) esta desarrollando varias aplicación que pueden ayudar a los municipios incorporar los TIC dentro de su gestión y facilitar la participación de la ciudadanía en diferentes actividades relacionadas con la gestión del territorio.

3. *La Asociación de los Municipios del Ecuador (AME)*

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas es una instancia asociativa de GAD municipales y metropolitanos que promueve la construcción de un modelo de gestión local descentralizado y autónomo, con base en la planificación articulada y la gestión participativa del territorio, a través del ejercicio de la representación institucional, asistencia técnica de calidad y la coordinación con otros niveles de gobierno y organismos del Estado.

AME ofrece varios servicios para la incorporación de los Gobiernos Electrónicos en los 221 municipios del país. En el futuro, se espera que se integren todas las municipalidades a una *Red nacional de comunicación por internet de los organismos del régimen seccional autónomo*. Su propósito es lograr que los gobiernos seccionales autónomos cuenten con su propio sistema de intercomunicación ágil y oportuna, que les permita intercambiar información entre sí y con las instituciones de niveles superiores. También, a través de esta red se proporcionaría la información actualizada y procesada en aspectos legales, financieros, administrativos, necesaria para el correcto cumplimiento competencias de los GAD.

A continuación, se describen brevemente los sistemas que los municipios pueden incorporar para facilitar su gestión y cumplir con los requerimientos legales del país.

Estas herramientas pueden servir de base para incorporación de diferentes tipos de gobiernos electrónicos dentro de gestión del GAD del Cantón Mejía y otros gobiernos seccionales.

El sistema SIG-AME. Es una herramienta informática que facilita la automatización de las tareas obligatorias de gestión de los GAD. Esta aplicación ofrece el apoyo en las áreas de administración financiera, contabilidad, tesorería, recaudaciones, avalúos y catastros, bodega, entre otros. Adicionalmente, se puede interconectarse con otras aplicaciones existentes en la municipalidad y con sistemas de información del gobierno central. El sistema está compuesto de los siguientes módulos:

Gestión Financiera Municipal. Permite realizar organización, control y generar información de los recursos financieros.

Sistema para Comercialización de los Servicios Municipales (COSEM). Permite realizar el catastro de los usuarios, medición de consumos, facturación y cobranzas.

Sistema Catastro Predial Urbano. Es una herramienta informática que facilita a los gobiernos locales gestión de los catastros. Sistematiza la información urbana predial, relevada en la investigación de campo, procesarla y obtener como resultados, los montos de avalúos, montos tributarios particulares de cada predio y generales de la emisión. La información generada a través del sistema servirá de base técnica para formular las regulaciones económicas y sociales del Cantón, diseñar los planes y proyectos de desarrollo urbano.

Página Web. AME diseñó la plantilla de la página Web, que cumple con los requerimientos establecidos en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es un medio interactivo que permite fortalecer la relación GAD y ciudadano (G2C Gobierno a Ciudadano - Government to Citizen). Tiene posibilidad de publicar información sobre avance de los proyectos municipales, sobre infraestructura disponible en le Cantón en turismo, agricultura, servicios, producción, entre otros. La ciudadanía tiene posibilidad a través de este portal enviar electrónicamente sus opiniones y sugerencias referentes a la gestión municipal.

Sistema de Información de Ofertas de Cooperación, SIOC. La oferta de cooperación ha sido recopilada en una base de datos de alrededor de 700 Organismos de cooperación que se encuentran en el sistema, según la naturaleza del cooperante.

Sistema de Gestión de Voluntariado Local (E-VOL), facilita la gestión de Voluntariado desde lo Local. Es un espacio de encuentro entre las diferentes organizaciones de voluntariado y gobiernos seccionales (GAD).

La Asociación de los Municipios del Ecuador (AME), a través de su dirección de Informática está apoyando a los municipios en el proceso de implementación de diferentes módulos que en su conjunto sirven de base para implementación de los gobiernos electrónicos de los GAD.

3.2.4 Propuesta de *e- Government* para el GAD

El desarrollo del gobierno electrónico es un proceso evolutivo y al implementarlo es necesario tomar en cuenta los tres factores: personas, procesos y tecnología. El factor más importante en implementación son las personas. La educación en el uso de TIC, la comprensión del funcionamiento de sistemas de gestión con el uso de la tecnología son tan importantes como el diseño de procesos para la captura y almacenamiento de datos o identificación e implantación de un hardware y software apropiado para unir los procesos y las personas.

La implementación de *e- government* en un territorio bajo la jurisdicción del GAD, según Naciones Unidas comprende las siguientes grandes etapas (*United Nations, e-Government Survey 2008*):

1. Fase 1- Infraestructura circundante: Primeramente es necesario crear la infraestructura de la información basada en la conectividad confiable y económica de Internet para los ciudadanos y empresas u organizaciones del territorio. Deben existir las leyes y regulaciones, documentos y estructuras organizacionales de la institución.

2. Fase 2- Integración e interacción. En esta fase se genera nueva infraestructura dentro de la organización que permite mejorar la entrega de información. Se generan las primeras interacciones entre el gobierno local y ciudadanos y empresas, a través de la apertura de canales de comunicación, ofreciendo la posibilidad de acercamiento con diferentes niveles de gobierno. El contacto se podría darse a través de correos electrónicos, foros de opinión e intercambio de ideas, envío de comentarios de opinión sobre determinados temas, contestación a las encuestas, entre otros. Esta fase sirve para generar la confianza con el municipio.
3. Fase 3- Transacción. A través del gobierno electrónico los ciudadanos y empresas pueden realizar diferentes transacciones electrónicas equivalentes a los trámites que antes se realizaban al acudir a las oficinas. Para lograrlo, el municipio debe rediseñar los procesos y procedimientos administrativos, haciéndolos más simples y rápidos automatizándolos. Esto permite conseguir los potenciales ahorros en costos, clara definición de las responsabilidades en operaciones y mejoras en la productividad.
4. Fase 4- Transformación. En esta etapa se producen los cambios significativos en la forma de operar o administrar el gobierno, sus relaciones con los ciudadanos, que ya están en capacidad de responder a las demandas cada vez más personalizadas. Para lograrlo, se requiere considerar los siguientes aspectos:
 - a. compromiso y gran voluntad política de autoridades que apoyen los procesos de cambio;
 - b. recursos humanos altamente capacitados en el uso de TIC;
 - c. disponibilidad de recursos económicos que permitan realización de las inversiones necesarias en infraestructura física y tecnológica;
 - d. revisión y elaboración en caso de requerir, del marco normativo del GAD
 - e. capacidad de los ciudadanos y empresas para hacer el uso de las iniciativas propuestas.

La implementación de las fases indicadas no es dependiente y no es necesario esperar que termine una, para comenzar la otra. Cada fase tiene un objetivo diferente, distintos requerimientos en términos de costos, por otro lado depende del nivel de conocimientos y nivel de uso de TIC por parte de los empleados de la organización y también por parte de la ciudadanía, directo usuario de los servicios proporcionados a través del portal de *e-government*.

A continuación, se presenta la estructura base de la propuesta conceptual de un portal de gobierno electrónico para un GAD. Esta propuesta contiene cuatro componentes relacionados con diferentes campos de acción: G2C Gobierno a Ciudadano (Government to Citizen), G2B Gobierno a Empresa (Government to Business), G2E Gobierno a Empleado (Government to Employee) y G2G Gobierno a Gobierno (Government to Government). Dentro de cada componente se nombran las principales funcionalidades que deben contener, y para cada una de las funcionalidades se propone una aplicación o ya desarrollada por el Gobierno central ecuatoriano, AME o un ejemplo de un caso de éxito desarrollado por algún gobierno a nivel internacional. También, se indican las fuentes adicionales de consulta, donde se puede visualizar el diseño del portal referente a cada tipo de e-gobierno.

Tabla No. 18: Estructura base de la propuesta conceptual de un portal de gobierno electrónico para un GAD

	Modulo	Modulo existente o ejemplo	Fuentes adicionales de consulta.	
G2C Gobierno a Ciudadano (Government to Citizen)	1	Tramites ciudadanos Capacidad transaccional en línea, pagos en línea (impuestos sobre la renta, servicios públicos; multas; certificados de nacimiento; registro de vehículos; documentos de identidad; licencias de conducir, entre otros)	PTC <i>Tramites ciudadanos, Centro de Gestión Gubernamental</i> www.cege.gob.ec <i>Ejemplo: www.tramitanet.gob.mx</i>	Directgov es un canal digital a través del cual el Gobierno del Reino Unido ofrece un único punto de entrada para todos los ciudadanos a los servicios de la administración, la información, herramientas y operaciones a través de varios canales como son la televisión digital, teléfonos móviles e Internet www.direct.gov.uk
	2	Calendario de realización de reuniones entre las autoridades (alcalde, directores, miembros de consejos y ciudadanía) y el lugar de realización.	GABINETES - <i>Sistema de Información y Gestión de Gabinetes Itinerantes, Centro de Gestión Gubernamental</i> www.cege.gob.ec	
	3	Información para el ciudadano: las leyes, políticas y otra documentación de interés de la ciudadanía sobre educación, sanidad, bienestar social y sobre otros sectores ; las declaraciones, entrevistas, resúmenes de periódicos u otros medios de comunicación, boletines, link con otras instituciones del estado, empresas publicas, privadas.	SIMED – <i>Sistema de Monitoreo de Actores y Temas de Gobernabilidad, Centro de Gestión Gubernamental</i> www.cege.gob.ec	FirstGov es el sitio web oficial del Gobierno de los Estados Unidos para acceder a todos los recursos gubernamentales disponibles. Tiene como objetivo facilitar el acceso a la información, recursos y servicios autorizados del Gobierno de los Estados Unidos. Está organizado a través de grupos de usuarios y tópicos en vez del nombre de las agencias gubernamentales, facilitando así el acceso a la información. http://www.usa.gov
	4	Espacio para envío electrónico por parte del ciudadano de sus opiniones y sugerencias referentes a la gestión municipal.	Página Web; AME- www.ame.gov.ec	
	5	Ayuda/ preguntas frecuentes		
	6	Mapa/ Índice del sitio		
	7	Acceso en mas de un idioma		
	8	Aplicación de las encuestas sobre la mejora de los servicios en línea.		
	9	Foros de discusión en línea; La comunicación eficaz sobre los temas de manejo de recursos ambientales, salud, educación, recreación, atención a los grupos vulnerables	Plan Nacional Decenal de Educación 2006 -2016 (PNDE); www.plandecenal.edu.co	A través de este portal se realizo la elaboración participativa del Plan Nacional decenal de Educación de Colombia. La participación ciudadana se realizó a través de foros, mesas de trabajo, encuestas, consultas en línea. Se utilizaron las redes sociales Facebook, Twitter y los medios audiovisuales a través de You tube.
	10	Votación en línea, sobre las políticas, ordenanzas, proyectos u otras temas de interés ciudadana.		
	11	Aprovechamiento las funcionalidades de los medios de redes sociales como Facebook y Twitter, donde los ciudadanos pueden hacer comentarios y propuestas al gobierno, además, los gobiernos cuentan con herramientas prácticas que proveen estos sitios para conocer la opinión pública.		
	12	Servicios públicos de búsqueda de empleo		
	13	Acceso a catálogos de bibliotecas públicas		
G2B Gobierno a Empresa (Government to Business)	1	Información sobre la infraestructura disponible en le cantón en turismo, agricultura, servicios, producción, entre otros	Página Web; AME- www.ame.gov.ec	BASIS (de las siglas en inglés de Business Access to State Información and Services) es un portal único de acceso del Gobierno de Irlanda que tiene como objetivo mejorar los procesos que afectan a las empresas, entregando información y servicios electrónicos estructurados desde la óptica de las necesidades de las empresas, por ejemplo: creación de una empresa, pago de impuestos, contratación de empleados, etc. http://www.basis.ie/index.jsp
	2	Información sobre diferentes posibilidades de cooperación según la naturaleza del cooperante (turismo, manufactura, servicios, entre otros)	Sistema de Información de Ofertas de Cooperación, SIOC; AME- www.ame.gov.ec	
	3	Espacio de encuentro entre las diferentes organizaciones de voluntariado y gobiernos seccionales (GAD).	<i>Sistema de Gestión de Voluntariado Local (E-VOL)</i> , AME- www.ame.gov.ec	
	4	Publicación de los anuncios y solicitudes en línea		
	5	Programas continuos de enseñanza y entrenamiento utilizando TIC		
	6	Espacio para el encuentro de diferentes empresas que forman cadenas productivas a través de la relación proveedor cliente. Incluye: catastro de empresas, catastro de productos y servicios; precios actualizados de productos y servicios; conexión entre las empresas para establecer directamente las relaciones comerciales	Portal de compras de Guatemala; www.guatecompras.gt	
	7	Bolsa de empleo		
	8	Pago de cuotas de la Seguridad Social de los trabajadores		
	9	Actividades relacionadas con los derechos laborales		
	10	Declaración y/o notificación de impuestos propios de la actividad empresarial		
	11	Apertura de una nueva empresa		Ventanilla única en Panamá para la apertura de nueva empresa. http://www.panamaemprende.gob.pa
	12	Envío de datos a las oficinas estadísticas		
	13	Declaraciones asociadas a actividades de comercio exterior		
	14	Permisos e informes relacionados con el medio ambiente		
	15	Compras públicas		
	16	Información sobre la regulación legal		
	17	Conexión con los centros de investigación, Foros, espacios de discusión, sobre emprendimiento e innovación		

G2E Gobierno a Empleado (Government to Employee)	1	Gestión documental	QUIPUX – Gestor documental, Centro de Gestión Gubernamental www.cege.gob.ec	USA.gov Federal Employees: este sitio Web es, para los empleados del gobierno federal, el equivalente al sitio USA.gov para ciudadanos. http://www.usa.gov/Federal_Employees/Federal_Employees_Gateway.shtml
	2	Portal para las contrataciones de bienes y servicios del GAD	ATI – Tecnologías de la Información, Centro de Gestión Gubernamental www.cege.gob.ec	
	3	Portal para el seguimiento de la gestión realizada por el GAD referente a los convenios, acuerdos firmados con diferentes organizaciones nacionales o internacionales, publicas y privadas.	INSTRUMENTOS - Sistema de Seguimiento a los Instrumentos Internacionales	
	4	Control y Seguimiento presupuestario.	INVERSIÓN – Publicitaria, Centro de Gestión Gubernamental www.cege.gob.ec	
	5	Información para los empleados del GAD; eventos, procesos, tramites internos.	NOTICAS Actualidad informativa, Centro de Gestión Gubernamental www.cege.gob.ec	
	6	Seguimiento, control de ejecución de los proyectos del GAD; Estadísticas.	GOBIERNO por resultados, DOMUX Gestión de obras de infraestructura, Centro de Gestión Gubernamental www.cege.gob.ec	
	7	Organización, control y generación de información de los recursos financieros del GAD	Gestión Financiera Municipal, El sistema SIG-AME - www.ame.gov.ec	
	8	Catastro de los usuarios, medición de consumos, facturación y cobranzas.	Sistema para Comercialización de los Servicios Municipales (COSEM); El sistema SIG-AME - www.ame.gov.ec	
	9	Gestión de catastros	Sistema Catastro Predial Urbano, El sistema SIG-AME - www.ame.gov.ec	
	10	Programas continuos de enseñanza y entrenamiento utilizando TIC		
	11	Ofertas de capacitación de empleados públicos		
	12	Difusión de beneficios, listas de directorios, reglamentos internos y servicios informativos		
	13	Gestiones y flujos de trabajo internos		
	14	Información de leyes, circulares, etc.		
	15	Convocatorias a concursos para cobertura de vacantes		
G2G Gobierno a Gobierno (Government to Government)	1	Traspaso de información y servicios electrónicos, a través de bases de datos compartidas y/o procesos transaccionales; vinculación del portal con otras instituciones del gobierno que suministran información y servicios, creación de una red interrelacionada entre los diferentes niveles de gobierno del país.		
	2	Formulación y seguimiento de presupuestos y/o actividades financieras		
	3	Adquisiciones gubernamentales		
	4	Planificación de actividades y metas		
	5	Envío de datos estadísticos al INEC y otras instituciones gubernamentales		

Elaborado por: Irina Verkovitch

Adicionalmente, los servicios en línea indicados deben cumplir con las siguientes funciones:

- Acceso en más de un idioma
- Mapa o Índice del sitio
- Sitio actualizado dentro de tres meses anteriores
- Opciones avanzadas de búsqueda
- Declaración de confidencialidad
- Nube de etiquetas o “temas populares”
- Sitio Web seguro

La implementación de las funcionalidades se sugiere que se realice por etapas, según las capacidades de conocimiento adquiridos por la organización, recursos humanos, recursos financieros suficientes, la disponibilidad de la infraestructura tecnológica y capacidad de asimilación del cambio por parte de la ciudadanía.

Los beneficios esperados de implementación del gobierno electrónico se resumen en los siguientes: permite transparentar las acciones del GAD en manejo de fondos públicos, disminuye la corrupción, reduce los costos operativos, permite la difusión y la recolección de la información y de servicios dentro y fuera del gobierno, facilita la participación ciudadana en la toma de decisiones y rendición de cuentas, entre otros.

3.2.5 Inclusión ciudadana y participación en los medios electrónicos

La participación ciudadana a través de los medios electrónicos puede contribuir al desarrollo sostenible y mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la sociedad de un territorio y para esto se requiere que se cambie la función del gobierno de la de controlador de la información y los servicios, a la de facilitador proactivo de información que es aceptada por la ciudadanía, que atienda sus inquietudes y necesidades, especialmente en caso de la poblaciones vulnerables. Los ciudadanos y las empresas deben convertirse de los receptores pasivos de la información y de los servicios en línea, a las partes activas que interactúan y se involucran con el gobierno a través de las TIC. Esto se logra ofreciendo un mejor acceso a la información sobre los servicios públicos, mayor

transparencia de los gobiernos, implementación de las medidas que permitan la participación pública en los procesos de toma de decisiones.

Como buenas prácticas para promover la participación ciudadana a través de los medios electrónicos, se puede indicar las siguientes:

- Elaboración de la política de participación en los medios electrónicos disponible en línea.
- Generación de los procedimientos que garanticen el compromiso en toma de decisiones gracias a los aportes publicados en línea.
- Publicación del calendario de actividades participativas en medios electrónicos disponible en línea.
- Recopilación de sugerencias y comentarios de la ciudadanía, su gestión y transparencia en el seguimiento. Los ciudadanos pueden enviar los correos electrónicos con sus opiniones sobre algún reglamento u ordenanza.
- Aplicación de las encuestas sobre la mejora de los servicios en línea.
- Utilización de las herramientas web 2.0 en la toma de decisiones con base en los medios electrónicos, donde los funcionarios gubernamentales responden a los aportes de los ciudadanos, moderan las consultas electrónicas.
- Publicación de los anuncios y solicitudes en línea.
- Foros de discusión en línea.
- Votación en línea.
- Aprovechamiento las funcionalidades de los medios de redes sociales como Facebook y Twitter, los ciudadanos pueden hacer comentarios y propuestas al

gobierno, además, los gobiernos cuentan con herramientas prácticas que proveen estos sitios para conocer la opinión pública.

- La comunicación eficaz sobre los temas de manejo de recursos ambientales, salud, educación, recreación, atención a los grupos vulnerables.
- Vinculación del portal con otras instituciones del gobierno que suministran información y servicios, creación de una red interrelacionada entre los diferentes niveles de gobierno del país.

La toma de decisiones por parte del GAD fundamentada en los medios electrónicos debe reflejar el compromiso del gobierno de considerar los resultados de la participación en los medios electrónicos para la toma de decisiones, se ofrece la confirmación de recibido de la información enviada por el ciudadano, y lo más importante, el gobierno entrega resultados sobre las sugerencias y comentarios recibidos de parte de los ciudadanos con respecto a la mejora de sus servicios.

3.2.6 Características de la ventanilla única

Desde la perspectiva del ciudadano la ventanilla única le permite acceder a la información, servicios o participar comunicando su opinión sobre algún tema, sin necesidad de saber nada acerca de la estructura de gobierno u organización. El enfoque integrado a gobierno electrónico permite obtener una estructura gubernamental más horizontal, de tal manera que si la satisfacción del requerimiento ciudadano involucre varios departamentos o inclusive ministerios el ciudadano o empresa tienen un único punto de contacto con el gobierno. Esto se puede lograr, si los servicios o información son tramitados a través de un número limitado de sitios web o desplegar la tecnología de búsqueda avanzada que incluya sitios web de otras instituciones o ministerios. La tecnología debe facilitar el envío de los recordatorios a los ciudadanos o empresas acerca de los servicios o información por correo electrónico o telefonía móvil.

La página web debe tener una estructura diseñada con el enfoque al usuario o ciudadano, con un sistema de navegación integral, una apariencia personalizada y coherente, donde el

usuario normal pueda encontrar la información fácilmente. Otro requisito de una ventanilla única de servicios consiste en que el usuario pueda utilizar su intuición, los formularios utilizados no deben ser complejos y guiar al usuario en su llenado paso a paso. La búsqueda del diseño centrado en el ciudadano implica la comprensión de las necesidades específicas de los diferentes segmentos de la sociedad y su capacidad de utilizar la tecnología.

3.3 Participación ciudadana

La Constitución de la República del Ecuador 2008 transversaliza la participación ciudadana en todos los ámbitos y espacios del ejercicio público. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. El artículo 61 de la Constitución establece los derechos de participación ciudadana de elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, fiscalizar los actos del poder público, conformar los partidos y movimientos políticos, desempeñar empleos y funciones públicas. Con el fin de promover e impulsar el control de las entidades públicas, servicios y actividades de interés público, así como fomentar la participación ciudadana se crea un quinto poder o Función de Transparencia y Control Social (Constitución 2008, Título IV). Esta quinta función está integrada por el Consejo de Participación Ciudad y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias.

Como parte de transferencia de poderes se prevé la entrega a la ciudadanía el poder de evaluar e incidir en la gestión pública en todos los niveles de gobierno y, como factores principales en el proceso de la transferencia de las competencias, se consideran la transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos. Todo esto significa un cambio cultural de la sociedad a mediano y largo plazo. Se establece la corresponsabilidad social en el desarrollo territorial y para esto la Ley (COOTAD, TÍTULO VI, Capítulo III) regula varios mecanismos de participación social en la gestión pública algunos de los cuales se citan a continuación:

- La participación en la elección de las autoridades de los territorios en los que residen.
- La intervención en la planificación, en la asignación presupuestaria, en la formulación de los proyectos, investigaciones y otros estudios,
- La vigilancia de los procesos de contratación de servicios profesionales y de provisión, construcción o alquiler de bienes,
- La vigilancia organizada en el desarrollo del objeto de los contratos, en la supervisión de su cumplimiento,
- La evaluación de los resultados, en su mantenimiento y actualización.
- También participa la sociedad con sus contribuciones tributarias, con el pago de tasas y tarifas por el uso de los servicios e infraestructura y puede hacerlo con el financiamiento y apalancamiento de los proyectos.
- La ley prevé la participación social en la revocatoria del mandato de las autoridades.

Todos los GAD deberán promover e implementar, en conjunto con los actores sociales, espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos de participación reconocidos en la Constitución y la Ley. El COOTAD en el artículo 304 determina, que cada GAD deberá crear un sistema de participación ciudadana, que lo articule con la ciudadanía con la finalidad de deliberar sobre prioridades de desarrollo de su territorio, establecer canales de articulación para la gestión local; participar en la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como la formulación de políticas públicas; participar en la formulación y aprobación de los presupuestos participativos; fortalecer la democracia local, a través de mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

Para que la participación ciudadana sea viable es indispensable que está informada por los ejecutores directos, en este caso los gobiernos locales y, por consiguiente, los GAD deben

fortalecer sus capacidades de informar y no solo de reproducir prácticas propagandistas. La información generada a través de los mecanismos institucionales estables y permanentes debe ser visible, oportuna y transparente y reflejar la gestión de todos los niveles de gobierno por medios que estén al alcance de diversos espacios y segmentos de población. Es importante que se generen las oportunidades de formación a los ciudadanos, de esta manera ellos podrán participar en forma adecuada en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las políticas y proyectos de sus territorios. Debe garantizar la alternabilidad de representantes en las organizaciones sociales y la incidencia de la participación social de manera efectiva en la gestión pública.

El COOTAD garantiza a la ciudadanía la participación en las audiencias públicas, cabildos populares y concejos consultivos, así como el derecho de consulta popular para revocatoria del mandato o para tratar cualquier asunto de interés de la comunidad. La ciudadanía tiene la facultad para presentar proyectos normativos locales e incluso se prevé la figura de la silla vacía que permite contar con un representante en las secciones de los GAD, con el propósito de que este pueda intervenir en la discusión y la toma de decisiones en asuntos de interés de la población.

En la presente propuesta la participación ciudadana es considerada como el eje transversal de la gestión de un GAD. El Sistema de Gestión (SG) del municipio incluye, dentro del conjunto de los Procesos Gobernantes, los procesos que estructuran las actividades relacionadas con la participación activa de la ciudadanía en la toma de las decisiones y gestión de un gobierno local. Adicionalmente, los procesos de Gestión Estratégica P01-01 Gestión del Consejo Municipal, P01-02 Planeación Estratégica y Operativa, P01-07 Comunicación Interna y Externa, deben incluir las actividades que garanticen la participación ciudadana según lo establecido en la Ley. Dentro del conjunto de procesos relacionados específicamente con la participación ciudadana, se establecieron los siguientes:

- *P01-05(A) Rendición de cuentas y control social.* Este proceso establece los pasos para la gestión de las veedurías ciudadanas, donde se garantiza a los mandantes el acceso a la información sobre los resultados de la gestión del GAD, a través de la evaluación ciudadana.

- *P01-05 (B) Asistencia técnica y capacitación a la comunidad.* Para crear la cultura de participación ciudadana en el desarrollo de los territorios, es importante dotarles, a través de la capacitación y apoyo técnico, de una serie de herramientas, para que los mandantes pueden aportar y apoyar la implementación de una serie de proyectos emprendidos por el municipio. El aporte de la ciudadanía debe ser desde la planificación, hasta la ejecución y control de los proyectos de desarrollo.
- *P01-05(C) Registro de Organizaciones Comunitarias.* El propósito de este proyecto es realizar la actualización permanente de las Organización Comunitarias del territorio La inclusión de estas actividades dentro del SG del GAD, se requiera para dar el cumplimiento al Decreto 016 promulgado en el año 2013.

La inclusión del componente *e-government* dentro de la presente propuesta, facilita la interacción entre el ciudadano y el gobierno. Se presentó la estructura base de la propuesta conceptual de un portal de gobierno electrónico para un GAD, que incluye cuatro componentes que permiten relacionar al gobierno con el ciudadano (G2C), gobierno con la empresa (G2B), gobierno a empleado (G2E) y relación de gobierno a otros niveles de gobierno (G2G). Se describen las características que debe tener la Ventanilla Única que permite al ciudadano acceder a la información, servicios o participar comunicando su opinión sobre varias temas de su interés, sin necesidad de saber sobre la estructura interna del gobierno local o su organización.

Los tres elementos del Modelo de Fortalecimiento de la Gestión del GAD: Estructura Organizacional, Gobierno Electrónico y Participación Ciudadana tienen relación interdependiente y sistémica, están basadas el marco legal ecuatoriano y promueven la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de un GAD.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde la década de años ochenta se emprendieron los procesos de descentralización en América Latina, con mayores espacios de autonomía y participación ciudadana.

Los motivos para la descentralización de la gestión política hacia los municipios pueden ser diferentes, dependiendo de los países latinoamericanos. No hay que considerarlos tampoco como procesos lineales. Por ejemplo, en Perú el primer gobierno de Alan García descentraliza, Fujimori revierte el proceso y Toledo otra vez regresa a la descentralización.

En el Ecuador entre 1998 y 2008 existió un desarrollo normativo en relación a la descentralización, contenido en la Constitución Política de la República de 1998 y la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005. Sin embargo, a pesar de la obligatoriedad, los procesos de la descentralización no produjeron ninguna experiencia significativa, donde se haya concretado totalmente la transferencia de las competencias y recursos, tal como lo disponía el marco legal vigente. En forma general, esto se debió a la inejecutabilidad de las competencias, a la ausencia de recursos financieros que acompañen este proceso y la gran limitación jurídica, donde la Constitución de 1998 no estuvo acompañada de una ley que permitiera la transferencia de las competencias del ejecutivo a los gobiernos locales.

La nueva Constitución de 2008 generó el marco legal para que el proceso de descentralización sea obligatorio y progresivo, donde se busca superar las deficiencias en la distribución de recursos a base de los principios de subsidiaridad, solidaridad territorial y justicia económica y con ello fortalecer el proceso de democratización del Estado.

El COOTAD constituye una base legal esencial del proceso de descentralización. El COOTAD establece en un solo cuerpo normativo lo contenido en la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Régimen Provincial, la Ley de Juntas Parroquiales, La Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Fue construido en espacios de amplia participación de diferentes actores a través de su debate y socialización y aprobado por una amplia votación a favor en la Asamblea Nacional en el 2010.

Otro documento de gran importancia para la viabilización de los procesos de descentralización en el país, es el Plan Nacional de Descentralización PND que se basa en el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013 y unos de sus principales propósitos son viabilizar la transferencia de las competencias a los GAD, promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que articule las actividades socioculturales, económicas y de gestión con el objeto de contribuir a la unidad del Estado y a la mejora de la calidad de vida de la población.

El Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017, la planificación nacional vigente, está sustentado en un diagnóstico crítico de la situación del país, en el análisis de grado de cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 y en la evaluación del impacto y resultados de implementación de políticas, programas y proyectos por el sector público. Está fortaleciendo el desarrollo de los territorios, a través de cambio de la matriz Productiva del país, donde el trabajo conjunto del gobierno central y de los gobiernos locales es indispensable.

Pese a grandes avances en materia legal, el proceso de descentralización todavía presenta el vacío legal en otras áreas igualmente importantes para asegurar un Estado descentralizado, como por ejemplo en las áreas de ambiente, patrimonio, cultura, viabilidad, agua entre otros.

El Diagnóstico de la situación actual del Cantón Mejía, como caso de estudio de la presente investigación, se realizó a base de los diferentes documentos proporcionados por SENPLADES, INEC, GAD del Cantón Mejía y entrevistas realizadas a diferentes funcionarios de la municipalidad.

En el Cantón Mejía de acuerdo a los indicadores de necesidades básicas insatisfechas proporcionados por el INEC, el 54,03% de la población es pobre y el 20,23% vive en condiciones de pobreza extrema. El mayor índice de pobreza se ubica en la parroquia El Chaupi con el 92,89%, seguido por Manuel Cornejo Astorga con 82,41% y Cutuglagua con el 70,08%. La parroquia Machachi tiene el índice más bajo del Cantón que es de 41,19%, sin embargo, es de todas maneras alto.

Acorde al Censo Nacional 2010 el Cantón Mejía cuenta con 25.604 personas económicamente activas, lo que representa el 40,71% de toda la población. Este valor se ubica por encima del promedio nacional que es 37,5%. Sin embargo, acorde al mismo censo, un poco más de la mitad de la población económicamente activa, el 54,8% tiene una ocupación fija. El sector productivo del Cantón está compuesto principalmente por micro empresas y actividad informal. Es insuficiente el apoyo del GAD a la creación y fortalecimiento de las actividades productivas. Las acciones municipales principalmente se concentran en dotación con la infraestructura básica de alcantarillado, agua potable, vialidad urbana y pocos servicios a la comunidad, son actividades importantes, pero no suficientes para articular y fortalecer el sector productivo del Cantón. Acorde al COOTAD los gobiernos locales deben asumir progresivamente las competencias que tradicionalmente fueron asumidas por el gobierno central, sin embargo, la estructura institucional requiere del fortalecimiento a través de la incorporación de los procesos, que permitan llevar a la práctica las competencias establecidas en la Constitución, garantizado de esta manera los derechos de buen vivir de la población de su territorio.

Se identificaron las fortalezas y debilidades del territorio y se realizó el diagnóstico de la sostenibilidad institucional del municipio a base de la metodología propuesta por José De Sousa Silva (2001). A través de este diagnóstico, se concluye que el GAD del Cantón Mejía como fortaleza menor tiene el apoyo político, institucional y financiero por parte del entorno relevante, sin embargo se debe fortalecer la relación y la comunicación entre los actores sociales, la satisfacción equitativa de los requerimientos de la población de diferentes parroquias del Cantón a través de la planificación y ejecución de proyectos.

Unas de las grandes metas del Cantón es la reducción del 5% del desempleo y 10% del subempleo, a través del fortalecimiento del sistema productivo en el sector agroindustrial y turismo, acorde a la especialización territorial propuesta en el PNBV 2013-2017. Al realizar el análisis de la planificación de desarrollo territorial del Cantón se puede observar que existe un desequilibrio en lo que se refiere a los proyectos y dotación de los recursos para su ejecución, favoreciendo las parroquias Machachi y Aloag con el mayor índice actual de oferta de empleo. Sin embargo, las parroquias como Cutuglahua, Uyumbicho, El Chaupi, Aloasi, Tambillo y Tandapi que tienen actualmente el mayor desequilibrio en la oferta del empleo y, según el análisis prospectivo, el alto índice de crecimiento de

asentamientos humanos en la próxima década, poseen una presencia muy baja en proyectos de desarrollo económico y socio – cultural considerados en el Plan de Desarrollo del Cantón.

El Cantón Mejía, según la planificación nacional, tiene una posición geográfica privilegiada dentro del eje de desarrollo de la Región 2. Su cabecera cantonal Machachi se ubica en la vía de conexión de la metrópoli Quito hacia el sur, gracias a la ampliación y mejoramiento de las vías terrestres que conducen a otros centros de desarrollo ubicados en el sur del país y modernización del aeropuerto de Latacunga. El territorio cuenta con la vía del primer orden que conecta Quito con las grandes ciudades al sur del país. El gobierno local debe fortalecer la red de comunicación vial en cada parroquia del cantón del segundo y tercer orden en estrecha colaboración con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. El desarrollo de la infraestructura vial es uno de los factores decisivos para el desarrollo productivo de un territorio. Según el Plan de Desarrollo del Cantón Mejía se prevea la ejecución del plan vial solamente de la parroquia de Machachi. No están especificados los planes viales para el desarrollo de otras parroquias del cantón, lo que crea el desequilibrio en desarrollo del territorio cantonal.

Se requiere dar una atención especial al fortalecimiento del micro empresariado del cantón, a través de la capacitación profesionalizante, creación del semillero de micro emprendimientos agro productivos con enfoque del género, desarrollo de la cadenas productivas, dando el énfasis a las industrias que ya existen tradicionalmente en el Cantón como agropecuarias, metalmecánica, madera, elementos elaborados, servicios de transporte y turismo. Según el COOTAD esta competencia debe ser compartida entre el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, el Gobierno Provincial de Pichincha, MIPRO y Gobierno local, sin embargo, no se evidencia el grado de colaboración necesario para que los proyectos de fomento productivo se implementen con eficiencia en el territorio del cantón.

Como líneas de acción estratégicas están previstos el fortalecimiento de los microempresas a través las alianzas con las grandes empresas ya existentes y los posibles asentamientos industriales provenientes del Distrito Metropolitano de Quito. Se elaboró el proyecto para el diseño y construcción del parque industrial y para estos fines se prevea la construcción

de los centros de acopio y comercialización de los productos agrícolas, cárnicos y agroindustriales en diferentes parroquias del cantón. Una de las estrategias que se podría emplear es el fomento de negocios inclusivos de pequeños productores o transferencia tecnológica de las grandes empresas a PIMES. Se requiere que estas acciones tengan una estructura, a través de los proyectos dentro del Plan del Desarrollo del Cantón.

® El segundo eje productivo del cantón son las actividades turísticas. Están previstas una serie de actividades relacionadas con el apoyo a la promoción de los destinos ya existentes y diseño de los nuevos. Sin embargo, según la información proporcionada por MINTUR, los servicios turísticos ofrecidos en este territorio son de baja calidad, por consiguiente, se requiere fortalecer la relación entre el GAD, Gobierno Central y micro empresarios del campo de turismo para la dotación de la infraestructura necesaria para el desarrollo y fortalecimiento de este sector, la capacitación de los empresarios, sus colaboradores y población en general en temas de atención al turista. Como líneas de acción que podrían fortalecer esta actividad productiva, se debe buscar las alianzas con las operadoras turísticas nacionales e internacionales y la transferencia de tecnología y la capacitación específica, para mejoramiento de la calidad del servicio; se requiere la dotación con la infraestructura vial, que permite el acceso a los atractivos naturales e instalaciones del servicio hotelero.

En campo de desarrollo socio cultural el cantón tiene grandes metas. El logro de estas metas depende en gran parte de la relación colaborativa entre el Gobierno Central y el GAD. Es importante que la planificación y la ejecución de los proyectos estén alineadas con el Plan de Desarrollo Nacional. Por ejemplo, en el campo de la educación de post bachillerato, debido al tamaño de la cabecera cantonal, dentro de PNBV se propone que se implementen los centros de profesionalización tecnológica. Esto implica que los proyectos emprendidos por el GAD deben focalizarse hacia las propuestas de profesionalización y no formación superior y extensión universitaria, como lo propone su plan de desarrollo.

El tema de seguridad ciudadana dentro de la planificación cantonal refiere a las acciones dirigidas a la prevención de la violencia intrafamiliar y control de funcionamiento en sitios de diversión y tolerancia, proporcionando una solución aislada a este problema. Sin embargo, este tema es de solución sistémica y requiere de elaboración del Plan de

Seguridad y Convivencia que se debe ejecutarse a través de la acción conjunta con la Policía Nacional, GAD y en estrecha colaboración de ciudadanía, a través de realización de los estudios permanentes que diagnostiquen las zonas de inseguridad del cantón, conformación y gestión del Consejo de Seguridad, capacitación de los líderes comunitarios para prevención de violencia y delincuencia, gestión del sistema de información de violencia y delincuencia, gestión de la jefatura de la seguridad ciudadana, entre otros. Se requiere, que el Gobierno autónomo Descentralizado de Cantón Mejía asuma esta competencia. Dentro de la propuesta de la presente investigación en la estructura organizacional del Municipio están considerados los procesos que estandaricen las acciones mencionadas; la propuesta de *e-government* incluye la posibilidad de comunicación e interacción entre los ciudadanos y la Policía Nacional y Municipal y el componente de la participación activa de la ciudadanía, entre varios beneficios, también permite fortalecer las acciones enfocadas al tratamiento sistémico del tema de seguridad ciudadana que es de alto grado de sensibilidad social.

La Propuesta de Fortalecimiento de la Gestión del GAD del Cantón Mejía integra tres elementos que tienen relación interdependiente y sistémica. Se basa en la estructura organizacional que incluye los campos de acción establecidos en el marco legal ecuatoriano necesarios para la administración de una institución que ofrece los servicios públicos. Como eje transversal se considera la participación activa de los actores sociales locales y nacionales. Para facilitar y viabilizar la participación ciudadana en los procesos de gestión, ofrecer mayor transparencia y al mismo tiempo facilitar la gestión y mejorar los servicios ofrecidos a la ciudadanía, se incorpora como herramienta de apoyo la tecnología, a través del concepto de gobierno electrónico o más conocido como *e- government*.

La estructura organizacional se diseñó según la metodología de gestión por procesos, orientada a proporcionar diferentes regulaciones, servicios y bienes públicos en forma eficiente y eficaz a los diferentes actores sociales.

La participación ciudadana es considerada como el eje transversal del sistema y también como parte de la estructura organizacional, a través de los procesos y actividades incluidos en el Sistema de Gestión del municipio. Se basa en el marco legal ecuatoriano y se apoya en el uso de la tecnología para una comunicación efectiva.

El Gobierno electrónico cumple diferentes funciones: apoya el desempeño adecuado del Sistema de Gestión, proporciona las herramientas para la comunicación eficiente del gobierno local con los diferentes actores sociales, promueve la participación ciudadana en los procesos de gestión del gobierno y facilita la entrega de los servicios que ofrece el municipio a la sociedad.

Los tres elementos del Modelo de Fortalecimiento de la Gestión del GAD: Estructura Organizacional, Gobierno Electrónico y Participación Ciudadana tienen relación interdependiente, están basadas el marco legal ecuatoriano y promueven la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de un GAD.

Se recomienda difundir y validar con otros gobiernos locales los resultados de la presente investigación, dando la continuidad a través de varios proyectos al tema tratado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acero, H. (2006). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Recuperado el 6 de diciembre de 2013 de <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>
2. Alburquerque, F. (1996). *Dos factores del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*. Santiago de Chile: ILPES.
3. Alburquerque, F. (1996). *El enfoque del desarrollo local y la cooperación descentralizada para el desarrollo*. Recuperado el 2 de marzo de 2012 de www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bi/alburquerque_guion.pdf,
4. Alburquerque, F. (2000). *Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo*. Recuperado el 2 de marzo de 2012 de www.hegoa.ehu.es/dossierra/DHL/Desarrolloeconomicolocaycooperacion.pdf.
5. Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay: Taurus- Universidad Católica.
6. Asociación de los Municipios del Ecuador (AME). Recuperado el 8 de noviembre de 2013 de <http://www.ame.gov.ec>
7. Banco Mundial. (2012). *World Development Indicators*. Recuperado el 2 de abril de 2014 de <http://databank.worldbank.org>
8. Centro de Gestión Gubernamental. Recuperado el 8 de noviembre de 2013 de www.cege.gob.ec
9. CNT. (2003). Dirección de Conectividad, *Programa Nacional de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información*. Recuperado el 8 de agosto de 2013 de http://imaginar.org/index_archivos/gobierno/ecuador.pdf
10. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Publicado en el suplemento del Registro Oficial 351 del 29 de diciembre del 2010, Ecuador.
11. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449.
12. COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Ecuador.
13. De la Torre, C. (2012). *Sustitución Selectiva de importaciones*. Quito: SENPLADES.
14. De Souza Silva, J. (2001). *La dimensión institucional del desarrollo sostenible*. Quito: PUCE-I
15. Di Pietro, L. (2001). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local*. Recuperado el 29 de febrero de 2012 de

www.trabajoydiversidad.com.ar/Articulo%20Di%20Pietro%20Desarrollo%20Local%5B2%5D.pdf

16. Ferrer, A. (2010). *Raul Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global*. Revista de la CEPAL, No 101.
17. Fundación para el desarrollo sostenible. Recuperado el 2 de marzo de 2012 de <http://www.fundes.org>
18. GAD del Cantón Mejía. (2010). *Estatuto de gestión organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Mejía*. Recuperado el 6 de diciembre de 2012 de <http://www.municipiodemejia.gob.ec/downloads/lotaip2013/a/organico/estatuto.pdf>
19. Gobierno Autónomo descentralizado Provincial de Pichincha. (2012). *Agenda Productiva de la Provincia de Pichincha*. Quito.
20. Herrerías, A. (1972). *Historia del pensamiento económico*. México: Editorial Limusa-Wiley, S.A.
21. INEC. (2010). *Censo nacional de Población y Vivienda*. Recuperado el 6 de enero de 2012 de <http://www.inec.gov.ec>
22. INEC. (2010). *Ecuador en cifras, Ciencia y Tecnología*. Recuperado el 2 de abril de <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>
23. Naciones Unidas (NU). (2012). *Estudio de las NU sobre el Gobierno Electrónico*. Recuperado el 3 de noviembre de 2013 de http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/EGovSurvey2012_Spanish.pdf
24. OEA. (2011). Curso virtual, *Introducción a la Formulación de las Estrategias del Gobierno electrónico*. Edición 49.
25. Rosales, M. (2004). *Como funciona el Buen Gobierno Local y que hacer para liderarlo*. Recuperado el 1 de noviembre de 2013 de http://www.proyectolocal.org/files/publicaciones/pdf_19bb.pdf
26. Rosales, M. (2009). *Descentralización, Buen Gobierno Local y nuevas opciones para el Desarrollo Local en América Latina*. Ponencia al II Congreso Internacional de Desarrollo Humano. Madrid: Recuperado el 2 de noviembre de 2013 de <http://www.celadel.org/textos/encuentro/Rosales,%20Mario.pdf>
27. Rosales, M. & Hernández, J. (2010). *Buen Gobierno Local, mejores prácticas y gestión del conocimiento*. Recuperado el 1 de noviembre de 2013 de <http://www.celadel.org/textos/encuentro/Rosales,%20Mario.pdf>
28. Schumpeter, J. (1963). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid, España: Aguilar.
29. SENA. (2012). Portal WEB - Servicio de aprendizaje. Colombia. Recuperado el 6 de enero de 2012 de <http://www.sena.edu.co/Portal/Portafolio+Programas+>

Estrat% C3% A9gicos/Empleabilidad/Atenci% C3% B3n+a+poblaci% C3% B3n+vulnerable

30. SENPLADES. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador.
31. SENPLADES. (2011). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial de provincias, cantones y parroquias*. Recuperado el 22 de abril de 2013 de <http://es.scribd.com/doc/125705346/Guia-Senplades>.
32. SENPLADES. (2012(a)). *Transformación de la matriz Productiva*. Quito: Recuperado el 2 de noviembre de 2013 de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf
33. SENPLADES. (2012(b)). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito.
34. SENPLADES. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador.
35. Sistema Nacional de Información. (2012). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Mejía*. Recuperado el 14 de abril de 2013 de <http://www.sni.gob.ec/web/guest/pdyot>
36. Superintendencia de Compañías del Ecuador. (2012). Recuperado el 25 de marzo de 2013 de http://www.supercias.gov.ec/consultas/inicio/inicio_cias_x_provincia_y_actividad.html
37. UNITED NATIONS. *e-Government Survey 2008*. From e-Government to Connected Governance. Recuperado el 11 de noviembre de 2013 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>