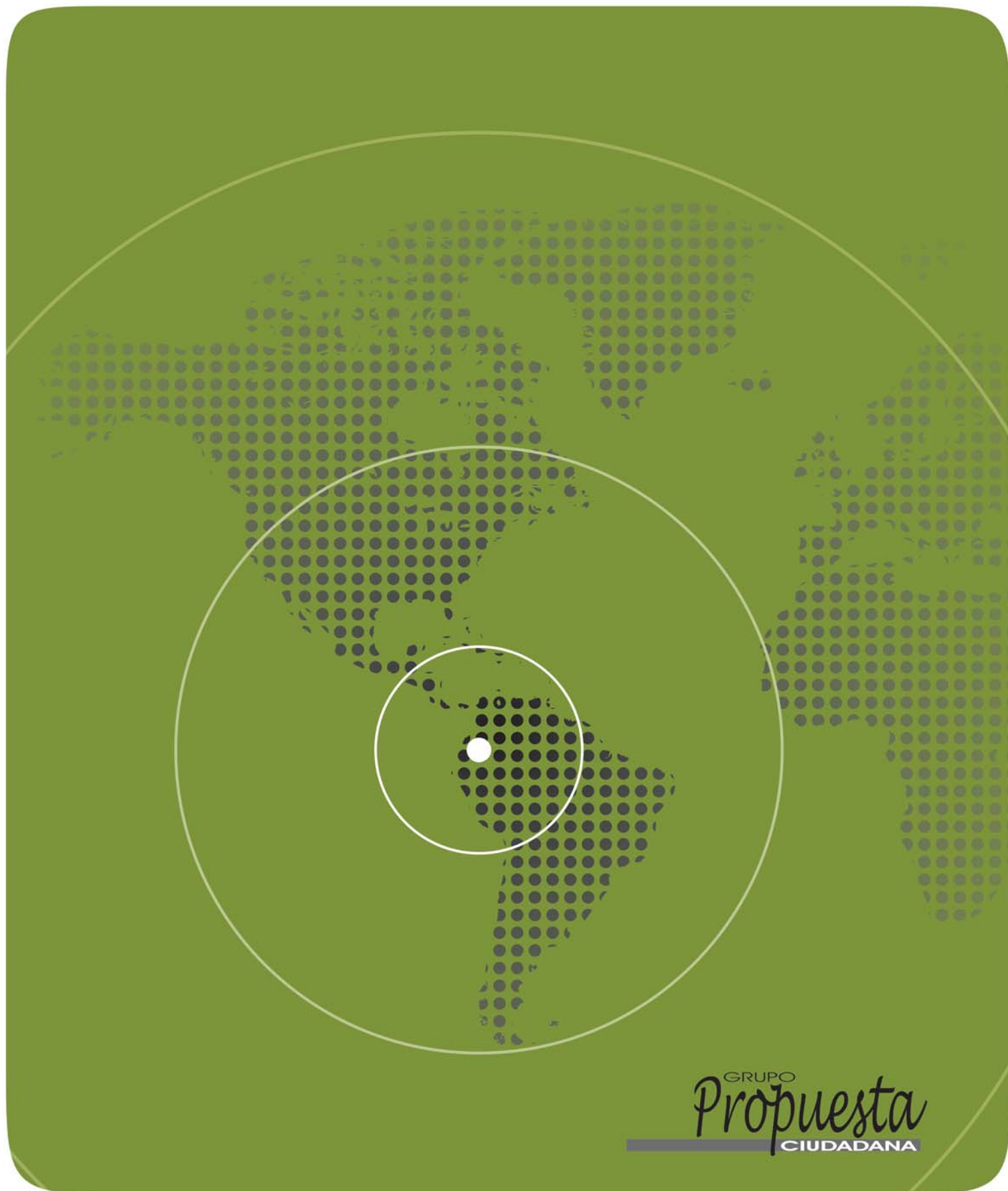


# EL PLANEAMIENTO REGIONAL y MUNICIPAL en ECUADOR





## EL PLANEAMIENTO REGIONAL Y MUNICIPAL EN ECUADOR

© Grupo Propuesta Ciudadana  
León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613 8313  
Telefax: 613 8315  
E-mail: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

**Coordinación de publicación:**  
Javier Azpur  
Nelly Carrasco

**Elaboración de contenidos:**  
Jaime Vásconez

**Elaboración de resumen:**  
Marusia Ruiz Caro R.

**Diseño y Diagramación:**  
Renzo Espinel  
Luis de la Lama

**Impresión:**  
SINCO editores SAC

Tiraje: 2.000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en  
la Biblioteca Nacional del Perú  
N° 2011-0808

Primera edición

Lima, junio del 2011

## PRESENTACIÓN

Este documento contiene un resumen de la consultoría «El planeamiento regional y municipal en Ecuador» que realizó Jaime Vásconez como parte del estudio comparativo sobre procesos y mecanismos de planeamiento en la región andina, que lleva a cabo el Grupo Propuesta Ciudadana y que incluye investigaciones paralelas en Bolivia, Colombia y Perú.

Las similitudes sociales, culturales y políticas de los países andinos nos permiten identificar problemas comparables a los nuestros y obtener lecciones que se traduzcan en políticas para avanzar en la reconstrucción del sistema de planificación como eje central de la gestión pública nacional. El proceso está dando sus primeros pasos en el Perú y enfrenta la abierta resistencia de sectores que siguen considerando que el Estado debe tener un rol marginal en lo económico, lo social y lo cultural.

Los trabajos abordan temas fundamentales para la agenda sobre planificación nacional, regional y local: el ordenamiento territorial, la participación ciudadana, el planeamiento estratégico, la articulación entre planeamiento y presupuesto, la transparencia y la vigilancia. El análisis en los tres niveles de gobierno es importante en el marco del proceso de descentralización de nuestro país.

Los estudios han contado con el apoyo de Revenue Watch Institute (RWI), Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) y Evangelischer Entwicklungsdienst (EED). Asimismo ha sido un trabajo coordinado con la Red de Municipalidades (REMURPE).

El trabajo que presentamos incluye aspectos significativos del planeamiento en Ecuador, así como una mirada rápida a los casos de Quito y Cotacachi. Con esta publicación queremos facilitar información y análisis a diversos actores sociales, agentes económicos, autoridades y políticos sobre un tema que consideramos trascendente, y motivarlos así como a trabajar por que la planificación se convierta en un instrumento decisivo para el desarrollo nacional.

Lima, junio de 2011

Grupo Propuesta Ciudadana

# CAPÍTULO 1

## EL CONTEXTO ECUATORIANO Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

### 1. PRINCIPALES ASPECTOS DEL CONTEXTO ECUATORIANO

Aunque Ecuador es un país de dimensiones reducidas (283.561 kilómetros cuadrados y 14,3 millones de personas) posee una amplia heterogeneidad geográfica, climática y ecológica, que se traduce en una gran diversidad social, económica y cultural, así como en una múltiple capacidad agro-productiva, que ha sido la base de la economía nacional.



En la década de 1960, Ecuador adoptó la política de sustitución de importaciones que promovió la Comisión Económica para América Latina (Cepal), lo que llevó a la planificación física y económica de las ciudades para facilitar la industrialización. Esta política se encargó a la Junta Nacional de Planificación (Junapla), creada en 1954, la cual se convirtió en 1979 en el Consejo Nacional de Planificación (Conade).

En los setenta, la explotación de petróleo marcó un punto de inflexión en la economía y en la sociedad. La renta petrolera, administrada y redistribuida por el Estado, se convirtió en el principal factor de desarrollo y de disputa entre los grupos sociales hegemónicos. Por ende, en factor de subordinación económica, inestabilidad política y polarización social en Ecuador.

Luego de la dictadura militar de corte nacionalista de los setenta, Ecuador vivió una relativa estabilidad democrática hasta la segunda mitad de los noventa, cuando la economía se deterioró por la caída de los precios del petróleo, el sobreendeudamiento externo y la crisis fiscal. La crisis se precipitó en el año 2000 por la quiebra del sistema bancario. Para evitar la hiperinflación se suprimió el sucre y se adoptó el dólar como moneda nacional. Se vaporizó el ahorro nacional y descendieron bruscamente los indicadores de desarrollo.

---

**«Entre 1996 y 2006 Ecuador tuvo diez gobiernos. El malestar social fue tan grande y los efectos de la crisis tan pronunciados que emigró un millón de ecuatorianos (...) y colapsó el sistema de partidos políticos a los cuales se responsabilizó de lo ocurrido.»**

---

Entre 1996 y 2006 Ecuador tuvo diez gobiernos. El malestar social fue tan grande y los efectos de la crisis tan pronunciados que emigró un millón de ecuatorianos –sus remesas fueron factor clave para estabilizar la economía– y colapsó el sistema de partidos políticos a los cuales se responsabilizó de lo ocurrido. Un espontáneo movimiento ciudadano rechazó la *partidocracia*, lo que fue capitalizado por Alianza País, agrupación que triunfó en las elecciones de 2006 y llevó a la presidencia a Rafael Correa.

Una asamblea constituyente elaboró la nueva Constitución, que fue aprobada por referendo y entró en vigencia en 2008. En las elecciones de 2009, Alianza País ganó la presidencia de la República y obtuvo la mayoría de la Asamblea Nacional y de los gobiernos autónomos locales y provinciales.

## 2. LOS INTENTOS DE DESCENTRALIZAR EL PAÍS

En Ecuador, los gobiernos han concentrado fuertemente el poder y el Estado ha jugado el papel aglutinante de las estructuras sociales y económicas en el territorio, debido a que el país posee características que contribuyen a su fragmentación y desarticulación. Por ello, los intentos de descentralización han tenido magros resultados. Junapla y Conade formularon diversas propuestas de organización política del territorio nacional, pero ninguna llegó a aplicarse. Solo se consolidó la sustentada en la división político-administrativa existente.

Se establecieron los consejos provinciales<sup>1</sup> como entes de gobierno en el nivel intermedio de las provincias, principalmente para proveer infraestructura y servicios básicos en las

áreas rurales y cubrir así la falta de atención de los gobiernos municipales a estas. Sin embargo, también han desarrollado acciones en los ámbitos urbanos –que concentran mayor población electoral–, lo que ha generado superposición de funciones con los municipios.

Se fortalecieron los concejos municipales en el nivel de los cantones o municipios, aunque los presupuestos municipales mantienen una fuerte dependencia de los recursos del gobierno central, en algunos casos hasta en un 90%, lo cual es una limitación para ejercer la autonomía local.

Existe un evidente contraste entre la eficacia y eficiencia de los municipios de las capitales provinciales y de algunas ciudades importantes y las de la mayor parte de los pequeños municipios –con poblaciones menores de diez mil habitantes– que tienen grandes deficiencias técnicas y de gestión. Además, muchos municipios concentran sus actividades y proyectos en las zonas urbanas, incluso en aquellas jurisdicciones con predominio rural.

A mediados de los años ochenta, el gobierno emprendió el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), apoyado por agencias de cooperación internacional. La orientación descentralizadora del programa se debilitó paulatinamente y diez años más tarde se descartó en la práctica, a la vez que se alentaron las propuestas privatizadoras y de reducción del aparato público que se ejecutaban a través del Consejo de Modernización del Estado (Conam).

En ese marco se aprobó una legislación que permitía a los gobiernos locales solicitar y asumir competencias sectoriales específicas de manera voluntaria. La modalidad no prosperó, salvo excepciones, pues no tuvo un correlato en términos presupuestales, lo que

1 Los consejos provinciales se rigen por la Ley Orgánica de Régimen Provincial y están organizados en el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope). Los municipios se rigen por la Ley Orgánica de Régimen Municipal y están organizados en la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Las juntas parroquiales rurales están agrupadas en el Consorcio Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (Conajupare) y se rigen por la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales.

hacia inviábiles las intenciones descentralizadoras de los gobiernos provinciales y municipales.

### 3. LA CONSTITUCIÓN DE 2008

La nueva Constitución tiene contenidos que la diferencian claramente de las anteriores. Detalla minuciosamente un considerable número de derechos de la población en general y de los grupos excluidos, vulnerables o vulnerados e identifica las garantías que el Estado debe proveer para que tales derechos se materialicen.

Añade dos funciones al Estado, además de la ejecutiva, legislativa y judicial:

- Electoral: responsable de los procesos de elecciones y consultas ciudadanas
- Transparencia y control social: hace seguimiento a los otros poderes, designa a las autoridades de control, efectúa veedurías a los procesos de la Administración Pública y recaba la rendición de cuentas de las autoridades.

La planificación cobra especial importancia y se recupera como eje central y prioritario de la agenda gubernamental. Asimismo contiene disposiciones claras en cuanto a la descentralización del Estado, la participación ciudadana y los derechos de los pueblos indígenas.

#### a. Gobiernos autónomos descentralizados

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en provincias, cantones y parroquias rurales. Cada uno de ellos está regido por un gobierno autónomo descentralizado con autonomía política, administrativa y financiera, que se guía por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Estos son elegidos democráticamente por la población de sus circunscripciones.

La Constitución contiene nuevas disposiciones sobre la organización territorial:

- Se introduce la figura de la región para promover la creación de unidades territoriales mayores y sostenibles. Mediante incentivos económi-

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	
	Instancia	Integrantes
Parroquia rural	Junta parroquial	- Vocales. El más votado la preside.
Cantón	Concejo municipal	- Alcalde lo preside. - Concejales: eligen vicealcalde entre ellos.
Distrito metropolitano	Concejo metropolitano	- Alcalde lo preside. - Concejales.
Provincia	Consejo provincial	- Prefecto lo preside. - Viceprefecto elegido en binomio con prefecto. - Además: alcaldes de cantones y representantes de juntas parroquiales rurales.



cos y de otra naturaleza se busca que dos o más provincias continuas, con una superficie conjunta de más de 20 mil kilómetros cuadrados y una población mayor al 5% de la nacional, constituyan una región autónoma. Su gobierno, el consejo regional, será elegido por voto popular; estará presidido por el gobernador regional e integrado por consejeros que eligen a un vicegobernador entre ellos.

- Dos o más parroquias, cantones, provincias o regiones pueden agruparse y formar una mancomunidad para mejorar la gestión de sus competencias y favorecer su integración.
- Se modifica la conformación de los consejos provinciales. No todos sus miembros se eligen por votación popular: solo el prefecto y el viceprefecto, a quienes se suman los alcaldes de los cantones y representantes elegidos entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales. Con ello se busca facilitar la articulación entre los tres niveles de gobierno, prevenir la superposición de funciones y atender de mejor manera al sector rural.
- Se podrán establecer regímenes especiales en la organización territorial del Estado por razones ambientales, demográficas o étnico-culturales: los distritos metropolitanos, la provincia insular de Galápagos y los territorios de las comunidades indígenas, afroecuatorianas, montubias<sup>2</sup> o ancestrales.
- Se definen competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

Una novedad y punto crítico de las nuevas competencias de los gobiernos parroquiales rurales es encargarse de la ejecución de proyectos. La decisión se explica por la necesidad de garantizar mayor presencia del Estado en los ámbitos rurales, lo que al mismo tiempo demandará mayores recursos financieros y mejores capacidades técnicas y de gestión.

## b. El planeamiento

La Constitución de 2008 reconoce el papel rector de la planificación para la gestión pública y para el desenvolvimiento general de la sociedad. El capítulo sobre Régimen de Desarrollo define la existencia de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Establece el Consejo Nacional de Planificación, presidido por el presidente de la República y conformado por representantes de todos los niveles de gobierno y de la ciudadanía. Organiza la planificación para el desarrollo, dicta los lineamientos y políticas que orientan el sistema y aprueba el Plan Nacional de Desarrollo.

Como parte del SNDPP se crean consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, presididos por sus máximos representantes. Participan en la formulación de los planes, resuelven las prioridades estratégicas de desarrollo, velan por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo, verifican la coherencia de la programación presupuesta cuatrienal y de los planes de inversión con el plan de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo se define como un instrumento obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sec-

2 El término «montubio» se refiere en Ecuador a la población campesina de la costa.

NIVEL DE GOBIERNO	COMPETENCIAS EXCLUSIVAS
<b>Gobierno central</b>	Defensa nacional; orden interno; relaciones internacionales; registro de personas; nacionalización de extranjeros; control migratorio; planificación nacional; políticas económicas y sociales; comercio exterior; endeudamiento; manejo de áreas protegidas y de recursos naturales, energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, forestales y biodiversidad; espectro radioeléctrico; régimen de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
<b>Futuros gobiernos regionales</b>	Planificación del desarrollo regional y planes de ordenamiento territorial; gestión del ordenamiento de cuencas hidrográficas; planificación del tránsito y transporte regional; construcción y mantenimiento del sistema vial regional; otorgamiento de personalidad jurídica, registro y control de organizaciones sociales regionales; definición de políticas de investigación, innovación del conocimiento y transferencia tecnológica; fomento de las actividades productivas y de la seguridad alimentaria. Expedición de normas de carácter regional.
<b>Gobiernos provinciales</b>	Planificación del desarrollo provincial y planes de ordenamiento territorial; construcción y mantenimiento del sistema vial provincial (sin incluir zonas urbanas); gestión ambiental; construcción y mantenimiento de sistemas de riego; fomento de actividades agropecuarias y productivas. Expedición de ordenanzas provinciales.
<b>Gobiernos municipales</b>	Planificación del desarrollo cantonal; planes de ordenamiento territorial; control sobre el uso y ocupación del suelo; vialidad urbana, tránsito y transporte público; infraestructura física y equipamientos de salud y educación; servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental. Creación o modificación de tasas y contribuciones. Expedición de ordenanzas cantonales.
<b>Gobiernos de distritos metropolitanos autónomos</b>	Ejercen las competencias de los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, además de las adicionales que establezca la ley que regule el sistema nacional de competencias. Expiden ordenanzas distritales.
<b>Gobiernos parroquiales rurales</b>	Planificación del desarrollo parroquial y ordenamiento territorial; construcción y mantenimiento de infraestructura física, de equipamientos y espacios públicos (contenidos en planes de desarrollo y presupuestos participativos). Vigilancia de la ejecución de obras y de calidad de servicios públicos. Incentivo al desarrollo de actividades productivas comunitarias; preservación de biodiversidad y protección del ambiente; administración de servicios públicos delegados o descentralizados; promoción de la organización de la población. Emiten acuerdos y resoluciones.

tores. Las políticas, programas y proyectos públicos, así como el presupuesto y la inversión del Estado, deben sujetarse al plan. Es el instrumento para coordinar las competencias exclusivas entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

### c. La participación ciudadana

La Constitución tiene múltiples referencias a la participación ciudadana que parten de las nuevas funciones del Estado de transparencia y control social. Estas se ejercen desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que tiene como responsabilidades dar seguimiento a la Ley de Transparencia, luchar contra la corrupción y designar a las autoridades de control. También actúan en este terreno la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos y de Compañías y la Defensoría del Pueblo.

La Constitución establece la participación ciudadana en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, así como en veedurías, control social y rendición de cuentas en los diversos niveles de gobierno.

### d. Los territorios indígenas

La Constitución de 2008 señala que Ecuador es un Estado de derechos y justicia, intercultural y plurinacional. Reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y al pueblo montubio un conjunto de derechos colectivos que incluyen:

- Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

- La conservación imprescriptible de sus tierras comunitarias, que son inalienables, inembargables e indivisibles.
- La consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente.
- Participar en los beneficios de esos proyectos y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.
- Conservar y desarrollar sus formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad en sus territorios. Practicar su derecho propio o consuetudinario, sin vulnerar derechos constitucionales.
- La constitución de circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura.

### e. Las actividades extractivas

El texto constitucional establece que los recursos naturales no renovables pertenecen al Estado y que su explotación se efectúa mediante participaciones empresariales o del cobro de regalías u otras contribuciones. Dispone que los gobiernos en cuyos territorios se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tienen derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esas actividades. Señala que el Estado velará por el cuidado de la naturaleza y determinará los mecanismos para minimizar los impactos negativos.





# CAPÍTULO 2

## PLANEAMIENTO, PRESUPUESTO Y GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS

### 1. ANTECEDENTES

En las décadas de los setenta y ochenta, la planificación se concentró en los contextos locales. Se creó el Fondo Nacional de Preinversión (Fonapre), que promovió y financió planes de ordenamiento territorial a municipios de capitales provinciales y de ciudades intermedias, los cuales generaron cambios importantes en el desarrollo local.

En 1992, con el impulso de la corriente neoliberal, el gobierno nacional suprimió el Fonapre y sustituyó el Conade por el Conam, que abolió los mecanismos proteccionistas, redujo el aparato estatal y privatizó los sectores económicos a cargo del Estado.

Si bien el modelo no llegó a imponerse del todo, se relegó la planificación: los entes responsables fueron suprimidos y los gobiernos locales se concentraron en el manejo presupuestal y en proyectos de inversión de corto plazo, mientras el crecimiento acelerado de las ciudades se producía sin orientación ni control. Algunos procesos locales de planea-

ción continuaron por iniciativa de las autoridades, pero no hubo estímulos ni orientaciones desde el nivel central.

Desde el año 2006 se ha retomado el papel central de la planificación y se han introducido cambios significativos en su orientación a partir de los fundamentos de la nueva Constitución y de la evidente voluntad política de impulsarla.

### 2. LA SENPLADES

La conformación y consolidación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) desde el año 2006 es el primer y más importante paso en esa dirección. Se creó como entidad asesora de la presidencia de la República con el mandato de «administrar el Sistema Nacional de Planificación a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas nacionales (...) orientando la inversión pública, promoviendo una reforma sostenida, integral y democrática del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente e impulse el desarrollo humano sostenible» (Estatuto Orgánico de Senplades).

La secretaría ha adquirido un papel protagónico y opera en todos los niveles y áreas del gobierno, como ente de coordinación, orientación, supervisión y control que articula las acciones del Estado para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Sen-



plades ha recibido sus mandatos y competencias a través de decretos ejecutivos, pues el sistema de planificación no tiene aún el marco legal que desarrolle las disposiciones constitucionales.

Entre las principales tareas de Senplades están las siguientes:

- Organizar la función pública, dotarla de eficiencia y legitimidad.
- Orientar la actividad privada hacia los objetivos nacionales.
- Coordinar a las entidades del Estado para redistribuir la riqueza y materializar la propuesta estratégica del *buen vivir*, que supone el desarrollo de las capacidades humanas y la convivencia en armonía con el ambiente.
- Impulsar el cambio del modelo de desarrollo a través de la reforma democrática del Estado, la reorganización territorial y el establecimiento del SNDPP.
- Incidir en sectores clave como la seguridad social o la educación superior.

Las subsecretarías de Senplades cubren las áreas de: planificación y políticas públicas; reforma democrática del Estado e innovación de la gestión pública; inversión pública, seguimiento y evaluación; investigación e in-

---

**«La conformación y consolidación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) desde el año 2006 es el primer y más importante paso»**

---

formación y gestión corporativa. Esto le ha permitido producir cambios en las entidades del sector público y en diversos ámbitos de la economía y la sociedad.

Senplades ha asumido la tarea de aprobar y supervisar el presupuesto general del Estado, con lo cual ejerce el control sobre el manejo de los recursos de todas las dependencias e instituciones públicas del país. Esto hace posible que los procesos de planificación y gestión se alineen y guarden coherencia.

Ha asumido las funciones de lo que fueron el Conam y la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (Sodem). Tiene como entidades adscritas al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt), a la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (Ageci) y al Instituto Nacional de Preinversión (INP).

Ha establecido sistemas e instrumentos para unificar y normalizar múltiples aspectos de la planificación y gestión: Sistema Nacional de Información (SIN), Sistema Integrado de Planificación (Siplan), Sistema de Inversión Pública (SIP), Sistema Localizador de Inversiones Públicas (LIP). Se han iniciado también procesos de actualización de las bases cartográficas, estadísticas y de información necesarias para los procesos de planificación.

El esfuerzo mayor, sin embargo, está en cambiar la orientación conceptual y operacional del sector público. El enfoque sectorial, aplicado indiscriminada y continuamente, ha construido una cultura institucional de compartimentos estancos, dentro de los cuales la gestión opera sin conexiones transversales con otras entidades y sin anclarse en el territorio.

Lograr que las entidades del sector público actúen de manera orgánica y coordinada en

cada territorio específico es el principal y más urgente desafío que tiene Senplades. Es el terreno que más resistencias y fricciones genera, por lo cual se precisa de un firme apoyo político.

### 3. EL PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR

Senplades elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 «Plan para la revolución ciudadana» y luego el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013 «Construyendo un Estado plurinacional e intercultural». Este último tiene doce objetivos y doce estrategias nacionales para profundizar los cambios estructurales que requiere la construcción del nuevo modelo de generación y redistribución de la riqueza.

La **planificación territorial** es un componente clave del PNBV que refleja la relevancia que adquiere el territorio en la nueva propuesta de desarrollo. Se ha elaborado la Estrategia Territorial Nacional que contiene criterios y lineamientos para formular, articular e implementar las políticas sectoriales y territoriales en función de las condiciones y características específicas de los territorios.

Para ello se plantea la consolidación de siete zonas de planificación en el país que permitan desconcentrar y coordinar la actuación administrativa del gobierno central en los diferentes niveles de gobierno. Así, se busca atender las necesidades específicas de los territorios y fomentar dinámicas zonales que aporten al logro del PNBV. Se ha avanzado en la elaboración de agendas para cada zona.

Esta propuesta de mediano y largo plazo se complementa con la planificación específica en cada territorio. Los consejos provinciales deben elaborar sus planes de desarrollo e integrar en ellos los de desarrollo local y ordenamiento territorial de municipios y juntas parroquiales. A su vez, los pueblos y nacionalidades indígenas, con territorios específi-

cos asignados, deben elaborar sus *planes de vida* para que se incorporen paulatinamente al PNBV.

La **planificación sectorial** procura una mayor integración y coordinación entre los ministerios sectoriales que trabajan la misma temática, así como entre estos y los diversos niveles de gobierno. Se han creado *ministerios coordinadores* (de patrimonio, seguridad interna, política económica, sectores estratégicos, producción, desarrollo social y de política), en torno a los cuales se agrupan los ministerios y secretarías que tienen afinidad sectorial.

Se han aumentado las delegaciones e instancias provinciales de los ministerios y se ha iniciado un proceso tendiente a cambiar la orientación temático-sectorial del gobierno por un enfoque territorial. Todo ello ha generado resistencias en los funcionarios, pues significa modificar sustancialmente sus procedimientos habituales y perder competencias frente a Senplades.

La **planificación de la inversión** tiene como finalidad que la inversión pública y su programación se orienten a: i) satisfacer las necesidades básicas para la generación de capacidades y oportunidades; ii) movilizar y

---

**«...se ha iniciado un proceso tendiente a cambiar la orientación temático-sectorial del gobierno por un enfoque territorial. Todo ello ha generado resistencias en los funcionarios, pues significa modificar sustancialmente sus procedimientos habituales y perder competencias frente a Senplades.»**

---

acumular capital en los sectores productivos generadores de valor. Con este enfoque se prioriza la asignación de recursos a la inversión que favorezca la generación de empleo, la equidad regional, la productividad sistémica y la sostenibilidad del ambiente y los recursos naturales.

En este marco se otorgan competencias a Senplades para que efectúe la priorización, programación, seguimiento y control de la inversión pública en todos los niveles.

La **participación ciudadana** ha sido canalizada básicamente hacia procesos de consulta para la construcción de las agendas zonales y al ejercicio de veedurías que se iniciaron con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y continuaron con el plan 2009-2013.

Las expectativas por la participación en el proceso se han ido restringiendo; primero, cuando los planteamientos de la masiva movilización ciudadana no fueron recogidos por la Asamblea Constituyente. Luego, en Senplades, la participación ciudadana ha dejado de ser una subsecretaría para convertirse en

---

**«...la fase inicial de aplicación del plan se ha enfocado en su difusión, la formación de los cuadros técnicos que se encargarán de la planificación en los contextos descentralizados, el fortalecimiento de las entidades que se ocuparán de dichas tareas, así como la provisión de instrumentos y herramientas para desarrollar la labor con eficiencia y precisión.»**

---

una dependencia con rango menor. Ello refleja la tendencia del gobierno a priorizar el papel del aparato estatal por encima del fortalecimiento de la participación, la descentralización y las autonomías.

#### **4. GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS Y PLANEAMIENTO**

Los planes de desarrollo local de los consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales rurales deben someterse a la supervisión de Senplades, adoptar sus orientaciones conceptuales y operativas, y enmarcarse en los lineamientos generales del PNBV. Con ello se busca que la planificación nacional no se reduzca a la suma de planes locales desarticulados e incluso contradictorios, sino que las visiones y propuestas de acción respondan a la misma orientación.

Para ello se han emitido disposiciones que condicionan la provisión de recursos al cumplimiento de las normativas de Senplades para que los presupuestos concuerden con los planes y programas aprobados previamente y que estos últimos guarden correspondencia con las orientaciones del PNBV.

El proceso se encuentra en la etapa inicial y enfrenta ciertas dificultades, ya que las bases sobre las que se sustenta la estructura de planificación son extremadamente heterogéneas: en ciertas parroquias, municipios y provincias, los equipos de planificación disponen de antecedentes, instrumentos y materiales de soporte, tienen suficiente capacitación y cuentan con el apoyo político de las autoridades locales. En muchos otros, la situación es menos favorable, por lo que se requiere generar condiciones y establecer acuerdos que necesariamente toman tiempo y demandan recursos.

Por ello, la fase inicial de aplicación del plan se ha enfocado en su difusión, la formación de los cuadros técnicos que se encargarán de

la planificación en los contextos descentralizados, el fortalecimiento de las entidades que se ocuparán de dichas tareas, así como la provisión de instrumentos y herramientas para desarrollar la labor con eficiencia y precisión.

Si bien no es posible visibilizar aún y evaluar los resultados de la propuesta, es indudable que supone un salto cualitativo y un giro conceptual muy importante en la lógica de la gestión pública.

## 5. LA PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN DE SENPLADES

Senplades ha elaborado una propuesta de regionalización del país que articula el territorio nacional en siete regiones. En cada una de ellas se agrupan dos o más provincias y sus respectivos cantones y parroquias rurales para establecer regiones relativamente homogéneas en términos de población, superficie, características y recursos.

La proposición ha sido acogida con escepticismo por diversos sectores, pues implica superar barreras físicas, culturales y sociales e iniciar procesos de integración entre comunidades que no mantienen nexos significativos entre sí. Los procesos de integración se han desarrollado más bien entre localidades similares y cercanas, dentro de la misma región natural, y no entre aquellas que, pese a estar próximas, corresponden a regiones naturales distintas.

La lógica de la regionalización no responde a los parámetros geográficos ni a los determinantes político-administrativos, sino a las articulaciones y acoplamientos productivos que se generan en la economía. La propuesta debe tomar en consideración realidades que se han configurado en el territorio en las últimas décadas (ciudades-región, corredores urbanos o conurbaciones), que han adquirido gran significación porque responden a lógicas económicas y encadenamientos productivos.

Por ello, la propuesta se ha planteado como una meta a lograrse progresivamente y no como una imposición vertical que pudiera originar resistencias y divergencias. Se ha dejado en libertad a los gobiernos descentralizados para que construyan alianzas y mancomunidades con sus vecinos, lo cual puede sentar bases para avanzar en su integración.

Un instrumento que contribuye a la mejor articulación de los procesos de planificación es el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad). Este regula la organización político-administrativa del país y plantea las regiones como el nuevo modelo de descentralización. Entre otros aspectos establece criterios para la distribución de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados con el propósito de lograr mayor equidad entre territorios. Asimismo plantea la recuperación de funciones por parte del Estado, entrega de competencias a los municipios, juntas parroquiales y consejos provinciales y desarrolla las circunscripciones territoriales indígenas.

Se ha determinado que los gobiernos autónomos descentralizados perciban el 15% de los ingresos permanentes del Estado y el 5% de los no permanentes. Para su distribución equitativa se aplican criterios de: tamaño y densidad de la población, índice de necesidades básicas insatisfechas, logros en la mejora de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, cumplimiento de las metas del PNBV y del plan de desarrollo local. Así, se impulsa la eficiencia y la eficacia de la gestión, al dar más recursos a quienes logran mejores resultados.

## 6. PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

La formulación del plan plurianual de inversión, así como el seguimiento y el control de la ejecución del presupuesto han pasado a ser competencia de Senplades para que exista



---

**«Los gobiernos autónomos descentralizados no deben cumplir tales requisitos, pero sus presupuestos están sujetos a verificación, calificación, seguimiento y evaluación de Senplades, que comprueba que los proyectos propuestos y ejecutados guarden conformidad con los lineamientos de su respectivo plan de desarrollo y ordenamiento territorial y con los del PNBV.»**

---

concordancia entre la planificación y la programación y ejecución presupuestal en todos los niveles. El MEF tiene responsabilidad solo en el manejo operativo del presupuesto.

Las instancias a cargo del presupuesto en Senplades son las siguientes:

- La Subsecretaría de Presupuesto: elabora y controla el presupuesto general del Estado. La aprobación y el seguimiento a todos los proyectos del sector público están a cargo de la Dirección de Análisis de Proyectos y de la Dirección de Inventario de Proyectos de Inversión.
- La Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas: armoniza las propuestas de planificación de los diversos niveles entre sí y con las asignaciones presupuestales.

El procedimiento de gestión presupuestal es el siguiente:

- Entidades y organismos del sector público presentan sus requerimientos presupuestales de inversión al SIP.
- El Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y el Siplan elaboran los instructivos que sirven de guía.
- Cada proyecto debe tener la calificación de prioridad provista por el ministerio coordinador del sector correspondiente.
- Senplades analiza y aprueba cada proyecto.
- Una vez asignados los recursos, Senplades efectúa el seguimiento del proyecto hasta su culminación y lo evalúa con las metodologías definidas para la medición de resultados e impactos.

Los gobiernos autónomos descentralizados no deben cumplir tales requisitos, pero sus presupuestos están sujetos a verificación, calificación, seguimiento y evaluación de Senplades, que comprueba que los proyectos propuestos y ejecutados guarden conformidad con los lineamientos de su respectivo plan de desarrollo y ordenamiento territorial y con los del PNBV.

Esta medida elimina el manejo discrecional de los recursos asignados por el gobierno central y que los gobiernos seccionales gestionaban sin efectuar rendiciones de cuentas ni someterse a evaluaciones sobre la calidad del gasto.

## **7. LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS DEL PETRÓLEO**

La producción petrolera es la única actividad extractiva que genera recursos para redistribución, pues solo recientemente han cobrado relevancia los hallazgos de yacimientos de cobre y otros minerales. La nueva Ley de

Hidrocarburos propone la renegociación de los contratos vigentes de concesiones petroleras para transformarlos en contratos de servicios en las áreas de exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación, industrialización y comercialización.

Según la nueva normativa, el Estado percibe ingresos por el cobro de primas de entrada, derechos superficiarios, participación en las tarifas de transporte por los ductos operados en el país, el margen de soberanía equivalente al 20% del ingreso bruto y los impuestos de ley. Del 80% restante (del precio de venta del hidrocarburo) se cancelará la tarifa por servicios y se reembolsarán los costos, gastos e inversiones que efectúe la empresa contratista.

Las modificaciones son corolario de otras efectuadas en los últimos cinco años, que han aumentado significativamente el porcentaje de participación del Estado en la renta petrolera, no solo por el incremento del precio del petróleo sino también por la redistribución en favor del Estado de las sobreutilidades obtenidas por las empresas petroleras.

La norma señala que los trabajadores del sector hidrocarburos percibirán el 3% del porcentaje de utilidades y un 12% se destinará a proyectos de inversión social en salud, educación y vivienda en las áreas de influencia directa de la actividad petrolera, a través del Banco del Estado.

El 40% del presupuesto del Estado se sustenta en los recursos del petróleo. Hasta hace poco, el MEF –a través del Fondo de Desarrollo Seccional (Fodesecc)– asignaba parte de estos recursos a los gobiernos subnacionales de manera automática, de acuerdo a criterios de población, superficie e índice de necesidades básicas insatisfechas de cada localidad, cantón o provincia. Hoy, el fondo se ha reemplazado por un mecanismo directo de reasignación de recursos que prevé incrementos paulatinos de las asignaciones bajo un mecanismo de supervisión de los resultados obtenidos.

Aunque en Ecuador la mayoría de las zonas de producción petrolera o minera tienen poca significación demográfica, existen asignaciones específicas para esas circunscripciones, a fin de compensar su impacto negativo.

La Ley de Minería se estructura sobre la base de un sistema de concesiones en las que las empresas inversionistas y el Estado intervienen en condiciones de asociatividad y obtienen beneficios mutuos. Establece que los concesionarios mineros deben pagar una regalía no menor al 5% del valor de venta de los minerales principales y secundarios que extraigan, adicional al pago del 25% por impuesto a la renta, del 12% de las utilidades, del 70% de impuesto sobre los ingresos extraordinarios que generen y del 12% del impuesto al valor agregado.

La ley dispone que el 60% de la regalía será destinado a los municipios y juntas parroquiales para ejecutar proyectos productivos y de desarrollo local sustentable y, cuando el caso lo amerite, se transferirá a las instancias de gobierno de las comunidades indígenas o circunscripciones territoriales. Los recursos se distribuirán priorizando las necesidades de las comunidades ubicadas en las áreas afectadas directamente por la actividad minera.

---

***Las modificaciones (...) han aumentado significativamente el porcentaje de participación del Estado en la renta petrolera, no solo por el incremento del precio del petróleo sino también por la redistribución en favor del Estado de las sobreutilidades obtenidas por las empresas petroleras.***

---

# CAPÍTULO 3

## ESTUDIOS DE CASO: LOS MUNICIPIOS DE QUITO Y COTACACHI



### 1. EL PLANEAMIENTO EN QUITO

El planeamiento de Quito ha mantenido continuidad en el último medio siglo y entre los años cuarenta y cincuenta se sentaron bases sólidas para orientar el ordenamiento futuro de la ciudad. Esto ha permitido que los impactos de su acelerado crecimiento no hayan sido demasiado negativos.

Desde mediados de los ochenta y en los noventa, el acelerado proceso de expansión urbana y los problemas de provisión de infraestructura, equipamiento urbano, movilidad y servicios básicos pudo ser atenuado parcialmente por la eficiencia de sucesivas gestiones municipales, la prosperidad derivada de la explotación petrolera y la construcción de grandes obras de infraestructura para la atención de servicios básicos, la generación de nuevas áreas de expansión de la ciudad y la realización de obras de ingeniería vial y redes de transporte masivo y rápido.

#### a. El marco normativo

A inicios de los noventa, el cantón al que pertenece la ciudad de Quito adquirió la jerarquía de distrito metropolitano, lo que dio al municipio capacidades adicionales para la gestión del territorio y la promoción del desarrollo económico local.

La más alta autoridad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) es el alcalde, que preside el Concejo Metropolitano integrado por quince concejales. En el mismo territorio están presentes también el Consejo Provincial de Pichincha y las juntas parroquiales de las unidades territoriales menores. En ese marco han sido inevitables fricciones por el traslape de competencias y descoordinaciones en la planificación y la gestión, aunque la Constitución de 2008 establece que el DMQ tiene las competencias de los municipios y de los consejos provinciales de modo simultáneo.

El DMQ está formado por 32 parroquias urbanas y 33 rurales o suburbanas. La superficie de las primeras es considerablemente menor que la de las segundas, pero albergan mayor cantidad de habitantes (76%). En este caso, la concentración de las competencias municipales en las áreas urbanas y las de los consejos provinciales en las rurales no ha sido tan evidente, pues el área de influencia de la ciudad rebasa el límite urbano y se expande fuera del distrito e incluso en toda la provincia, a lo que se suma que el municipio del DMQ tiene más capacidades y recursos que el consejo provincial.

## b. Los planes de desarrollo

Entre los años 2000 y 2009, la administración de la ciudad continuó iniciativas urbanísticas desarrolladas previamente y marcó cambios significativos en el enfoque de la planificación y la gestión municipal. Consideró al municipio no solo como proveedor de servicios básicos, de infraestructura y del ordenamiento territorial, sino también como responsable de la seguridad ciudadana, de la gestión del ambiente e impulsor del desarrollo económico local. La flexibilidad de la Ley de Distritos Metropolitanos, cierta disponibilidad de recursos y un contexto favorable a determinados temas de descentralización le permitieron abordar también competencias y responsabilidades directamente ligadas al desarrollo de la economía local y ejecutar iniciativas para mejorar la competitividad de la ciudad e incrementar su base productiva.

Asimismo, se amplió la cobertura de los servicios de agua potable (99%) y de alcantarillado (95%) en la zona urbana de Quito; se desarrollaron múltiples proyectos de habilitación del suelo urbano, pavimentación de calles y mejoramiento de la movilidad y del transporte masivo; se ejecutaron iniciativas de recuperación del centro histórico; se asumió la responsabilidad del manejo del aeropuerto internacional de Quito y la construcción del nuevo.

Estos procesos se impulsaron a través de alianzas público-privadas y de la generación de estructuras paramunicipales provistas de visión empresarial y despojadas de las restricciones y controles de la gestión pública. Así, en torno al municipio se establecieron empresas, corporaciones y fundaciones que materializaron varias iniciativas.

La principal objeción a este modelo de gestión ha sido la ausencia de controles y de mecanismos de rendición de cuentas. Por ello, la nueva administración de la ciudad ha suprimido progresivamente los acuerdos y está recuperando las competencias y respon-

sabilidades que se otorgaron a las empresas. Más adelante deberá comprobarse si es una opción acertada frente a las urgencias y presiones que impone el acelerado ritmo de crecimiento de la ciudad.

La gestión municipal de la última década desarrolló también propuestas de planificación, entre las que destacaron el Plan Quito-Siglo XXI, propuesta de desarrollo general de la ciudad; el Plan Quito hacia el Bicentenario, relativo al municipio en sí mismo; el Plan Estratégico Equinoccio, el Plan General de Ordenamiento Territorial y un conjunto de planes maestros para la movilidad, el agua potable y alcantarillado, la vialidad y obras públicas. Los planes están siendo revisados por la nueva administración y aún no se conoce la magnitud y el sentido de los cambios que se harán.

Un elemento crítico de la planificación desarrollada en Quito en la última década ha sido la escasa participación de la ciudadanía, tanto en la elaboración de los instrumentos como en su ejecución, monitoreo, evaluación y retroalimentación. Solo en algunos casos se efectuaron procesos de consulta, en especial a los sectores directamente involucrados en áreas determinadas.

El Municipio de Quito asumió temas transversales como la equidad de género, el enfrentamiento de la pobreza, la gestión de riesgos y el mejoramiento de la gobernabilidad. Estos se procesaron como parte de los planes y, para abordarlos, se adicionaron instancias a la estructura de gestión municipal mediante marcos legales y regulatorios específicos.

## c. Balance sobre el alcance del planeamiento

El ejercicio de la planificación en Quito es parte de la agenda municipal y una de sus prioridades. En la última década ha incluido componentes inéditos: el desarrollo económico local; elementos transversales como la

promoción de la equidad de género, la inclusión social o el enfrentamiento a la pobreza urbana; el desarrollo de enfoques prospectivos que fijan objetivos en el largo y mediano plazo y metas en el corto plazo; ejercicios de consulta que han incorporado las visiones de otros actores urbanos en los contenidos de la planificación.

No obstante, la planificación no logró superar los límites que imponen las estructuras institucionales y administrativas y los procesos de gestión política. El primero de tales límites está determinado por las prácticas de la cultura institucional municipal, ya que las unidades y dependencias mantienen una lógica de compartimentos estancos y tienen escasa colaboración entre sí. El segundo se refiere a la distancia entre las propuestas de la planificación y las realizaciones que se materializan, muchas veces luego de procesos de negociación, contradicciones e incluso conflictos con actores sociales involucrados en determinada problemática.

Diversas encuestas de opinión muestran que las principales preocupaciones de la población en Quito se refieren a los problemas de seguridad, movilidad urbana, contaminación y deterioro ambiental, los cuales reflejan las dificultades del crecimiento acelerado e inequitativo de la ciudad. Para la mayoría de la población, la provisión de servicios básicos, el desempleo y la pobreza son preocupaciones de menor significación frente a cuestiones que se perciben como más complejas y difíciles de resolver.

## 2. EL PLANEAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE COTACACHI

Cotacachi es un cantón de la provincia de Imbabura, que alberga zonas subtropical y andina. Tiene 37.254 habitantes: el 60% es indígena quichua, el 35% blanco-mestizo y el 5% afroecuatoriano. El 20% reside en el área urbana y el 80% en la rural. La mayoría

de la población trabaja en el sector primario y en actividades artesanales, de comercio y servicios. Es un cantón pobre y los ingresos del municipio son de tres millones de dólares anuales.

El municipio está presidido por un alcalde y siete concejales; ambos provienen de elección popular. Sus competencias son la provisión de servicios básicos, la promoción del desarrollo y la administración del territorio. Siempre fue administrado por la comunidad blanco-mestiza, pero en 1996 fue elegido el economista Auki Tituaña, de la comunidad indígena del cantón. Reelegido en 2000 y en 2004, desarrolló una gestión de amplia participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas a partir de la propuesta de construcción de la unidad dentro de la diversidad étnica y cultural.

### a. El plan de desarrollo: continuidad y participación

En 1996 se creó la Asamblea de la Unidad Cantonal de Cotacachi (AUUC) como espacio de articulación y expresión de todas las organizaciones sociales para fraternizar, concertar y planificar en forma participativa el futuro del cantón. La asamblea anual se definió como instancia máxima de la democracia participativa que traza las orientaciones de desarrollo de Cotacachi.

En 1997, la AUUC elaboró el Plan de Desarrollo Cantonal que estuvo vigente los doce años de gestión municipal. Sus prioridades fueron: salud y educación en las zonas rurales, producción para enfrentar la pobreza, turismo para promover la artesanía del cuero, protección del ambiente y conservación de los recursos naturales. El plan fue innovador y controversial cuando se elaboró, porque sus prioridades abordaban competencias del gobierno central (salud y educación) y otras que no eran responsabilidad directa de los gobiernos locales (cuidado ambiental, promoción del turismo o de la producción).



Por ello se gestó la figura de la AUUC y se estableció un Consejo Permanente de Desarrollo y Gestión –representativo de la diversidad territorial, étnica y cultural del cantón–, como responsable de ejecutar el plan y encargado de coordinar a seis comités intersectoriales.

De esa manera se impulsó un mecanismo permanente para canalizar la participación ciudadana, respetando su independencia. El alcalde y el equipo técnico y administrativo del municipio se transformaron en los ejecutores de las decisiones aprobadas por la comunidad en la asamblea. El concejo municipal se limitó a la tarea legislativa, pues las de aprobación presupuestaria, seguimiento y control fueron asumidas de modo directo por la ciudadanía.

El municipio promovió la participación ciudadana en el sentido más amplio del término: se dio cabida a todos los sectores sociales del cantón y se garantizó la representatividad de las minorías usualmente excluidas de las decisiones, entre ellas los indígenas, mujeres, niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad o minorías étnicas y sexuales. Se fortaleció también el tejido social del cantón y se promovió la constitución de organizaciones sociales.

La participación no se limitó a la consulta para elaborar el plan, sino que se convirtió en un ejercicio que movilizó continuamente a la colectividad para asignar los recursos en el presupuesto participativo –que se adoptó en 2001 con una metodología propia de Cotacachi–, para ejecutar los proyectos empleando la tradición indígena de participación comunitaria (*minga*), o para el seguimiento, monitoreo, control, evaluación y retroalimentación mediante los mecanismos ideados para dar operatividad a la gestión de la AUUC.

La asamblea anual, de dos o tres días de duración, incluía la rendición de cuentas y la presentación de resultados por el alcalde, el concejo municipal y las comisiones del Consejo Permanente de Desarrollo y Gestión, el

debate de los temas de la agenda y la aprobación del presupuesto participativo.

El ejercicio estaba precedido de un largo proceso de construcción presupuestaria en el que cada grupo social y cada unidad de la subdivisión territorial del municipio determinaban las prioridades y el destino de los recursos disponibles en el presupuesto municipal para el año siguiente.

Una innovación del presupuesto participativo de Cotacachi fue poner en conocimiento de la ciudadanía el total del presupuesto municipal y resolver de modo participativo todo el presupuesto de inversión, con la única condición de incluir proyectos que estuvieran entre las prioridades del plan de desarrollo.

Otro aspecto innovador fue la inversión de las prioridades: de destinar dos tercios del presupuesto a proyectos en el área urbana –donde solo reside un tercio de la población–, se adjudicó más de las dos terceras partes del presupuesto para obras y proyectos en el área rural.

El reconocimiento de los procesos participativos fue factor determinante en la continuidad de la gestión durante doce años. Asimismo, el Municipio de Cotacachi obtuvo distinciones, premios y galardones de institu-

---

**«...se impulsó un mecanismo permanente para canalizar la participación ciudadana, respetando su independencia. El alcalde y el equipo técnico y administrativo del municipio se transformaron en los ejecutores de las decisiones aprobadas por la comunidad en la asamblea.»**

---

ciones nacionales e internacionales por la experiencia de gestión local participativa.

#### **b. Impactos sobre la calidad de vida de la población**

Cotacachi exhibe múltiples logros que demuestran los impactos positivos de la gestión participativa:

- Fue el primer cantón libre de analfabetismo gracias a la alfabetización de adultos aprobada en la planificación y el presupuesto participativo.
- Fue el primer cantón que puso en práctica la descentralización de los servicios de salud y, de tener el indicador más alto del país, redujo a cero el índice de mortalidad materno-infantil en los últimos tres años de gestión.
- En el área urbana del cantón se mejoraron los equipamientos del hospital, mercado y terminal terrestre. Se promovió también la industria y el comercio de artículos de cuero, principal ocupación de la población.

El avance logrado en Cotacachi no estuvo necesariamente articulado a procesos de mayor jerarquía provincial o nacional. En temas como salud y educación, el soporte fue proporcionado por la cooperación internacional.

---

**«Una innovación del presupuesto participativo de Cotacachi fue poner en conocimiento de la ciudadanía el total del presupuesto municipal y resolver de modo participativo todo el presupuesto de inversión.»**

---

#### **c. Balance de la experiencia**

Durante doce años, la gestión del Municipio de Cotacachi promovió innovaciones que enriquecieron los procesos de planificación y gestión municipal y fortalecieron la democracia local. Los logros tuvieron impactos económicos y sociales importantes en la colectividad.

El elemento más significativo de la gestión fue la continuidad de la propuesta de planificación, puesto que el Plan de Desarrollo de la Unidad Cantonal, elaborado de modo participativo en 1997, permaneció vigente todo el período y solo se reajustó en la medida en que las metas se cumplieron y los programas y proyectos se ejecutaron.

Se incorporó de modo trascendente a los procesos de decisión pública local a grupos tradicionalmente excluidos (población campesina, mujeres indígenas campesinas y quechuhablantes, comunidades indígenas, población afroecuatoriana y mestiza). Ello permitió que se priorizara la inversión municipal hacia esos sectores: atención materno-infantil durante el embarazo, campaña de alfabetismo, electrificación rural, mejoramiento vial, provisión de sistemas de agua potable. Un factor que contribuyó a facilitar el proceso fue la fortaleza del tejido social de varios sectores involucrados, en especial de las comunidades indígenas del cantón.

Empero, el proceso mostró sus límites frente a intereses poderosos que se pusieron en juego en las últimas elecciones por la oposición del exalcalde Tituaña a la explotación de yacimientos mineros de gran magnitud –ubicados en parte de la reserva ecológica nacional Cotacachi-Cayapas– y su apoyo a las comunidades campesinas. La alternativa alineada con los intereses mineros y el actual gobierno ganó las elecciones y puso fin a la continuidad en la gestión participativa del municipio.

# CAPÍTULO 4

## CONCLUSIONES

### 1. SOBRE EL PLANEAMIENTO EN GENERAL

- El planeamiento estratégico debe ser asumido como responsabilidad del Estado. Es positivo que el Estado ecuatoriano haya recuperado la capacidad de planificación y haya ubicado a la entidad responsable en el más alto nivel de la estructura institucional pública.
- Es conveniente que la caracterización y la definición central del planeamiento se incluyan en la Constitución –o que al menos se apruebe una ley orgánica– que le dé seguridad y consistencia sustanciales y que garantice la primacía de la planificación sobre otros sistemas.
- La articulación planificación-presupuesto es indispensable para evitar que los ejercicios de planificación terminen en retórica. La planificación debe vincularse a la formulación, ejecución, seguimiento y control presupuestal.
- La existencia de una entidad que coordine y oriente los procesos de planificación en todos los niveles de gobierno es fundamental para evitar que la planificación nacional sea la sumatoria de planes locales desarticulados entre sí, y para que haya coherencia entre las visiones, objetivos y acciones en todo el territorio.
- Es imprescindible la articulación entre el enfoque temático-sectorial de las entida-



des públicas y el territorial. Hace falta romper la lógica centralista de ministerios y dependencias sectoriales y exigir la territorialización de sus intervenciones y presupuestos.

- Los esfuerzos para lograr que todo el sector público se oriente en la dirección definida en el plan nacional de desarrollo son considerables y demandan tiempo y recursos. Por ello, la voluntad y el apoyo político de los más altos niveles es fundamental para iniciar el proceso de cambio, vencer resistencias y apoyar su consolidación.
- La integración de provincias para construir espacios mayores –en este caso, regiones– no puede realizarse mediante decisiones políticas desde el más alto nivel. Se trata de procesos que requieren construirse a partir de las realidades específicas, en los cuales las articulaciones sociales, económicas y culturales son determinantes.
- Mediante leyes y otros mecanismos se han ampliado los beneficios del país por la explotación minera y petrolera. Si bien estos procesos ponen en juego la capacidad negociadora del Estado y no necesariamente tienen resultados positivos inmediatos, han sido indispensables para revertir las deficientes condiciones impuestas en perjuicio de los intereses nacionales.

## 2. SOBRE EL PLANEAMIENTO EN QUITO

- En los últimos diez años, la planeación ha prestado atención a los problemas de movilidad, deterioro ambiental y promoción del desarrollo económico local, como resultado del mejoramiento relativo pero consistente de las condiciones generales de vida en la ciudad.
- Por ser el único distrito metropolitano y ciudad capital, Quito ha desarrollado en la última década un proceso sostenido de planificación y ordenamiento territorial que se expresa en planes generales y planes maestros. El municipio ha aplicado diversas políticas innovadoras (manejo ambiental, desarrollo económico local), ha asumido nuevas competencias (aeropuerto internacional) y ha tenido logros significativos en áreas claves, como la recuperación del centro histórico.
- Su propuesta estratégica de apoyar la gestión con alianzas público-privadas y la constitución de entes paramunicipales para gestionar de modo más eficaz algunas áreas, ha sido cuestionada por la nueva administración municipal y se halla en proceso de desmantelamiento.

## 3. SOBRE EL PLANEAMIENTO EN COTACACHI

- La gestión de Cotacachi demuestra que la escasez de recursos materiales no es un obstáculo para impulsar procesos de gestión local innovadores y con amplios impactos positivos, incluso con un contexto nacional adverso.
- Cotacachi ha sido precursora e innovadora en múltiples aspectos:
  - Fue el primer municipio que adoptó la planificación participativa y lo complementó con el ejercicio del presupuesto participativo.
  - Fue el primer cantón declarado libre de analfabetismo y el primero en asumir las competencias de salud y reducir a cero la mortalidad materno-infantil.
  - Ha sido el único que puede exhibir tres distinciones internacionales por

- sus prácticas de gestión democrática y participativa.
- Fue el primero en incorporar mecanismos de inclusión social para que grupos sociales específicos puedan incidir en la gestión pública.
  - La propuesta fue parte de la gestión del primer alcalde de la mayoría indígena de Cotacachi y su planteamiento de unidad en la diversidad fue el eje para la construcción de un cantón multiétnico y pluricultural.
  - Las bases del proceso de planeación y gestión participativa de Cotacachi no han sido económicas, sociales o políticas sino éticas. El municipio recogió el lema de la cultura ancestral: ama shua, ama quilla, ama llulla.
  - Este caso muestra también los límites o la fragilidad de los procesos locales. Tras doce años de gestión ha cambiado la administración local y muchos procesos han sido modificados o suspendidos, incluso el presupuesto participativo.





## CONTENIDO

2	Presentación
3	I. El contexto ecuatoriano y la reforma constitucional
9	II. Planeamiento, presupuesto y gobiernos descentralizados
16	III. Estudios de caso: los municipios de Quito y Cotacachi
21	IV. Conclusiones

## SIGLAS EMPLEADAS

AUUC	Asamblea de la Unidad Cantonal de Cotacachi
CONADE	Consejo Nacional de Planificación
CONAM	Consejo de Modernización del Estado
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIP	Sistema de Inversión Pública
SIPLAN	Sistema Integrado de Planificación
SNDPP	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

**IEP**

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

**CEPES**

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP



Asociación ARARIWA

**cbc**

Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" CBC

**ceder**

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional CEDER



Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte

**alternativa**

Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación Social y Educación Popular ALTERNATIVA