



LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN EL ECUADOR

Miguel E. Andrade

Quito, agosto, 2011

Este documento forma parte del proyecto “Conocimiento y Cambios en Pobreza Rural y Desarrollo”, que busca contribuir a mejorar estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales con foco en la pobreza rural, en cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. El proyecto es ejecutado por el Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural (RIMISP), con el apoyo y participación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el International Development Research Center (IDRC, Canadá).

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO i

INTRODUCCION 1

UNA PREMISA NECESARIA..... 2

PRIMERA PARTE 5

 EL NUEVO MARCO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA DEL “DTR” 5

 1. La constitución de la república 6

 2. El código orgánico de organización territorial, autónoma y descentralización 18

 3. El código orgánico de planificación y finanzas públicas..... 43

 4. El código orgánico de la producción, comercio e inversiones. 60

 5. Ley orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario..... 72

 6. Ley orgánica de participación ciudadana 83

SEGUNDA PARTE 96

 SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS..... 96

 1. La secretaría nacional de planificación y desarrollo 96

 2. El sistema nacional de compras públicas 108

 ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS PROCESOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS 118

 1. Defensor público 118

 2. El consejo de participación ciudadana y control social (CPCCS) 119

TERCERA PARTE..... 122

 LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL 122

 1. La secretaría técnica de cooperación internacional (SETECI) 129

 i. El estado ecuatoriano y la cooperación internacional para el desarrollo..... 131

 ii. Principios rectores 131

 iii. Cooperación triangular 133

CUARTA PARTE..... 139

 CUESTIONES PARA LA REFLEXION 139

 1. En torno a la normatividad vigente 139

 2. En torno a los roles institucionales..... 144

 3. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo..... 145

 4. Sobre las articulaciones del DTR con el PNBV 147



5.	El Sistema Nacional de Compras Públicas.....	148
6.	La Defensoría del Pueblo	150
7.	El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).....	150
8.	La gestión de la Cooperación Internacional	151
9.	La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)	152
10.	Sobre las capacidades institucionales.....	153
REFERENCIAS DOCUMENTALES		157



RESUMEN EJECUTIVO

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), en el marco de un contrato suscrito con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), viene ejecutando el proyecto **“Conocimiento para el cambio: procesos de políticas con impacto en la superación de la pobreza”**, el mismo que busca contribuir a un mejor desempeño de estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales focalizadas en el sector rural y cuya finalidad es la superación de la pobreza.

El FIDA ha manifestado la necesidad de apoyar al Gobierno Ecuatoriano, a los distintos GADs, así como a las organizaciones sociales y a la sociedad civil en general en la comprensión del nuevo esquema institucional que debe ser considerado al momento de iniciar procesos de desarrollo que comprometan recursos de inversión sean de origen local o provenientes de deuda externa o de la cooperación internacional. Con este propósito, RIMISP instrumenta una investigación cuyo objetivo es:

Sistematizar el proceso de la inversión pública destinada al desarrollo rural territorial, considerando el marco legal, financiero y técnico dispuesto por la normativa vigente.

Para abordar el estudio propuesto se han elaborado ciertas preguntas orientadoras de la investigación, que sirvan como activadoras de una reflexión amplia sobre la situación actual en la que se desenvuelve el Desarrollo Territorial Rural en el Ecuador.

¿Cuál es la normatividad vigente y las instancias de aprobación de la inversión pública destinada al desarrollo rural territorial?

¿Cuáles son los respectivos roles de los actores del gobierno central, los gobiernos descentralizados, ministerios coordinadores, y de las organizaciones sociales así como las organizaciones no gubernamentales?

¿Qué implica para el desarrollo rural el nuevo marco de la cooperación internacional en el nuevo diseño institucional del país?

Antes de iniciar el estudio se consideró necesario, a manera de premisa, discutir la concepción del desarrollo territorial rural: cuáles sus características, componentes y otros elementos que faciliten la interacción de ellos con las disposiciones en las que, por ahora, se enmarca la gestión del desarrollo rural en el país. Esta decisión, de otro lado, servía para orientar los esfuerzos investigativos.

El estudio se organizó tratando de buscar respuestas a las preguntas dinamizadoras de la investigación. En primer lugar se intentó un recorrido por la normatividad vigente en el país

partiendo desde la misma Constitución de la República. Este esfuerzo nos ha permitido importantes constataciones.

Son varias las cuestiones de importancia para el DTR tratadas en la Constitución; por ejemplo: la consolidación del régimen de los gobiernos autónomos descentralizados; el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios; la organización del territorio en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; el reconocimiento de las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación; la fijación de competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados; la concepción del régimen de desarrollo como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir (BV); la determinación de los espacios para la planificación participativa para el desarrollo; la institucionalización de los consejos territoriales de planificación y diferentes instancias ciudadanas de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, para orientar el desarrollo nacional, entre otras tantas disposiciones íntimamente articuladas al desempeño de los programas y/o proyectos de DTR.

La segunda estación del estudio la constituyó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En este instrumento normativo también se encontraron importantes opciones que facilitan el desempeño de cualquier programa de DTR. Igualmente, entre tantas regulaciones plasmadas en el COOTAD consideramos que hay propuestas interesantes como, por ejemplo; el establecimiento de ciertos principios que rigen la organización territorial y los procesos de descentralización (la unidad jurídica, la unidad territorial, la unidad económica, la igualdad, la solidaridad, la coordinación y corresponsabilidad, la subsidiariedad, la complementariedad, la equidad interterritorial, la participación ciudadana, sustentabilidad del desarrollo); el tratamiento en detalle del sistema nacional de competencias; la determinación de una serie de definiciones claves (sectores privados, sectores estratégicos, sectores comunes, competencias, competencias exclusivas, competencias concurrentes, facultades); la propuesta de diferentes modalidades de gestión (en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y a través de empresas de economía mixta); se resuelve el conflicto que existía en la gestión de proyectos de desarrollo rural cuando se trataba de transferir recursos para la ejecución directa por parte de las organizaciones sociales; se define procedimientos para la conformación de mancomunidades y/o consorcios, entre otros importantes asuntos.

Otro instrumento jurídico analizado fue el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el mismo que tiene como propósito organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas.

Por su parte, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, también ofrece espacios para mejorar el desempeño de las iniciativas productivas surgidas en el marco de los programas de DTR. Se destacan cuestiones como las siguientes: la regulación del proceso productivo en las etapas de producción; la posibilidad de trabajar con toda la cadena productiva y de fortalecer sus eslabones para transformarla en cadena de valor; se regula cuestiones

relacionadas con la inversión productiva y sus instrumentos y el fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Además de los tres códigos indicados se trabajó en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, a través de la cual se busca: reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado.

Otra ley considerada como de interés para el DTR es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en la que se destacan, como objetivos: Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado; establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa, y promover la formación en deberes, derechos y una ética de interés por lo público que haga sostenible los procesos de participación y la consolidación de la democracia.

El análisis de la normatividad vigente ha permitido constatar cambios, verdaderamente, transformacionales en la institucionalidad del Estado, cambios que si son adecuadamente puestos en la práctica cotidiana, quizá, en el corto o mediano plazo estarían aportando a la eliminación de las causalidades de la pobreza, sobre todo, de los habitantes del sector rural ecuatoriano. En síntesis... por leyes no hay que preocuparse... hay suficientes y muy favorables a la práctica del Desarrollo Territorial Rural.

El otro ámbito del estudio, aquel que buscaba respuestas a la segunda pregunta orientadora de la investigación se trabajó mediante un acercamiento a aquellas instituciones del sector público, estrechamente vinculadas al quehacer de los programas o proyectos de DTR, por ejemplo: SENPLADES, INCOP, SETECI. Sobre los gobiernos autónomos descentralizados, el análisis de la norma dejó bastante claros sus roles, facultades, atribuciones y posibilidades. Igualmente el reconocimiento y roles de las organizaciones populares se aclararon tanto en la revisión de la Constitución como de los códigos y leyes consideradas, en particular de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

El primer actor institucional analizado fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), entidad que tiene como misión la administración y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. En su organigrama se destacan cuatro subsecretarías con las que se relacionan las acciones del DTR: de Información, de Planificación, de Inversiones y de Seguimiento y Evaluación. Estas cuatro subsecretarías conforman la Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir. Los principales roles de estas subsecretarías, al menos aquellos de directo interés del DTR, son:

Para la Subsecretaría de Información: liderar los procesos de diseño, creación, implantación y desarrollo del Sistema Nacional de Información; coordinar con las entidades del Gobierno Central generadoras de información estadística y geográfica, los procesos de generación, validación, estandarización y difusión de los indicadores integrados al Sistema Nacional de Información; dirigir

la difusión de los resultados de los estudios que contribuyan a mejorar el conocimiento y el uso de datos e indicadores incorporados en el Sistema Nacional de Información.

Por su parte, en la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, de entre su amplia gama de responsabilidades se rescatan las de: coordinar el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con las Subsecretarías Nacionales y Zonales de SENPLADES, con las entidades del sector público en general y la sociedad civil; administrar las herramientas tecnológicas de planificación, con carácter nacional y desconcentrado; diseñar estrategias de capacitación y asistencia técnica a entidades del sector público asociadas a la planificación institucional y a la articulación de la planificación con el presupuesto; facilitar la articulación entre la planificación nacional con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles territoriales de gobierno y de los regímenes especiales; diseñar metodologías e instrumentos en los procesos de formulación participativa de políticas públicas nacionales, entre las más importantes.

La Subsecretaría de Inversión Pública debe: planificar la inversión pública para optimizar el uso de los recursos del Estado; programar la inversión pública de forma anual y plurianual, en coordinación con el Ministerio de Finanzas; supervisar el diseño de estudios sectoriales, institucionales y territoriales sobre la evolución y perspectivas de la inversión pública; administrar un banco de proyectos; aprobar las directrices e instrumentos para elaborar programas y proyectos de inversión pública y de cooperación técnica no reembolsable.

Finalmente, la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación tiene como principales responsabilidades: promover la gestión por resultados, la rendición de cuentas y evaluar la efectividad del sector público en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Gobierno y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; dirigir la realización del seguimiento y evaluación del avance en la consecución de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo; dirigir la realización del seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas y proyectos de inversión pública.

Se desarrolló un breve análisis de los contenidos del Plan nacional del buen Vivir y cómo éstos pueden ser afectados positivamente por las acciones de un programa o proyecto de DTR. Al respecto se pudo constatar que en siete de los doce objetivos existía, al menos, una meta que podía ser influenciada por acciones de los proyectos de DTR.

Otro ámbito institucional considerado fue el del Sistema Nacional de Compras Públicas, creado a través de una ley orgánica mediante la cual se regula todo tipo de contratación que se realice con fondos públicos. El Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública, forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP). El INCOP es el organismo del Sistema creado para ejercer la rectoría del mismo.

Desde la perspectiva de lo que significa la rendición de cuentas y el establecimiento de veedurías sociales, se creyó oportuno realizar un acercamiento a la Defensoría del Pueblo que es la

“Institución Nacional de Derechos Humanos que protege y promueve los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país; de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior y de los derechos de la naturaleza, para propiciar la vida digna y el buen vivir”. Esta instancia se ampara en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que exige a todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en esta Ley, a través de su titular o representante legal, presentar a la Defensoría del Pueblo un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

Desde esta misma perspectiva también se analizó el desempeño del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), entidad que tiene como atribución legal establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Para el CPCCS, la rendición de cuentas es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

Una cuestión a la que se le dio un tratamiento especial fue el de la gestión de la Cooperación Internacional. Este componente del estudio no sólo aporta a la definición de roles institucionales en este ámbito sino que también contribuye a la búsqueda de respuestas a la tercera pregunta orientadora.

Como marco de referencia, se partió de la revisión de los contenidos de la Declaración de París, en particular de los compromisos asumidos por los países socios y por los donantes en los siguientes ámbitos: en la APROPIACIÓN de las políticas de desarrollo y estrategias, en la ALINEACIÓN con las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios, en la HARMONIZACIÓN, en la GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS, en la MUTUA RESPONSABILIDAD.

Con este marco de referencia se pasó a conocer el desempeño de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), entidad responsable de la gestión de la cooperación internacional en el país y que es parte del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI). Es una instancia desconcentrada, con gestión técnica, administrativa y financiera propias, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a partir del 5 de julio de 2011 por decreto presidencial. Coordina la cooperación internacional de gobierno a gobierno. Realiza procesos de seguimiento a los compromisos adquiridos; organiza y participa en mesas de trabajo y de cooperación; participa en procesos de gestión del canje de deuda (en lo que tiene que ver con la cooperación internacional); negocia los proyectos en beneficio del país y cuenta con un banco de proyectos dirigidos a los diferentes sectores del desarrollo.

El estado ecuatoriano trabaja con la cooperación internacional en el marco del PNBV, de las políticas de Estado y de gobierno y, tomando en cuenta las declaraciones, acuerdos y convenios

internacionales, como: la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, la Declaración de Roma sobre la armonización, la Declaración del Milenio, el Programa de Acción ACCRA, entre otros.

La SETECI fomenta la cooperación triangular como una nueva modalidad de CI que promueve la asociación de una fuente bilateral o multilateral con un país de mediano desarrollo, a fin de gestionar conjuntamente programas de cooperación.

El país mantiene convenios de cooperación no reembolsable con Europa, América y Asia, principalmente. Los países con los que se mantiene mayor cooperación no reembolsable son los de la Comunidad Europea, Estados Unidos, Sistema de Naciones Unidas con todas sus agencias, España, Alemania, Bélgica, Japón, BID, Suiza, Venezuela, Chile, México y Brasil.

La SETECI impulsa el diseño de estrategias para la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (GDICI).

Después del recorrido por la norma y por algunas entidades del sector público claves se concluye:

- Los cambios institucionales establecidos en la norma se reflejan en la reconfiguración de las instituciones públicas.
- Considerando la gran magnitud de la gestión del desarrollo, los avances en los cambios de la institucionalidad del Estado son significativos.
- Es evidente que los GADs se constituyen en los actores relevantes para el ejercicio del Desarrollo Territorial Rural. El problema: es cuán capacitados están para la gestión del DTR en sus territorios. Cuestión difícil de responder por la misma heterogeneidad de los GADs.
- Casi la totalidad de los GADs aún no han reconfigurado sus marcos orientadores o sus proyectos institucionales en consideración a las nuevas normas vigentes.
- Las arquitecturas organizacionales de los GADs siguen siendo, ahora más que antes, inadecuadas.
- En muchos de estos escenarios no hay las capacidades necesarias para planificar, para formular proyectos, para diseñar estrategias, para implementar iniciativas eficiente y eficazmente.
- Lo antes señalada acarrea como consecuencia, la pérdida de credibilidad, lo cual se evidencia por el gran número de revocatorias del mandato en trámite.
- Es persistente el desconocimiento de la nueva institucionalidad en construcción, especialmente, por parte de quienes ejercen el liderazgo de los GADs.

- Se evidencia la carencia, no sólo en los GADs sino en los mismos territorios, de talentos humanos capacitados para cubrir las diferentes etapas del ciclo de la gestión de los procesos de desarrollo.
- Si bien se está tratando de cambiar las condiciones jurídicas, técnicas y administrativas del entorno de las prácticas del DTR, las personas que hacen la gestión en los territorios continúan ejerciendo prácticas inadecuadas
- Se percibe cierta insuficiencia en los procesos de acompañamiento a los actores institucionales locales.
- Hay componentes de la gestión del desarrollo que son manejados con una dosis alta de inflexibilidades.
- El manejo de los indicadores para la evaluación de los avances de un plan debe instrumentarse de manera progresiva en cuanto a la complejidad se refiere.
- Se precisa avanzar en la construcción de capacidades locales.
- Es preciso establecer mesas de diálogo para resolver otros obstáculos como el manejo de la cuenta única en los proyectos de cooperación internacional no reembolsable.

La gran conclusión a la que se ha llegado es que el Desarrollo Territorial Rural en el Ecuador cuenta con un marco normativo adecuado, con estructuras institucionales reconfiguradas pero que, ahora es preciso trabajar en cambiar ya no las cosas sino las personas, para que verdaderamente cambien las cosas. Los obstáculos son salvables porque su corrección solo depende de la voluntad política de las entidades rectoras de los procesos articulados al DTR. Aquello que tenga que ver con la gestión de la Cooperación Internacional puede ser resuelto desde las mesas de trabajo que organiza la SETECI. Las opciones de respuesta a la presencia de obstáculos pueden ser variadas, inclusive, en lo que tiene que ver con el manejo de los recursos financieros no reembolsables.

El camino está trazado sólo que hay tramos que requieren un desbroce.

LA GESTION DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Miguel E. Andrade

Agosto, 2011

INTRODUCCION

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP- está ejecutando el proyecto **“Conocimiento para el cambio: procesos de políticas con impacto en la superación de la pobreza”** que busca contribuir a un mejor desempeño de estrategias, políticas e inversiones nacionales y subnacionales focalizadas en el sector rural y cuya finalidad es la superación de la pobreza, de cuatro países de América Latina: Colombia, Ecuador, El Salvador y México. Este proyecto cuenta, además del financiamiento del FIDA, con aportes del International Development Research Center (IDRC, Canadá).

La estrategia principal para cumplir con este propósito es la conformación, en cada país, de un Grupo de Trabajo sobre Pobreza Rural. Dentro del Grupo se ha constituido un grupo temático de trabajo sobre problemas de implementación en programas y proyectos de desarrollo territorial rural. El FIDA ha manifestado la necesidad de apoyar al Gobierno Ecuatoriano a los distintos GADs así como a las organizaciones sociales y a la sociedad civil en general en la comprensión del nuevo esquema institucional que debe ser considerado al momento de iniciar procesos de desarrollo que comprometan recursos de inversión sean de origen local o provenientes de deuda externa o de la cooperación internacional.

La presente investigación forma parte de las actividades del proyecto y su objetivo es:

Sistematizar el proceso de la inversión pública destinada al desarrollo rural territorial, considerando el marco legal, financiero y técnico dispuesto por la normativa vigente.

Se trata de aproximar un análisis de las leyes, reglamentos y demás normas vigentes y que se relacionan con los procesos de inversión pública, en función de los programas y proyectos de desarrollo territorial rural, incluyendo reflexiones sobre la institucionalidad involucrada.

Para abordar el estudio propuesto se discutieron algunas preguntas orientadoras que podían ser las dinamizadoras de una cadena de reflexiones en torno a la idea central del objetivo de la investigación:

¿Cuál es la normatividad vigente y las instancias de aprobación de la inversión pública destinada al desarrollo rural territorial?

¿Cuáles son los respectivos roles de los actores del gobierno central, los gobiernos descentralizados, ministerios coordinadores, y de las organizaciones sociales así como las organizaciones no gubernamentales?

¿Qué implica para el desarrollo rural el nuevo marco de la cooperación internacional en el nuevo diseño institucional del país?

Este es, en resumen, el marco orientador del estudio, quedando el reto de ir adecuando los resultados a la dinámica de su realización.

UNA PREMISA NECESARIA

Según se ha indicado, el estudio busca visibilizar el proceso de la inversión pública destinada al desarrollo territorial rural –DTR-; es, entonces, necesario partir de una breve revisión de este concepto y sus componentes centrales.

Surge la necesidad de discutir, a manera de un marco de referencia general o primera entrada, lo que concebimos como desarrollo y, desde esta perspectiva, hemos considerado interesante recoger algunas reflexiones de Sergio Boisier (BOISIER, S. 2000). No se trata de hacer un recorrido por toda la historia del concepto de desarrollo sino de recoger dos o tres de aquellas reflexiones propuestas por Boisier, en particular aquellas que están relacionadas con alguno de los adjetivos que acompañan al sustantivo “desarrollo” y que, además de calificar o caracterizar al desarrollo nos permiten comprender cómo estos enfoques se articulan con las prácticas del desarrollo.

Uno de estos enfoques recogidos por Boisier es el del Desarrollo a Escala Humana, propuesto por Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, quienes sostienen que este enfoque ... “se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (citado por Boisier, 1999).

Al decir de Boisier... “entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos” y la práctica del desarrollo, según el nuevo paradigma, obliga al cambio de mentalidad de los actores locales, en particular de aquellos que lideran la gestión de los gobiernos locales y de los colectivos sociales. Pero el nuevo paradigma del desarrollo no solo exige tratamientos multidimensionales y enfoques holísticos sino que, además, exige la incorporación y manejo adecuado de elementos subjetivos. Al respecto, Güell (1998) señala: ... “un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos carece, en el corto plazo, de una sociedad que lo sustente. Entonces, la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida” (citado por Boisier, 1999).

El desarrollo, con cualquiera de sus adjetivos, para su desempeño requiere de un escenario que es concebido como un territorio pequeño, mediano o grande, dependiendo de los ámbitos y alcances con los que se lo planifica. De hecho la consideración de los territorios también añade adjetivos al desarrollo: desarrollo local, desarrollo regional, desarrollo nacional y, en general, *desarrollo territorial*.

Entonces, el desarrollo, en cualquiera de sus acepciones, implica cambios transformacionales y es por eso que el *desarrollo territorial rural* –DTR-se enfoca como un proceso de cambio que integra la transformación productiva y el fortalecimiento institucional, cuya meta es transformar los esquemas e instituciones que reproducen la pobreza y la inequidad (M. Chiriboga, 2010)

La transformación productiva que busca el DTR se orienta a la innovación en los productos y en los procesos, se trata de articular la economía rural a mercados más dinámicos.

El DTR se garantiza en la medida que se enfrenta el fortalecimiento de las instituciones y el cambio en las reglas formales e informales que reproducen las condiciones de pobreza, cuestión que en los momentos actuales se evidencia al haber entrado en vigencia cuerpos normativos de singular importancia para el desempeño de este enfoque del desarrollo.

El enfoque territorial concibe políticas que generan, en los territorios rurales, procesos endógenos de articulación con los planes territoriales de desarrollo y ordenamiento territorial –PDOT- y con el Plan Nacional del Buen Vivir –PNBV-. Lo cual nos conduce a la necesidad de un *compromiso político de la administración pública nacional y local* que permita que las experiencias sean sostenibles a largo plazo y se pueda desarrollar programas a mayor escala, y de otra parte apuntar a dos espacios de organización: la participación entre actores del territorio y un espacio de articulación del territorio con la institucionalidad público y privada superior (M. Chiriboga, 2010).

La nueva estrategia de desarrollo territorial rural considera algunos principios claves que sólo serán posibles en la medida que se consolide aquel compromiso político antes indicado:

- *Una comprensión amplia de lo rural*. Esto implica preocuparse de la agricultura, pero también incorporar otras actividades: pesca, industria y manufactura, artesanía, turismo y diferentes servicios.



- *La comprensión de la heterogeneidad de los territorios.* Lo que implica la gestión de políticas, estrategias e instrumentos diferenciados, de acuerdo con las condiciones, potencialidades y capacidades de los distintos territorios y de sus agentes sociales y económicos.
- *La vinculación urbano – rural.* Lo cual determina la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a las condiciones de acceso a insumos, conocimiento, redes y relaciones que son externas al mundo rural.
- *Apoyos directos a los pequeños y medianos productores.* En los que se considera subsidios directos tales como la reparación de daños causados por efectos de desastres naturales, dotación de servicios generales de apoyo a la producción y comercialización, como la investigación, la capacitación, la extensión, la formación, la divulgación, el desarrollo de capacidades técnicas, entre otras cuestiones.
- *La transformación de las cadenas productivas en cadenas de valor.* Que implica desarrollar integraciones horizontales y verticales de las familias rurales, con orientación a tendencias y dinámicas sociales y económicas de mayor escala, que aseguren su sustentabilidad económica e institucional.
- *La evaluación de las formas que adopta la identidad de la población con relación al territorio.* Atributos culturales o de identificación que surgen como una potencialidad para un proyecto de desarrollo con identidad territorial.
- *La comprensión de la importancia de las instituciones rurales.* Eficacia, calidad y buena orientación de la intervención de las organizaciones rurales.
- *Un enfoque de mediano y largo plazo.* Lo que significa asumir procesos de planificación permanentes y continuos, que aseguren la construcción de una visión de transformación compartida y de corresponsabilidad de los actores.

Pero también es necesario tomar en cuenta ciertos factores que generalmente han estado ausentes en la gestión de programas o proyectos de desarrollo rural, muchas veces considerados como “tabú” para el habitante rural. Son particularmente importantes:

La **competitividad**, determinada por la amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento y considerada como condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas. Debe ser entendida como la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo) que, a su vez, produzcan incrementos sostenibles de los ingresos de las familias rurales.

La **innovación tecnológica** en: los procesos, los productos y la gestión de las unidades productivas y de los mismos territorios.

La aplicación de una **visión sistémica** que incorpora el conocimiento de los entornos y la comprensión de otros sistemas articulados al desarrollo territorial rural: sistemas educativos, de investigación, de información, de financiamiento, entre otros.

La **demanda externa al territorio**, como motor de las transformaciones productivas y como factor que estimula los incrementos de la productividad y del ingreso.

El **desarrollo institucional**. En particular, en lo que dice relación directa con la existencia y funcionamiento de redes de relaciones sociales de reciprocidad, basadas en la confianza.

La **concepción del territorio** no solo como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como una **construcción social**, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados. (Schejtman y Berdegú, 2003)

Los elementos anotados en esta síntesis, creemos, pueden contribuir a la identificación de actores y factores relevantes para la instrumentación de una estrategia de desarrollo territorial rural, siendo, por supuesto, uno de esos factores, el político-institucional, el de interés para el presente estudio.

PRIMERA PARTE

EL NUEVO MARCO NORMATIVO Y SU INCIDENCIA DEL “DTR”

En las siguientes líneas se pretende evidenciar en qué medida las prácticas de fomento del desarrollo se enmarcan o pueden enmarcarse en las disposiciones legales. Estamos proponiendo la analogía de un puente que une estas dos orillas: la de la norma y la de la práctica. Al tender este imaginario puente estamos invitando a cruzarlo permanentemente, de ida y vuelta. El cruce de la norma a la práctica no sólo es necesario sino una obligación, se trata de mostrar cómo en la práctica somos respetuosos de la ley y, por otro lado, el cruce de la práctica a la norma quizá pueda ser considerado como un proceso de retroalimentación a quienes elaboraron las disposiciones legales para mostrarles cuán acertados estuvieron o qué enmiendas deberán instrumentarse para mejorar la ley.

Para desarrollar el ejercicio propuesto, las normas consideradas son, principalmente: la Constitución de la República, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Código de la Producción, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Economía Popular y Solidaria. Con menor incidencia, serán consideradas otras leyes que son parte del nuevo marco normativo que rige al país. Esta sería la una orilla, y la otra, va a estar constituida por diferentes experiencias vividas por

actores del desarrollo que, en el transcurso de la investigación se han desempeñado como informantes calificados.

1. La constitución de la república

Creemos que la Constitución del 2008 es la mejor carta de navegación para el desempeño de los programas de DTR. Existen artículos, por decirlo así, de afectación directa y otros en cuyo cumplimiento inciden las acciones de un programa de DTR. En lo que sigue queremos destacar aquellas disposiciones constitucionales más estrechamente vinculadas al DTR.

Veamos, por ejemplo, lo que se establece en el **Art. 100.-**

Importante artículo que asegura el enfoque de construcción de procesos endógenos, de reconocimiento a los actores locales, a su participación y a su fortalecimiento, aspectos que, entre otros, sustentan la concepción del Desarrollo Territorial Rural.

A propósito de la participación, el Art. 208.- cuando se refiere a los deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entre los 12 establecidos, los dos primeros disponen:

Art.100.-En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. *Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.*
2. *Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.*
3. *Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.*
4. *Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.*
5. *Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.*

1. *Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.*
2. *Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.*

.....

Por ser una categoría importante en la concepción del DTR la comprensión del territorio, no sólo como espacio geográfico sino también como construcción social, creemos interesante detenernos un poco en el análisis del TITULO V: ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO-

Recordemos que uno de los principios del DTR es el reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios

Art. 238.- *Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.....*

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Art. 239.- *El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.*

Art. 240.- *Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.*

Art. 241.- *La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.*

Art. 242.- *El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.*

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Art. 243.- *Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.*

El Capítulo segundo del Título V se refiere a la Organización del Territorio.

Art. 244.- *Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley.*

Art. 248.- *Se reconocen las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas. La ley regulará su existencia con la finalidad de que sean consideradas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.*

Art. 249.- *Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico.....*

Art. 250.- *El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.*

En el Capítulo tercero se trabaja sobre los Gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales

El Artículo 252 es interesante desde la perspectiva de que se genera lo que podría ser el espacio de coordinación de las tres niveles de GADs para promover un DTR adecuadamente articulado y en función de las correspondientes competencias.

Art. 252.- *Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.*

Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial.....

Art. 259.- Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del ecosistema amazónico, el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas de desarrollo sustentable que, adicionalmente, compensen las inequidades de su desarrollo y consoliden la soberanía.

La lectura de estos artículos sugiere dos ideas interesantes: por un lado, la identificación de escenarios favorables para el desempeño del DTR y, por otro, la necesidad de identificar las diferencias entre territorios y, consecuentemente, de enfrentar el DTR observando el principio relativo a la heterogeneidad territorial.

Son evidencias del diseño de escenarios favorables, por ejemplo, la consolidación de la división político – territorial pero con la inclusión de otras opciones de integración como la constitución de regiones o la formación de mancomunidades y, sobretodo, la fijación de competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GADs- como, por ejemplo, la de fomento de la producción, como veremos más adelante. Son también factores impulsores del DTR, sin lugar a dudas, el hecho de que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se vuelven un mandato para todos los niveles de gobierno y también el reconocimiento de las diferentes formas de organización de la sociedad civil (comunas, barrios), como base de la participación ciudadana.

El espacio generado con la nueva estructura del Consejo Provincial (ART.252), debidamente fortalecido, puede constituirse en una importante opción para elevar los niveles de eficacia y también de eficiencia de las intervenciones en los territorios rurales.

Sobre las precauciones que debemos tener en intervenciones en zonas heterogéneas, estos primeros artículos del Título V trazan las orientaciones para el trabajo en territorios de frontera, en los amazónicos y en las circunscripciones territoriales indígenas, afros y montubias, orientaciones como la de trabajar, en la Amazonía, con un enfoque de desarrollo sustentable.

El Capítulo cuarto del título que estamos revisando también es relevante para orientar el DTR. Se trata del régimen de competencias. Destacamos algunas cuestiones sustanciales.

El Art. 260, de alguna manera, abre la oportunidad de intervenir en diferentes competencias cuando establece que: *el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio*

concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Entre los Artículos 261 y el 268 se precisan las competencias de los diferentes niveles de GADs. Identifiquemos aquellas de mayor incidencia directa en las acciones del DTR.

Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

-
4. La planificación nacional.
 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
-

Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
4. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
5. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
6. Fomentar las actividades productivas regionales.
7. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas.
4. La gestión ambiental provincial.
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
6. Fomentar la actividad agropecuaria.
7. Fomentar las actividades productivas provinciales.
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales.

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

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

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

Art. 267.- Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley:

- 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial.*
- 2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.*
- 3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.*
- 4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.*
- 5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.*
- 6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.*
- 7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*
- 8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.*

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones.

El Art. 269 crea el Consejo Nacional de Competencias como un organismo técnico conformado por representantes de cada nivel de gobierno que, entre otras, tiene las funciones de: regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley a favor de los GAD; regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, de acuerdo al principio de subsidiariedad y sin incurrir en la superposición de competencias; asignar las competencias residuales a favor de los GAD; resolver los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles.

La revisión de estos últimos artículos evidencia que los actores idóneos para trabajar el DTR son los gobiernos autónomos descentralizados. Nótese que éstos tienen la competencia para la gestión directa de la cooperación internacional y, sobre todo que, a excepción de los GAD parroquiales, tienen facultades normativas. Quizá el único espacio aún no definido operativamente es el de las competencias de los GAD regionales, por aún no haberse conformado. Esas competencias están siendo ejercidas por los ministerios sectoriales correspondientes.

El capítulo quinto del título que estamos revisando, por su parte, trabaja todo lo relativo a la gestión de los recursos económicos. Artículos como los siguientes, de alguna manera, muestran perspectivas positivas para el financiamiento de las intervenciones del DTR.

Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.

Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.

Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos.

.....

Art. 274.- Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley.

El TÍTULO VI (REGIMEN DE DESARROLLO) es también de particular importancia porque permite constatar la concordancia de los conceptos y principios del Desarrollo Territorial con los planteamientos constitucionales. Basta con revisar algunos artículos del capítulo primero.

Art. 275.- *El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.*

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

1. *Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.*
2. *Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.*
3. *Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público.*
4. *Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural.*
5. *Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial.*
6. *Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado.*
7. *Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.*

Art. 277.- Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:

1. *Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.*
2. *Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.*
3. *Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.*
4. *Producir bienes, crear y mantener infraestructura y proveer servicios públicos.*
5. *Impulsar el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan mediante el cumplimiento de la Constitución y la ley.*
6. *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. 278.- Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:

1. *Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.*
2. *Producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.*

El capítulo segundo de este Título regula los espacios para la planificación participativa para el desarrollo, conforma el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, institucionaliza el Consejo Nacional de Planificación como el organismo responsable de dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

Además se institucionalizan los consejos territoriales de planificación y diferentes instancias ciudadanas de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, para orientar el desarrollo nacional.

El Art. 280 consolida al Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y como el mecanismo que posibilita coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. La observancia del Plan es obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores.

Hemos querido también revisar el capítulo tercero de este título porque el peso de la soberanía alimentaria en el DTR también es significativo para superar la pobreza de los habitantes rurales.

Art. 281.- *La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente. Para ello, será responsabilidad del Estado:*

1. *Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.*
2. *Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agroalimentario y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.*
3. *Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.*
4. *Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.*
5. *Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.*
6. *Promover la preservación y recuperación de la agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.*
7. *Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.*
8. *Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológica apropiada para garantizar la soberanía alimentaria.*
9. *Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.*

11. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como la de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos.
12. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
13. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
14. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.
15. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

Art. 282.- El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia

Igualmente, los señalamientos del capítulo cuarto son de importancia para el DTR porque establecen los lineamientos de lo que significa la soberanía económica.

Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional.
2. Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional.
3. Asegurar la soberanía alimentaria y energética.
4. Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.
5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural.

Finalmente, en el marco de la soberanía económica, consideramos de interés la revisión de los mandatos constitucionales relativos al endeudamiento público.

Art. 289.- La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público.

Art. 290.- El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:

1. Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.
2. Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza.
3. Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinanciar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador.

.....

Art. 291.- Los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación.

Como se señalara anteriormente, la revisión de los mandatos constitucionales la hemos limitado a aquellos aspectos que, a nuestro criterio, tienen una vinculación más directa con la concepción, principios y factores que caracterizan al Desarrollo Territorial Rural. Esto no significa que no haya relaciones con otros postulados, el DTR, de una u otra forma incide en otras cuestiones constitucionales.

2. El código orgánico de organización territorial, autónoma y descentralización

Se trata de un cuerpo legal que detalla y precisa los mandatos constitucionales, razón por la que, en lo que sigue, se destaca sólo aquellos ítems que se los ha considerado como complementarios o como aclaratorios.

Es interesante partir de la revisión de los objetivos y de los principios del Código.

Art.2.- *Son objetivos del presente Código:*

- a. *La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano;*
- b. *La profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;*
- c. *El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales, con el fin de impulsar el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, así como la prestación adecuada de los servicios públicos;*
- d. *La organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales;*
- e. *La afirmación del carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano;*
- f. *La democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana;*
- g. *La delimitación del rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones y optimizar la administración estatal;*
- h. *La definición de mecanismos de articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública;*
- i. *La distribución de los recursos en los distintos niveles de gobierno, conforme con los criterios establecidos en la Constitución de la República para garantizar su uso eficiente; y,*
- j. *La consolidación de las capacidades rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios; y, de gestión de los diferentes niveles de gobierno.*

Artículo 3.- Principios.- El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

- a) **Unidad.-** Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno.....

La unidad territorial implica que, en ningún caso, el ejercicio de la autonomía permitirá el fomento de la separación y la secesión del territorio nacional.

La unidad económica se expresa en un único orden económico-social y solidario a escala nacional,

La igualdad de trato implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades, en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres.

- b) **Solidaridad.-** Todos los niveles de gobierno tienen como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, en el marco del respeto de la diversidad y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos. En virtud de este principio es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales; garantizar la inclusión, la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento del objetivo del buen vivir.

- c) **Coordinación y corresponsabilidad.-** Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

- d) **Subsidiariedad.-** La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población.....

Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

- e) **Complementariedad.-** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular **sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria** para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir.....
- f) **Equidad interterritorial.-** La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos.
- g) **Participación ciudadana.-** La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y **adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos**, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.
- h) **Sustentabilidad del desarrollo.-** Los gobiernos autónomos descentralizados **priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios.**

Entre los artículos 6 y 9 el Código precisa cuestiones relacionadas con la autonomía y la facultad normativa de los GADs, precisiones como, por ejemplo, la de la autonomía financiera, o la facultad normativa de los GADs parroquiales que sólo alcanza a la expedición de acuerdos, resoluciones y normas de carácter administrativo. Sobre la autonomía financiera se establece:

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

Sobre la organización del territorio y dentro de este enfoque de precisiones que estamos considerando, quizá vale destacar los siguientes artículos:

Artículo 11.- Ecosistema amazónico.- *El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial regida por una ley especial conforme con una planificación integral participativa que incluirá aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del sumak kawsay.*

.....

Artículo 12.- Biodiversidad amazónica.- *Con la finalidad de precautelar la biodiversidad del territorio amazónico, el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, de manera concurrente, adoptarán políticas para el desarrollo sustentable y medidas de compensación para corregir las inequidades.*

En el ámbito de su gestión ambiental, se aplicarán políticas de preservación, conservación y remediación, acordes con su diversidad ecológica.

Los siguientes artículos correspondientes al Título II no hacen sino trabajar los detalles relacionados con los requisitos y procedimientos de creación de los diferentes niveles de organización territorial establecidos en la Constitución.

Igualmente, el Título III establece los pormenores relativos a la naturaleza jurídica, conformación y atribuciones de los GADs, así como la designación y atribuciones de quienes hacen la gestión de cada uno de los niveles de gobiernos autónomos descentralizados. Desde esta perspectiva una observación complementaria interesante para el DTR podría ser lo que se recoge en unas cuatro atribuciones establecidas para el Consejo Regional (instancia creada para la gestión de las regiones):

g) Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas regionales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales;

h) Podrán también ejercer la gestión hídrica empresas de economía mixtas, referidas a la gestión hidroeléctrica, garantizando el derecho humano al agua y la prohibición constitucional de no privatización;

i) Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado regional, aprobado por el respectivo directorio de la empresa y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno regional;

j) Aprobar el plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo regional de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;

En este recorrido por el COOTAD, creemos importante revisar las disposiciones del Título V:

DESCENTRALIZACIÓN Y SISTEMA NACIONAL DE COMPETENCIAS, al menos, de aquellas contenidas en las generalidades de sus cuatro primeros capítulos.

Si estas son las finalidades de la descentralización, bien podríamos decir que ésta es una suerte de instrumento para la operativización de las propuestas de desarrollo territorial rural, pues, según se había indicado, el *desarrollo territorial rural –DTR-* se enfoca como un proceso de cambio que integra la transformación productiva y el fortalecimiento institucional, cuya meta es transformar los esquemas e instituciones que reproducen la pobreza y la inequidad.

Es interesante tener en cuenta el conjunto de conceptos establecidos por esta norma.

Artículo 105 - ... *La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.*

Artículo 106.- Finalidades.- *A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.*

Artículo 107.- Recursos.- *La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias.*

.....

Artículo 108.- Sistema nacional de competencias.- Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

Artículo 109.- Sectores.- Son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial. Se clasifican en sectores privativos, estratégicos y comunes.

Artículo 110.- Sectores privativos.- Son aquellos sectores en los que, por su naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables.

- Son sectores privativos la defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior; y de endeudamiento externo.

Artículo 111.- Sectores estratégicos.- Son aquellos en los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades, dada su decisiva influencia económica, social, política o ambiental.

- La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central. El ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno de conformidad con este Código.
- Son sectores estratégicos la generación de energía en todas sus formas; las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos; la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley.

Artículo 112.- Sectores comunes.- Son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos y actividades a los que estos se refieren.

Artículo 113.- Competencias.- Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.

Artículo 114.- Competencias exclusivas.- Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

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

Artículo 116.- Facultades.- Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. **Son facultades la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión,** y son establecidas por la Constitución o la ley. Su ejercicio, a excepción de la rectoría, puede ser concurrente.

- **La rectoría** es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos.

- Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional.

- **La planificación** es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

- **La regulación** es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios,... Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.

- **El control** es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos,.....

- **La gestión** es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, dentro del ámbito de competencias y circunscripción territorial correspondiente, según el modelo de gestión de cada sector.

En el Título en consideración se establece el Consejo Nacional de Competencias, como un organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias. Se trata de una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera. Nótese, sin embargo que no posee autonomía técnica. Se integra de la siguiente manera:

- a. Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente;*
- b. Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas;*
- c. Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas;*
- d. Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos;*
- e. Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales;*

Al momento, este organismo ha iniciado sus operaciones sin la representación de los gobiernos regionales y de los distritos metropolitanos.

Artículo 119.- Funciones.- *Son funciones del Consejo Nacional de Competencias, además de las señaladas en la Constitución, las siguientes:*

- a. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias;*
- b. Organizar e implementar el proceso de descentralización;*
- c. Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código;*
- d. Aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno;*
- e. Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia;*
- f. Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley;*

En los artículos subsiguientes se precisa cuestiones relacionadas, sobre todo, con la conformación de esta instancia, en particular, con la Secretaría ejecutiva y las Comisiones técnicas de costeo de competencias

El Capítulo III de este Título propone una suerte de premisas necesarias de ser observadas antes de entrar al tratamiento en detalle de un conjunto de competencias relevantes definidas en el siguiente capítulo.

Artículo 124.- Efectividad de la autonomía.- La organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados.

Artículo 125.- Nuevas competencias constitucionales.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias.

Artículo 126.- Gestión concurrente de competencias exclusivas.- El ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos. En este marco, salvo el caso de los sectores privados, **los gobiernos autónomos descentralizados podrán ejercer la gestión concurrente de competencias exclusivas de otro nivel**, conforme el modelo de gestión de cada sector al cual pertenezca la competencia y **con autorización expresa del titular de la misma a través de un convenio.**

Artículo 127.- Límites territoriales de las competencias exclusivas.- Todas las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados se ejercen exclusivamente en sus respectivas circunscripciones territoriales. Cuando en una determinada circunscripción territorial se deba emplazar y construir una infraestructura o un equipamiento que por su naturaleza esté destinado a atender a una población mayor que la de esa circunscripción, se coordinará con los niveles de gobierno que sean titulares de la misma competencia en esa zona de influencia.

Artículo 128 inciso 3º.- Sistema integral y modelos de gestión.- Todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidad del Estado en su conjunto.

.....

Los modelos de gestión de los diferentes sectores se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias.

Como se señaló, el Capítulo IV propone los elementos que aclaran el desempeño de las competencias de mayor significación para el desarrollo del país. Se trabaja en las siguientes competencias:

- **La competencia de la vialidad**
- **La competencia del tránsito y transporte**
- **La gestión de la cooperación internacional**, según la cual los GADs podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias.
- **La gestión de cuencas hidrográficas**, que de acuerdo a la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales.
- **La competencia del riego**, que está asignada constitucionalmente a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, ***quienes deberán elaborar y ejecutar el plan de riego de su circunscripción territorial de conformidad con las políticas de desarrollo rural territorial y fomento productivo***, agropecuario y acuícola que establezca la entidad rectora de esta materia.
- **El fomento de la seguridad alimentaria**, cuyo ejercicio corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, y que, en síntesis, comprende: i) la promoción, concurrentemente con los GAD parroquiales, de la asociación de los microempresarios, pequeños y medianos productores; ii) la implementación, entre los tres GAD, de la producción sustentable de alimentos; iii) la planificación y construcción de la infraestructura necesaria para fomentar la producción, conservación, intercambio, acceso, comercialización, control y consumo de alimentos; iv) el fomento del acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes y sanos mediante, y v) la promoción de un proceso para el manejo adecuado de animales destinados al consumo humano.
- **El fomento de las actividades productivas y agropecuarias**, que la Constitución asigna a los GADs regionales, provinciales y parroquiales rurales. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán implementar programas y actividades productivas en las áreas urbanas y otras de apoyo a la producción y comercialización de bienes rurales. El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno.
- **La gestión ambiental**. Corresponde a los GAD provinciales gobernar, dirigir, ordenar, disponer, u organizar la gestión ambiental, la defensoría del ambiente y la naturaleza, en el ámbito de su territorio. Los GAD parroquiales rurales promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente, a través de programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las

fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación y educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza.

- **Las competencias de prestación de servicios públicos** (de saneamiento, abastecimiento de agua potable, de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental)
- **Las competencias de infraestructura y equipamientos físicos de salud y educación** planteadas como exclusivas del gobierno central, sobre todo, en su rectoría.
- **La competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios** que corresponde a los GAD municipales.
- **La competencia de gestión de riesgos**
- **La competencia de explotación de materiales de construcción**, que corresponde a los GAD municipales.
- **La competencia de registro de la propiedad.**
- **El otorgamiento de personalidad jurídica a organizaciones sociales**, asignada a los GAD regionales.
- **La preservación, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural**, que, igualmente, corresponde a los GADs municipales.
- **La competencia de infraestructura física, equipamientos y espacios públicos de la parroquia rural.**
- **Las competencias de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos**, asignada a los GAD parroquiales.
- **La competencia de hábitat y vivienda.**- El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna.
- **Las competencias de protección integral a la niñez y adolescencia.**

El Capítulo V encarga la asignación de las competencias adicionales y residuales al Consejo Nacional de Competencias. Se trata de aquellas competencias que no están asignadas ni en la Constitución ni en el COOTAD. Las primeras corresponden a sectores comunes y las segundas a sectores estratégicos.

En la formulación de esta normativa se ha cuidado de señalar las facultades requeridas para el ejercicio de una competencia por parte de los respectivos niveles de gobierno. Nos referimos a las facultades de: rectoría, planificación, regulación, control y gestión.

Por otro lado, también se ha previsto orientaciones para trabajar por el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los GADs para que puedan asumir sus competencias y desarrollarlas con eficiencia y eficacia (Capítulo VI). La responsabilidad de este fortalecimiento se le asigna al Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con las entidades asociativas de los GADs, quienes, a su vez pueden establecer convenios con el organismo público encargado de la formación de los servidores públicos, con las asociaciones de gobiernos autónomos descentralizados, universidades, institutos de capacitación de los gobiernos autónomos descentralizados, organizaciones no gubernamentales, los cuales conformarán la red de formación y capacitación.

El Capítulo VII trabaja sobre el procedimiento que debe observarse para la transferencia de competencias. Además, el Código prevé otros aspectos relacionados con el ejercicio de las competencias, tales como las intervenciones, las rendiciones de cuentas, las restituciones de competencias, entre otros.

Sin lugar a dudas, uno de los títulos de mayor interés por parte de los GADs, y que recibiera mayor atención cuando se lo formulaba, es el Título VI, en el que se propone los lineamientos normativos para su gestión presupuestal. Este Título está estructurado en siete capítulos y el último de ellos, inclusive, contiene doce secciones

El Capítulo I recoge un conjunto de normas generales que permiten la comprensión, por ejemplo, de las dos grandes categorías de recursos: los propios de los GADs y aquellos que reciben como rentas del Estado. Igualmente, se establecen criterios fundamentales para la gestión de estos recursos, así:

Artículo 164.- Criterios.- Las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente a fin de alcanzar el buen vivir de la población, procurando la estabilidad económica. **Los gobiernos autónomos descentralizados observarán reglas fiscales sobre el manejo de los recursos públicos, de endeudamiento y de la cooperación, de acuerdo con la ley que regule las finanzas públicas e incorporarán procedimientos eficaces que garanticen la rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre el uso y manejo de los recursos financieros.**

Se precisa el carácter público de los recursos y, en consecuencia, la obligación de los GADs de aplicar los procedimientos que permitan la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control público sobre su utilización. Además, se establecen otras obligaciones como la de que cualquier decisión que expida un gobierno autónomo descentralizado y que genere una

obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Artículo 168.- Información presupuestaria.- *Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que por razones de fuerza mayor no disponen de un dominio web institucional, utilizarán medios apropiados a sus condiciones.*

Existen otras regulaciones que los GADs deberán considerar en su gestión presupuestal como, por ejemplo: la concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria, el manejo de subsidios, los tipos de recursos financieros de los GADs (ingresos propios de la gestión; transferencias del presupuesto general del Estado; otro tipo de transferencias, legados y donaciones; participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables; y, recursos provenientes de financiamiento).

En lo que tiene que ver con las transferencias del presupuesto general del Estado se aclara que éstas comprenden las asignaciones que les corresponde a los GADs y que corresponden a ingresos permanentes y no permanentes; los que provienen del costeo de las competencias a ser transferidas; y, los transferidos de los presupuestos de otras entidades de derecho público

Para ciertos territorios se prevé importantes asignaciones bajo el concepto de *Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables*. No menos importantes pasan a ser los recursos que pueden obtenerse bajo los esquemas de financiamiento previstos por el COOTAD: *a través de la captación del ahorro interno o externo, para financiar prioritariamente proyectos de inversión*. Estos pueden provenir de la colocación de títulos y valores, de la contratación de deuda pública interna y externa, y de los saldos de ejercicios anteriores.

El Capítulo III de este título aporta a la comprensión de la gestión de los ingresos propios de los GADs desde su generación hasta su correcta utilización, inclusive, se norma la posibilidad de contar con las aportaciones comunitarias, así:

Artículo 183.- Aportación de trabajo comunitario.- *Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán desarrollar proyectos de servicios de sus competencias con la participación pecuniaria o aportación de trabajo de las comunidades organizadas, en cuyo caso éstas no pagarán contribución especial de mejoras.*

También se prevé ingresos propios para los GADs parroquiales. Se trata de aquellos que provienen de la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público parroquial o de la delegación que a su favor realicen otros niveles de GADS y los que provengan de la cooperación internacional, legados, donaciones, y actividades de autogestión.

El Capítulo IV trata de las transferencias del Presupuesto General del Estado y se establece, como fuentes: i) las transferencias provenientes de ingresos permanentes y no permanentes; ii) las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y, iii) las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado. El monto total a transferir se distribuirá entre los GADs en la siguiente proporción: veintisiete por ciento (27%) para los consejos provinciales; sesenta y siete por ciento (67%) para los municipios y distritos metropolitanos; y, seis por ciento (6%) para las juntas parroquiales. La distribución se hace tomando en cuenta los siguientes factores: el tamaño y densidad de la población; las necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GADs; los logros en el mejoramiento de los niveles de vida; el esfuerzo fiscal y administrativo; y, el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del respectivo GAD.

Cuando un gobierno autónomo descentralizado reciba una competencia por delegación, recibirá también los recursos correspondientes que deberán ser, por lo menos, equivalentes a lo que se venía utilizando para el ejercicio de dicha competencia por parte del respectivo nivel de gobierno que la transfiere.

En el artículo 193 se establece el modelo de equidad territorial para la asignación y distribución de recursos a cada GAD, para lo cual se ha establecido una fórmula que se explica en el Artículo 194 y que considera un conjunto de variables que están desarrolladas en este artículo.

Una cuestión interesante es el señalamiento de los criterios para el destino de los recursos.

Artículo 198.- Destino de las transferencias.- Las transferencias que efectúa el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados podrán financiar hasta el treinta por ciento (30%) de gastos permanentes, y un mínimo del setenta por ciento (70%) de gastos no permanentes necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas con base en la planificación de cada gobierno autónomo descentralizado. Las transferencias provenientes de al menos el diez (10%) por ciento de los ingresos no permanentes, financiarán egresos no permanentes.

El Título VI se complementa con todas las especificidades relacionadas con: los mecanismo de distribución, las transferencias para compensar a los GADs donde se exploten o industrialicen recursos no renovables, el endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo, los detalles de la elaboración y aprobación de los presupuestos, la estructura del presupuesto, la programación presupuestaria, las estimaciones de ingresos y gastos, la participación ciudadana en la priorización del gasto, la responsabilidad de las unidades financieras, la aprobación de los presupuesto para los grupos de atención prioritaria, las inversiones sociales, la ejecución del presupuesto, la responsabilidad por el uso de los fondos de terceros, las reformas presupuestarias, los créditos, los cierres y liquidaciones del presupuesto, el traspaso de partidas, la rendición de cuentas, entre otras cuestiones.

El Título VII del COOTAD incorpora conceptos y regulaciones de interés para el desarrollo territorial rural dado que en él se propone las MODALIDADES DE GESTIÓN, PLANIFICACIÓN, COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN. El Título comienza estableciendo responsabilidades en la gestión pública. A los GADS se ratifica su responsabilidad por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar en cumplimiento de sus competencias, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Pero también se establece que los usuarios de los servicios públicos prestados y de las obras ejecutadas por los GADs serán corresponsables de su uso, mantenimiento y conservación.

El Artículo 275 precisa las modalidades de gestión que pueden adoptar los GADs para cumplir con sus competencias.

Artículo 275.- Modalidades de gestión.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, distrital o cantonal podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales prestarán sus servicios en forma directa, por contrato o gestión compartida mediante la suscripción de convenios con los gobiernos provinciales, municipales y con las respectivas comunidades beneficiarias.

Nótese la flexibilidad incorporada para la prestación de servicios de los GADs a la ciudadanía. En los siguientes artículos se aclara estas modalidades.

Artículo 276.- Gestión institucional directa.- Es la que realiza cada gobierno autónomo descentralizado a través de su propia institución, mediante la unidad o dependencia prevista en la estructura orgánica que el órgano de gobierno cree para tal propósito.

Artículo 277.- Creación de empresas públicas.- Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal podrán crear empresas públicas siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía; garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento.

- La creación de estas empresas se realizará por acto normativo del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado respectivo y observará las disposiciones y requisitos previstos en la ley que regule las empresas públicas.

.....
Artículo 278.- Gestión por contrato.- En la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, los gobiernos autónomos descentralizados observarán las disposiciones, principios, herramientas e instrumentos previstos en la Ley que regule la contratación pública.

Artículo 279.- Delegación a otros niveles de gobierno.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión de sus competencias a otros niveles de gobierno, sin perder la titularidad de aquellas.....

- Para esta delegación las partes suscribirán un convenio que contenga los compromisos y condiciones para la gestión de la competencia.

.....
Los gobiernos autónomos descentralizados podrán recibir delegaciones de servicios públicos desde el gobierno central para lo cual, este último, entregará la asignación económica necesaria para la prestación del servicio.

Artículo 280.- La gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados.- Para ejecutar obras públicas que permitan dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes, dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras.

- Los convenios establecerán los términos de coparticipación de cada una de las partes, el financiamiento de la obra, las especificaciones técnicas y la modalidad de fiscalización y control social.

El siguiente artículo resuelve un conflicto que existía en la gestión de proyectos de desarrollo rural cuando se trataba de transferir recursos para la ejecución directa por parte de las organizaciones sociales.

Artículo 281.- La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad.- En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad.

En los siguientes artículos, de alguna manera, se ofrecen otras alternativas para la gestión local.

Artículo 282.- Empresas de economía mixta.- Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano o municipal podrán delegar la gestión para la prestación de servicios públicos o para el desarrollo de otras actividades o emprendimientos, a empresas de economía mixta, siempre que la selección del socio se realice mediante concurso público de acuerdo con la ley que regula las empresas públicas. Exceptúase la dotación de los servicios públicos de agua y riego los cuales sólo pueden ser prestados por entidades públicas, comunitarias o en alianza público-comunitaria.

- En las empresas de economía mixta en que participan los gobiernos autónomos descentralizados, deberá el sector público poseer al menos el cincuenta y un por ciento del paquete accionario de la empresa.

.....
Artículo 283.- Delegación a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada.- La delegación a la economía social y solidaria se realizará para promover la naturaleza social y solidaria del sistema económico nacional. Se requerirá que se justifique que la organización o el emprendimiento económico corresponde a este sector de la economía y que se establezcan con claridad los mecanismos de solidaridad o redistribución correspondientes.

Sólo de manera excepcional los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, metropolitanos y municipales, podrán delegar la prestación de servicios públicos de su competencia a la iniciativa privada. Esta delegación se realizará mediante acto normativo del órgano competente, cuando el gobierno autónomo descentralizado respectivo no se encuentre en capacidad técnica y económica de gestionar directamente un servicio público o en caso de calamidad pública o desastre natural.

.....
Artículo 284.- Control.- Sin perjuicio de la fiscalización que le corresponde al legislativo del respectivo nivel de gobierno y de los mecanismos de control ejercidos por los organismos competentes que determinan la Constitución y las leyes, los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán control de las obras que se ejecuten directamente, por contrato, por delegación, por gestión compartida o por cogestión; así como, de los servicios públicos prestados a través empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas, a fin de garantizar que éstos se presten bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, oportunidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en la Constitución de la República. Además, los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a facilitar y a promover mecanismos de control social.

En la revisión de la Constitución se señalaba la posibilidad de alianzas territoriales que el COOTAD la precisa.

Artículo 285.- Mancomunidades y consorcios.- *Los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código.*

- *Cuando el mancomunamiento se realice entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles se denominarán consorcios.*
- *Las mancomunidades y consorcios que se constituyan podrán recibir financiamiento del presupuesto general del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del gobierno central.*

Los artículos 286, 287 y 288 detallan la naturaleza jurídica, los procedimientos de conformación de la manera de realizar reformas a los convenios de mancomunamiento.

Los GADs mancomunados o que conformaren consorcios, podrán crear empresas públicas de acuerdo, para dar cumplimiento a las finalidades de la mancomunidad o consorcio. Los estatutos sociales de la empresa determinarán la forma de integración del directorio y los aportes que realizará cada gobierno autónomo descentralizado.

Otra figura interesante que se legitima es la de los hermanamientos.

Artículo 293.- Hermanamientos.- *Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán los estatutos de hermanamiento con gobiernos descentralizados de otros países del mundo, en el marco de la cooperación internacional.*

- *Las parroquias rurales, los cantones, las provincias y las regiones fronterizas, de conformidad con su ubicación geográfica, condición de vecindad, necesidad estratégica de integración, afinidad, podrán celebrar convenios de hermanamiento a fin de viabilizar procesos de planificación, orientados al fomento del desarrollo integral, social, económico, cultural, ambiental y de seguridad de los territorios y pueblos.*

.....

La Sección Cuarta del COOTAD propone orientaciones para la gestión de las intervenciones de desarrollo en el territorio, destacando, sobre todo, la participación de actores públicos y de la sociedad, relacionados con la economía social y solidaria, para la ejecución de proyectos de

desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial rural previstos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

En el Capítulo II de este Título también aparecen regulaciones de afectación directa al DTR.

Artículo 295.- Planificación del desarrollo.- Los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación protagónica de la ciudadanía, planificarán estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo considerando las particularidades de su jurisdicción, que además permitan ordenar la localización de las acciones públicas en función de las cualidades territoriales.

Los planes de desarrollo deberán contener al menos los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades;
- b) La definición de políticas generales y particulares que determinen con claridad objetivos de largo y mediano plazo;
- c) Establecimiento de lineamientos estratégicos como guías de acción para lograr los objetivos; y,
- d) Programas y proyectos con metas concretas y mecanismos que faciliten la evaluación, el control social y la rendición de cuentas.

Artículo 296.- Ordenamiento territorial.- El ordenamiento territorial comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los gobiernos autónomos descentralizados que permiten su apropiado desarrollo territorial, así como una concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de planes que posibiliten la construcción de un proyecto nacional, basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales, proponiendo un nivel adecuado de bienestar a la población en donde prime la preservación del ambiente para las futuras generaciones.

.....
La planificación del ordenamiento territorial regional, provincial y parroquial se inscribirá y deberá estar articulada a la planificación del ordenamiento territorial cantonal y distrital.
.....

Artículo 297.- Objetivos del ordenamiento territorial.- El ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos:

- a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos;
- b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y,
- c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos.

Artículo 299.- Obligación de coordinación.- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa.

Artículo 300.- Regulación de los consejos de planificación.- Los consejos de planificación participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participarán en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de sus planes y emitirán resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente.

El Capítulo III es dedicado al tratamiento de la participación ciudadana en los GADs, en forma individual y colectiva y de manera protagónica, en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes. Desde esta perspectiva, se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos en los GADs municipales o distritales. Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa.

Igualmente, se reconocen las formas de organización comunitaria en el marco del COOTAD y la Ley de Comunas, sin perjuicio de los derechos colectivos de la Constitución, y los instrumentos internacionales en el caso de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios.

....Constituirán una forma de organización territorial ancestral las comunas, comunidades y recintos en donde exista propiedad colectiva sobre la tierra. Éstas serán consideradas como unidades básicas para la participación ciudadana al interior de los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional descentralizado de planificación en el nivel de gobierno respectivo.

El Título VIII, al tratar de las DISPOSICIONES COMUNES Y ESPECIALES DE LOS GADs, reconoce sus entidades asociativas. En los estatutos de estas asociaciones nacionales podrán crearse instancias organizativas territoriales, de género, interculturales y otros fines específicos de acuerdo a sus responsabilidades, fijadas en el Artículo 314. Las entidades asociativas nacionales de los GADs provinciales y municipales son financiadas por el aporte de sus miembros en el cinco por mil de las transferencias que reciben de los ingresos permanentes y no permanentes del presupuesto general del Estado. Para el caso de la entidad asociativa de los GADs parroquiales rurales el aporte será del tres por ciento (3%) de las transferencias señaladas, y estos recursos se distribuyen en el uno por ciento (1%) para la asociación nacional y el dos por ciento (2%) para las asociaciones provinciales. Estos aportes son transferidos y acreditados automáticamente por el Banco Central a las cuentas de cada entidad.

A partir del artículo 316, el Código se orienta al tratamiento de los pormenores relacionados con los procedimientos parlamentarios: de las sesiones de sus órganos de gobierno, de la toma de decisiones, de la aprobación de actos normativos, de la consulta prelegislativa, de la conformación y funcionamiento de las comisiones, de las prohibiciones a los órganos legislativos, de la autorización para celebrar contratos, de la remoción de autoridades de elección popular de los GADs, entre otras cuestiones.

En el Capítulo VI del título VIII se propone la norma correspondiente a las estructuras administrativas de los GADs, a su administración financiera, a los procedimientos de ejecución coactiva, a los servidores públicos de los GADs y al gobierno y democracia digital. Por su parte el Capítulo VII propone orientaciones para el ejercicio de la actividad jurídica de las administraciones de los GADs.

El Capítulo VIII está orientado al tratamiento del Régimen Patrimonial, a partir de la identificación de los bienes que constituyen el patrimonio de los GADs, diferenciando los bienes del dominio privado de los del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público. Se establece regulaciones relativas, por ejemplo, a la conservación de los bienes, al inventario, a las prohibiciones de ocupar espacios públicos, a ciertas reglas especiales relativas a los bienes de uso público y de los afectados al servicio público, de los usos de ríos, playas y quebradas, de la gestión integral del manejo ambiental, de ciertas reglas especiales relativas a los bienes de dominio privado, a los comodatos, entre otras cuestiones.

En el Capítulo IX se propone unos dos artículos interesantes para, entre otras cuestiones, la promoción del DTR.

Artículo 464.- Espacios en medios.- Los gobiernos autónomos descentralizados tendrán derecho a utilizar espacios en la programación de los medios de carácter regional, distrital, provincial, municipal o parroquial para fines educativos, informativos y de rendición de cuentas, conforme a la ley.

Artículo 465.- Prioridad en concesiones.- Los gobiernos autónomos descentralizados tendrán prioridad en la concesión de frecuencias en su territorio a fin de poder disponer de medios de comunicación educativos y de participación ciudadana.

En el TÍTULO IX se propone DISPOSICIONES ESPECIALES DE LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS Y MUNICIPALES y, en particular, sobre el Ordenamiento Territorial Metropolitano y Municipal, se establecen algunas regulaciones a ser consideradas.

Artículo 466.- Atribuciones en el ordenamiento territorial.- *Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos el control sobre el uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón, por lo cual los planes y políticas de ordenamiento territorial de este nivel racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados.*

El plan de ordenamiento territorial orientará el proceso urbano y territorial del cantón o distrito para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir.

El plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio y evaluación de riesgos de desastres. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se podrá urbanizar el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras.

El ordenamiento del uso de suelo y construcciones no confiere derechos de indemnización, excepto en los casos previstos en la ley.

Artículo 467.- Ejecución de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.- *Los planes de desarrollo y de ordenamiento se expedirán mediante ordenanzas y entrarán en vigencia una vez publicados; podrán ser actualizados periódicamente, siendo obligatoria su actualización al inicio de cada gestión.*

Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de planes operativos anuales, programas, proyectos, instrumentos presupuestarios y demás herramientas de gestión de cada gobierno autónomo descentralizado.

Con el objeto de evaluar los logros y avances del Plan Nacional de Desarrollo y optimizar las intervenciones públicas en el territorio, los gobiernos autónomos descentralizados informarán semestralmente, a la Secretaría Técnica del Sistema Nacional el avance o logro de las metas establecidas.

Los artículos subsiguientes, prácticamente hasta el 486, establecen todo un conjunto de orientaciones para la gestión del territorio, en concordancia con el correspondiente plan de ordenamiento territorial. Se establecen procedimientos para las afectaciones a las que pueda ser sometido un territorio (enajenaciones, fraccionamientos, particiones judiciales y extrajudiciales, reestructuraciones, transferencias de dominios, expropiaciones, etc.).

El capítulo III se orienta completamente al tratamiento de la cuestión tributaria relacionada con los GADs cantonales. Se establecen las principales fuentes de la obligación tributaria, la tipología de impuestos, las diferentes responsabilidades en la gestión tributaria, los procedimientos para el desempeño de las obligaciones tributarias, las exenciones, deducciones, las contribuciones especiales y otros aspectos relacionados con este eje de la gestión territorial. Cuando se trabaja lo relacionado con los impuestos a los predios rurales es interesante notar las definiciones de sujeto activo y sujeto pasivo establecidas en este Código.

Artículo 514.- Sujeto Activo.- Es sujeto activo del impuesto a los predios rurales, la municipalidad o el distrito metropolitano de la jurisdicción donde se encuentre ubicado un predio rural.

Artículo 515.- Sujeto Pasivo.- Son sujetos pasivos del impuesto a los predios rurales, los propietarios o poseedores de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas. Para el efecto, los elementos que integran la propiedad rural son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, plantaciones agrícolas y forestales. Respecto de la maquinaria e industrias que se encuentren en un predio rural, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

- a) Si el valor de las maquinarias o industrias fuere superior a ocho mil dólares de los Estados Unidos de América, o del veinte por ciento del valor del predio, éstas no serán consideradas para el cobro del impuesto. Si su valor fuere inferior, serán considerados para el cálculo de la base imponible del impuesto; y,
- b) Si las maquinarias o industrias tuvieren por objeto la elaboración de productos con materias primas ajenas a las de la producción del predio, no serán consideradas para el cobro del impuesto sin importar su valor.

No serán materia de gravamen con este impuesto, los bosques primarios, humedales, los semovientes y maquinarias que pertenecieren a los arrendatarios de predios rurales. Los semovientes de terceros no serán objeto de gravamen a menos que sus propietarios no tengan predios rurales y que el valor de los primeros no exceda del mínimo imponible a las utilidades, para efecto de la declaración del impuesto a la renta.

Artículo 516.- Valoración de los predios rurales.- Los predios rurales serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en este Código; con este propósito, el concejo respectivo aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno por aspectos geométricos, topográficos, accesibilidad al riego, accesos y vías de comunicación, calidad del suelo, agua potable, alcantarillado y otros elementos semejantes, así como los factores para la valoración de las edificaciones.

Para efectos de cálculo del impuesto, del valor de los inmuebles rurales se deducirán los gastos e inversiones realizadas por los contribuyentes para la dotación de servicios básicos, construcción de accesos y vías, mantenimiento de espacios verdes y conservación de áreas protegidas.

Entre las exenciones al pago de impuestos, en el caso de los predios rurales se destacan:

- c) Las propiedades de las instituciones de asistencia social o de educación particular cuyas utilidades se destinen y empleen a dichos fines y no beneficien a personas o empresas privadas*
- d) Las propiedades de gobiernos u organismos extranjeros que no constituyan empresas de carácter particular y no persigan fines de lucro;*
- e) Las tierras comunitarias de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas o afroecuatorianas;*
- f) Los terrenos que posean y mantengan bosques primarios o que reforesten con plantas nativas en zonas de vocación forestal;*
- g) Las tierras pertenecientes a las misiones religiosas establecidas o que se establecieron en la región amazónica ecuatoriana cuya finalidad sea prestar servicios de salud y educación a la comunidad, siempre que no estén dedicadas a finalidades comerciales o se encuentren en arriendo; y,*
- h) Las propiedades que sean explotadas en forma colectiva y pertenezcan al sector de la economía solidaria y las que utilicen tecnologías agroecológicas.*

Cuando en el capítulo VII se trata las denominadas “Otras Instancias de Acción”, en la sección segunda se regula lo de los Consejos de Igualdad.

Artículo 598.- Consejo cantonal para la protección de derechos.- Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones: la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articulada a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización concluye con la presentación de un conjunto de disposiciones generales y transitorias cuyo principal propósito es facilitar el paso del régimen normativo anterior al nuevo marco normativo, entre las que se destacan, por ejemplo, aquellas relacionadas con: la administración de los llamados fondos especiales, la asignación de recursos para la creación y el financiamiento de regiones, la transferencia de bienes inmuebles a los gobiernos parroquiales, los plazos para la aplicación del modelo de equidad territorial para los tres GADs, las orientaciones para el cálculo de las ponderaciones a los criterios constitucionales considerados en la fórmula de distribución de recursos y otros parámetros intervinientes en la misma, las autorizaciones para los gastos administrativos de ciertos niveles de GADs parroquiales, el ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales que queda en manos del gobierno nacional hasta que se constituyan los regionales, los mecanismos para que los GAD municipales que estén gestionando fomento de la producción lo sigan haciendo y las derogatorias de leyes y/o artículos de otras leyes anteriores.

En todo caso, en forma general, podemos establecer una primera apreciación sobre las disposiciones de este cuerpo normativo: facilita la gestión del desarrollo territorial rural, sin embargo, el manejo de este instrumento no va a ser fácil para todos los actores involucrados en el DTR, sobre todo, por la gran amplitud de sus contenidos; se trata de un Código que elimina o ajusta el articulado de más de veinte leyes que estuvieron vigentes hasta octubre del 2010.

3. El código orgánico de planificación y finanzas públicas

Este Código tiene como propósito: *organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, del régimen del buen vivir, de las garantías y los derechos constitucionales.*

Art. 2.- Lineamientos para el desarrollo.- Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán los siguientes lineamientos:

1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados;
2. Fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades;
3. Aportar a la construcción de un sistema económico, social, solidario y sostenible, que reconozca las distintas formas de producción y de trabajo, y **promueva la transformación de la estructura económica primario-exportadora**, las formas de acumulación de riqueza y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo;

4. Promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas;
5. Fortalecer el proceso de construcción del Estado plurinacional e intercultural, y contribuir al ejercicio de derechos de los pueblos, nacionalidades y comunidades y sus instituciones;
6. Fortalecer la soberanía nacional y la integración latinoamericana a través de las decisiones de política pública; y,
7. Propiciar a través de la política pública, la convivencia armónica con la naturaleza, su recuperación y conservación.

Los objetivos previstos son:

1. Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos;
2. Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y,
3. Definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.

Art. 5.- Principios comunes.- Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente código, se observarán los siguientes principios:

1. Sujeción a la planificación.- La programación, formulación, aprobación, asignación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas y todos los recursos públicos, se sujetarán a los lineamientos de la planificación del desarrollo de todos los niveles de gobierno, en observancia a lo dispuesto en los artículos 280 y 293 de la Constitución de la República.

2. Sostenibilidad fiscal.- Se entiende por sostenibilidad fiscal a la capacidad fiscal de generación de ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público, que permitan garantizar la ejecución de las políticas públicas en el corto, mediano y largo plazos, de manera responsable y oportuna, salvaguardando los intereses de las presentes y futuras generaciones.

La planificación en todos los niveles de gobierno deberá guardar concordancia con criterios y lineamientos de sostenibilidad fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución de la República.

3. Coordinación.- Las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines.

4. Transparencia y acceso a la información.- La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social.

5. Participación Ciudadana.- Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas.

6. Descentralización y Desconcentración.- En el funcionamiento de los sistemas de planificación y de finanzas públicas se establecerán los mecanismos de descentralización y desconcentración pertinentes, que permitan una gestión eficiente y cercana a la población.

El Artículo 6 establece un conjunto de responsabilidades, particularmente para las entidades nacionales que son rectoras de la política fiscal.

Art. 8.- Presupuestos participativos en los niveles de gobierno.- Cada nivel de gobierno definirá los procedimientos para la formulación de presupuestos participativos, de conformidad con la Ley, en el marco de sus competencias y prioridades definidas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

El Libro I regula los procesos de PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA PARA EL DESARROLLO. El Artículo 9 orienta la planificación del desarrollo hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial. Por su parte, el Artículo 10 establece la responsabilidad de la planificación nacional como competencia del Gobierno Central, a través del Plan Nacional de Desarrollo. En este mismo artículo se prevé la formulación de una **Estrategia Territorial Nacional** como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo. El Artículo 11 remarca la característica de proceso desconcentrado al ejercicio de la planificación nacional.

Art. 12.- Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Art. 13.- Planificación participativa.-

Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación.

Art. 14.- Enfoques de igualdad.- En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

Las propuestas de política formuladas por los Consejos Nacionales de la Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores.

El CAPÍTULO SEGUNDO regula la formulación y gestión de las políticas públicas, diferenciando lo que es una política pública nacional, cuya responsabilidad se establece en la función ejecutiva, de lo que son las políticas públicas locales, cuya gestión se entrega a los gobiernos autónomos descentralizados. *En los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas, se establecerán mecanismos de coordinación que garanticen la coherencia y complementariedad entre las intervenciones de los distintos niveles de gobierno.*(Artículo 16)

Para este efecto, los instrumentos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados propiciarán la incorporación de las intervenciones que requieran la participación del nivel desconcentrado de la función ejecutiva; asimismo las entidades desconcentradas de la función ejecutiva, incorporarán en sus instrumentos de planificación las intervenciones que se ejecuten de manera concertada con los gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 17.- Instructivos metodológicos.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.

Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento

El TÍTULO II se centra en la regulación DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA que es conceptualizado como *el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno.*

Art. 19.- Principios del Sistema.- *El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se orientará por los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social.*

Art. 20.- Objetivos del Sistema.- *Son objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa:*

- 1. Contribuir, a través de las políticas públicas, al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen del buen vivir, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República;*
- 2. Generar los mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y de la política pública en todos los niveles de gobierno; y,*
- 3. Orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, que contemple los impactos tangibles e intangibles.*

En el CAPÍTULO SEGUNDO se organiza el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa estableciendo que es el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados quienes lo conforman.

El Sistema, en toda su amplitud, está integrado por:

- 1. El Consejo Nacional de Planificación;*
- 2. La Secretaría Técnica del Sistema;*
- 3. Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;*
- 4. Los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva;*
- 5. Los Consejos Nacionales de Igualdad; y,*
- 6. Las instancias de participación definidas en la Constitución de la República y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales y otras que se conformen para efecto del ejercicio de la planificación participativa.*

Consejo Nacional de Planificación.- Es el organismo superior del Sistema, cuya conformación es la siguiente:

1. *La Presidenta o Presidente de la República, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;*
2. *Cuatro representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, uno por cada nivel de gobierno elegidos a través de colegios electorales en cada nivel de gobierno;*
3. *Siete delegados de la función ejecutiva, designados por la Presidenta o Presidente de la República, provenientes de las áreas enunciadas en el artículo anterior;*
4. *El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo;*
5. *Cuatro representantes de la sociedad civil, elegidos de conformidad con la Ley, procurando la aplicación de los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y equidad; y,*
6. *La Presidenta o Presidente del Consejo de Educación Superior.*

Todos estos miembros actúan con voz y voto.

El secretario del Consejo es el funcionario o funcionaria que éste elija de una terna presentada por la Presidenta o Presidente de la República. El Ministro de Finanzas participará en el Consejo con voz y sin voto. El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo actuará como Vicepresidente del Consejo.

Art. 24.- Funciones.- *El Consejo Nacional de Planificación cumplirá las siguientes funciones:*

1. *Dictar los lineamientos y políticas que orienten y consoliden el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, incorporando los principios de equidad, plurinacionalidad, interculturalidad y garantía de derechos;*
2. *Conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo a propuesta del Presidente de la República;*
3. *Conocer los resultados de la evaluación anual del Plan Nacional de Desarrollo;*
4. *Establecer los correctivos necesarios para optimizar el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; y,*
5. *Las demás que la Ley u otros instrumentos normativos le asignen.*

La SECCIÓN SEGUNDA del Capítulo Segundo del Título II entrega el ejercicio de la Secretaría Técnica del Sistema a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, estableciéndose en esta sección las atribuciones de la SENPLADES, entre las cuales y desde nuestra perspectiva se destacan: la de brindar asesoría técnica permanente y promover la capacitación de las entidades que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; la de realizar el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo; la de asegurar la articulación y complementariedad de la cooperación internacional no reembolsable al Plan Nacional de Desarrollo, con eficiencia y coherencia, promoviendo su territorialización; la de dirigir el Sistema Nacional de Información; la de asistir técnicamente los procesos de formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, cuando lo requieran los gobiernos autónomos descentralizados. Estas son sólo cinco de las quince atribuciones de la SENPLADES.

Una cuestión importante de tomarla en consideración es la establecida en la **SECCIÓN TERCERA**, en la que se establece la conformación y operación de los Consejos Territoriales de Planificación.

Art. 28.- Conformación de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, estarán integrados por:

1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
2. Un representante del legislativo local;
3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y,
5. Un representante del nivel de gobierno parroquial rural en el caso de los municipios; municipal en el caso de las provincias; y provincial en el caso de las regiones.

Para el caso de los gobiernos parroquiales rurales el Consejo de Planificación estará integrado de la siguiente manera:

1. El Presidente de la Junta Parroquial;
2. Un representante de los demás vocales de la Junta Parroquial;
3. Un técnico ad honorem o servidor designado por el Presidente de la Junta Parroquial;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos.

Art. 29.- Funciones.- Son funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados:

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial;
4. **Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos;**
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; y,
6. Delegar la representación técnica ante la Asamblea territorial.

En el CAPÍTULO TERCERO se trabaja sobre el Sistema Nacional de Información. El Art. 30 confiere a la SENPLADES la facultad de establecer los mecanismos, metodologías y procedimientos aplicables a la gestión de la información para la planificación, así como los estándares de calidad y pertinencia. Adicionalmente, debe definir el carácter de oficial de los datos relevantes para la planificación nacional, y definir también los lineamientos para la administración, levantamiento y procesamiento de la información, que serán aplicables para las entidades que conforman el sistema. El Art. 31 establece el libre acceso a la información.

Los artículos 32 y 33 facilitan la comprensión de lo que es el Sistema Estadístico y Geográfico Nacional y el Sistema Nacional de Información.

En la SECCIÓN SEGUNDA se aporta con las orientaciones relativas a la gestión del PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS LINEAMIENTOS Y POLÍTICAS DEL SISTEMA.

Art. 34.- Plan Nacional de Desarrollo.- *El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores.*

- *El Plan Nacional de Desarrollo articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.*
- *Se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social.*
- *Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sin menoscabo de sus competencias y autonomías.*
- *El Plan Nacional de Desarrollo articula el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno.*

Art. 35.- Políticas de largo plazo.- *El Plan Nacional de Desarrollo deberá incorporar los acuerdos nacionales de política pública de largo plazo que se hayan establecido mediante consulta popular.*

Art. 36.- Contenidos.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá integrar, por lo menos, los siguientes elementos:

1. Contexto histórico y diagnóstico de la realidad nacional actual;
2. Visión de largo plazo que permita definir perspectivas de mediano y largo plazos;
3. Políticas de gobierno, estrategias, metas y sus indicadores de cumplimiento;
4. Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública;
5. Plan Plurianual de Inversiones;
6. Lineamientos de planificación territorial; y,
7. Instrumentos complementarios.

Art. 37.- Formulación del Plan.- El Plan Nacional de Desarrollo será formulado, por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, para un período de cuatro años, y considerará los objetivos generales de los planes de las otras funciones del Estado y de los planes de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias.

Art. 38.- Aprobación del Plan.- La Presidenta o Presidente de la República, en el año de inicio de su gestión, deberá presentar el Plan Nacional de Desarrollo ante el Consejo Nacional de Planificación, que lo analizará y aprobará mediante resolución.

Art. 39.- Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo coordinará los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo

Art. 40.- Lineamientos y políticas del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.- El Consejo Nacional de Planificación aprobará los lineamientos y políticas que orientarán el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los mismos que serán presentados por la SENPLADES al Consejo. Estos lineamientos y políticas serán de cumplimiento obligatorio para el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para las demás entidades del sector público y otros sectores.

La SECCIÓN TERCERA regula la gestión de los PLANES DE DESARROLLO Y DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS.

Art. 41.- Planes de Desarrollo.- Los planes de desarrollo son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización

Art. 42.- Contenidos mínimos de los planes de desarrollo.- En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente:

- a) Diagnóstico.-** Para la elaboración del diagnóstico, los GADs deberán observar, por lo menos, contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual;
- b) Propuesta.-** Para la elaboración de la propuesta, los GADs tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos; y,
- c) Modelo de gestión.-** Para la elaboración del modelo de gestión, los GADs deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno.

Art. 43.- Planes de Ordenamiento Territorial.- Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo.

- Los planes de ordenamiento territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Los gobiernos parroquiales rurales podrán formular un solo plan de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo.
- La actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial deberá mantener completa coherencia con los instrumentos de planificación del desarrollo vigentes en cada nivel de gobierno.

El Artículo 44 establece un conjunto de disposiciones generales relacionadas con la gestión de los planes de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.

a) Los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital;

b) Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto.

Corresponde exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados. Los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital no confieren derechos sino en virtud de las estipulaciones expresas constantes en la Ley y en la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritales.

Respecto de los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales se aplicarán, además, las normas pertinentes previstas en el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD); y,

c) Las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales.

Art. 46.- Formulación participativa.- Los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana.....

La aprobación de los planes es responsabilidad del órgano legislativo de cada GAD y será necesaria la mayoría absoluta de sus integrantes, luego de lo cual deberán ser ampliamente difundidos para que puedan entrar en vigencia y constituirse en referentes obligatorios para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada GAD.

La SECCIÓN CUARTA propone algunos instrumentos complementarios del Sistema destacándose, sobre todo, la programación presupuestaria cuatrianual y los presupuestos de las entidades públicas y la Estrategia Territorial Nacional, como parte del Plan Nacional de Desarrollo útil para orientar las decisiones de planificación territorial, de escala nacional, definidas por las entidades del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

En el PARÁGRAFO 1º se inicia el tratamiento de la Inversión Pública a partir de su conceptualización.

Art. 55.- Definición de inversión pública.- Para la aplicación de este código, se entenderá por inversión pública al conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y **capacidades sociales** y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación.

Art. 56.- Viabilidad de programas y proyectos de inversión pública.- Los ejecutores de los programas y proyectos de inversión pública deberán disponer de la evaluación de viabilidad

Art. 57.- Planes de Inversión.-... Son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados.

Los planes de inversión serán cuatrienales y anuales y la expresión financiera de cada plan anual de inversiones es el respectivo presupuesto anual de inversión.

La priorización de los programas y proyectos de inversión es una atribución de la SENPLADES, instancia que actuará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y con la Programación Presupuestaria Cuatrienal. Para las entidades que no forman parte del Presupuesto General del Estado, así como para las universidades y escuelas politécnicas, se establecen orientaciones específicas para la priorización de sus planes de inversión.

Art. 61.- Banco de proyectos.- El banco de proyectos es el compendio oficial que contiene los programas y proyectos de inversión presentados a la SENPLADES, a fin de que sean considerados como elegibles para recibir financiamiento público; y, proporciona la información pertinente y territorializada para el seguimiento y evaluación de la inversión pública.

- El registro de información en el banco de proyectos no implica la asignación o transferencia de recursos públicos.
- Ningún programa o proyecto podrá recibir financiamiento público si no ha sido debidamente registrado en el banco de proyectos.
- **La SENPLADES ejercerá la administración del banco de proyectos, que tendrá un carácter desconcentrado y establecerá los requisitos y procedimientos para su funcionamiento.**
- El banco de proyectos integrará la información de los programas y proyectos de los planes de inversión definidos en este código, de conformidad con los procedimientos que establezca el reglamento de este cuerpo legal.
- Las entidades que no forman parte del presupuesto general del Estado administrarán sus respectivos bancos de proyectos, de conformidad con los procedimientos que establezca su propia normativa.

Sobre la coordinación de los planes de inversión es la SENPLADES, igualmente, la responsable de instrumentarla. Sobre la coordinación con la inversión privada sólo se estipula que será el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa quien podrá implementar los mecanismos necesarios para este propósito.

El Artículo 64 establece la necesidad de, en los planes de inversión pública, incorporar acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales.

El PARÁGRAFO 2º es también de interés para el desarrollo territorial rural puesto que trata sobre LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE.

Art. 65.- Cooperación Internacional No Reembolsable.- *Se entiende por cooperación internacional no reembolsable al mecanismo por el cual la República del Ecuador otorga, recibe, transfiere o intercambia recursos, bienes, servicios, capitales, conocimientos y/o tecnología, con el objeto de contribuir o complementar las iniciativas nacionales para el logro de los objetivos de la planificación.*

- *La cooperación internacional no reembolsable proviene de fuentes externas de carácter público y/o privado de entidades y organismos que realicen ese tipo de actividades.*
- *A la cooperación internacional no reembolsable se la promueve, gestiona, ejecuta, se da seguimiento y evalúa a través de las entidades establecidas en el presente código.*

En lo últimos párrafos se menciona al organismo técnico competente que, suponemos es la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI).

El LIBRO II del presente Código está orientado al tratamiento de LAS FINANZAS PÚBLICAS y parte del establecimiento del SISTEMA NACIONAL DE FINANZAS PÚBLICAS, el mismo que está conformado por el conjunto de normas, políticas, instrumentos, procesos, actividades, registros y operaciones que las entidades y organismos del Sector Público, deben realizar con el objeto de gestionar en forma programada los ingresos, gastos y financiamiento públicos. La rectoría del Sistema está en manos de la Presidencia de la República, a través del Ministerio de Finanzas y los objetivos del Sistema están asociados con una gestión eficaz y eficiente de las finanzas públicas.

Se han establecido como principios para el desempeño del Sistema los siguientes: legalidad, universalidad, unidad, plurianualidad, integralidad, oportunidad, efectividad, sostenibilidad, centralización normativa, desconcentración y descentralización operativas, participación, flexibilidad y transparencia.

Se han establecido 37 deberes y atribuciones para el SINFIP, de las cuales destacamos:

5. *Acordar y definir con el ente rector de la Planificación Nacional las orientaciones de política de carácter general, de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas;*
6. *Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIP y sus componentes;*
10. *Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado hasta por un total del 15% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional. En ningún caso esta modificación afectará los recursos que la Constitución de la República y la Ley asignen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados;*
12. *Coordinar con otras entidades, instituciones y organismos nacionales e internacionales para la elaboración de estudios, diagnósticos, análisis y evaluaciones relacionados con la situación fiscal del país;*
16. *Celebrar a nombre del Estado ecuatoriano, en representación del Presidente o Presidenta de la República, los contratos o convenios inherentes a las finanzas públicas, excepto los que corresponda celebrar a otras entidades y organismos del Estado, en el ámbito de sus competencias;*

21. *Asesorar a las entidades y organismos del sector público, en materias relacionadas con el SINFIP;*
24. *Normar los procesos de negociación y contratación de operaciones de endeudamiento público;*
25. *Realizar las negociaciones y contratación de operaciones de endeudamiento público del Presupuesto General del Estado, y designar negociadores, manteniendo la debida coordinación con las entidades del Estado a cuyo cargo estará la ejecución de los proyectos o programas financiados con deuda pública;*
26. *Participar a nombre del Estado, en procesos de negociación de cooperación internacional no reembolsable originada en canje o conversión de deuda pública por proyectos de interés público, que se acuerden con los acreedores;*
27. *Aprobar o rechazar la concesión de garantías de la República del Ecuador, para endeudamientos de las entidades y organismos del sector público;*

Luego, el Código trabaja sobre todo lo relacionado con la gestión presupuestaria, empezando por aclarar cuáles son los recursos públicos en consideración, lo que es el Presupuesto General del Estado, la clasificación de Ingresos, la identificación de los ingresos permanentes y los no permanentes. Igualmente, se trabaja alrededor de la significación de los egresos permanentes y los no permanentes. Desde esta perspectiva, se propone la Regla fiscal que, en esencia establece que los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes.

En el TÍTULO II de este Libro, se propone una serie de cuestiones relativas a los componentes del SINFIP, a los mecanismos de coordinación, a los componentes de la política y programación fiscal, a la participación coordinada en la elaboración de la programación macroeconómica, a la programación fiscal plurianual y anual, entre otros temas.

En el CAPÍTULO II se norma lo relacionado con el componente de los ingresos y las recaudaciones de los mismos, mientras en el Capítulo III se trata de la gestión presupuestaria.

Art. 96.- Etapas del ciclo presupuestario.- *El ciclo presupuestario es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades y organismos del sector público y comprende las siguientes etapas:*

1. Programación presupuestaria.
2. Formulación presupuestaria.
3. Aprobación presupuestaria.
4. Ejecución presupuestaria.
5. Evaluación y seguimiento presupuestario.
6. Clausura y liquidación presupuestaria.

Con la finalidad de asegurar una adecuada coordinación de procesos interinstitucionales en todas las fases del ciclo presupuestario, el ente rector de las finanzas públicas emitirá lineamientos a todas las entidades del Sector Público, excepto a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Estos lineamientos serán referenciales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En el articulado subsiguiente se describe cada una de las etapas del ciclo presupuestario. Conviene notar que, al tratarse de la “formulación presupuestaria” se propone la prohibición de donaciones por cualquier concepto.

Art. 104.- Prohibición de donaciones.- *Prohíbese a las entidades y organismos del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, con excepción de aquellas que correspondan a los casos regulados por el Presidente de la República, establecidos en el Reglamento de este Código, siempre que exista la partida presupuestaria.*

El contenido de este artículo entraba en contradicción con el del Artículo 281 del COOTAD y para resolver el obstáculo, la Presidencia de la República promulga el Decreto Ejecutivo No 544, el mismo que, a través de su único artículo, establece la posibilidad de que las entidades públicas puedan hacer transferencias de recursos a personas naturales o jurídicas, siempre y cuando tales recursos sean invertidos en proyectos de interés y beneficio colectivo. En este Decreto, se deja a los GADs provinciales y cantonales la facultad de, mediante resoluciones, establecer los criterios que orienten este tipo de transferencias. No se dice nada con respecto a la posibilidad de los GADs parroquiales para operar con esta facultad. En todo caso, el señalado Decreto estará vigente hasta tanto se promulgue el reglamento de este Código.

En la descripción de esta etapa del ciclo también se remarca la transferencia de recursos cuando se trata de asumir nuevas competencias.

Art. 105.- Recursos asignados por transferencia de nuevas competencias.- *Los recursos correspondientes a las nuevas competencias que se transfieran a los gobiernos autónomos descentralizados se incluirán en los presupuestos de éstos, para lo cual se realizará la respectiva reducción en los presupuestos de las entidades que efectúan la transferencia de conformidad con la ley.*

En el CAPÍTULO IV se norma la gestión del ENDEUDAMIENTO PÚBLICO que es concebido como la deuda pública de todas las entidades, instituciones y organismos del sector público provenientes de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; los convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por ley. Además constituyen endeudamiento público, las obligaciones no pagadas y registradas de los presupuestos clausurados. Además se establecen límites al endeudamiento público, que para el caso de los GADs se concretan en el Artículo 125.

Art. 125.- Límites al endeudamiento para gobiernos autónomos descentralizados.- Para la aprobación y ejecución de sus presupuestos, cada gobierno autónomo descentralizado deberá observar los siguientes límites de endeudamiento:

1. La relación porcentual calculada en cada año entre el saldo total de su deuda pública y sus ingresos totales anuales, sin incluir endeudamiento, no deberá ser superior al doscientos por ciento (200%); y,
2. El monto total del servicio anual de la deuda, que incluirá la respectiva amortización e intereses, no deberá superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales sin incluir endeudamiento.

Se prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen estos límites, debiendo estos últimos someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal que será aprobado por el ente rector de las finanzas públicas.

Sobre el destino del endeudamiento se establece:

Art. 126.- Destino del endeudamiento.- Las entidades del sector público que requieran operaciones de endeudamiento público lo harán exclusivamente para financiar:

1. Programas.
2. Proyectos de inversión:
 - 2.1 para infraestructura; y,
 - 2.2 que tengan capacidad financiera de pago.
3. Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

Se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente. Con excepción de los que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República.

El Capítulo IV concluye con la presentación de una serie de disposiciones generales relacionadas con temas como: las renuncias a reclamaciones diplomáticas, la prohibición de financiar a entidades del sector privado y del uso de recursos originados en endeudamiento para gasto permanente, el pago de obligaciones con recursos de deuda, el registro de las operaciones de endeudamiento, la participación de empresas del país prestamista, las modificaciones de términos y condiciones, entre otros asuntos.

Para la gestión del endeudamiento público se crea un **COMITÉ DE DEUDA Y FINANCIAMIENTO**. También se regula la emisión y la negociación de bonos y otros títulos; igualmente, se regula todo lo relacionado con las garantías.

Los Capítulos V y VI del Título II recogen todas las orientaciones relacionadas con la gestión de la Contabilidad Gubernamental y las correspondientes al Componente de Tesorería.

En el Título III se trabaja todo lo que tiene que ver con la transparencia fiscal y los mecanismos para que este principio se cumpla. Este Título también incorpora disposiciones relacionadas con responsabilidades y sanciones.

El Código se concluye con la presentación de veinte disposiciones generales y diecinueve transitorias, establecidas con el propósito, como en el caso del COOTAD, de facilitar el la transición de un estado normativo derogado al nuevo vigente desde octubre del 2010.

4. El código orgánico de la producción, comercio e inversiones.

Los primeros artículos de este Código revisten interés porque en ellos se definen, principalmente, el ámbito, algunos conceptos, el objeto central y los fines.

***Art. 1.- Ámbito.-** Se rigen por la presente normativa todas las personas naturales y jurídicas y demás formas asociativas que desarrollen una actividad productiva, en cualquier parte del territorio nacional.*

El ámbito de esta normativa abarcará en su aplicación el proceso productivo en su conjunto, desde el aprovechamiento de los factores de producción, la transformación productiva, la distribución y el intercambio comercial, el consumo, el aprovechamiento de las externalidades positivas y políticas que desincentiven las externalidades negativas. Así también impulsará toda la actividad productiva a nivel nacional, en todos sus niveles de desarrollo y a los actores de la economía popular y solidaria; así como la producción de bienes y servicios realizada por las diversas formas de organización de la producción en la economía, reconocidas en la Constitución de la República.

***Art. 2.- Actividad Productiva.-** Se considerará como tal al proceso mediante el cual la actividad humana transforma insumos en bienes y servicios lícitos, socialmente necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado.*

***Art. 3.- Objeto.-** El presente Código tiene por objeto regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas ... 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, ecoeficiente y sostenible con el cuidado de la naturaleza.*

Art. 4.- Fines.- La presente legislación tiene, como principales, los siguientes fines:

- a. Transformar la Matriz Productiva, para que esta sea de mayor valor agregado....
- b. Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los actores de la economía popular y solidaria;
- c. Fomentar la producción nacional, comercio y consumo sustentable de bienes y servicios, con responsabilidad social y ambiental, así como su comercialización y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas;
- d. Generar trabajo y empleo de calidad y dignos.....;
- e. Generar un sistema integral para la innovación y el emprendimiento, para que la ciencia y tecnología potencien el cambio de la matriz productiva.....;
- f. Garantizar el ejercicio de los derechos....
- g. Incentivar y regular todas las formas de inversión privada.....;
- h. Regular la inversión productiva en sectores estratégicos de la economía....;
- i. Promocionar la capacitación técnica y profesional basada en competencias laborales y ciudadanas.....;
- j. Fortalecer el control estatal para asegurar que las actividades productivas no sean afectadas por prácticas de abuso del poder del mercado.....;**
- k. Promover el desarrollo productivo del país mediante un enfoque de competitividad sistémica, **con una visión integral que incluya el desarrollo territorial** y que articule en forma coordinada los objetivos de carácter macroeconómico, los principios y patrones básicos del desarrollo de la sociedad; las acciones de los productores y empresas; y el entorno jurídico - institucional;
- l. Impulsar el desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo económico;
- m. Establecer los principios e instrumentos fundamentales de la articulación internacional de la política comercial de Ecuador;
- n. Potenciar la sustitución estratégica de importaciones;
- o. Fomentar y diversificar las exportaciones;
-
- q. Promover las actividades de la economía popular, solidaria y comunitaria, así como la inserción y promoción de su oferta productiva estratégicamente en el mundo....;**
- r. Incorporar como un elemento transversal en todas las políticas productivas, el enfoque de género y de inclusión económica de las actividades productivas de pueblos y nacionalidades;
- s. Impulsar los mecanismos que posibiliten un comercio justo y un mercado transparente; y,
- t. Fomentar y apoyar la investigación industrial y científica, así como la innovación y transferencia tecnológica.

El articulado del LIBRO I y, en particular el del Título I aclara el rol del estado en el fomento del desarrollo productivo y la transformación de la matriz productiva, a través del diseño e implementación de políticas y de instrumentos e incentivos, que permitan superar el patrón dependiente de productos primarios de bajo valor agregado. Con este propósito, el Estado incentivará la inversión productiva, a través del fomento de:

- *La competitividad sistémica de la economía a través de la provisión de bienes públicos....;*
- *El establecimiento y aplicación de un marco regulatorio que garantice que ningún actor económico pueda abusar de su poder de mercado.....;*
- *El desarrollo productivo de sectores con fuertes externalidades positivas.....;*
- *La generación de un ecosistema de innovación, emprendimiento y asociatividad mediante la articulación y coordinación de las iniciativas públicas, privadas y populares y solidarias de innovación y transferencia tecnológica productivas, y la vinculación de investigación a la actividad productiva.;*
- *La implementación de una política comercial al servicio del desarrollo de todos los actores productivos del país, en particular, de los actores de la economía popular y solidaria y de la micro, pequeñas y medianas empresas,.....;*
- *La profundización del acceso al financiamiento de todos los actores productivos,....*
- *La mejora de la productividad de los actores de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas empresas, para participar en el mercado interno.....;*
- *Un desarrollo logístico y de infraestructura que potencie la transformación productiva.....;* y,
- *La territorialización de las políticas públicas productivas, de manera que se vayan eliminando los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.*

En el Capítulo II se norma la Institucionalidad del Desarrollo Productivo, mediante la creación Del Consejo Sectorial de la Producción como la principal instancia responsable de la gestión de las políticas de desarrollo productivo y el fomento de las inversiones. Este organismo contará con una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio que presidirá el Consejo Sectorial. Además, para garantizar la Participación Intersectorial se crea un Consejo Consultivo de Desarrollo Productivo y Comercio Exterior; órgano de estricto carácter consultivo. Este Consejo está conformado entre otros, por representantes del sector productivo privado, mixto, popular y solidario, trabajadores y gobiernos autónomos descentralizados.

En el TÍTULO II se norma todo lo relacionado con el denominado Trabajo Productivo Digno: salario digno y sus componentes.

Por su parte, el TÍTULO III establece el Sistema Integral de Innovación, Capacitación Técnica y Emprendimiento como instancia articuladora de varias instituciones públicas y privadas. Igualmente faculta al Estado la conformación de capitales de riesgo.

En el LIBRO II norma cuestiones relacionadas con la INVERSIÓN PRODUCTIVA Y SUS INSTRUMENTOS. El Capítulo I del Título I comienza por establecer algunas definiciones.

Inversión productiva.- Entiéndase por inversión productiva, independientemente de los tipos de propiedad, al flujo de recursos destinados a producir bienes y servicios, a ampliar la capacidad productiva y a generar fuentes de trabajo en la economía nacional;

Inversión Nueva.- Para la aplicación de los incentivos previstos para las inversiones nuevas, entiéndase como tal al flujo de recursos destinado a incrementar el acervo de capital de la economía, mediante una inversión efectiva en activos productivos que permita ampliar la capacidad productiva futura, generar un mayor nivel de producción de bienes y servicios, o generar nuevas fuentes de trabajo, en los términos que se prevén en el reglamento....

Inversión extranjera.- La inversión que es de propiedad o que se encuentra controlada por personas naturales o jurídicas extranjeras domiciliadas en el extranjero, o que implique capital que no se hubiere generado en el Ecuador.

Inversión nacional.- La inversión que es de propiedad o que se encuentra controlada por personas naturales o jurídicas ecuatorianas, o por extranjeros residentes en el Ecuador, salvo que demuestren que se trate de capital no generado en el Ecuador; y,

Inversionista nacional.- La persona natural o jurídica ecuatoriana, propietaria o que ejerce control de una inversión realizada en territorio ecuatoriano. También se incluyen en este concepto, las personas naturales o jurídicas o entidades de los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios ecuatorianos, propietarios o que ejercen control de una inversión realizada en territorio ecuatoriano.....

No se considerará como inversión extranjera, aquella realizada por una empresa nacional o extranjera, cuyas acciones, participaciones, propiedad o control, total o mayoritario, le pertenezca a una persona natural o sociedad

Art. 17.- Trato no discriminatorio.- Los inversionistas nacionales y extranjeros, las sociedades, empresas o entidades de los sectores cooperativistas, y de la economía popular y solidaria, en las que éstos participan, al igual que sus inversiones legalmente establecidas en el Ecuador, con las limitaciones previstas en la Constitución de la República, gozarán de igualdad de condiciones respecto a la administración, operación, expansión y transferencia de sus inversiones, y no serán objeto de medidas arbitrarias o discriminatorias. Las inversiones y los inversionistas extranjeros gozarán de protección y seguridades plenas, de tal manera que tendrán la misma protección que reciben los ecuatorianos dentro del territorio nacional.

El Capítulo III propone un conjunto de derechos de los inversionistas, destacándose:

- *La libertad de producción y comercialización de bienes y servicios lícitos.*
- *El acceso a los procedimientos administrativos y acciones de control que establezca el Estado.*
- *La libertad de importación y exportación de bienes y servicios con excepción de aquellos límites establecidos por la normativa vigente.*
- *Libre transferencia al exterior, en divisas, de las ganancias periódicas o utilidades que provengan de la inversión extranjera registrada.*
- *Libre remisión de los recursos que se obtengan por la liquidación total o parcial de las empresas en las que se haya realizado la inversión extranjera registrada.*
- *Libertad para adquirir, transferir o enajenar acciones, participaciones o derechos de propiedad sobre su inversión a terceros.*
- *Libre acceso al sistema financiero nacional y al mercado de valores.*
- *Libre acceso a los mecanismos de promoción, asistencia técnica, cooperación, tecnología y otros equivalentes.*

Consideramos que el TÍTULO II es, particularmente, interesante para el DTR porque abarca el tratamiento del Desarrollo Productivo de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria, mediante políticas de fomento, así como de acceso democrático a los factores de producción. Con este propósito se prevé acciones como las siguientes:

- *Elaborar programas y proyectos para el desarrollo y avance de la producción nacional, regional, provincial y local, en el marco del Estado Intercultural y Plurinacional;*
- *Apoyar y consolidar el modelo socio productivo comunitario para lo cual elaborará programas y proyectos con financiamiento público para: recuperación, apoyo y transferencia tecnológica, investigación, capacitación y mecanismos comercialización y de compras públicas, entre otros;*
- *Promover la igualdad de oportunidades a través de la concesión de beneficios, incentivos y medios de producción;*
- *Promover la seguridad alimentaria a través de mecanismos preferenciales de financiamiento de las micro, pequeña, mediana y gran empresa de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias;*
- ***Financiar proyectos productivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias que impulsen la producción agrícola, pecuaria, artesanal, pesquera, minera, industrial, turística y otras del sector.***
- *Los ministerios del ramo o secretarías nacionales que tengan como competencia el fomento de la economía popular, solidaria y comunitaria, presentarán al término del ejercicio económico anual, al ministerio que presida el Consejo Sectorial de la Producción, reportes sobre los recursos invertidos en programas de generación de capacidades, innovación, emprendimientos, tecnología, mejora de productividad, asociatividad, fomento y promoción de oferta exportable, comercialización, entre otros, con el objeto de potenciar este sector de la economía.*

En el TÍTULO III, el Código establece algunos tipos de incentivos:

Art. 24.- Clasificación de los incentivos.- Los incentivos fiscales que se establecen en este código son de tres clases:

- **Generales:** De aplicación para las inversiones que se ejecuten en cualquier parte del territorio nacional. Consisten en los siguientes:
 - La reducción progresiva de tres puntos porcentuales en el impuesto a la renta;
 - Los que se establecen para las zonas económicas de desarrollo especial, siempre y cuando dichas zonas cumplan con los criterios para su conformación;
 - Las deducciones adicionales para el cálculo del impuesto a la renta, como mecanismos para incentivar la mejora de productividad, innovación y para la producción eco-eficiente;
 - Los beneficios para la apertura del capital social de las empresas a favor de sus trabajadores; Las facilidades de pago en tributos al comercio exterior;
 - La deducción para el cálculo del impuesto a la renta de la compensación adicional para el pago del salario digno;
 - La exoneración del impuesto a la salida de divisas para las operaciones de financiamiento externo;
 - La exoneración del anticipo al impuesto a la renta por cinco años para toda inversión nueva;
 - La reforma al cálculo del anticipo del impuesto a la renta.
- **Sectoriales y para el desarrollo regional equitativo:** Para los sectores que contribuyan al cambio a la matriz energética, a la sustitución estratégica de importaciones, al fomento de las exportaciones, así como para el desarrollo rural de todo el país, y las zonas urbanas según se especifican en la disposición reformativa segunda (2.2), se reconoce la exoneración total del impuesto a la renta por cinco años a las inversiones nuevas que se desarrollen en estos sectores.

- **Para zonas deprimidas:** Además de que estas inversiones podrán beneficiarse de los incentivos generales y sectoriales antes descritos, en estas zonas se priorizará la nueva inversión otorgándole un beneficio fiscal mediante la deducción adicional del 100% del costo de contratación de nuevos trabajadores, por cinco años.

.....

Los contratos de inversión podrán otorgar estabilidad sobre los incentivos tributarios, en el tiempo de vigencia de los contratos, de acuerdo a las prerrogativas de este Código. De igual manera, detallarán los mecanismos de supervisión y regulación para el cumplimiento de los parámetros de inversión previstos en cada proyecto.

Los restantes artículos de este Título están dirigidos a normar las relaciones fiscales del Estado con los inversionistas de los sectores de la economía privada, más que de la economía solidaria.

Una cosa semejante puede decirse del contenido del Título IV, pues su articulado relacionado con el establecimiento de las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) se orienta más bien a los sectores inversionistas de la economía privada.

El contenido del LIBRO III (DEL DESARROLLO EMPRESARIAL DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, Y DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN) es relevante para las propuestas del DTR.

En el TÍTULO I se regula el fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Art. 53.- Definición y Clasificación de las MIPYMES.- La Micro, Pequeña y Mediana empresa es toda persona natural o jurídica que, como una unidad productiva, ejerce una actividad de producción, comercio y/o servicios, y que cumple con el número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales, señalados para cada categoría, de conformidad con los rangos que se establecerán en el reglamento de este Código.

En caso de inconformidad de las variables aplicadas, el valor bruto de las ventas anuales prevalecerá sobre el número de trabajadores, para efectos de determinar la categoría de una empresa. Los artesanos que califiquen al criterio de micro, pequeña y mediana empresa recibirán los beneficios de este Código, previo cumplimiento de los requerimientos y condiciones señaladas en el reglamento.

Sobre la Regulación de las MIPYMES se encarga al Consejo Sectorial de la Producción, quien para determinar las políticas transversales de MIPYMES tendrá las siguientes atribuciones y deberes:

- *Aprobar las políticas, planes, programas y proyectos recomendados por el organismo ejecutor, así como monitorear y evaluar la gestión de los entes encargados de la ejecución.*
- *Formular, priorizar y coordinar acciones para el desarrollo sostenible de las MIPYMES, así como establecer el presupuesto anual para la implementación de todos los programas y planes que se prioricen en su seno.*
- *Autorizar la creación y supervisar el desarrollo de infraestructura especializada en esta materia, tales como: centros de desarrollo MIPYMES, centros de investigación y desarrollo tecnológico, incubadoras de empresas, nodos de transferencia o laboratorios.*
- *Coordinar con los organismos especializados, públicos y privados, programas de capacitación, información, asistencia técnica y promoción comercial, orientados a promover la participación de las MIPYMES en el comercio internacional;*

- *Propiciar la participación de universidades y centros de enseñanza locales, nacionales e internacionales, en el desarrollo de programas de emprendimiento y producción, en forma articulada con los sectores productivos, a fin de fortalecer a las MIPYMES*
- *Promover la aplicación de los principios, criterios necesarios para la certificación de la calidad en el ámbito de las MIPYMES.*
- *Impulsar la implementación de programas de producción limpia y responsabilidad social por parte de las MIPYMES;*
- *Impulsar la implementación de herramientas de información y de desarrollo organizacional, que apoyen la vinculación entre las instituciones públicas y privadas que participan en el desarrollo empresarial de las MIPYMES;*
- *Coordinar con las instituciones del sector público y privado, vinculadas con el financiamiento empresarial, las acciones para facilitar el acceso al crédito de las MIPYMES.*

En el Capítulo III se describe y norma los Mecanismos de Desarrollo Productivo.

Art. 55.- Compras públicas.- Las instituciones públicas estarán obligadas a aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones. Para fomentar a las MIPYMES, el Instituto Nacional de Compras Públicas deberá incentivar y monitorear que todas las entidades contratantes cumplan lo siguiente:

- *Establezcan criterios de inclusión para MIPYMES, en los procedimientos y proporciones establecidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública;*
- *Otorguen todas las facilidades a las MIPYMES para que cuenten con una adecuada información sobre los procesos en los cuales pueden participar, de manera oportuna;*
- *Procurar la simplificación de los trámites para intervenir como proveedores del Estado; y,*
- *Definan dentro del plan anual de contrataciones de las entidades del sector público, los bienes, servicios y obras que puedan ser suministrados y ejecutados por las MIPYMES.*

El Instituto Nacional de Compras Públicas mantendrá un registro actualizado de las compras realizadas a la economía popular y solidaria y a las MIPYMES y divulgará estos beneficios a la ciudadanía, así como los planes futuros de compras públicas a efectuarse por el Estado y sus instituciones. Las mismas obligaciones y parámetros técnicos para las compras inclusivas se deberán aplicar para beneficiar a los actores de la economía popular y solidaria.

A través del Capítulo IV se crea el Registro Único de MIPYMES y se busca la simplificación de trámites. El registro estará a cargo del Ministerio que presida el Consejo Sectorial de la Producción.

El TÍTULO II de este Libro propone la Democratización de la Transformación Productiva y el Acceso a los Factores de Producción.



Art. 57.- Democratización productiva.- En concordancia con lo establecido en la Constitución, se entenderá por democratización productiva a las políticas, mecanismos e instrumentos que generen la desconcentración de factores y recursos productivos, y faciliten el acceso al financiamiento, capital y tecnología para la realización de actividades productivas.

El Estado protegerá a la agricultura familiar y comunitaria como garantes de la soberanía alimentaria, así como también a la artesanía, al sector informal urbano y al micro, pequeña y mediana empresa, implementando políticas que regulen sus intercambios con el sector privado.

Una vez más es el Consejo Sectorial de la Producción quien diseñará y vigilará la efectiva implementación de la política de democratización de la transformación productiva.

Art. 59.- Objetivos de democratización.- La política de democratización de la transformación productiva tendrá los siguientes objetivos:

- Fomentar y facilitar el acceso de los ciudadanos ecuatorianos a la propiedad y transformación de los medios productivos;
- Facilitar la ciudadanía de empresas, a través del diseño e implementación de herramientas que permitan el acceso de ciudadanos a las acciones de empresas en manos del Estado;
- Apoyar el desarrollo de la productividad de las MIPYMES, grupos o unidades productivas organizadas, por medio de la innovación para el desarrollo de nuevos productos, nuevos mercados y nuevos procesos productivos;
- Fomentar el cumplimiento de las éticas empresariales que promueve el Gobierno Nacional, a través de la creación de un sello de gestión de reconocimiento público, que permita alentar e incentivar a las empresas que realizan sus actividades respetando el medio ambiente; cumpliendo con sus empleados y trabajadores en sus obligaciones laborales y de seguridad social; y, con la comunidad, con el pago oportuno de sus obligaciones tributarias, conforme a la legislación aplicable;
- Apoyar el desarrollo de procesos de innovación en las empresas ecuatorianas, a través del diseño e implementación de herramientas que permitan a las empresas ser más eficientes y atractivas, tanto en el mercado nacional como en el internacional;
- Incentivar y atraer inversiones que generen desarrollo local y territorial, mayores encadenamientos productivos con equidad, una inserción estratégica en el mercado internacional, empleo de calidad, innovación tecnológica y democratización del capital;
- La territorialidad de las políticas públicas;
- Promover la desconcentración de factores y recursos productivos;
- Implementar medidas dirigidas especialmente a las y los agricultores familiares, mujeres y comunidades pueblos y nacionalidades para erradicar la desigualdad y la discriminación;

- *Incentivar la redistribución y eliminación de desigualdades en el acceso a los factores de producción, entre los sectores discriminados;*
- *Promover medidas específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras, en el acceso a los factores de producción;*
- *Fomentar el desarrollo y la difusión de conocimientos y tecnologías orientados a los procesos de producción;*
- *Apoyar el fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética que genere empleo y valor agregado; y,*
- *Desarrollar servicios financieros públicos para la democratización del crédito que faciliten el acceso al financiamiento, capital y tecnología para la realización de actividades productivas, especialmente de los grupos tradicionalmente excluidos de estos servicios financieros.*

El Capítulo I de este Título II regula el acceso a la tierra.

Art. 61.- *Del acceso a la tierra y de su fomento integral.- El Estado, a través de sus órganos gubernamentales competentes, fomentará y facilitará el acceso a la tierra a las familias y comunidades campesinas carentes de ella, dándoles preferencia en los procesos de redistribución de la tierra, mediante mecanismos de titulación, transferencia de tierras estatales, mediación para compra venta de tierras disponibles en el mercado, reversión, u otros mecanismos establecidos en la Constitución y la Ley. Para garantizar que estas acciones redunden en mejoras de productividad y de acceso a mercados, se realizarán también las siguientes actividades:*

- *Incentivará mecanismos de comercialización alternativos.*
- *Apoyará la soberanía alimentaria del país, por medio del fomento a la producción de alimentos para el consumo nacional, incentivando además de la productividad, la producción de bienes que favorezcan la nutrición adecuada de las familias ecuatorianas, especialmente de la niñez; y,*
- *Promoverá prácticas productivas que aseguren la conservación y manejo sustentable de la tierra, en especial de su capa fértil que prevenga su degradación, en particular la provocada por la contaminación y erosión.*

En cuanto se relaciona con el financiamiento y del capital el Consejo Sectorial de la Política Económica determinará y vigilará el acceso de todos los actores productivos al financiamiento de la banca pública; establecerá los lineamientos e incentivos para apoyar el acceso al financiamiento privado, en particular de los actores de la economía popular y solidaria, de las micro, pequeñas y medianas empresas, para lo cual:

- *La autoridad competente en materia de financiamiento público podrá establecer programas de crédito especiales para estos sectores, con la participación del sistema financiero privado.*
- *Las entidades financieras, públicas y privadas, obligatoriamente, crearán y mantendrán un registro de las operaciones para las empresas calificadas como MIPYMES.*
- *La autoridad reguladora financiera establecerá un régimen especial de garantías para el financiamiento privado y público de las MIPYMES, y para el desarrollo de iniciativas de capital de riesgo, tanto públicas como privadas.*
- *Se crea el fondo nacional de garantías, de carácter público, para facilitar el acceso de las MIPYMES al financiamiento de sus actividades.*
- *La autoridad reguladora del mercado de valores desarrollará una normativa especial para el acceso individual y asociativo de las MIPYMES, al financiamiento a través del mercado de valores.*
- *El organismo con la competencia de fomento y regulación de las micro finanzas populares establecerá los mecanismos para potenciar el financiamiento de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional.*
- *El gobierno nacional implementará un programa de capital de riesgo que permita el acceso de las MIPYMES a estas modalidades, necesarias para la innovación y transformación productiva, así como un programa integral de emprendimiento para todo el ciclo de pre-inversión e inversión.*

Sobre el Desarrollo Territorial Equitativo se establece que se priorizará la inversión pública en desarrollo productivo en las zonas económicamente deprimidas, tomando en cuenta factores como: altos índices de desempleo, necesidades básicas insatisfechas, entre otros; los mismos que serán determinados conjuntamente con la Secretaría Nacional de Planificación, el Consejo Sectorial de la Producción y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Es decir en las zonas en las que se implementa el DTR.

Art. 70.- La Secretaría Nacional de Planificación, el Consejo Sectorial de la Producción y los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán definir políticas para impulsar mecanismos de promoción del desarrollo económico endógeno de los territorios, y de integración con el mercado nacional e internacional.

El LIBRO IV orienta su contenido a todo lo relacionado con la política de comercio exterior, sus órganos de control e instrumentos de gestión y, por su parte el Libro V trabaja sobre la Competitividad Sistémica y la Facilitación Aduanera, sobre todo, con orientación a los sectores estratégicos.

Quizá sí es de interés del DTR las disposiciones del LIBRO VI que tratan sobre SOSTENIBILIDAD DE LA PRODUCCIÓN Y SU RELACIÓN CON EL ECOSISTEMA.



Art. 232.- Definición.- Para fines de este Código, se entenderán como procesos productivos eficientes el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto; adoptadas para reducir los efectos negativos y los daños en la salud de los seres humanos y del medio ambiente. Estas medidas comprenderán aquellas cuyo diseño e implementación permitan mejorar la producción, considerando el ciclo de vida de los productos así como el uso sustentable de los recursos naturales. También, se entenderán como procesos productivos más eficientes y competitivos, la implementación de tecnologías de punta, que permitan mejorar la administración y utilización racional de los recursos, así como prevención y control de la contaminación ambiental, producto de los procesos productivos, la provisión de servicios y el uso final de los productos.

Art. 233.- Desarrollo sustentable.- Las personas naturales y jurídicas así como las demás formas asociativas regidas por el presente Código, deberán desarrollar todos sus procesos productivos conforme a los postulados del desarrollo sustentable en los términos constantes en la Constitución y en los convenios internacionales de los que es parte el Ecuador.

Art. 234.- Tecnología más limpia.- Las empresas, en el transcurso de la sustitución de tecnologías, deberán adoptar medidas para alcanzar procesos de producción más limpia como por ejemplo:

- Utilizar materias primas no tóxicas, no peligrosas y de bajo impacto ambiental;
- Adoptar procesos sustentables y utilizar equipos eficientes en la utilización de recursos y que contribuyan a la prevención de la contaminación;
- Aplicar de manera efectiva, responsable y oportuna los principios de gestión ambiental universalmente aceptados y consagrados en los convenios internacionales, así como en la legislación doméstica, en particular los siguientes:
 - Reducir, reusar y reciclar;
 - Adoptar la mejor tecnología disponible;
 - Responsabilidad integral sobre el uso de determinados productos, particularmente químicos;
 - Prevenir y controlar la contaminación ambiental
 - El que contamina, paga;
 - Uso gradual de fuentes alternativas de energía;
 - Manejo sustentable y valoración adecuada de los recursos naturales; y,
 - Responsabilidad intra e intergeneracional.

Art. 235.- Incentivo a producción más limpia.- Para promover la producción limpia y la eficiencia energética, el Estado establecerá los siguientes incentivos:

- *Los beneficios tributarios que se crean en este Código; y,*
- *Beneficios de índole económico que se obtengan de las transferencias como “Permisos Negociables de Descarga”.*

Art. 236.- Adaptación al cambio climático.- Con el fin de facilitar la adaptación del Ecuador a los efectos del cambio climático y minimizarlos, las personas naturales y jurídicas así como las demás formas asociativas regidas por el presente Código, deberán adquirir y adoptar tecnologías ambientalmente adecuadas que aseguren la prevención y el control de la contaminación, la producción limpia y el uso de fuentes alternativas.

El Código de la Producción, igual que otros cuerpos normativos, concluye con la presentación de un conjunto de Disposiciones generales y otras de carácter reformativo.

5. Ley orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario

Como en todos los cuerpos normativos, en este también los primeros artículos establecen objetos, cobertura, principios, concepciones y otros aspectos que será necesario considerarlos en la perspectiva de las afectaciones que puedan significar para la concepción y práctica del DTR.

Artículo 1.- Definición.- *Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.*

Artículo 2.- Ámbito.- Se rigen por la presente ley, todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario; y, las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento.

Las disposiciones de la presente Ley no se aplicarán a las formas asociativas gremiales, profesionales, laborales, culturales, deportivas, religiosas, entre otras, cuyo objeto social principal no sea la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios.

Artículo 3.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto:

- a. Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado;
- b. Potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay;
- c. Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;
- d. Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley; y,
- e. Establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento.

El respeto a la identidad cultural;

- La autogestión;
- La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y,
- La distribución equitativa y solidaria de excedentes.
-

Artículo 4.- Principios.- Las personas y organizaciones amparadas por esta ley, en el ejercicio de sus actividades, se guiarán por los siguientes principios, según corresponda:

- La búsqueda del buen vivir y del bien común;
- La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;
- El comercio justo y consumo ético y responsable:
- La equidad de género;
- El respeto a la identidad cultural;
- La autogestión;
- La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas; y,
- La distribución equitativa y solidaria de excedentes.

Artículo 5.- Acto Económico Solidario.- Los actos que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley.

Artículo 6.- Registro.- Las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, deberán inscribirse en el Registro Público que estará a cargo del ministerio de Estado que tenga a su cargo los registros sociales. El registro habilitará el acceso a los beneficios de la presente Ley.

Artículo 7.- Glosario.- Para los fines de la presente Ley, se aplicarán las siguientes denominaciones:

- Organizaciones del sector asociativo, como “asociaciones”;
- Organizaciones del sector cooperativista, como “cooperativas”;
- Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del sector Financiero Popular y Solidario, como “Comité Interinstitucional”;
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, como “Superintendencia”;
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, como “Instituto”;
- Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, como “Junta de Regulación” y,
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, como “Corporación”.

El Título II describe las formas organizacionales que son reconocidas por esta Ley y los requisitos que se han de observar para que esto ocurra. Se destaca aquellos artículos que permiten apreciar la tipología de organizaciones amparadas por esta Ley y, en el caso del cooperativismo, además de los tipos establecidos, también destacamos su estructura interna.

Artículo 8.- Formas de Organización.- Para efectos de la presente Ley, integran la Economía Popular y Solidaria las organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares.

Artículo 9.- Personalidad Jurídica.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituirán como personas jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos que contemplará el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 10.- Capital de riesgo y organizaciones mixtas.- El Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados participarán en la conformación de capitales de riesgo y de organizaciones mixtas de economía popular y solidaria a través de mecanismos legales y financieros idóneos. El carácter temporal de las inversiones efectuadas por el Estado deberá ser previamente acordado, tanto en tiempo cuanto en forma; privilegiando los procesos de desinversión del Estado en organizaciones donde es o será miembro, asociado o socio en forma parcial, a favor de la y las comunidades en cuyos territorios tales emprendimientos se desarrollen, dentro de las condiciones y plazos establecidas en cada proyecto.

Artículo 15.- Sector Comunitario.- Es el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada, bajo los principios de la presente Ley.

Artículo 16.- Estructura interna.- Las organizaciones del Sector Comunitario adoptarán, la denominación, el sistema de gobierno, control interno y representación que mejor convenga a sus costumbres, prácticas y necesidades, garantizando su modelo de desarrollo económico endógeno desde su propia conceptualización y visión.

Artículo 17.- Fondo Social.- Para el cumplimiento de sus objetivos, las organizaciones del Sector Comunitario, contarán con un fondo social variable y constituido con los aportes de sus miembros, en numerario, trabajo o bienes, debidamente evaluados por su máximo órgano de gobierno. También formarán parte del fondo social, las donaciones, aportes o contribuciones no reembolsables y legados que recibieren estas organizaciones.

Artículo 18.- Sector Asociativo.- Es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la presente Ley.

Artículo 19.- Estructura Interna.- La forma de gobierno y administración de las asociaciones constarán en su estatuto social, que preverá la existencia de un órgano de gobierno, como máxima autoridad; un órgano directivo; un órgano de control interno y un administrador, que tendrá la representación legal; todos ellos elegidos por mayoría absoluta, y sujetos a rendición de cuentas, alternabilidad y revocatoria del mandato.....

Artículo 20.- Capital Social.- El capital social de estas organizaciones, estará constituido por las cuotas de admisión de sus asociados, las ordinarias y extraordinarias, que tienen el carácter de no reembolsables, y por los excedentes del ejercicio económico.

Artículo 21.- Sector Cooperativo.- Es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.

Artículo 22.- Objeto.- El objeto social principal de las cooperativas, será concreto y constará en su estatuto social y deberá referirse a una sola actividad económica, pudiendo incluir el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social.

Artículo 23.- Grupos.- Las cooperativas, según la actividad principal que vayan a desarrollar, pertenecerán a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios. En cada uno de estos grupos se podrán organizar diferentes clases de cooperativas, de conformidad con la clasificación y disposiciones que se establezcan en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 24.- Cooperativas de producción.- Son aquellas en las que sus socios se dedican personalmente a actividades productivas lícitas, en una sociedad de propiedad colectiva y manejada en común, tales como: agropecuarias, huertos familiares, pesqueras, artesanales, industriales, textiles.

Artículo 25.- Cooperativas de consumo.- Son aquellas que tienen por objeto abastecer a sus socios de cualquier clase de bienes de libre comercialización; tales como: de consumo de artículos de primera necesidad, de abastecimiento de semillas, abonos y herramientas, de venta de materiales y productos de artesanía.

Artículo 26.- Cooperativas de vivienda.- Las cooperativas de vivienda tendrán por objeto la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas en beneficio de sus socios.....

Artículo 27.- Cooperativas de ahorro y crédito.- Estas cooperativas estarán a lo dispuesto en el Título III de la presente Ley.

Artículo 28.- Cooperativas de servicios.- Son las que se organizan con el fin de satisfacer diversas necesidades comunes de los socios o de la colectividad, los mismos que podrán tener la calidad de trabajadores, tales como: trabajo asociado, transporte, vendedores autónomos, educación y salud.

Artículo 29.- Socios.- Podrán ser socios de una cooperativa las personas naturales legalmente capaces o las personas jurídicas que cumplan con el vínculo común y los requisitos establecidos en el reglamento de la presente Ley y en el estatuto social de la organización.

Artículo 32.- Estructura Interna.- Las cooperativas contarán con una Asamblea General de socios o de Representantes, un Consejo de Administración, un Consejo de Vigilancia y una gerencia....

Artículo 33.- Asamblea General de Socios.- La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de la cooperativa y estará integrada por todos los socios...

Artículo 34.- Asamblea General de representantes.- Las cooperativas que tengan más de doscientos socios, realizarán la asamblea general a través de representantes, elegidos en un número no menor de treinta, ni mayor de cien.

Artículo 38.- Consejo de Administración.- Es el órgano directivo y de fijación de políticas de la cooperativa, estará integrado por un mínimo de tres y máximo nueve vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 40.- Consejo de Vigilancia.- Es el órgano de control interno de las actividades económicas que, sin injerencia e independiente de la administración, responde a la Asamblea General; estará integrado por un mínimo de tres y máximo cinco vocales principales y sus respectivos suplentes.....

Artículo 45.- Gerente.- El gerente es el representante legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, será designado por el Consejo de Administración....

Los subsiguientes artículos norman todo lo relacionado con la gestión de las cooperativas, incluyendo su disolución y los procesos que deben observarse.

El Capítulo II se centra en la descripción y operación de las Unidades Económicas Populares.

Artículo 73.- Unidades Económicas Populares.- Son Unidades Económicas Populares: las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad.

Se considerarán también en su caso, el sistema organizativo, asociativo promovido por los ecuatorianos en el exterior con sus familiares en el territorio nacional y con los ecuatorianos retornados, así como de los inmigrantes extranjeros, cuando el fin de dichas organizaciones genere trabajo y empleo entre sus integrantes en el territorio nacional.

La siguiente es una categoría que había pasada, en cierta forma, invisibilizada y que ahora pasa a ser reconocida.

Artículo 74.- Las personas responsables de la Economía del Cuidado.- Para efectos de esta Ley se refiere a las personas naturales que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros.

Artículo 75.- Emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos.- Son personas o grupos de personas que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios en pequeña escala efectuadas por trabajadores autónomos o pequeños núcleos familiares, organizadas como sociedades de hecho con el objeto de satisfacer necesidades, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios. Para ello generan trabajo y empleo entre sus integrantes.

Artículo 76.- Comerciantes minoristas.- Es comerciante minorista la persona natural, que de forma autónoma, desarrolle un pequeño negocio de provisión de artículos y bienes de uso o de consumo y prestación de servicios, siempre que no exceda los límites de dependientes asalariados, capital, activos y ventas, que serán fijados anualmente por la Superintendencia.

Artículo 77.- Artesanos.- Es artesano el trabajador manual, maestro de taller o artesano autónomo que desarrolla su actividad y trabajo personalmente. En caso de ser propietario de un taller legalmente reconocido, no excederá los límites de operarios, trabajo, maquinarias, materias primas y ventas, que serán fijados anualmente por la Superintendencia.

Hasta aquí lo interesante es el reconocimiento de las diferentes formas de desempeño de la economía popular y también de algunas de las formas que, además, ejercitan la solidaridad, como es el caso de las cooperativas o de las organizaciones comunitarias.

El Título III se orienta al tratamiento del Sector Financiero Popular y Solidario, el que, para esta Ley por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro. El articulado de este título regula, más bien, las operaciones financieras de estas entidades, sobre todo, de las cooperativas de ahorro y crédito. Por su parte, el Título IV legitima la organización y gestión de los Organismos de Integración y Entidades de Apoyo. *La integración representativa se constituirá con el objeto de defender los intereses de sus afiliadas, ante organismos públicos y privados, colaborar en la solución de sus conflictos y brindarles capacitación, asesoría y asistencia técnica y podrán ser uniones, redes, federaciones de cada grupo y confederaciones.*

Pero también se legitima *la integración económica que se constituirá con el objeto de complementar las operaciones y actividades de sus afiliadas mediante la gestión de negocios en conjunto; producir, adquirir, arrendar, administrar o comercializar bienes o servicios en común; estructurar cadenas y/o circuitos de producción, agregación de valor o comercialización; y, desarrollar sus mutuas capacidades tecnológicas y competitivas, a través de alianzas estratégicas,*

consorcios, redes o grupos, de manera temporal o permanente, bajo la forma y condiciones libremente pactadas por sus integrantes.

Artículo 127.- Entidades de apoyo.- Para efectos de la presente Ley, serán considerados como entidades de apoyo los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, las fundaciones y corporaciones civiles que tengan como objeto social principal la promoción, asesoramiento, capacitación y asistencia técnica a las personas y organizaciones amparadas por la presente Ley.

Las fundaciones y corporaciones civiles, que tengan como objeto principal el otorgamiento de créditos se sujetarán en cuanto al ejercicio de esta actividad a la regulación y control establecidos en esta Ley incluyendo la de prevención de lavado de activos.

En el Título V se regula todo lo relacionado con el fomento, promoción e incentivos a favor de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria.

Para el fomento el Estado establecerá las siguientes:

- a. **Contratación Pública.-** El ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por esta Ley.....
- b. **La Feria Inclusiva** será uno de los procedimientos de contratación que las entidades contratantes utilizarán para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley.
- c. El ente rector de las compras públicas en coordinación con el Instituto establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.
- d. **Formas de Integración Económica.-** Todas las formas de Integración Económica, se beneficiarán de servicios financieros especializados; y, servicios de apoyo en: profesionalización de los asociados, asesoría de procesos económicos y organizativos, acreditaciones y registros, y acceso a medios de producción.
- e. **Financiamiento.-** La Corporación y la banca pública diseñarán e implementarán productos y servicios financieros especializados y diferenciados, con líneas de crédito a largo plazo destinadas a actividades productivas de las organizaciones amparadas por esta ley.
- f. **Las instituciones del sector público podrán cofinanciar planes, programas y proyectos de inversión para impulsar y desarrollar actividades productivas, sobre la base de la corresponsabilidad de los beneficiarios y la suscripción de convenios de cooperación. Los recursos serán canalizados a través de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario.**

- g. *Educación y Capacitación.- En todos los niveles del sistema educativo del país, se establecerán programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación en temas relacionados con los objetivos de la presente Ley, particularmente en áreas de la producción y/o comercialización de bienes o servicios.*
- h. *Propiedad Intelectual.- La entidad pública responsable de la propiedad intelectual, apoyará y brindará asesoría técnica, para la obtención de marcas colectivas, y otros instrumentos de orden legal que incentiven la protección de los conocimientos colectivos, saberes ancestrales, obtenciones vegetales y otras creaciones intelectuales.*
- i. *Medios de pago complementarios.- Las organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria podrán utilizar medios de pago complementarios, sea a través de medios físicos o electrónicos, para facilitar el intercambio y la prestación de bienes y servicios, dentro de las prescripciones establecidas en la Ley, su Reglamento y las regulaciones que para el efecto emita el órgano regulador competente.*
- j. *Difusión.- El Instituto gestionará espacios en los medios de comunicación públicos y privados a nivel local y nacional que permitan incentivar el consumo de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria.*
- k. *Seguridad Social.- Se garantiza el acceso de las personas naturales, amparadas por esta Ley, al derecho a la seguridad social a través de distintos regímenes que serán establecidos en la ley de la materia considerando la naturaleza de su actividad.*
- l. *Equidad.- Se establecerán las medidas apropiadas para promover la equidad y transparencia en los intercambios comerciales entre el sector de la economía popular y solidaria y los demás sectores, principalmente de los productos vinculados a la seguridad alimentaria, evitando la persistencia de prácticas de abuso del poder económico.*
- m. *Delegación a la economía popular y solidaria.- El Estado podrá delegar de manera excepcional a la economía popular y solidaria la gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos.*

Artículo 133.- Gobiernos Autónomos Descentralizados.- Los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria establecida en la respectiva Ley, incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo para el fomento y fortalecimiento de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, e impulsarán acciones para la protección y desarrollo del comerciante minorista a través de la creación, ampliación, mejoramiento y administración de centros de acopio de productos, centros de distribución, comercialización, pasajes comerciales, recintos feriales y mercados u otros.

Artículo 134.- Las Municipalidades conformando regímenes de administración en condominio, con comerciantes minoristas, podrán construir mercados, centros de acopio, silos y otros equipamientos de apoyo a la producción y comercialización de productos y servicios. El régimen de administración en condominio entre las Municipalidades y de los comerciantes minoristas se regulan mediante Ordenanza.

Artículo 135.- Las Municipalidades podrán mediante Ordenanza regular la organización y participación de los pequeños comerciantes en actividades productivas, comerciales o de servicios que permitan la incorporación y participación de estos sectores en la dinamización de la economía local.

Artículo 136.- Para la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, las empresas públicas municipales podrán propiciar la conformación de organizaciones comunitarias para la gestión delegada de dichos servicios.

Para la promoción el Estado establecerá las siguientes medidas de promoción a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley:

- a. Promoverá la asociación a través de planes y programas públicos;
- b. Propenderá a la remoción de los obstáculos administrativos que impidan el ejercicio de sus actividades;
- c. Facilitará el acceso a la innovación tecnológica y organizativa;
- d. Fomentará el comercio e intercambio justo y el consumo responsable;
- e. Implementará planes y programas, destinados a promover, capacitar, brindar asistencia técnica y asesoría en producción exportable y en todo lo relacionado en comercio exterior e inversiones;
- f. Impulsará la conformación y fortalecimiento de las formas de integración económica tales como cadenas y circuitos;
- g. Implementará planes y programas que promuevan el consumo de bienes y servicios de calidad, provenientes de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley;
- h. Incorporará progresivamente al Sector Financiero Popular y Solidario al Sistema Nacional de Pagos administrado por el Banco Central del Ecuador;

Y para los Incentivos el Estado diseñará políticas de fomento tendientes a promover la producción de bienes y servicios y conductas sociales y económicas responsables de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley y podrá otorgar tratamientos diferenciados, en calidad de incentivos, a favor de las actividades productivas, los que serán otorgados en función de sectores, ubicación geográfica u otros parámetros, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento.

Se consideran incentivos tributarios, otros como la homologación de créditos de las cooperativas con los otorgados por la banca pública, incentivos por responsabilidad ambiental.

En el Título VI se regula las relaciones de este sector con el Estado; entre otras cuestiones se crea un Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, integrado por los ministros de Estado que se relacionen con la Economía Popular y Solidaria.

Artículo 143.- Consejo Consultivo.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de sus competencias, las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, podrán participar en la gestión del Comité Interinstitucional, a través de mecanismos de información y de consulta no vinculante.

La regulación del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Junta de Regulación, instancia de la Función Ejecutiva.

El control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que se crea como organismo técnico, con jurisdicción nacional.

Se legitima el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria como una entidad de derecho público, adscrita al ministerio de Estado a cargo de la inclusión económica y social, con jurisdicción nacional, cuya misión es el fomento y promoción de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley.

También se legitima el desempeño de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias que venía operando bajo la denominación de Sistema Nacional de Finanzas Populares, con la misión de brindar servicios bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso.

Igual que en los casos anteriores, esta Ley concluye con la presentación de un amplio conjunto de disposiciones generales y transitorias.

6. Ley orgánica de participación ciudadana

El primer artículo de esta Ley establece un objeto amplio que no solo plantea, en exceso, lo que pretende sino, al mismo tiempo, todo el mapa de actores que serán influenciados por su aplicación.

Artículo 1. Objeto.- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

1. Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno; la igualdad de oportunidades de participación de las ciudadanas y los ciudadanos..., en los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la sociedad y el Estado; el acceso de la ciudadanía a la información necesaria..., el control social y la rendición de cuentas en la gestión de lo público y lo privado cuando se manejen fondos públicos;
2. Establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución y la ley; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos;
3. Instituir mecanismos y procedimientos para la aplicación e implementación de medidas de acción afirmativas que promuevan la participación igualitaria a favor de titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad;
4. Fijar los criterios generales con los cuales se seleccionarán a las ciudadanas y los ciudadanos que formen parte de las instancias y espacios de participación establecidos por esta Ley;
5. Promover la formación en deberes, derechos y una ética de interés por lo público que haga sostenible los procesos de participación y la consolidación de la democracia;
6. Proteger la expresión de las diversas formas de disenso y diferencias entre las personas y los colectivos en el marco de la Constitución y la ley; y,
7. Respalda las diversas iniciativas de participación, organización, gestión y control social impulsadas de forma autónoma por la ciudadanía....

Artículo 4. Principios de la participación.- 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 ejercicio de los derechos de participación ciudadana y organización social se regirá, además de los establecidos en la Constitución, por los siguientes principios:

- Igualdad.
- Interculturalidad.
- Plurinacionalidad.
- Autonomía.
- Deliberación pública.
- Respeto a la diferencia.
- Paridad de género.
- Responsabilidad.
- Corresponsabilidad
- Información y transparencia.
- Pluralismo.

El TÍTULO II se orienta al tratamiento de la democracia y sus diferentes formas de ejercicio: democracia directa, de la iniciativa popular normativa, de las consultas populares vinculantes, de la reforma constitucional por iniciativa popular, de las consultas populares convocadas por los gobiernos autónomos descentralizados, de las revocatorias del mandato, entre las cuestiones más relevantes.

Sin restar importancia al contenido de otros títulos, el TÍTULO IV, quizá es el componente de mayor interés para el DTR puesto que trata sobre las organizaciones sociales, el voluntariado y la formación ciudadana.

Artículo 30. Las organizaciones sociales.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, la construcción de la democracia y la búsqueda del buen vivir.....

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión.

Para el caso de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, se respetarán y fortalecerán sus propias formas organizativas, el ejercicio y representatividad de sus autoridades, con equidad de género, desarrollados de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la ley.

Artículo 32. Promoción estatal a las organizaciones.- El Estado, en todos sus niveles de gobierno y funciones, **promoverá y desarrollará políticas, programas y proyectos que se realicen con el apoyo de las organizaciones sociales, incluidos aquellos dirigidos a incentivar la producción y a favorecer la redistribución de los medios de producción; asimismo, propenderá a que las compras que realiza el sector público prioricen como proveedores a las organizaciones sociales, de acuerdo con los criterios de equidad, solidaridad y eficiencia.**

Artículo 33. Fortalecimiento de las organizaciones sociales.- Para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales, todos los niveles de gobierno y funciones del Estado prestarán apoyo y capacitación técnica; asimismo, facilitarán su reconocimiento y legalización.

Artículo 34. De la cogestión y los proyectos de las organizaciones sociales.- La ciudadanía y las organizaciones sociales podrán participar conjuntamente con el Estado y la empresa privada en la preparación y ejecución de programas y proyectos en beneficio de la comunidad.

Art. 36.- Legalización y registro de las organizaciones sociales.- Las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción, y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos.

Artículo 37. El voluntariado.- El Estado reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social, como una actividad de servicio social y participación libre de la ciudadanía y las organizaciones sociales en diversos temas de interés público, con independencia y autonomía del Estado. La ciudadanía y las organizaciones sociales también podrán establecer acuerdos con las autoridades de los diversos niveles de gobierno para participar de manera voluntaria y solidaria en la ejecución de programas, proyectos y obra pública, en el marco de los planes institucionales.

Artículo 38. Protección al voluntariado.- Los acuerdos que se realicen entre las organizaciones sociales y las instancias del Estado involucradas para apoyar tareas de voluntariado se establecerán en convenios específicos, en los cuales se fijarán las condiciones de la labor solidaria, sin relación de dependencia. Las distintas formas de voluntariado no podrán constituirse en mecanismos de precarización del trabajo, formas ocultas de proselitismo político, ni afectar los derechos ciudadanos.

Artículo 39. Formación ciudadana y difusión de los derechos y deberes.- Las funciones y entidades del Estado y, en particular, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, promoverán procesos de formación ciudadana y campañas de difusión sobre el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en la Constitución y la ley, así como, sobre los fundamentos éticos de la democracia y la institucionalidad del Estado .

Artículo 40. Mecanismos de formación ciudadana y difusión de derechos y deberes.- El Estado establecerá, entre otros, los siguientes mecanismos de formación ciudadana y difusión de derechos y deberes:

1. Campañas informativas en medios de comunicación masiva y alternativos;
2. Inclusión de los contenidos de la Constitución en las mallas curriculares del sistema educativo, en todos sus niveles;
3. Formación de redes de educación popular mediante talleres y cursos en castellano, kichwa y shuar, así como, en los demás idiomas ancestrales de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan; y,
4. Difusión de la memoria histórica, las tradiciones nacionales y locales, así como, de los conocimientos y prácticas ancestrales vinculadas a las formas de organización comunitaria de los pueblos y nacionalidades.

Artículo 43. Del fomento a la participación ciudadana.- El Estado fomentará la participación ciudadana a través de sus instituciones, en todos los niveles de gobierno, mediante la asignación de fondos concursables, becas educativas, créditos y otros, a fin de que, las organizaciones sociales realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes, de conformidad con la Constitución y la ley.

Toda asignación a organizaciones sociales e individuos, de recursos, fondos concursables, becas educativas y créditos, programas de capacitación, apoyo técnico o financiero del Estado, en todos sus niveles, deberá determinarse a través de procesos concursales, transparentes, públicos y abiertos, que garanticen la aplicación del principio de pluralismo con respecto de los beneficiarios....

El contenido del TÍTULO VI facilita la comprensión de las diferentes formas de organización reconocidas, su composición, sus roles, sus limitaciones.

Artículo 47. De los consejos nacionales para la igualdad.- Los consejos nacionales para la igualdad serán instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil; estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración se regulará por la ley correspondiente.

Artículo 48. El Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica convocará a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 49. Atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.- Son atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir:

1. Contribuir, como instancia de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo;
2. Monitorear que los objetivos de desarrollo que se plasmen en el Plan Nacional de Desarrollo se concreten en la programación y ejecución del presupuesto del Estado, en la inversión y asignación de los recursos públicos a las instancias estatales correspondientes;
3. Aportar en el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo;
4. Generar debates públicos sobre temas nacionales;
5. Rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones; y,
6. Elegir, entre sus miembros, a cuatro representantes ciudadanos principales, uno por cada región geográfica del país, y sus alternas o alternos, quienes integrarán el Consejo Nacional de Planificación.

Artículo 50. Composición de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.- Estará conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales. El número de delegadas y delegados de cada instancia será determinado en el Reglamento de la Ley. Este espacio consultivo estará articulado a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación.

Artículo 52. Los consejos ciudadanos sectoriales.- Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales.

Artículo 53. Funciones de los consejos ciudadanos sectoriales.- Los consejos ciudadanos sectoriales deberán cumplir con las siguientes funciones:

1. *Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional;*
2. *Proponer al ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales;*
3. *Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales;*
4. *Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes;*
5. *Generar debates públicos sobre temas nacionales;*
6. *Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública; y,*
7. *Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.*

Artículo 55. Planificación participativa intersectorial.- Los espacios de coordinación interministerial promoverán la realización de diálogos periódicos de deliberación sobre políticas públicas intersectoriales para favorecer la participación de organizaciones sociales y ciudadanía especializada en una o varias de las temáticas.

Hasta aquí la conformación de instancias, sobre todo, nacionales y regionales que, realmente, son de difícil implementación y funcionamiento. En lo que sigue se detallan cuestiones relativas a la organización social en los territorios.

Artículo 56. Las asambleas locales.- En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional.

Artículo 57. Composición de las asambleas locales.- La conformación de estas asambleas deberá garantizar: pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, así como, de las diversas identidades territoriales y temáticas con equidad de género y generacional.

Artículo 58. Funcionamiento de las asambleas locales.- Las asambleas se regirán por los principios de democracia, equidad de género y generacional, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas periódicas. Se regularán por sus propios estatutos y formas de organización de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Artículo 59. Las asambleas en las circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas y montubias.- En estos regímenes territoriales especiales, las asambleas locales podrán adoptar las formas de organización para la participación ciudadana que correspondan a sus diversas identidades y prácticas culturales, en tanto no se opongan a la Constitución y a la ley.

Artículo 60. Funciones de las asambleas locales.- Estos espacios de participación ciudadana tendrán, entre otras, las siguientes responsabilidades:

1. Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos...;
2. Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales;
3. Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social;
4. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;
5. Propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y,
6. Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.

Artículo 61. Interrelación entre asambleas de diversos niveles territoriales.- Las asambleas cantonales, provinciales y regionales procurarán tener, entre sus integrantes, actoras y actores sociales de su nivel territorial de gobierno, así como, delegadas y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior. En el caso de las asambleas parroquiales, deberán contar con la representación de barrios, recintos, comunas y comunidades a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática.

Artículo 62. Apoyo a las asambleas locales.- Los diferentes niveles de gobierno, las respectivas autoridades locales o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social apoyarán a las asambleas locales para hacer efectivo un verdadero sistema de participación ciudadana.

Artículo 63. Criterios para la entrega de los fondos.- La entrega de los fondos se guiará por los siguientes criterios:

1. Existencia continua de la asamblea, mínimo dos años;
2. Alternabilidad íntegra de su dirigencia;
3. Participación en la asamblea de actoras, actores y sectores de la sociedad;
4. Equidad de género y generacional de las integrantes y los integrantes, así como, de las directivas;
5. Interculturalidad y diversidad territorial; y,
6. Prácticas de transparencia y rendición de cuentas.



Artículo. 64.- La participación local.- En todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de:

1. Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados;
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y,
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Artículo. 65.- De la composición y convocatoria de las instancias de participación ciudadana a nivel local.- Estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno.

La máxima autoridad de cada nivel de gobierno será responsable de la convocatoria que deberá ser plural e incluir a los diferentes pueblos, nacionalidades y sectores sociales, con equidad de género y generacional.

Las delegadas y delegados de la sociedad, en el ámbito territorial respectivo, serán designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales. La máxima autoridad local convocará a las instancias locales de participación cuando se requiera para cumplir con sus finalidades; en ningún caso, menos de tres veces en el año.

Sobre los consejos locales de planificación... Esta Ley los reconoce como los espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales.

En el TÍTULO VII se da tratamiento al desempeño de los presupuestos participativos.

Artículo 67. Del presupuesto participativo.- Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas.

Artículo 68. Características del presupuesto participativo.- Los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.

Los presupuestos participativos se implementarán de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y, progresivamente, en el nivel nacional.

El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente y, en el caso que corresponda, a la planificación nacional.

Artículo 69. Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo.- *La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.*

Artículo 70. Del procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo.- *La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.*

El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso de presupuesto participativo correspondiente.

La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo.

Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso.

Artículo 71. Obligatoriedad del presupuesto participativo.- *Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria.*

Sobre los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública esta Ley establece algunas regulaciones. Se entiende como mecanismos de participación ciudadana a los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley. Se destacan los siguientes: las audiencias públicas, los cabildos populares (instancia de participación cantonal), la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, las veedurías, los observatorios y los consejos consultivos.

Una cuestión con la que conviene ser cuidadosos es el relativo a la denominada “consulta previa”.

Artículo 81. Consulta previa libre e informada.- Se reconocerá y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable.

Cuando se trate de la consulta previa respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, a través de sus autoridades legítimas, participarán en los beneficios que esos proyectos reportarán; así mismo recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen.

La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento del sujeto colectivo consultado, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Desde esta perspectiva, toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad. El sujeto consultante es el Estado.

En el TÍTULO IX se regula todo lo que tiene que ver con el control social.

Artículo 84. Veedurías ciudadanas.- Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.

Artículo 85. Modalidades y facultades de las veedurías ciudadanas.- Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad. Igualmente, vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes.

Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control.

Artículo 86. Regulación de las veedurías.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía,.....así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social.

En el reglamento se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Las personas que participen en las veedurías, no podrán tener conflictos de interés con el objeto observado; ni podrán ser funcionarias o autoridades de las instituciones en observación o de aquellas vinculadas;
2. Las veedoras y los veedores serán responsables en caso de injurias, conforme a la ley; y,
3. El inicio de toda veeduría deberá ser notificado previamente a la institución observada, con la determinación de las personas que participen; así como, el ámbito, área o proceso en los que se circunscribirá su accionar.

Artículo 87. Facilidades a las veedurías.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos.

Artículo 88. Derecho ciudadano a la rendición de cuentas.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes.

Artículo 89. Definición.- Se concibe la rendición de cuentas como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos.

Artículo 90. Sujetos obligados.- Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, los medios de comunicación social, a través de sus representantes legales, están obligados a rendir cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades que tienen las servidoras y los servidores públicos sobre sus actos y omisiones.

Artículo 91. Objetivos.- La rendición de cuentas tiene los siguientes objetivos:

1. Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública;
2. Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de las gobernantes y los gobernantes, funcionarias y funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos;
3. Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y,
4. Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno.

Artículo 92. Del nivel político.- Las autoridades elegidas por votación popular están obligadas a rendir cuentas, según el caso, principalmente sobre:

1. Propuesta o plan de trabajo planteados formalmente antes de la campaña electoral;
2. Planes estratégicos, programas, proyectos y planes operativos anuales;
3. Presupuesto general y presupuesto participativo;
4. Propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas; o,
5. Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional.

Artículo 93. Del nivel programático y operativo.- Las funcionarias y los funcionarios, directivos y los responsables de la conducción de unidades administrativas, administraciones territoriales, empresas, fundaciones y otras organizaciones que manejen fondos públicos, están obligados, principalmente, a rendir cuentas sobre:

1. Planes operativos anuales;
2. Presupuesto aprobado y ejecutado;
3. Contratación de obras y servicios;
4. Adquisición y enajenación de bienes; y,
5. Compromisos asumidos con la comunidad.

Según la presente Ley el Estado garantiza el derecho que tienen las ciudadanas y ciudadanos de acceso libremente a la información pública.

Artículo 98. Transparencia de la administración pública.- Los actos de la administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad. Las servidoras y los servidores públicos son responsables de sus acciones y omisiones durante el ejercicio de sus funciones.

Artículo 101. Democracia electrónica.- Todos los gobiernos autónomos descentralizados expedirán políticas específicas e implementarán mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e informáticos en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos. Para el efecto, cada uno de los gobiernos y dependencias dispondrá y actualizará permanentemente su respectivo portal web con información relativa a leyes, ordenanzas, planes, presupuestos, resoluciones, procesos de contratación, licitación y compras entre otros. Las autoridades públicas de todas las funciones del Estado mantendrán un espacio dedicado en el portal institucional para poder informar, dialogar e interactuar con la comunidad.

Creemos haber desarrollado una buena primera aproximación al conocimiento de las facilidades u obstáculos que el marco normativo vigente en el país puede ofrecer a las acciones de desarrollo territorial rural. En general, se constata la presencia de normas que facilitan y legitiman acciones que se ejecutan en los territorios rurales. Queda por revisar en qué medida estas normas están siendo correctamente aplicadas por los diferentes actores responsables de los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial rural.

SEGUNDA PARTE

SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

1. La secretaría nacional de planificación y desarrollo

Sin lugar a dudas, el primer actor institucional con quien debemos articularnos en el desarrollo de este ensayo es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES – que, como se observa a lo largo del recorrido por la norma, tiene importantes roles en todo el ciclo de gestión del desarrollo territorial. Quizá comencemos conociendo el marco orientador de la institución.

Su MISIÓN es:

Administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa como un medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial, estableciendo objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientando la inversión pública; y, promoviendo la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente.

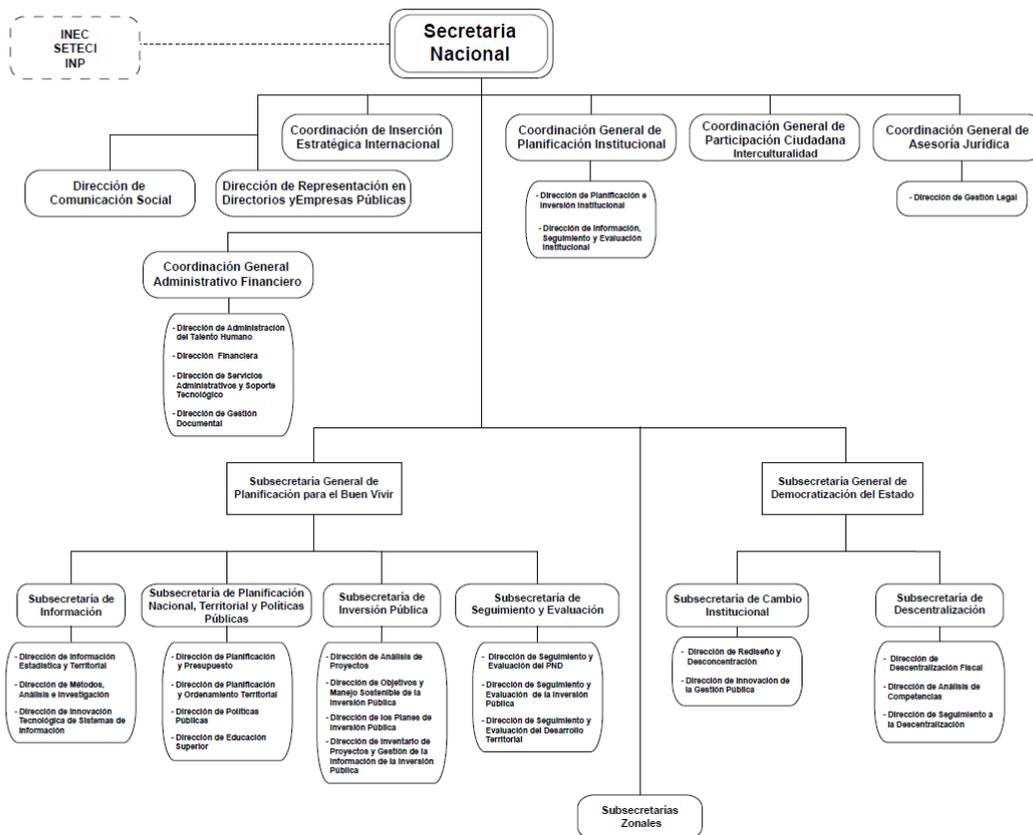
Sus objetivos estratégicos son:

- a. Coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- b. Promover el fortalecimiento de la gestión de las instituciones adscritas a la SENPLADES y la potenciación de la capacidad técnica y operativa de las mismas, con la finalidad de asegurar la mejor y pronta atención de las necesidades de la comunidad.
- c. Propender a la transformación de las empresas públicas dentro del patrón de especialización de la economía, a fin de llegar a la sustitución selectiva de importaciones para el buen vivir.
- d. Impulsar el desarrollo integral del país sobre la base de los principios de integración, participación, descentralización, desconcentración, transparencia y eficiencia.
- e. Promover la desconcentración y descentralización de la gestión pública, a través de las Subsecretarías Zonales de Planificación para profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.
- f. Coordinar acciones con las distintas Instituciones del Estado para el cumplimiento de las Metas y Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

- g. Proveer a los actores sociales, información sistematizada, pertinente y confiable sobre aspectos relevantes de la realidad nacional, de estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar la formulación de políticas públicas y propuestas del régimen del buen vivir.
- h. Garantizar capacitación, metodologías y herramientas para la participación ciudadana en la elaboración de planes, programas, proyectos y propuestas de reforma institucional, ordenamiento territorial, inversión pública, planificación, seguimiento y evaluación de inversión.
- i. Lograr una gestión pública transparente y eficiente que impulse el buen vivir.

El siguiente es el organigrama de la institución:

Organigrama Institucional de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES



Creemos particularmente importante revisar algunas cuestiones relacionadas con las cuatro subsecretarías que conforman la Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir pero, antes, quizá conviene tocar las concepciones de carácter general que orientan la gestión de la SENPLADES, en especial, la gestión del Plan Nacional del Buen Vivir.

En la presentación del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) la SENPLADES plantea nuevos retos orientados hacia la materialización y radicalización del proyecto de cambio de la Revolución Ciudadana, para la construcción de un Estado plurinacional e intercultural y finalmente para alcanzar el Buen Vivir de las y los ecuatorianos.

Se recupera los contenidos de las cinco revoluciones del proyecto político:

1. Revolución constitucional y democrática, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, que apuesta a la capacidad del país para definir otro rumbo como sociedad justa, diversa, plurinacional, intercultural y soberana.
2. Revolución ética, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social, como pilares para la construcción de relaciones sociales que posibiliten el reconocimiento mutuo entre las personas y la confianza colectiva, elementos imprescindibles para impulsar este proceso de cambio en el largo plazo.
3. Revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas.
4. Revolución social, para que, a través de una política social articulada a una política económica incluyente y movilizadora, el Estado garantice los derechos fundamentales. Esta política integral, coherente e integradora es la que ofrece las oportunidades para la inserción socioeconómica y, a la vez, para fortalecer las capacidades de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria, con el fin de que ejerzan libremente sus derechos.
5. Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana, para mantener una posición clara, digna y soberana en las relaciones internacionales y frente a los organismos multilaterales. Ello permitirá avanzar hacia una verdadera integración con América Latina y el Caribe, así como insertar al país de manera estratégica en el mundo.

Por otro lado se conceptualiza el Buen Vivir, que es considerado como una apuesta de cambio que se construye continuamente *para reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática. Es decir, una visión que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.*

En SENPLADES se entiende por Buen Vivir:

«la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido» (Ramírez; 2008: 387).

La concepción del BV supone los siguientes desafíos:

- *Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad.*
- *Reconocer al ser humano como ser gregario que desea vivir en sociedad.*
- *Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia.*
- *Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.*
- *Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza.*
- *Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa.*
- *Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores.*
- *Reconstruir lo público.*
- *Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.*
- *Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico.*
- *La ruptura conceptual con el concepto de desarrollo y el modo de Estado se plasman en una estrategia de largo plazo que busca construir una «biópolis eco-turística», cuyo desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y (re)distribución post-petrolera para el Buen Vivir.*

En este nuevo modo de concebir el desarrollo se define, para la primera fase de su aplicación durante el período 2009-2013, doce estrategias de cambio:

- I. Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
- II. Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.

- III. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
- IV. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
- V. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
- VI. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
- VII. Cambio de la matriz energética.
- VIII. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
- IX. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.
- X. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
- XI. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
- XII. Poder ciudadano y protagonismo social.

Con estos fundamentos, el Plan aterriza en lo concreto y propone una lógica de planificación a partir de los siguientes 12 grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir:

- Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.*
- Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.*
- Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.*
- Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.*
- Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.*
- Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.*
- Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.*
- Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.*
- Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.*
- Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.*
- Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.*
- Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.*

Para el período 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios. También el Plan incluye la desagregación y territorialización de indicadores que sirven de sustento para el diseño de políticas públicas en función de la diversidad propia del país.



Según se explica, el Plan fue elaborado participativamente siguiendo los siguientes principios metodológicos:

- Diálogo de saberes. Se buscó propiciar un diálogo de saberes entre los distintos tipos de participantes en las mesas, de manera que los saberes técnicos, académicos y populares tengan las mismas posibilidades de ser escuchados e incorporados en el proceso de planificación...
- Valorar la experiencia. Las vivencias y la experiencia de los y las participantes fueron el punto de partida para el proceso de planificación y ocuparon un lugar central en la propuesta metodológica...
- La diversidad como riqueza. Se potenció la diversidad de participantes, criterios y propuestas. La diversidad no fue vista como un obstáculo. Por el contrario, fue estimulada y promovida.
- La deliberación por sobre el consenso. Se promovió un proceso de discusión y argumentación de posiciones, como parte del ejercicio de construcción de ciudadanía...
- Del pensamiento fragmentado al pensamiento complejo. Se buscó superar la lógica de planificación sectorial y promover una planificación a partir de objetivos nacionales y las estrategias territoriales.
- Ejes transversales. Se integraron los enfoques de género, generacional, territorial e intercultural en la reflexión, discusión y diseño de políticas públicas en cada una de las mesas de consulta.
- Flexibilidad. Se trabajó en una metodología lo suficientemente flexible para adaptarse a los distintos contextos en los que se desarrollaron las mesas de consulta y a la diversidad de participantes involucrados en el proceso.

Con este marco orientador, los siguientes son un conjunto de elementos que caracterizan la gestión de las cuatro subsecretarías dependientes de la Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir.

Subsecretaría de Información

Misión: *Administrar el Sistema Nacional de Información (SNI), que integra sinérgicamente a las entidades del gobierno central y a los gobiernos autónomos a fin de proveer datos e información relevantes en los procesos de planificación de los distintos niveles de gobierno, así como para el seguimiento y evaluación de los avances en la construcción de la Sociedad del Buen Vivir.*

Atribuciones y Responsabilidades:

- a. *Liderar los procesos de diseño, creación, implantación y desarrollo del Sistema Nacional de Información;*

- b. Coordinar con las entidades del Gobierno Central generadoras de información estadística y geográfica, los procesos de generación, validación, estandarización y difusión de los indicadores integrados al Sistema Nacional de Información;
- c. Dirigir la difusión de los resultados de los estudios que contribuyan a mejorar el conocimiento y el uso de datos e indicadores incorporados en el Sistema Nacional de Información;
- d. Promover e impulsar la implantación y mantenimiento de la Base Nacional de Datos Económicos y Sociales;
- e. Supervisar la administración de la información contenida en los portales del Sistema Nacional de Información;
- f. Aprobar la emisión de criterios técnicos que contribuyan a la priorización de proyectos de inversión relacionados con la generación de información y uso de Tecnologías de Información;
- g. Coordinar e impulsar el mejoramiento de los procesos de producción y uso de la información;
- h. Aprobar los estándares generales para la generación, estructuración, catalogación y uso de geoinformación;
- i. Liderar la generación, intercambio y uso de datos e información geográfica (Infraestructura de Datos Espaciales – IDE);
- j. Dirigir los procesos de innovación tecnológica del Sistema Nacional de Información;
- k. Supervisar la administración de la plataforma tecnológica que sustenta la operación del Sistema Nacional de Información;
- l. Aprobar los estándares para la automatización, transferencia y visualización de la información articulada al Sistema Nacional de Información;
- m. Coordinar con las entidades del Gobierno Central el uso racional de tecnología en la implementación e innovación de sistemas de información; y,
- n. Las demás señaladas por el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, la constitución, leyes y reglamentos.

Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas

Misión: Liderar, orientar y coordinar a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los procesos de formulación de políticas públicas, articulándolos a los de asignación de recursos públicos y a los de planificación y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de manera desconcentrada y participativa, para contribuir a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

Atribuciones y Responsabilidades:

- a. Coordinar el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con las Subsecretarías Nacionales y Zonales de SENPLADES, con las entidades del sector público en general y la sociedad civil;

- b. *Formular los insumos técnicos requeridos por el Consejo Nacional de Planificación para la toma de decisiones sobre los lineamientos nacionales de planificación y ordenamiento territorial;*
- c. *Establecer metodologías e instrumentos que permitan la articulación de la planificación y el presupuesto;*
- d. *Establecer las metodologías e instrumentos para la articulación de la planificación institucional con el Plan Nacional de Desarrollo;*
- e. *Administrar las herramientas tecnológicas de planificación, con carácter nacional y desconcentrado;*
- f. *Coordinar la interoperabilidad con los sistemas de administración financiera e inversión pública nacional;*
- g. *Diseñar estrategias de capacitación y asistencia técnica a entidades del sector público asociadas a la planificación institucional y a la articulación de la planificación con el presupuesto;*
- h. *Establecer las normas técnicas de planificación institucional, con carácter nacional y desconcentrado;*
- i. *Coordinar con las entidades del sector público la formulación y reporte de sus planes institucionales;*
- j. *Diseñar la estrategia de socialización y difusión del Plan Nacional de Desarrollo;*
- k. *Facilitar la articulación entre la planificación nacional con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles territoriales de gobierno y de los regímenes especiales;*
- l. *Diseñar metodologías e instrumentos en los procesos de formulación participativa de políticas públicas nacionales en concordancia con el régimen de desarrollo y régimen del buen vivir previstos en la Constitución; y con las políticas y metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo*
- m. *Brindar asistencia metodológica para la formulación participativa de políticas públicas nacionales en concordancia con el régimen de desarrollo y régimen del buen vivir previstos en la Constitución; y con las políticas y metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo;*
- n. *Coordinar e impulsar el proceso de elaboración de instrumentos de política pública que incorporen enfoques de inclusión en las políticas nacionales;*
- o. *Coordinar y articular los procesos de formulación de la política pública con el Sistema Nacional de Educación Superior y con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología;*
- p. *Diseñar estrategias de capacitación y asistencia técnica a entidades del sector público, asociada a los procesos de formulación participativa de políticas públicas nacionales en concordancia con el régimen de desarrollo y régimen del buen vivir previstos en la Constitución; y con las políticas y metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo;*
- q. *Diseñar insumos conceptuales y metodológicos para la formulación de los componentes territoriales del Plan Nacional de Desarrollo (Estrategia Territorial Nacional);*
- r. *Coordinar los procesos de ordenamiento territorial nacional;*
- s. *Formular lineamientos para la generación de información estadística y cartográfica de apoyo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial;*

- t. *Diseñar metodologías para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados;*
- u. *Generar metodologías para la formulación de instrumentos complementarios de ordenamiento territorial y gestión de suelo;*
- v. *Establecer las normas técnicas para la aplicación de los procesos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa;*
- w. *Facilitar la articulación la planificación nacional con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles territoriales de gobierno y de los regímenes especiales;*
- x. *Diseñar metodologías para la formulación, acompañamiento, implementación y seguimiento de planes específicos para las zonas de influencia de los Proyectos Estratégicos Nacionales;*
- y. *Diseñar estrategias de capacitación y asistencia técnica a entidades del sector público sobre procesos de ordenamiento territorial;*
- z. *Supervisar la elaboración de estudios e investigaciones para los procesos de ordenamiento territorial nacional;*
- aa. *Diseñar manuales, metodologías y guías para la creación y evaluación de proyectos de nuevas universidades y escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, así como de conservatorios de arte y música;*
- bb. *Emitir informes previos favorables a la creación de universidades y escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios;*
- cc. *Supervisar los estudios sobre el estado de situación de la educación superior en el país;*
- dd. *Generar manuales, metodologías y guías para la aprobación de proyectos de inversión pública en el campo de la educación superior;*

En total... 30 atribuciones.

Subsecretaría de Inversión Pública

Misión: *Liderar, planificar, dirigir, orientar y programar anual y plurianualmente la inversión pública, con el objetivo de determinar las inversiones prioritarias, optimizar el uso de los recursos y mejorar la calidad de la inversión para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.*

Atribuciones y Responsabilidades:

- a) *Planificar la inversión pública para optimizar el uso de los recursos del Estado.*
- b) *Programar la inversión pública de forma anual y plurianual, en coordinación con el Ministerio de Finanzas.*
- c) *Supervisar el diseño de estudios sectoriales, institucionales y territoriales sobre la evolución y perspectivas de la inversión pública.*
- d) *Disponer de información necesaria para el análisis de inversión pública para la toma de decisiones.*
- e) *Administrar los Planes Anuales y Plurianuales de Inversión.*

- f) *Dirigir la priorización de la Inversión Pública.*
- g) Administrar el Banco de proyectos.**
- h) *Aprobar las directrices e instrumentos para elaborar programas y proyectos de inversión pública y de cooperación técnica no reembolsable.*
- i) *Disponer de directrices para el diseño de modelos de gestión de la inversión para las entidades relacionadas a todo el proceso de inversión pública.*
- j) *Gestionar mecanismos para desconcentrar la inversión pública en sus distintos momentos y procesos, cuando sea pertinente.*

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación

Misión: *Promover la gestión por resultados y la rendición de cuentas; en consecuencia evaluar la efectividad del sector público en el logro de los objetivos nacionales y territoriales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes de Gobierno y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.*

Atribuciones y Responsabilidades:

- a) *Promover la gestión por resultados, la rendición de cuentas y evaluar la efectividad del sector público en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Gobierno y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;*
- b) *Dirigir la realización del seguimiento y evaluación del avance en la consecución de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo conforme lo establece el marco legal vigente, dotando a los rectores de la política pública de insumos técnicos para la toma de decisiones;*
- c) *Dirigir la realización de seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas y proyectos de inversión pública para asegurar la eficiencia, eficacia y efectividad de los mismos, fomentando la congruencia con la Planificación Nacional;*
- d) *Coordinar con el Secretario Nacional y el Subsecretario General la presentación del Informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo ante el Presidente de la República y su posterior envío a la Asamblea Nacional; de acuerdo a las normas legales vigentes;*
- e) *Promover la creación de un sistema participativo y coordinado de seguimiento y evaluación del logro de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, programas y proyectos a nivel nacional y territorial;*
- f) *Definir el alcance de las evaluaciones de los servicios públicos, programas y políticas públicas que garanticen los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Constitución;*
- g) *Coordinar y promover la evaluación del contexto nacional e internacional y su relación con el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo;*
- h) *Recomendar los lineamientos y políticas que permitan implementar evaluaciones de resultados y de impacto para el sector público;*
- i) *Coordinar la realización de evaluaciones de resultados o impacto con otras instituciones a nivel nacional;*

- j) *Planificar, dirigir y acompañar el diseño e implementación de metodologías de seguimiento y evaluación para realizar evaluaciones de impacto, procesos, resultados y cualitativas;*
- k) *Planificar, dirigir y acompañar el diseño e implementación de metodologías para Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y de Proyectos y Programas de Inversión Pública;*
- l) *Difundir los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación implementados;*
- m) *Delegar y controlar la provisión de insumos a los Consejos para la igualdad, con la finalidad de realizar seguimiento y evaluación de políticas públicas relacionadas con temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana;*
- n) *Organizar Comités de Coordinación de la Inversión Pública, a nivel nacional y regional, para impulsar la ejecución óptima de los programas y proyectos.*

Cada una de estas subsecretarías ha elaborado varios instrumentos de apoyo a la gestión del desarrollo, en su mayor parte diseñados para aplicaciones con ayudas informáticas. Se cuenta, por ejemplo con:

Un Manual Para la Administración de Proyectos de Inversión Pública

Se fundamenta en el uso de la Matriz del marco lógico.

Su Objetivo:

Brindar a los usuarios las facilidades para la utilización de la herramienta Off Line del sistema de Administración de Proyecto de Inversión Pública, SIPeIP para que se conozca su funcionamiento y pueda obtener la mayor utilidad posible.

El Alcance del Sistema

- *Sistematizar la información clave incorporando indicadores que serán evaluados a lo largo de la ejecución del proyecto.*
- *Enfocar al marco lógico como una herramienta analítica para la planificación de la gestión de proyectos orientado por objetivos.*
- *Aplicar la matriz de marco lógico como una herramienta de identificación y análisis de proyectos de inversión pública*
- *Entender el marco lógico como una metodología que tiene el poder de comunicar los objetivos de un proyecto clara y comprensiblemente en una sólo matriz, incorporando todas las necesidades y puntos de vista de los actores involucrados en el proyecto y su entorno.*

El Manual del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública Módulo Inversión Pública

Su Objetivo:

El presente manual tiene por objetivo brindar al usuario final, una guía detallada del uso del sistema, para que conozca su funcionamiento y pueda obtener la mayor utilidad posible.

El Alcance

- Gestionar de manera centralizada la información de proyectos de Inversión Pública.
- Desarrollar módulos de registro, requerimiento, postulación y jerarquización.
- Interactuar con las respectivas instancias y esquemas de base de datos, para crear y controlar los proyectos de las diferentes Instituciones Públicas en el país.

Un Instructivo del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública

Este Instructivo está integrado por varios módulos cuyos detalles, en síntesis, son los siguientes:

1. Elementos Orientadores.- En este módulo se ingresan los elementos orientadores distribuidos en un submenú que orienta el ingreso de: Datos Institucionales, Objetivos Estratégicos Institucionales alineados a los Objetivos, Políticas y Metas del Plan Nacional para el Buen Vivir, a las Políticas de las Agendas Sectoriales, Políticas Sectoriales y Agendas para la igualdad, a las Estrategias de las Agendas Zonales (en el caso que aplique); y los respectivos Indicadores Intermedios, uno por cada OEI ingresado.

2. Alineación Planificación – Inversión.- A través de este módulo, las instituciones ingresan los programas y proyectos de inversión, o vinculan los existentes, a cada uno de los Objetivos Estratégicos Institucionales registrados en el SIPeIP y que han sido previamente validados y aprobados por las instancias correspondientes.

3. Programación Plurianual de la Política Pública.- Este módulo permite ingresar la programación de la planificación de mediano plazo, recoge las metas esperadas para cada uno de los objetivos definidos, las líneas de acción para un período de gobierno (4 años) y la inversión prevista para el mismo lapso de tiempo.

4. Programación Anual de la Política Pública.- Este módulo permite realizar la desagregación anual de la Programación Plurianual de la Política Pública, con un desglose semestral de las metas.

5. Reportes. Permite crear reportes basados en la información ingresada por la Institución en cada uno de los módulos del sistema en formatos estandarizados. Los Ministerios y Secretarías de Estado podrán obtener reportes de sus instituciones coordinadas o adscritas.

6. Comunicaciones.- Este módulo permite visualizar todos los mensajes (buzón de correo) que va generando automáticamente el sistema, cuando el usuario realiza alguna acción sobre la información como: enviar, validar o aprobar.

7. Validaciones.- Este módulo es para los Ministerios Coordinadores, Ministerios Ejecutores, Secretarías de Estado, SENPLADES Quito y Zonales, quienes serán los responsables de validar la información de sus coordinadas.

Además de los indicadores, existen otros instrumentos para la gestión como los siguientes:

- Instructivo Aplicativo SeGIP Seguimiento al Avance Semestral de Proyectos de Inversión Pública.
- Directrices para la elaboración del Plan Anual y Plurianual de inversiones.
- Un Manual para uso del Sistema Localizador de Inversiones Públicas.
- El manual de consulta de proyectos de inversión Pública.
- Normas para la inclusión de programas y proyectos en los Planes Inversión Pública.
- Una Guía para Trabajo con Grupos Focales.
- Una Guía para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- Y la **Estructura General para la Presentación de Proyectos de Inversión y de Cooperación Externa no Reembolsable**. Esta guía propone la estructura de un proyecto integrada por ocho componentes:
 1. Datos generales
 2. Diagnóstico y Problema
 3. Objetivos del Proyecto
 4. Viabilidad y Plan de Sostenibilidad
 5. Presupuesto
 6. Estrategia de Ejecución
 7. Estrategia de Seguimiento/Evaluación
 8. Anexos (certificaciones)

Cada uno de estos componentes está suficientemente explicado en la guía.

De lo expuesto se desprende que, igual que en el caso de la normativa, los instrumentos de apoyo a la gestión de programas y proyectos de DTR son suficientes; sin embargo, es probable que la difusión de los mismos sea insuficiente o que su aplicación aún no sea eficaz.

2. El sistema nacional de compras públicas

En agosto del 2008 se publica en el Registro Oficial No. 395 la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, instrumento normativo que establece el Sistema y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría.

Esta norma se orienta al ejercicio de la contratación pública que hacen: los organismos y dependencias de las Funciones del Estado; los Organismos Electorales; los Organismos de Control y Regulación; las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; las personas jurídicas creadas para la prestación de servicios públicos; las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles estén integradas mayoritariamente con cualquiera de los organismos del Estado o que posean o administren bienes, fondos o, en general, recursos del Estado o de sus instituciones.

También se sujetan a esta Ley las compañías mercantiles cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan.

A esta Ley se sujeta, prácticamente, todo tipo de contratación que se realice con fondos públicos.

En las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Lo no previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de esta Ley.

Existen algunas definiciones que se consideran en el Sistema y que vale la pena tomarlas en cuenta, entre ellas:

- Bienes y Servicios Normalizados: Objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados.
- Catálogo Electrónico: Registro de bienes y servicios normalizados publicados en el portal www.compraspublicas.gov.ec para su contratación directa como resultante de la aplicación de convenios marco.
- Compra de Inclusión: Estudio realizado por la Entidad Contratante en la fase pre contractual que tiene por finalidad propiciar la participación local de artesanos, de la micro y pequeñas empresas en los procedimientos regidos por esta Ley, acorde con la normativa y metodología definida por el Instituto Nacional de Contratación Pública en coordinación con los ministerios que ejerzan competencia en el área social. Las conclusiones de la Compra de Inclusión se deberán reflejar en los Pliegos.
- Contratación Pública: Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de

adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.

- **Consultor: Persona natural o jurídica, nacional o extranjera, facultada para proveer servicios de consultoría, de conformidad con esta Ley.**
- Consultoría: Se refiere a la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende, además, la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación.
- Convenio Marco: Es la modalidad con la cual el Instituto Nacional de Contratación Pública selecciona los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el catálogo electrónico a fin de ser adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho Convenio.
- Desagregación Tecnológica: Estudio pormenorizado que realiza la Entidad Contratante en la fase pre contractual, en base a la normativa y metodología definida por el Instituto Nacional de Contratación Pública en coordinación con el Ministerio de Industrias y Competitividad, sobre las características técnicas del proyecto y de cada uno de los componentes objeto de la contratación, en relación a la capacidad tecnológica del sistema productivo del país, con el fin de mejorar la posición de negociación de la Entidad Contratante, aprovechar la oferta nacional de bienes, obras y servicios acorde con los requerimientos técnicos demandados, y determinar la participación nacional. Las recomendaciones de la Desagregación Tecnológica deberán estar contenidas en los Pliegos de manera obligatoria.
- Empresas Subsidiarias: Para efectos de esta Ley son las personas jurídicas creadas por las empresas estatales o públicas, sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento.
- Feria Inclusiva: Evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento.
- Instituto Nacional de Contratación Pública: Es el órgano técnico rector de la Contratación Pública. La Ley puede referirse a él simplemente como "Instituto Nacional".
- Local: Se refiere a la circunscripción cantonal donde se ejecutará la obra o se destinarán los bienes y servicios objeto de la contratación pública.
- Mejor Costo en Consultoría: Criterio de "Calidad y Costo" con el que se adjudicarán los contratos de consultoría, en razón de la ponderación que para el efecto se

determine en los Pliegos correspondientes, y sin que en ningún caso el costo tenga un porcentaje de incidencia superior al veinte (20%) por ciento.

- Oferta Habilitada: La oferta que cumpla con todos los requisitos exigidos en los Pliegos Pre contractuales.
- Pliegos: Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Instituto Nacional de Contratación Pública.
- Portal Compras públicas.- (www.compraspublicas.gov.ec): Es el Sistema Informático Oficial de Contratación Pública del Estado Ecuatoriano.
- Proveedor: Es la persona natural o jurídica nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el RUP, de conformidad con esta Ley, habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría, requeridos por las Entidades Contratantes.
- Registro Unico de Proveedores.- RUP: Es la Base de Datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, habilitados para participar en los procedimientos establecidos en esta Ley. Su administración está a cargo del Instituto Nacional de Contratación Pública y se lo requiere para poder contratar con las Entidades Contratantes.
- Servicios de Apoyo a la Consultoría: Son aquellos servicios auxiliares que no implican dictamen o juicio profesional especializado, tales como los de contabilidad, topografía, cartografía, aerofotogrametría, la realización de ensayos y perforaciones geotécnicas sin interpretación, la computación, el procesamiento de datos y el uso auxiliar de equipos especiales.

Como Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) se comprende al conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes.

El Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública, forman parte del SNCP.

El SNCP ha sido creado con intencionalidad de lograr los siguientes objetivos:

- *Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;*
- *Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;*
- *Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;*

- *Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional;*
- *Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;*
- *Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna;*
- *Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento;*
- *Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales;*
- *Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado;*
- *Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y,*
- *Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP.*

El INCOP es el organismo del Sistema creado para ejercer la rectoría del mismo. Es la instancia encargada de:

- *Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública;*
- *Promover y ejecutar la política de contratación pública dictada por el Directorio;*
- *Establecer los lineamientos generales que sirvan de base para la formulación de los planes de contrataciones de las entidades sujetas a la presente Ley;*
- *Administrar el Registro Unico de Proveedores RUP;*
- *Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPUBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema;*
- *Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado;*
- *Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados;*
- *Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública, para lo cual podrá contar con la asesoría de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado;*
- *Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley;*
- *Recopilar y difundir los planes, procesos y resultados de los procedimientos de contratación pública;*

- *Incorporar y modernizar herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública y subastas electrónicas, así como impulsar la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados;*
- *Capacitar y asesorar en materia de implementación de instrumentos y herramientas, así como en los procedimientos relacionados con contratación pública;*
- *Elaborar parámetros que permitan medir los resultados e impactos del Sistema Nacional de Contratación Pública y en particular los procesos previstos en esta Ley;*
- *Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, monitorear su efectivo cumplimiento;*
- *Publicar en el Portal COMPRASPUBLICAS el informe anual sobre resultados de la gestión de contratación con recursos públicos;*
- *Elaborar y publicar las estadísticas del SNCP.*

Para ejercer el control del Sistema, el INCOP puede solicitar información a entidades públicas o privadas que crea conveniente, las que deberán proporcionarla en forma obligatoria y gratuita en un término máximo de 10 días de producida la solicitud.

Por su parte, a los organismos de control del Estado les corresponde realizar los controles posteriores a los procedimientos de contratación efectuados por las Entidades Contratantes.

Dos son las HERRAMIENTAS DEL SISTEMA más importantes:

- El Registro Unico de Proveedores (RUP) que es el sistema público de información y habilitación de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con capacidad para contratar. La información del RUP es pública y está disponible en el Portal COMPRASPUBLICAS.
- El PORTAL de COMPRASPUBLICAS, de uso obligatorio para todas las entidades que gestionan recursos públicos. Entre las cuestiones más importantes que contienen este portal se destacan: el RUP, Catálogo electrónico, el listado de las instituciones y contratistas del SNCP, informes de las Entidades Contratantes, estadísticas, contratistas incumplidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas. Es el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública. El portal, además, integra mecanismos para la capacitación en línea de los actores del SNCP.

Existen algunas normas a las que deberán sujetarse las instituciones del sector público.

Las Entidades Contratantes deben formular su Plan Anual de Contratación (PAC) con el presupuesto correspondiente, de conformidad con la planificación plurianual de la Institución.

Antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad debe contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes.

Los estudios y diseños deben incluir, obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el INCOP.

La máxima autoridad de la Entidad Contratante y los funcionarios que participen en la elaboración de los estudios, en la época en que éstos se contraten y aprueben, tienen responsabilidad solidaria junto con los consultores o contratistas, si fuere del caso, por la validez de sus resultados y por los eventuales perjuicios que pudieran ocasionarse en su posterior aplicación.

Las entidades previamente a la convocatoria, deben certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de una contratación.

Los Pliegos deben contener los criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por el Ministerio de Industrias y Competitividad.

La participación de la consultoría extranjera, sea ésta de personas naturales o jurídicas, se limita a los campos, actividades o áreas en cuyos componentes parciales o totales no existe capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional, determinadas por el INCOP.

Las ofertas se entenderán vigentes durante el tiempo que para el efecto prevean los Pliegos precontractuales.

Los Pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de COMPRAS PUBLICAS.

En cualquier momento entre la convocatoria y 24 horas antes de la fecha de presentación de las ofertas, la máxima autoridad de la entidad puede declarar cancelado el procedimiento, sin que dé lugar a ningún tipo de reclamación o indemnización.

La consultoría será ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, para celebrar contratos con las entidades sujetas a la Ley, deberán inscribirse en el Registro Unico de Proveedores RUP.

La participación de consultores extranjeros, en los procesos de contratación pública, sean estos personas naturales o jurídicas, se limita a los servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional, certificadas por el INCOP, quien para el efecto de proporcionar esta certificación debe

solicitar, mediante aviso público, la presentación de expresiones de interés de proveedores de bienes y servicios nacionales. Si en un plazo de treinta (30) días de solicitada dicha expresión de interés no existen interesados nacionales, o los que manifiesten su interés no cumplen con la capacidad técnica o experiencia solicitada, entonces se autoriza el concurso de prestadores de servicios de consultoría extranjeros.

Para que los consultores individuales, nacionales o extranjeros, puedan ejercer actividades de consultoría, deben tener por lo menos título profesional de tercer nivel conferido por una institución de Educación Superior del Ecuador, o del extranjero, en cuyo caso deberá estar reconocido en el país conforme a la Ley.

Para que una empresa nacional pueda ejercer actividades de consultoría, debe estar constituida de conformidad con la Ley de Compañías y tener en su objeto social incluida esta actividad.

Para ejercer actividades de consultoría, las personas jurídicas extranjeras demostrarán estar facultadas legalmente en el país de su constitución para ejercer y prestar servicios de consultoría. Para la ejecución de los contratos, dichas personas jurídicas deberán estar domiciliadas en el Ecuador de conformidad con lo previsto en la Ley de Compañías.

Las universidades y escuelas politécnicas, así como las fundaciones y corporaciones podrán ejercer la consultoría, de conformidad con las disposiciones legales o estatutarias que normen su existencia legal, siempre que tengan relación con temas de investigación o asesorías especializadas puntuales en las que demuestren su capacidad.

Es posible la contratación directa cuando el presupuesto referencial del contrato sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

La contratación mediante lista corta será posible cuando el presupuesto referencial del contrato supere el fijado anteriormente y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del presupuesto inicial del Estado correspondiente al ejercicio económico.

Y la contratación mediante concurso público se realizará cuando el presupuesto referencial del contrato sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

Los servicios de consultoría serán seleccionados sobre la base de criterios de calidad y costo. Las ofertas de consultoría se presentan en dos sobres separados, el primero con los aspectos técnicos sobre los que se evaluará la calidad y, el segundo, los aspectos económicos, sobre los que se calificará el costo. Existe una serie de parámetros establecidos para la calificación del primer sobre, el de la oferta técnica.

En determinados casos, debido a la complejidad y magnitud de los trabajos de consultoría requeridos, la máxima autoridad de la Institución podrá convocar a procesos de precalificación de una consultoría o presentación de manifestaciones de interés.

El INCOP efectúa, periódicamente, procesos de selección de proveedores con quienes se celebra Convenios Marco en virtud de los cuales se oferta en el catálogo electrónico bienes y servicios normalizados a fin de que éstos sean adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes.

Para la adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, las Entidades Contratantes deberán realizar subastas inversas en las cuales los proveedores de bienes y servicios equivalentes, pujan hacia la baja del precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos a través del Portal.

La licitación es un procedimiento de contratación que se puede utilizar cuando no es posible aplicar los llamados procedimientos dinámicos o en los casos en los que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos, o para contratar la adquisición de bienes o servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, o para contratar la ejecución de obras, cuando su presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

En cualquiera caso, siempre se invitará a presentar ofertas a por lo menos cinco proveedores registrados en el RUP, escogidos por sorteo público. Sin perjuicio de los cinco posibles oferentes favorecidos en el sorteo, pueden participar en el procedimiento toda persona natural o jurídica registrada en el RUP, que tenga interés.

En las contrataciones de bienes y servicios que se adquieren por procedimientos de cotización y menor cuantía, excepto los servicios de consultoría, se privilegiará la contratación con micros y pequeñas empresas, con artesanos o profesionales, preferentemente domiciliados en el cantón en el que se ejecutará el contrato, quienes deben acreditar sus respectivas condiciones de conformidad a la normativa que los regulen.

En la Ley correspondiente, se establece una serie de normas para diferentes formas de contratación: procedimientos y contratación de menor cuantía, contratos a precio, contrataciones en situaciones de emergencia, adquisición de bienes inmuebles, arrendamiento de bienes inmuebles, entre otros.

En cualquier proceso precontractual previsto en la Ley, pueden participar consorcios o asociaciones de personas naturales y/o jurídicas, constituidos o por constituirse, en este último caso presentando el compromiso de asociación o consorcio correspondiente. Sin embargo, para la celebración de los contratos con una asociación o consorcio es requisito previo la presentación de

la escritura pública mediante la cual se ha celebrado el contrato de asociación o consorcio, escritura en la que debe constar la designación de un apoderado.

Para la celebración de los contratos a que se refiere la Ley, los contratistas pueden rendir cualquiera de las siguientes garantías:

- *Garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o institución financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos;*
- *Fianza instrumentada en una póliza de seguros, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato, emitida por una compañía de seguros establecida en el país;*
- *Primera hipoteca de bienes raíces, siempre que el monto de la garantía no exceda del sesenta (60%) por ciento del valor del inmueble hipotecado, según el correspondiente avalúo catastral correspondiente;*
- *Depósitos de bonos del Estado, de las municipalidades y de otras instituciones del Estado, certificaciones de la Tesorería General de la Nación, cédulas hipotecarias, bonos de prenda, Notas de crédito otorgadas por el Servicio de Rentas Internas, o valores fiduciarios que hayan sido calificados por el Directorio del Banco Central del Ecuador. Su valor se computará de acuerdo con su cotización en las bolsas de valores del país, al momento de constituir la garantía. Los intereses que produzcan pertenecerán al proveedor; y,*
- *Certificados de depósito a plazo, emitidos por una institución financiera establecida en el país, endosados por valor en garantía a la orden de la Entidad Contratante y cuyo plazo de vigencia sea mayor al estimado para la ejecución del contrato.*

Para seguridad del cumplimiento del contrato y para responder por las obligaciones que contrajeran a favor de terceros, relacionadas con el contrato, el adjudicatario, antes o al momento de la firma del contrato, debe rendir garantías por un monto equivalente al cinco (5%) por ciento del valor de aquel.

Si por la forma de pago establecida en el contrato, la Entidad Contratante debe otorgar anticipos de cualquier naturaleza, sea en dinero, giros a la vista u otra forma de pago, el contratista para recibir el anticipo, debe rendir previamente garantías por igual valor del anticipo, que se reducirán en la proporción que se vaya amortizando aquél o se reciban provisionalmente las obras, bienes o servicios.

En los contratos de adquisición, provisión o instalación de equipos, maquinaria o vehículos, o de obras que contemplen aquella provisión o instalación, para asegurar la calidad y buen funcionamiento de los mismos, se exige, además, al momento de la suscripción del contrato y como parte integrante del mismo, una garantía del fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado. Estas garantías son independientes y subsisten luego de cumplida la obligación principal.

Quizá lo interesante del Sistema es la incorporación de las contrataciones públicas a procesos administrados electrónicamente y, por otro lado, la disponibilidad de una Ley Orgánica del Sistema en la que se norma todo lo relacionado con la gestión de los contratos, desde la fase precontractual hasta su liquidación, por supuesto, con todas las previsiones para sancionar aquellos casos de ruptura de las normas establecidas.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS PROCESOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Defensor público

Según su Misión, es la “Institución Nacional de Derechos Humanos que protege y promueve los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país; de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior y de los derechos de la naturaleza, para propiciar la vida digna y el buen vivir”.

La Defensoría del Pueblo, amparándose en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, exige a todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en esta Ley, a través de su titular o representante legal, presentar a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, que contendrá:

- a) *Información del período anterior sobre el cumplimiento de las obligaciones que le asigna esta Ley;*
- b) *Detalle de las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas;*
y,
- c) *Informe semestral actualizado sobre el listado índice de información reservada.*

Con este propósito se ha preparado tres formularios para facilitar este ejercicio:

1. *Un formato para dar cumplimiento al artículo 12, literal a) de la LOTAIP (información correspondiente al art. 7 – información portal web institucional). En este instrumento se solicita todo tipo de información, comenzando por la estructura orgánica de la institución para luego seguir con datos como: sueldos y beneficios de los funcionarios, servicios que ofrece, horarios de atención, planes y programas, presupuestos, resultados operativos, resultados de auditorías, procesos precontractuales y contractuales para la adquisición de bienes o servicios, mecanismos de rendición de cuentas, etc. Etc.*
2. *Un formato para dar cumplimiento al artículo 12, literal b) de la LOTAIP (informe correspondiente al ejercicio fiscal del año último, reporte de solicitudes de acceso a la información pública consolidado por meses). Igualmente, en este formato se*

solicita, mes a mes: el número de solicitudes de información recibidas, el número de las atendidas, las atendidas favorablemente, las no contestadas, las pendientes, fechas de recepción, fechas de respuestas, tiempo de respuestas, etc.

- 3. Un formato para dar cumplimiento al artículo 12, literal c) de la LOTAIP con el informe correspondiente al ejercicio del año último cuadro detallado; se trata de un listado índice de información reservada. Se debe consignar cuestiones como el tema de la información reservada, la fecha de la declaratoria de información reservada, la base legal, los años de clasificación, etc.*

Realmente las instituciones tienen que organizar un equipo humano para dar cumplimiento a todas las exigencias. Instituciones como las Juntas Parroquiales que ni si quiera poseen una web están imposibilitadas de cumplir estos pedidos. Al finalizar marzo del presente año, ni el 10% de las instituciones públicas habían cumplido con el mandato de la LOTAIP. Conviene aclarar que la Ley no plantea ese amplio detalle de información.

2. El consejo de participación ciudadana y control social (CPCCS)

El Consejo, también por su parte, tiene como atribución legal establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público; con atención al enfoque de derechos, a los resultados esperados y obtenidos, a los recursos financieros empleados y a los métodos utilizados sobre su gestión.

Para el CPCCS, la rendición de cuentas es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

El proceso de rendición de cuentas deberá contener al menos lo siguiente:

- 1. Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.*
- 2. Ejecución del presupuesto institucional.*
- 3. Cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la entidad.*
- 4. Procesos de contratación pública.*
- 5. Cumplimiento de recomendaciones o pronunciamientos emanados por las entidades de la Función de Transparencia y Control Social y la Procuraduría General del Estado.*
- 6. Cumplimiento del plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral, en el caso de las autoridades de elección popular.*

7. *En el caso de las empresas públicas y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público deberán presentar balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, tributarias y cumplimiento de objetivos.*
8. *Las demás que sean de trascendencia para el interés colectivo.*

Tienen obligación de rendir cuentas las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.

En caso de incumplimiento, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que inicie el proceso de investigación sobre la gestión de las autoridades obligadas, sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública por la negación de información.

El Consejo debe realizar acciones de monitoreo y seguimiento periódico a los procesos de rendición de cuentas concertados con las instituciones y la ciudadanía; analizar los métodos utilizados, la calidad de la información obtenida y formular recomendaciones.

Los informes de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, serán remitidos al CPCCS en el plazo de treinta días posteriores a la fecha de presentación del informe, a fin de que se verifique el cumplimiento de la obligación y también se difunda a través de los mecanismos de los que dispone el Consejo.

De lo expuesto se desprende que las instituciones deben preparar, en formatos diferentes, dos informes de rendición de cuentas. Ojalá se pudiera simplificar y unificar los esquemas para el cumplimiento de esta obligación.

Quisimos saber que dice al respecto la Secretaría de Pueblos y muy poco logramos conseguir, Supimos que hacen actividades de capacitación sobre este tipo de procesos, al parecer, inclusive, se ha trabajado alguna guía operativa.

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana tiene como Misión:

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana es el organismo rector y coordinador de la política pública que garantiza el derecho a la participación ciudadana intercultural desde el Ejecutivo, mediante acciones destinadas a estimular y consolidar a los pueblos, los movimientos sociales y a la ciudadanía en las decisiones clave del nuevo modelo de desarrollo.

Sus Objetivos Estratégicos son:

1. *Viabilizar la agenda política entre el Estado y la sociedad, tejiendo redes que articulen las políticas públicas hacia organizaciones, pueblos y ciudadanía*

2. *Fortalecer las capacidades socio-organizativas y políticas de las y los ciudadanos a fin de que asuman el ejercicio de sus deberes y derechos*
3. *Fortalecer los procesos socioeconómicos, políticos y culturales de la ciudadanía*
4. *Fortalecer a la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana*

Y sus Políticas Institucionales:

1. *Articular procesos sociales incluyentes para consolidar el poder ciudadano en su diversidad, a través del diseño e implementación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana;*
2. *Impulsar y fortalecer la organización social para facilitar el ejercicio pleno de la democracia.*
3. *Impulsar procesos de formación ciudadana orientados al conocimiento y defensa de los deberes y derechos ciudadanos, el fomento del voluntariado en la gestión pública, el control social y el desarrollo socio-emprendedor de iniciativas tendientes al bienestar común de la sociedad.*
4. *Generar mecanismos que articulen las demandas y respuestas entre la Sociedad y el Estado.*
5. *Articular procesos incluyentes entre el Estado y la sociedad, a través del sistema de información y comunicación popular*

TERCERA PARTE

LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Creemos oportuno, a manera de marco de referencia, proponer una síntesis de las cuestiones más importantes de la declaración de París-

Para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, se reafirmaron los siguientes compromisos:

- i. *Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).*
- ii. *Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.*
- iii. *Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.*
- iv. *Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.*
- v. *Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.*
- vi. *Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.*

Entre las acciones comprometidas se destacan las orientadas a tratar:

- i. *Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.*
- ii. *Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.*
- iii. *Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.*
- iv. *Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/Sida.*
- v. *Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico*

sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

Algunos detalles sobre los compromisos de cooperación

En la APROPIACIÓN

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo. Se comprometen a:

- *Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivo.*
- *Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales.*
- *Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.*

Los donantes se comprometen a:

Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

En la ALINEACIÓN

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Se alinean con las estrategias de los socios y se comprometen a:

- *Basar su apoyo global - estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo - en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias.*
- *Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.*
- *Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Esto no significa que todos los donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los*

donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

Los países socios y donantes se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales
- Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad

Los países socios se comprometen a:

- Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.
- **Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.**
- **Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.**

Los donantes se comprometen a:

- Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países.
- Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda.
- Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

Los países socios se comprometen a:

- Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

Los **donantes** se comprometen a:

- *Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de lo socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidades de manera pertinente.*

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

Los **países socios** se comprometen a:

- *Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.*
- *Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto.*
- *Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas*

Los **donantes** se comprometen a:

- *Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados.*
- *Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio.*

Los **países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento

Los **países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- *Utilizar normas y procesos mutuamente acordado para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.*
- *Empeñar bastantes recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a medio y largo plazo.*
- *Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.*

Los **países socios** se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y a ponerlos en práctica.

Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados.
- Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

Desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países.

En la **HARMONIZACIÓN**

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces. Implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos y se comprometen a:

- Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.
- Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar el gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo.
- Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

Los **países socios** se comprometen a:

- Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.

- *Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.*

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

Los **donantes y países socios** se comprometen conjuntamente a:

- *Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.*

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles

Los **países socios** se comprometen a:

- *Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad.*
- *Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.*
- *Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.*

Los **donantes** se comprometen a:

- *Armonizar sus actividades. La armonización es cuanto más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.*
- *Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.*
- *Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.*
- *Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.*

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

Los **donantes** y **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- *Reforzar la aplicación de la evaluación de impacto ambiental (EIA) y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.*

En la **GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS**

La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.

Los **países socios** se comprometen a:

- *Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.*
- *Procurar establecer marcos de reportes y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos.*

Los **donantes** se comprometen a:

- *Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.*
- *Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.*
- *Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.*

Los **países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- *Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma*

MUTUA RESPONSABILIDAD

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

Los países socios se comprometen conjuntamente a:

- *Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.*
- *Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.*

Los donantes se comprometen a:

- *Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.*

Países socios y donantes se comprometen conjuntamente a:

- *Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación.*

Para todos los compromisos establecidos se fijaron indicadores referenciales que debían haberse alcanzado el 2010. Al respecto, la SETECI organizó un proceso de evaluación del avance del país en el cumplimiento de esos compromisos.

1. La secretaría técnica de cooperación internacional (SETECI)

Es la entidad responsable de la gestión de la cooperación internacional en el país y es parte del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI). Es una instancia desconcentrada, con gestión técnica, administrativa y financiera propias, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a partir del 5 de julio de 2011 por decreto presidencial.

Coordina la cooperación internacional de gobierno a gobierno. Realiza procesos de seguimiento a los compromisos adquiridos; organiza y participa en mesas de trabajo y de cooperación; participa en procesos de gestión del canje de deuda (en lo que tiene que ver con la cooperación internacional); negocia los proyectos en beneficio del país y cuenta con un banco de proyectos dirigidos a los diferentes sectores del desarrollo.

La Secretaría impulsa un Programa de Fortalecimiento Institucional *que entre sus componentes promueve el fortalecimiento de capacidades nacionales; la unificación de procesos para la cooperación oficial no reembolsable; la difusión de las políticas de cooperación; la negociación de recursos de la cooperación y nuevas modalidades; el seguimiento a las acciones de la cooperación; recopila la oferta del país y desarrolla un **Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación**.*

También desarrolla un Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos e impulsa la Escuela de Gobierno, que entre otros objetivos pretende fortalecer las unidades de cooperación internacional de los ministerios y promover la formación académica y técnica de los funcionarios públicos.

A través de su Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación se espera que el país cuente con un banco de datos de la cooperación internacional y su respectivo banco de proyectos (montos, rubros e inversiones) en ejecución.

En su mandato se destacan algunas acciones prioritarias como énfasis en intervenciones en la frontera norte y en situaciones de emergencia, atenciones a migrantes, acciones de apoyo a la preservación del ambiente.

La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional es el interlocutor del Estado con la **Cooperación Internacional No Reembolsable**. Es la entidad responsable de coordinar la oferta y la demanda de esta modalidad de la Cooperación Internacional.

La Secretaría ha establecido mecanismos para captar, orientar y utilizar de manera eficiente los recursos que la **Cooperación Internacional No Reembolsable** aporta al desarrollo del país, para que sean asignados a los sectores, temas y áreas geográficas prioritarias contempladas en la Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV). Se trata de implementar estrategias generales de Cooperación Internacional, políticas y reglamentos de gestión y el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional.

Entre los objetivos estratégicos de la SETECI se destacan:

1. *Contribuir al desarrollo del país, articulando los recursos de la cooperación internacional como un complemento a los esfuerzos propios del Ecuador, sobre las bases de las prioridades del país definidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir.*
2. *Coordinar las instituciones que conforman el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI), para la construcción y aplicación de las políticas de cooperación.*
3. *Fortalecer y desarrollar capacidades en los actores del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional.*
4. *Contribuir para que el Ecuador pueda ejercer una autoridad efectiva en los proyectos, programas y otras modalidades de la cooperación internacional.*

5. Insertar al Ecuador en el Sistema Mundo

i. El estado ecuatoriano y la cooperación internacional para el desarrollo

La cooperación internacional, CI, es parte de la política exterior del gobierno del Ecuador y un complemento para la realización de los objetivos y políticas del PNBV. Sus acciones deberán impulsar el desarrollo humano, fortalecer capacidades, transferir tecnología y generar equidad y cohesión social.

El estado ecuatoriano concibe a la CI como un recurso fundamental de las relaciones internacionales entre los pueblos. Es un complemento de los esfuerzos de los estados nacionales para impulsar el desarrollo.

ii. Principios rectores

El estado ecuatoriano trabaja con la cooperación internacional en el marco del PNBV, de las políticas de estado y de gobierno y, tomando en cuenta las declaraciones, acuerdos y convenios internacionales, como: la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, la Declaración de Roma sobre la armonización, la Declaración del Milenio, el Programa de Acción ACCRA, entre otros.

La relación estado ecuatoriano - cooperación internacional está determinada a partir de cuatro elementos básicos:

- *Apropiación*
- *Armonización*
- *Coordinación territorial*
- *Rendición de cuentas y corresponsabilidad*

En este marco es fundamental contribuir a mantener y mejorar la posición del país, como sujeto de cooperación internacional no reembolsable, mediante relaciones estables, permanentes y duraderas con los organismos y agencias bilaterales y multilaterales.

El Comité de Cooperación Internacional, COCI, es el órgano del estado que determinará las políticas de cooperación no reembolsable en el Ecuador. La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional es la institución que implementa y hace operativas dichas políticas de estado.

Entre los instrumentos reconocidos por el SECI están: la cooperación económica, asistencia técnica, canje de deuda, cooperación científico-tecnológica, cooperación cultural, asistencia de emergencia, entre otras.

1. Apropiación y alineación. Los principios de soberanía, independencia y autonomía son fundamentales en la relación con la cooperación internacional. El estado trabaja con los agentes de cooperación durante todas las etapas del proceso, desde la construcción de agendas, hasta el desarrollo e implementación con el fin de que:

- a. Las intervenciones sean acordes con las prioridades nacionales, establecidas por el estado, a través del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo territorial.
- b. La cooperación aplicará procedimientos comunes para planificar, financiar, desembolsar, supervisar y evaluar sus acciones. Evitará la duplicación de esfuerzos y racionalizará sus actividades.
- c. Los programas, proyectos y líneas de intervención sean definidos con los beneficiarios de los mismos en forma participativa.

2. Armonización del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. El estado espera optimizar al máximo la acción de la cooperación y promover una armonización en la planificación de la cooperación internacional, tanto con las instituciones beneficiarias como entre los agentes cooperantes. En este sentido, buscará mejorar la eficacia y eficiencia en las intervenciones que se realicen con financiamiento internacional y con contrapartes que ofrece el estado, evitando duplicar esfuerzos.

Para cumplir con estos principios, la SETECI ofrece a los cooperantes potenciales y acreditados en el Ecuador:

- a. Información sobre los temas y sectores prioritarios para el Ecuador, en virtud del PNBV para priorizar proyectos, programas y líneas de acción de la cooperación.
- b. El COCI trabajará con la cooperación internacional para armonizar líneas de trabajo, procedimientos y mecanismos.
- c. La gestión de la cooperación internacional, es parte del Sistema de la Administración Pública, **el manejo en cuenta única de los recursos se realizará garantizando la eficiencia y eficacia de los resultados de la cooperación internacional.**

3. Coordinación territorial. El estado busca descentralizar su gestión y, en este camino, se acompaña de la cooperación. Para ello, necesita coordinar acciones entre gobiernos seccionales, gobierno central y agentes cooperantes.

La coordinación y participación activa de los actores locales, involucrados en el proceso de gestión de la cooperación internacional, será un indicador de éxito en la ejecución de la inversión pública. Tendrá especial importancia la participación de los gobiernos autónomos descentralizados y sus representaciones nacionales (AME, CONCOPE, CONAGOPARE).

Rendición de cuentas y corresponsabilidad. Es una política del estado ecuatoriano realizar la evaluación de todos los proyectos, programas y líneas de intervención de desarrollo que han utilizado cooperación internacional. Se concibe como un proceso de aprendizaje que permita replicar proyectos exitosos, promover mejores prácticas de intervención, corregir procesos de intervención que no cumplan con los objetivos propuestos y consolidar un mecanismo continuo de rendición de cuentas desde el estado, la cooperación internacional y agentes implementadores hacia la sociedad.

En la perspectiva de la SETECI está, también, la implementación de nuevos modelos de gestión de la cooperación internacional: iniciativas para apoyar programas sectoriales y políticas públicas, actividades de cooperación Sur - Sur, cooperación descentralizada o cooperación triangular.

Se espera que el fortalecimiento de la cooperación Sur – Sur aporte a la construcción de una agenda regional de integración y cooperación latinoamericana..

iii. Cooperación triangular

La SETECI fomenta la cooperación triangular como una nueva modalidad de CI que promueve la asociación de una fuente bilateral o multilateral con un país de mediano desarrollo, a fin de gestionar conjuntamente programas de cooperación.

El país mantiene convenios de cooperación no reembolsable con Europa, América y Asia, principalmente. Los países con los que se mantiene mayor cooperación no reembolsable son los de la Comunidad Europea, Estados Unidos, Sistema de Naciones Unidas con todas sus agencias, España, Alemania, Bélgica, Japón, BID, Suiza, Venezuela, Chile, México y Brasil.

Para facilitar información de los cooperantes por país y sobre las áreas en las que se suscriben convenios la SETECI ha desarrollado el **Catálogo de la Oferta de Cooperación Internacional**. La base de datos de convenios firmados entre el Ecuador y otras naciones se encuentra en el Sistema de Tratados, **SITRAC**, del Ministerio de Relaciones Exteriores, al que se puede acceder a través de siguiente dirección:

<http://web.mmrree.gov.ec/sitrac/Main.aspx>

Desde la perspectiva de la información, la SETECI ha desarrollado varios instrumentos como, por ejemplo: un Directorio de Cooperantes 2010, un Directorio de ONGs con reportes de información anual, una biblioteca de documentos entre los que está el Decreto Ejecutivo que norma la presencia de ONGs en el país y los informes anuales de las ONGs, un Directorio de Contactos con ONGs actualizado a junio del 2011, una Matriz de Fondos Regionales, Matriz de Fondos Fondos Multilaterales y una Matriz de Fondos Fondos Bilaterales.

La SETECI ha venido desarrollando esfuerzos por consensuar la construcción de una **estrategia del Ecuador para la Cooperación Descentralizada** (2010-2013), que aún no se ha concluido pero que en su intencionalidad busca establecer orientaciones para el desempeño de la CI.

A partir de enero del 2010, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SENPLADES, CONCOPE, AME y CONAGOPARE, con la asesoría técnica de PROMODE –GTZ realizan un trabajo conjunto para la construcción del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SGDCI), dentro del cual se ubica a la cooperación descentralizada definida como una parte de la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional (GDCI).

Entre los elementos que componen esta estrategia se destacan, por ejemplo, la misma concepción de la **cooperación descentralizada**: se la concibe como *el conjunto de acciones y recursos que canalizan las diversas administraciones territoriales (regionales, locales) a través de una relación directa, indirecta (vía organizaciones de la sociedad civil) o mediante organismos multilaterales con actores territoriales, públicos o privados en los países socios.*

La cooperación descentralizada es de relativa reciente definición y se consolida en el contexto del fortalecimiento de las ciudades y regiones como actores internacionales. Algunas definiciones incluyen dentro de la cooperación descentralizada las iniciativas que realizan ONG, empresas, universidades y otros actores no pertenecientes al gobierno central.

La cooperación descentralizada pone en contacto realidades, retos y preocupaciones similares y posibilita la transferencia de experiencias, tecnologías y metodologías de gran valor en los procesos de desarrollo territoriales. Es un tipo de cooperación que fortalece y fomenta las capacidades locales en la gestión y el manejo de los recursos. Por su carácter horizontal, multidireccional y complejo, puede articular y facilitar espacios de diálogo entre territorios, fomentando la participación en iniciativas públicas y/o privadas de distinto tipo.

Esta estrategia se enmarca en la normativa nacional e internacional vigente y sus principios son:

- **COMPLEMENTARIEDAD:** *la cooperación internacional debe entenderse como un complemento a los esfuerzos de desarrollo del Estado. Por tanto, debe alinearse con las prioridades del país, articulándose al Plan Nacional para el Buen Vivir, a los planes locales de desarrollo y al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación.*
- **EQUIDAD:** *Como un medio para la reducción de la pobreza en el Ecuador, a fin de generar un desarrollo equilibrado de todos los territorios y la igualdad de oportunidades.*
- **HORIZONTALIDAD:** *cooperación basada en la reciprocidad y trabajo entre iguales, no existe una relación jerárquica, sino una relación basada en el respeto, el compromiso mutuo, la confianza, la complementariedad e intercambio recíproco de experiencias entre socios cooperantes.*

- **ARTICULACIÓN y COORDINACIÓN:** los actores nacionales y de la cooperación internacional establecen redes de trabajo, en las cuales identifican necesidades y objetivos comunes, así como mecanismos para mejorar la eficacia y eficiencia de su acción.

El Objetivo General en discusión

Apoyar y promover el desarrollo de la cooperación descentralizada gestionada por los gobiernos autónomos descentralizados, a fin de que éstos, potencien su relación con los diversos actores de esta modalidad de cooperación y, conjuntamente, articulen esfuerzos que perfeccionen y fortalezcan sus capacidades técnicas, e impulsen un mejor aprovechamiento de esta cooperación con miras a alcanzar procesos de desarrollo sustentable a nivel local y nacional.

Se han aproximado los siguientes objetivos específicos, cada uno de los cuales cuenta con la identificación de varias líneas de trabajo:

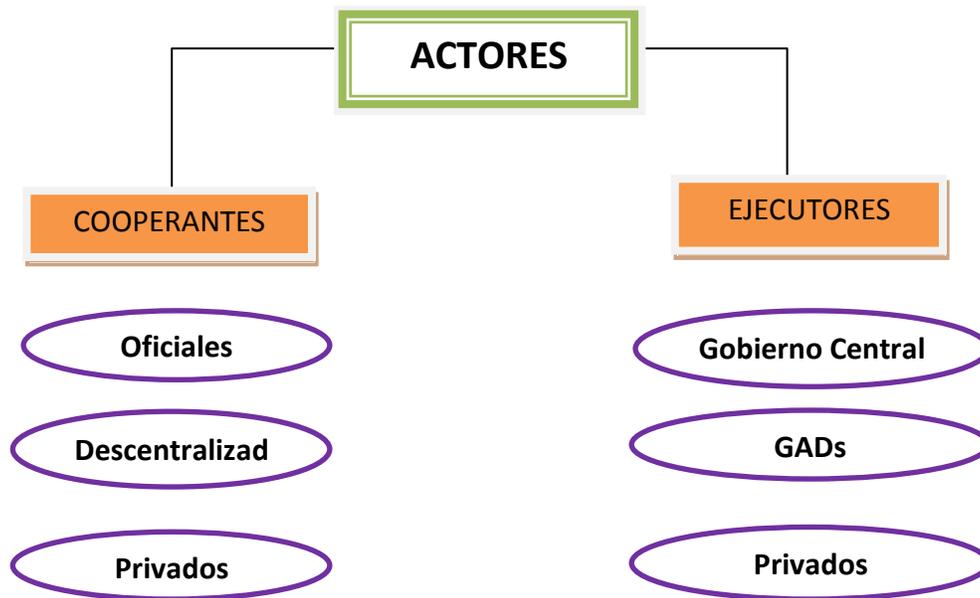
1. *Promover, ampliar y diversificar la cooperación descentralizada en términos de actores, territorios y líneas de acción para el desarrollo humano integral y el fortalecimiento de capacidades.*
2. *Alinear y articular la cooperación descentralizada a las prioridades territoriales en el marco de la planificación territorial y el Plan Nacional para el Buen Vivir.*
3. *Alinear ésta estrategia de cooperación descentralizada con el subsistema de gestión descentralizada de la cooperación internacional.*
4. *Levantar, registrar y difundir la información sobre la cooperación descentralizada, su oferta, demanda y experiencias.*
5. *Formación de capacidades y provisión de herramientas para la gestión de la cooperación descentralizada.*
6. *Promover la modalidad de cooperación descentralizada en un ámbito Sur-Sur.*

Los Actores Directos son: los gobiernos autónomos descentralizados, los Cooperantes (quienes se relacionan de manera directa con los GAD) y que pueden ser:

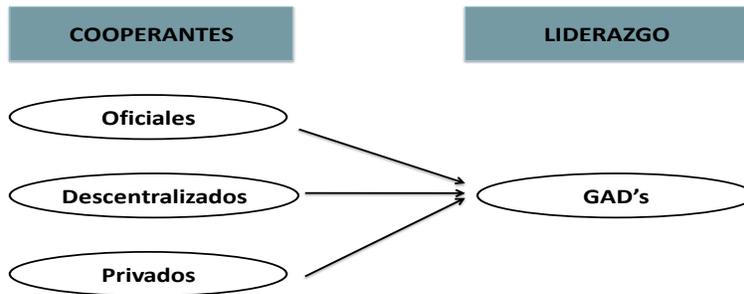
- Cooperación Estatal (dentro del ámbito de convenios marco de cooperación previos firmados por el Estado Ecuatoriano);
- Cooperación Descentralizada (gobiernos subnacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, etc.)

Como Actores indirectos de apoyo se consideran: las instancias nacionales de representación de los GAD (CONCOPE, AME y CONAGOPARE) quienes deberán brindar servicios de asesoría, información y/o acompañamiento. En esta categoría también se considera a la SETECI, así como sus oficinas zonales desconcentradas que prestarán servicios de asesoría, información y/o acompañamiento.

La Cooperación Internacional para el desarrollo, se puede definir como la relación de entrega-recepción de recursos o capacidades que existe entre dos sujetos de diferentes contextos geográficos, con el fin de promover y alcanzar mutuamente el “desarrollo” del espacio social-ambiental en el que se desenvuelve el receptor. Estas relaciones se sintetizan en el siguiente cuadro:



En relación a la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (GDNI), se considera que se caracteriza por el liderazgo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) para la gestión de recursos de la cooperación internacional no reembolsable en sus respectivos territorios. En ese marco, la gestión descentralizada de la cooperación internacional se refiere al conjunto de las acciones de cooperación internacional no reembolsable que realizan o promueven los GADs. Abarca toda la cooperación, siempre y cuando esté gestionada por o con GADs para el ejercicio de sus competencias.



En el marco de la cooperación internacional no reembolsable ubica la Cooperación Descentralizada, que se define como una parte de la GDCI. Es el conjunto de acciones de colaboración directa entre dos o más gobiernos sub-nacionales para la promoción del desarrollo en sus territorios. La naturaleza de este tipo de cooperación es horizontal y favorece el intercambio de experiencias; la cooperación se basa en la reciprocidad, el interés y el beneficio mutuo.



Fuente: Presentación sobre Cooperación Descentralizada: Conceptos y Características, AME

Facultades de los Actores de la SGDCI

En una primera aproximación, los actores del Subsistema de Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SGDCI) han identificado sus facultades relevantes:

RECTORÍA: *Facultad de emitir políticas públicas de alcance nacional, con la finalidad de orientar las acciones para alcanzar objetivos comunes relacionados con la gestión de la cooperación internacional no reembolsable. La rectoría abarca también la capacidad de emitir normas y estándares de alcance nacional para la construcción del SDGCI.*

Cada nivel de gobierno, en virtud de su competencia para gestionar la cooperación internacional, podrá emitir políticas públicas territoriales para la ejecución de la gestión.

PLANIFICACIÓN: *Facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones de la cooperación internacional no reembolsable en sus respectivos niveles; para el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.*

GESTIÓN: *Capacidad para administrar, ejecutar y financiar proyectos y actividades orientados a la consecución de recursos técnicos y financieros para la gestión de las competencias propias de cada nivel de gobierno.*

CONTROL: *Es la capacidad para velar por el cumplimiento tanto de los objetivos y metas establecidas por cada actor en su ámbito territorial y de competencia, como de las normas y procedimientos establecidos para la gestión de la cooperación no reembolsable.*

REGULACIÓN: *Facultad para emitir normas, en su ámbito territorial y de competencias, para el adecuado y oportuno desarrollo y cumplimiento de las actividades del SGDCI; con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los agentes regulados.*

De la revisión de los elementos expuestos es posible, también, aproximar algunas apreciaciones sobre uno de los aspectos importantes para el DTR: el acceso a recursos a través de la Cooperación Internacional. En principio, se aprecia un esfuerzo por ordenar la gestión de este ámbito; sin embargo, será de analizar si la intencionalidad documentada se está observando de manera de no obstaculizar la gestión de la Cooperación internacional.

CUARTA PARTE

CUESTIONES PARA LA REFLEXION

1. En torno a la normatividad vigente

En la introducción del presente estudio se señalaba las preguntas orientadoras del mismo y la primera de ellas, concretamente, se proponía indagar:

¿Cuál es la normatividad vigente y las instancias de aprobación de la inversión pública destinada al desarrollo rural territorial?

Se había considerado, como premisa, establecer la fundamentación conceptual del Desarrollo Territorial Rural (DTR). Se propuso que el DTR se garantiza en la medida que se enfrenta el fortalecimiento de las instituciones y el cambio en las reglas formales e informales que reproducen las condiciones de pobreza, cuestión que en los momentos actuales se evidencia al haber entrado en vigencia cuerpos normativos de singular importancia para el desempeño de este enfoque del desarrollo.

Y claro, esta primera pregunta, justamente, apunta a constatar si se estaban produciendo cambios transformacionales en las reglas del juego que históricamente han venido reproduciendo las condiciones de pobreza.

La primera aproximación se hizo a la revisión de la Constitución del 2008, por considerarla la carta de navegación para el desempeño de los programas de DTR. Efectivamente, la norma máxima presenta importantes artículos de afectación directa y otros en cuyo cumplimiento inciden las acciones de un programa de DTR.

Entre los varios aspectos de relevancia para el DTR se destacan, por ejemplo:

- La consolidación del régimen de los gobiernos autónomos descentralizados.
- El reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios.
- La organización del territorio en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, pudiendo constituirse, además, regímenes especiales.
- El reconocimiento de las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional de planificación.
- La fijación de competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- La definición de la estructura de los gobiernos provinciales. El Consejo Provincial es el espacio en el que se articulan los tres niveles de gobiernos locales: provincial, cantonal y parroquial.

- La concepción del régimen de desarrollo como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del Buen Vivir (BV).
- Los objetivos del régimen de desarrollo.
- Los deberes generales del Estado para la consecución del BV.
- La determinación de los espacios para la planificación participativa para el desarrollo (el sistema nacional descentralizado de planificación participativa, el Consejo Nacional de Planificación).
- La institucionalización de los consejos territoriales de planificación y diferentes instancias ciudadanas de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, para orientar el desarrollo nacional.
- La consolidación del Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos.
- La soberanía alimentaria como un objetivo estratégico y una obligación del Estado.
- La responsabilidad del Estado en el establecimiento de normas que regulen el uso y acceso a la tierra.
- El uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos.
- El reconocimiento del sistema económico social y solidario.
- La integración del sistema económico por la organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria.
- El establecimiento de los objetivos de la política económica.
- Las normas que orienta el endeudamiento público.

La segunda entrada la hicimos al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En este instrumento normativo también hemos encontrado importantes opciones que facilitan el desempeño de cualquier programa de DTR. Igualmente, entre tantas regulaciones plasmadas en el COOTAD consideramos que hay propuestas interesantes como, por ejemplo, las siguientes:

- Entre los objetivos aparece la profundización del proceso de autonomías y descentralización y de la organización territorial.
- Entre los principios que promueve el Código se destacan: la unidad jurídica, la unidad territorial, la unidad económica, la igualdad, la solidaridad, la coordinación y corresponsabilidad, la subsidiariedad, la complementariedad, la equidad interterritorial, la participación ciudadana, sustentabilidad del desarrollo.
- El tratamiento en detalle del sistema nacional de competencias.
- La diferenciación entre los denominados sectores: sectores privativos, sectores estratégicos, sectores comunes.
- Se incorporan conceptos importantes: competencias, competencias exclusivas, competencias concurrentes, facultades (rectoría, planificación, regulación, control y gestión)
- Se ubica en el Consejo Nacional de Competencias la facultad de trabajar por el fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los GADs.
- Se describe todo el procedimiento para solicitar la transferencia de competencias.

- Se proponen algunas modalidades de gestión (en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y a través de empresas de economía mixta).
- Se resuelve el conflicto que existía en la gestión de proyectos de desarrollo rural cuando se trataba de transferir recursos para la ejecución directa por parte de las organizaciones sociales (Art. 281).
- Se define procedimientos para la conformación de mancomunidades y/ consorcios.
- Se incorpora la figura de los hermanamientos en el marco de la cooperación descentralizada.
- Se especifica los contenidos de los planes de desarrollo, igualmente de los de ordenamiento territorial.
- Se regula el funcionamiento de los consejos de planificación.
- Se ratifica el reconocimiento a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los GADs municipales o distritales.
- Igualmente, se reconocen las formas de organización comunitaria
- Se reconoce a las entidades asociativas de los GADs y se propone la norma que regula sus estructuras administrativas, su administración financiera, los procedimientos de ejecución coactiva, entre otras cuestiones.
- Se garantiza la posibilidad utilizar espacios en la programación de los medios de carácter regional, distrital, provincial, municipal o parroquial para fines educativos, informativos y de rendición de cuentas.

Otro instrumento jurídico analizado fue el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el mismo que tiene como propósito organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. En él se establece cuestiones como las siguientes:

- Lineamientos para el desarrollo.
- Objetivos que tienen que ver con: normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos; articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y, definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno.
- Igual que en los otros instrumentos, también se establece principios comunes (Sujeción a la planificación, sostenibilidad fiscal, coordinación, transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, descentralización y desconcentración).
- Se norma el ejercicio de la presupuestación participativa.
- Se regula la formulación y gestión de las políticas públicas, nacionales y locales.
- Se consolida el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.
- Se precisa detalles de la conformación y funcionamiento de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

- Se confiere a la SENPLADES la facultad de establecer los mecanismos, metodologías y procedimientos aplicables a la gestión de la información para la planificación.
- Se facilita la comprensión de lo que es el Sistema Estadístico y Geográfico Nacional y el Sistema Nacional de Información.
- Se propone un amplio tratamiento del Sistema de Finanzas Públicas: su conformación, su rectoría, sus objetivos, la gestión presupuestaria, entre otros aspectos.

Por su parte, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, también ofrece espacios para mejorar el desempeño de las iniciativas productivas surgidas en el marco de los programas de DTR. Se destacan cuestiones como las siguientes:

- La comprensión de lo que es una actividad productiva, cómo se la concibe.
- El objeto del Código es regular el proceso productivo en las etapas de producción,
- Queda clara la posibilidad de trabajar con toda la cadena productiva y de fortalecer sus eslabones para transformarla en cadena de valor.
- Se norma la Institucionalidad del Desarrollo Productivo, mediante la creación Del Consejo Sectorial de la Producción
- Se norma todo lo relacionado con el denominado Trabajo Productivo Digno: salario digno y sus componentes.
- Se establece el Sistema Integral de Innovación.
- Se regula cuestiones relacionadas con la inversión productiva y sus instrumentos.
- Se regula el fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
- Se describe y norma los Mecanismos de Desarrollo Productivo.
- Se crea el Registro Único de MIPYMES y se busca la simplificación de trámites.
- Se propone la Democratización de la Transformación Productiva y el Acceso a los factores de la producción.
- Se garantiza el acceso de todos los actores productivos al financiamiento de la banca pública.
- Se establece la prioridad de la inversión pública en el desarrollo productivo en las zonas económicamente deprimidas.
- Se orienta todo lo relacionado con la política de comercio exterior, sus órganos de control e instrumentos de gestión
- Se trabaja sobre la Competitividad Sistémica y la Facilitación Aduanera, sobre todo, con orientación a los sectores estratégicos.
- Se propone incentivos a la producción limpia.

En la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, como en todos los cuerpos normativos, los primeros artículos establecen objetos, cobertura, principios, concepciones y otros aspectos que será necesario considerarlos en la perspectiva de las afectaciones que puedan significar para la concepción y práctica del DTR.



- Se busca reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado;
- Se reconoce como Unidades Económicas Populares a aquellas que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios.
- Se considera también el sistema organizativo, asociativo promovido por los ecuatorianos en el exterior con sus familiares en el territorio nacional y con los ecuatorianos retornados, así como de los inmigrantes extranjeros.
- Igualmente se reconoce a los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos y a los comerciantes minoristas, a los artesanos
- Mayor tratamiento recibe el Sector Financiero Popular y Solidario
- Igual que en el Código de la Producción, en esta ley también se incorpora incentivos para este sector.
- Se regula las relaciones de este sector con el Estado, a través de diferentes instancias (Un Comité Interinstitucional, Consejos Consultivos, la Junta de Regulación, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias).

Otra ley de interés para el DTR es la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en la que se destacan, como objetivos: Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado; establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa, y promover la formación en deberes, derechos y una ética de interés por lo público que haga sostenible los procesos de participación y la consolidación de la democracia.

- También se prevé principios de la participación
- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad,
- Para el caso de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, se respetan y fortalecen sus propias formas organizativas.
- Se establece la responsabilidad del Estado de promover y desarrollar políticas, programas y proyectos que se ejecuten con el apoyo de las organizaciones sociales, incluidos aquellos dirigidos a incentivar la producción y a favorecer la redistribución de los medios de producción.
- Se propone mecanismos para procurar el fortalecimiento de las organizaciones sociales.
- Se faculta la cogestión en el desarrollo de los proyectos de las organizaciones sociales.
- Se reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social.

- Se norma la conformación y funcionamiento de los consejos nacionales para la igualdad, del Consejo Nacional de Planificación.
- Se fijan su composición y las atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir
- Cosa parecida se establece para los consejos ciudadanos sectoriales y para las asambleas locales.
- Se propone que en todos los niveles de gobierno existan instancias de participación.
- Se trabaja con más detalle el proceso de presupuestación participativa.
- Se precisa los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley.
- Se regula el tema relacionado con la consulta previa libre e informada
- Se regula las modalidades y facultades de las veedurías ciudadanas.
- Se precisa el derecho ciudadano a la rendición de cuentas
- Se regula el ejercicio de la transparencia de la administración pública.-

Este recorrido por los senderos de la norma nos ha permitido constatar cambios, verdaderamente, transformacionales en la institucionalidad del Estado, cambios que si son adecuadamente operativizados, quizá, en el corto o mediano plazo estarían aportando a la eliminación de las causalidades de la pobreza, sobre todo, de los habitantes del sector rural ecuatoriano. En síntesis... por leyes no tenemos que preocuparnos... hay suficientes y muy favorables a la práctica del Desarrollo Territorial Rural. Podríamos concluir que desde esta óptica, no tenemos problemas, al menos, significativos.

2. En torno a los roles institucionales

La segunda pregunta que guiaba este estudio fue planteada como una indagación para conocer:

¿Cuáles son los respectivos roles de los actores del gobierno central, los gobiernos descentralizados, ministerios coordinadores, y de las organizaciones sociales así como las organizaciones no gubernamentales?

Con el propósito de aproximar algunas respuestas a estas inquietudes creímos oportuno un acercamiento a aquellas instituciones del sector público, estrechamente vinculadas al quehacer de los programas o proyectos de DTR, por ejemplo: SENPLADES, INCOP, SETECI. Sobre los gobiernos autónomos descentralizados, creemos que el análisis de la norma dejó bastante claros sus roles, facultades, atribuciones y posibilidades. Igualmente el reconocimiento y roles de las organizaciones populares se aclararon tanto en la revisión de la Constitución como de los códigos y leyes consideradas, en particular de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.



3. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

El primer actor institucional con quien nos articulamos fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES –. Entidad que tiene como misión la administración y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

En el organigrama de la institución se destacan cuatro subsecretarías con las que se relacionan las acciones del DTR: de Información, de Planificación, de Inversiones y de Seguimiento y Evaluación. Estas cuatro subsecretarías conforman la Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir.

Haciendo un paréntesis creemos necesario tomar en cuenta cómo se conceptualiza el Buen Vivir. *Es considerado como una apuesta de cambio que se construye continuamente para reforzar una visión más amplia, que supere los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, que permita la aplicación de un nuevo paradigma económico cuyo fin no se concentre en los procesos de acumulación material, mecanicista e interminable de bienes, sino que promueva una estrategia económica incluyente, sustentable y democrática. Es decir, una visión que incorpore a los procesos de acumulación y (re)distribución a los actores que históricamente han sido excluidos de las lógicas del mercado capitalista, así como a aquellas formas de producción y reproducción que se fundamentan en principios diferentes a dicha lógica de mercado.*

Para el período 2009-2013 la Estrategia Territorial Nacional constituye una de las principales innovaciones del Plan en tanto incorpora al ordenamiento territorial e identifica las principales intervenciones y proyectos estratégicos en los territorios.

De vuelta a las cuatro subsecretarías, se puede sintetizar sus principales roles en los siguientes términos:

La Subsecretaría de Información es responsable, entre varias otras cuestiones, de:

- Liderar los procesos de diseño, creación, implantación y desarrollo del Sistema Nacional de Información;
- Coordinar con las entidades del Gobierno Central generadoras de información estadística y geográfica, los procesos de generación, validación, estandarización y difusión de los indicadores integrados al Sistema Nacional de Información;
- Dirigir la difusión de los resultados de los estudios que contribuyan a mejorar el conocimiento y el uso de datos e indicadores incorporados en el Sistema Nacional de Información;
- Aprobar la emisión de criterios técnicos que contribuyan a la priorización de proyectos de inversión relacionados con la generación de información y uso de Tecnologías de Información;
- Liderar la generación, intercambio y uso de datos e información geográfica (Infraestructura de Datos Espaciales – IDE).

Por su parte, en la Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas, de entre su amplia gama de responsabilidades rescatamos:

- Coordinar el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo en coordinación con las Subsecretarías Nacionales y Zonales de SENPLADES, con las entidades del sector público en general y la sociedad civil;
- Administrar las herramientas tecnológicas de planificación, con carácter nacional y desconcentrado;
- Diseñar estrategias de capacitación y asistencia técnica a entidades del sector público asociadas a la planificación institucional y a la articulación de la planificación con el presupuesto;
- Facilitar la articulación entre la planificación nacional con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial de los niveles territoriales de gobierno y de los regímenes especiales;
- Diseñar metodologías e instrumentos en los procesos de formulación participativa de políticas públicas nacionales
- Brindar asistencia metodológica para la formulación participativa de políticas públicas
- Coordinar los procesos de ordenamiento territorial nacional;
- Formular lineamientos para la generación de información estadística y cartográfica de apoyo a los procesos de planificación y ordenamiento territorial;
- Diseñar metodologías para la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otros instrumentos metodológicos.;
- Generar metodologías para la formulación de instrumentos complementarios de ordenamiento

La Subsecretaría de Inversión Pública debe:

- Planificar la inversión pública para optimizar el uso de los recursos del Estado.
- Programar la inversión pública de forma anual y plurianual, en coordinación con el Ministerio de Finanzas.
- Supervisar el diseño de estudios sectoriales, institucionales y territoriales sobre la evolución y perspectivas de la inversión pública.
- Administrar el Banco de proyectos.
- Aprobar las directrices e instrumentos para elaborar programas y proyectos de inversión pública y de cooperación técnica no reembolsable.

Finalmente, la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación tiene como principales responsabilidades:

- Promover la gestión por resultados, la rendición de cuentas y evaluar la efectividad del sector público en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Gobierno y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;

- Dirigir la realización del seguimiento y evaluación del avance en la consecución de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Dirigir la realización de seguimiento y evaluación de la ejecución de los programas y proyectos de inversión pública;
- Promover la creación de un sistema participativo y coordinado de seguimiento y evaluación del logro de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, programas y proyectos a nivel nacional y territorial;
- Planificar, dirigir y acompañar el diseño e implementación de metodologías de seguimiento y evaluación para realizar evaluaciones de impacto, procesos, resultados y cualitativas;
- Difundir los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación implementados;

Cada una de estas subsecretarías ha elaborado varios instrumentos de apoyo a la gestión del desarrollo, en su mayor parte diseñados para aplicaciones con ayudas informáticas.

4. Sobre las articulaciones del DTR con el PNBV

Es posible señalar que hay metas en las que se incide de manera directa y muchas otras que pueden ser consideradas como beneficiarias indirectas de las acciones del DTR. En siete de los doce objetivos del PNBV se constata, al menos, la existencia de una meta que puede relacionarse directamente con el DTR.

En el **Objetivo 1** (Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad) se busca: Revertir la desigualdad económica; Alcanzar la ocupación plena en personas con discapacidad; reducir el nivel de concentración de la tierra; reducir la concentración del acceso al crédito; duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas; reducir la brecha de intermediación.

En el **Objetivo 2** (Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía), el DTR puede apoyar la reducción de la desnutrición crónica.

En el **Objetivo 4** (Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable), el DTR, al menos, apoyaría la reducción de la tasa de deforestación.

En el **Objetivo 5** (Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana), el DTR puede apoyar: la reducción de la pobreza por NBI en la frontera norte; la reducción de la pobreza por NBI en la frontera sur; la reducción de la pobreza por NBI en la frontera centro; la sustitución de importaciones de maíz, pasta de soya, trigo y cebada.

En el **Objetivo 6** (Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas) es posible contribuir a: la duplicación del porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de

productores, comerciantes o agricultores; la disminución del porcentaje de personas que recibe un salario menor al mínimo vital; la disminución del subempleo bruto nacional; la reversión de la tendencia creciente del desempleo juvenil; el aumento del porcentaje de la PEA que recibe capacitación pública para su beneficio profesional.

En el **Objetivo 10** (Garantizar el acceso a la participación pública y política) es posible apoyar el incremento de la participación de mayores de 18 años en organizaciones de la sociedad civil.

Y en el **Objetivo 11** (Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible), le rol del DTR puede contribuir: la reducción de la concentración de las exportaciones por producto; la obtención de un crecimiento del PIB Industrial no petrolero; el incremento de la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas; la desconcentración del mercado de comercialización de alimentos; el aumento de la participación de la producción nacional de alimentos respecto a la oferta total; el aumento de la participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros; el aumento del porcentaje de hogares que destinaron remesas a actividades productivas.

5. El Sistema Nacional de Compras Públicas

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece el Sistema y determina los principios y normas que regulan los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría.

A esta Ley se sujeta, prácticamente, todo tipo de contratación que se realice con fondos públicos.

En las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno, u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Sólo aquello que no se haya previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de esta Ley.

La referida Ley propone un conjunto de definiciones que aclaran su aplicación: Bienes y Servicios Normalizados, Catálogo Electrónico, Compra de Inclusión, Contratación Pública, Consultor, Consultoría, Convenio Marco, Desagregación Tecnológica, Empresas Subsidiarias, Feria Inclusiva, Instituto Nacional de Contratación Pública, Local, Mejor Costo en Consultoría, Oferta Habilitada, Pliegos, Portal Compras públicas, Proveedor, Registro Unico de Proveedores, Servicios de Apoyo a la Consultoría.

El Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública, forman parte del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP).

El INCOP es el organismo del Sistema creado para ejercer la rectoría del mismo. Es la instancia encargada de, entre otras cuestiones:

- Establecer los lineamientos generales que sirvan de base para la formulación de los planes de contrataciones de las entidades sujetas a la presente Ley;
- Administrar el Registro Unico de Proveedores RUP;
- Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPUBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema;
- Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado;
- Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados;
- Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública, para lo cual podrá contar con la asesoría de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado;
- Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley;
- Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, monitorear su efectivo cumplimiento.

Como complemento a las responsabilidades y atribuciones establecidas para el INCOP, existe un conjunto de orientaciones para la gestión de las compras públicas, entre las que podemos destacar que:

- A los organismos de control del Estado les corresponde realizar los controles posteriores a los procedimientos de contratación efectuados por las Entidades Contratantes.
- Las Entidades Contratantes deben formular su Plan Anual de Contratación (PAC) con el presupuesto correspondiente, de conformidad con la planificación plurianual de la Institución.
- Los estudios y diseños deben incluir, obligatoriamente, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión, según corresponda, para determinar la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo.
- Los Pliegos deben contener los criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional.
- La participación de la consultoría extranjera, sea ésta de personas naturales o jurídicas, se limita a los campos, actividades o áreas en cuyos componentes

parciales o totales no existe capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional, determinadas por el INCOP.

- La consultoría será ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, para celebrar contratos con las entidades sujetas a la Ley, deberán inscribirse en el Registro Único de Proveedores RUP.
- La participación de consultores extranjeros, en los procesos de contratación pública, sean estos personas naturales o jurídicas, se limita a los servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional, certificadas por el INCOP.

La Ley establece los montos límites para efectuar contrataciones directas, mediante listas cortas o mediante concurso público, según sea el caso. También se establece la alternativa de la licitación bajo ciertas condiciones.

Algunas consideraciones en torno a los procesos de rendición de cuentas.

6. La Defensoría del Pueblo

Es la “Institución Nacional de Derechos Humanos que protege y promueve los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país; de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior y de los derechos de la naturaleza, para propiciar la vida digna y el buen vivir”.

La Defensoría del Pueblo, amparándose en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, exige a todas las instituciones públicas, personas jurídicas de derecho público o privado y demás entes señalados en esta Ley, a través de su titular o representante legal, presentar a la Defensoría del Pueblo, hasta el último día laborable del mes de marzo de cada año, un informe anual sobre el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

7. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

Tiene como atribución legal establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Para el CPCCS, la rendición de cuentas es un proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada.

Tienen obligación de rendir cuentas las autoridades del Estado electas o de libre remoción, representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.

8. La gestión de la Cooperación Internacional

Este componente del estudio creemos que no sólo aporta a la definición de roles institucionales en este ámbito sino que también contribuye a la búsqueda de respuestas de la tercera pregunta guía:

¿Qué implica para el desarrollo rural el nuevo marco de la cooperación internacional en el nuevo diseño institucional del país?

Como marco de referencia, se partió de la revisión de los contenidos de la Declaración de París que se propuso:

- Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).
- Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.
- Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos.
- Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes.
- Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes.
- Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios.

En esta declaración se establece un conjunto de acciones que se comprometieron para superar debilidades en las capacidades institucionales de los países, la falta de compromisos sobre los flujos de ayuda suministrados, la delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo, la integración insuficiente de programas e iniciativas y la corrupción y falta de transparencia.

En cuanto tiene que ver con los compromisos, éstos han sido claramente establecidos para los países socios (los receptores) así como para los donantes, en los siguientes ámbitos: en la APROPIACIÓN de las políticas de desarrollo y estrategias, en la ALINEACIÓN con las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios, en la HARMONIZACIÓN, en la GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS, en la MUTUA RESPONSABILIDAD.

Entre los diferentes compromisos, por parte de los países socios, se destacan, por ejemplo: emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo sean efectivos, responsables y transparentes; emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser

necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles; intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privada; proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto; reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales (Código de Planificación y Finanzas Públicas), entre otros.

9. La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)

Es la entidad responsable de la gestión de la cooperación internacional en el país y es parte del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI). Es una instancia desconcentrada, con gestión técnica, administrativa y financiera propias, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración a partir del 5 de julio de 2011 por decreto presidencial.

Coordina la cooperación internacional de gobierno a gobierno. Realiza procesos de seguimiento a los compromisos adquiridos; organiza y participa en mesas de trabajo y de cooperación; participa en procesos de gestión del canje de deuda (en lo que tiene que ver con la cooperación internacional); negocia los proyectos en beneficio del país y cuenta con un banco de proyectos dirigidos a los diferentes sectores del desarrollo.

La Secretaría impulsa un Programa de Fortalecimiento Institucional, desarrolla un Programa de Capacitación a Funcionarios Públicos e impulsa la Escuela de Gobierno para fortalecer las unidades de cooperación internacional de los ministerios y promover la formación académica y técnica de los funcionarios públicos.

La Secretaría ha establecido mecanismos para captar, orientar y utilizar de manera eficiente los recursos que la **Cooperación Internacional No Reembolsable** aporta al desarrollo del país, para que sean asignados a los sectores, temas y áreas geográficas prioritarias contempladas en la Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

La cooperación internacional, CI, es parte de la política exterior del gobierno del Ecuador y un complemento para la realización de los objetivos y políticas del PNBV. El estado ecuatoriano concibe a la CI como un recurso fundamental de las relaciones internacionales entre los pueblos. Es un complemento de los esfuerzos de los estados nacionales para impulsar el desarrollo.

El estado ecuatoriano trabaja con la cooperación internacional en el marco del PNBV, de las políticas de estado y de gobierno y, tomando en cuenta las declaraciones, acuerdos y convenios internacionales, como: la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, la Declaración de Roma sobre la armonización, la Declaración del Milenio, el Programa de Acción ACCRA, entre otros.

El Comité de Cooperación Internacional, COCI, es el órgano del estado que determina las políticas de cooperación no reembolsable en el Ecuador. La Secretaría Técnica de Cooperación Internacional es la institución que implementa y hace operativas dichas políticas de estado.

Entre los instrumentos reconocidos por el SECI están: la cooperación económica, asistencia técnica, canje de deuda, cooperación científico-tecnológica, cooperación cultural, asistencia de emergencia, entre otras.

La SETECI fomenta la cooperación triangular como una nueva modalidad de CI que promueve la asociación de una fuente bilateral o multilateral con un país de mediano desarrollo, a fin de gestionar conjuntamente programas de cooperación.

El país mantiene convenios de cooperación no reembolsable con Europa, América y Asia, principalmente. Los países con los que se mantiene mayor cooperación no reembolsable son los de la Comunidad Europea, Estados Unidos, Sistema de Naciones Unidas con todas sus agencias, España, Alemania, Bélgica, Japón, BID, Suiza, Venezuela, Chile, México y Brasil.

Para facilitar información de los cooperantes por país y sobre las áreas en las que se suscriben convenios la SETECI ha desarrollado el Catálogo de la Oferta de Cooperación Internacional. También desarrollado otros instrumentos de apoyo a la gestión de la Cooperación Internacional y, por otro lado, ha venido desarrollando esfuerzos por consensuar la construcción de una estrategia del Ecuador para la Cooperación Descentralizada (2010-2013).

En relación a la Gestión Descentralizada de la Cooperación Internacional No Reembolsable (GDCl), se considera que se caracteriza por el liderazgo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) para la gestión de recursos de la cooperación internacional no reembolsable en sus respectivos territorios.

Desde la perspectiva de la definición de roles y responsabilidades de diferentes actores institucionales, en particular en lo relacionado con la gestión del DTR, creemos que, al menos, en teoría los avances son significativos. Los cambios institucionales establecidos en la norma se reflejan en la reconfiguración de las instituciones públicas, en varios casos, en la creación de nuevos entes diseñados para la recuperación de funciones como la planificación (SENPLADES), o para la mejora de funciones que venían ejecutándose de manera ineficiente (INCOP o SETECI). En conclusión, considerando la gran magnitud de la gestión del desarrollo, los avances en los cambios de la institucionalidad del Estado son significativos y, una vez más, esperaríamos los efectos positivos en las afectaciones a las causas, sobre todo estructurales, que han impedido la superación de la pobreza del sector rural.

10. Sobre las capacidades institucionales

De todo lo expuesto, es evidente que los GADs se constituyen en los actores relevantes para el ejercicio del Desarrollo Territorial Rural, inclusive, porque sus competencias así lo determinan. El problema: es cuán capacitados están para la gestión del DTR en sus territorios. Cuestión difícil de responder por la misma heterogeneidad de los GADs.

El tema lo vamos a abordar desde tres ámbitos: su marco orientador, sus capacidades y su credibilidad, y en cada caso trataremos de considerar, a su vez, tres ejes: el saber, el saber hacer y el saber ser.

Quizá el primer problema generalizado es que casi la totalidad de los GADs aún no han reconfigurado sus marcos orientadores o sus proyectos institucionales en consideración a las nuevas normas vigentes. Probablemente, los GADs provinciales y algunos de los cantonales comprenden lo que significa esta reconfiguración, pero la gran mayoría de los parroquiales y unos tantos cantonales nunca trabajaron un marco orientador, aún bajo el anterior régimen normativo. No han discutido su misión, su visión, sus objetivos, sus políticas, sus estrategias, sus premisas, sus promesas, su filosofía.

Por otro lado, sus arquitecturas organizacionales siguen siendo, ahora más que antes, inadecuadas. Las juntas parroquiales no poseen equipos técnicos permanentes; por su limitada disponibilidad de recursos es, prácticamente, imposible configurar estructuras departamentalizadas. Inclusive se constata que municipios chicos tampoco cuentan, por ejemplo, con un departamento de planificación. Esto muestra que en estos escenarios no hay las capacidades necesarias para planificar, para formular proyectos, para diseñar estrategias, para implementar iniciativas eficiente y eficazmente.

Estas dos situaciones: la ausencia de un proyecto institucional y la falta de capacidad de gestión acarrearán, como consecuencia, la pérdida de credibilidad, lo cual se evidencia por el gran número de revocatorias del mandato en trámite.

¿Dónde ubicar las raíces de la situación descrita? En primer lugar, en el desconocimiento de la nueva institucionalidad en construcción, especialmente, por parte de quienes ejercen el liderazgo de los GADs. Por ese desconocimiento, hemos podido constatar, por ejemplo, que ciertos líderes de GADs acuden a las subsecretarías zonales de SENPLADES a calificar iniciativas de proyectos que van a ser financiadas con sus propios recursos.

En segundo lugar, en la carencia, no sólo en los GADs sino en los mismos territorios, de talentos humanos capacitados para cubrir las diferentes etapas del ciclo de la gestión de los procesos de desarrollo. El esfuerzo de las universidades se queda localizado en los polos de desarrollo. En una de las subsecretarías zonales de SENPLADES se constataba que, de todos los proyectos presentados por actores locales, no sólo pertenecientes a los GADs sino también a las representaciones locales de los ministerios sectoriales, apenas el 10% pasaban en forma ajustada los requerimientos exigidos en relación con su formulación.

Finalmente, si bien se está tratando de cambiar las condiciones jurídicas, técnicas y administrativas del entorno de las prácticas del DTR, las personas que hacen la gestión en los territorios continúan ejerciendo prácticas no sólo inadecuadas sino también, en algunos casos, corruptas. Se les vuelve difícil, por ejemplo, subir sus PACs al portal del INCOP, o remitir a tiempo los informes financieros al correspondiente ministerio, o dejar de lado las prácticas clientelares y asistencialistas. En mucho



de nuestros territorios se constata una conducción ni siquiera artesanal de la gestión local y lo que es peor, un desempeño sujeto a presiones políticas. En estos días que comienza ya a pensarse en las próximas elecciones, muchos líderes locales están preparando y empiezan a gestionar agendas personales, cuyos objetivos apuntan a las reelecciones.

En cuanto al desempeño de la rectoría en la planificación por parte de la SENPLADES se percibe cierta insuficiencia en los procesos de acompañamiento a los actores institucionales locales. Se está desarrollando esfuerzos en este sentido pero hay componentes de la gestión del desarrollo que son manejados por la Secretaría con una dosis alta de inflexibilidades; por ejemplo, cuando en las zonales se exige la presentación de proyectos según su formato, la rigurosidad en el análisis de sus contenidos no discrimina el tipo de proyectos: en proyectos de carácter eminentemente social se exige evaluaciones financieras (TIR, VAN) que no tienen sentido.

Sería interesante que SENPLADES, por ejemplo, establezca tres tipologías de proyectos: aquellos de carácter eminentemente social para los cuales un buen marco lógico, con un claro presupuesto y la asignación de responsabilidades sería suficiente; aquellos en los que hay inversiones en activos productivos, como el riego parcelario, en los que además del buen marco lógico se puede establecer algún análisis del tipo Beneficio/Costo, y finalmente, aquellos en los que se prevé inversiones de riesgo y que, por lo tanto, sí requieren de una evaluación ex ante o estudio de factibilidad completo.

Como la indicada, existen otras exigencias que consideramos deben darse pero progresivamente; otro ejemplo es el manejo de los indicadores para la evaluación de los avances de un plan. Quizá estamos pretendiendo que todos los GADs implementen sistemas completos de gestión de la información para el desarrollo. Desde esta perspectiva pensemos que el Plan Nacional del Buen Vivir, para las metas de sus doce objetivos establece 137 indicadores, siendo un plan nacional. En alguno de los objetivos del PNBV sólo se consideran dos metas. Si en el nivel nacional ocurre este manejo de los indicadores, no creemos que en el corto plazo los territorios rurales vayan a contar con sistemas completos y complejos. Estas apreciaciones no significan que vamos a dejar de lado las buenas intenciones de instrumentar procesos de gerencia social de los territorios y de incorporar avances tecnológicos; lo que tratamos de sugerir es que estas intenciones sean instrumentadas de manera progresiva y acompañando la necesaria construcción de capacidades locales.

Avanzar en la construcción de capacidades locales tampoco es tarea fácil. Con frecuencia encontramos, por ejemplo, municipios en los que sus funcionarios son de carrera y que comenzaron su prestación de servicios hace más de veinte o treinta años cuando, probablemente, no se pensaba en exigencias como las de esta nueva época. Se trata de un personal que difícilmente va a cambiar. Esto no sólo se da en los municipios sino también en las direcciones provinciales de los ministerios sectoriales.

La tarea de SENPLADES y sus entidades adscritas, como el IAEN, debe intensificarse territorializando todo lo que se ha avanzado y construido en los niveles centrales. A manera de ejemplo, existe la guía para la construcción de políticas públicas que debería bajarse a los

territorios a través de procesos de capacitación con diferentes enfoques, dependiendo de los actores a los que se dirija estos esfuerzos: con los líderes de los GADs no vamos a desarrollar destrezas para la construcción de políticas públicas, pero sí un buen conocimiento de lo que es una política, para qué se diseña, cómo se diseña, como se implementa y cómo se evalúa, para esto no necesitamos cursos o módulos de 32 horas; en cambio, para los técnicos locales, inclusive de universidades locales donde las hay, si debería ofrecerse y garantizarse el desarrollo de destrezas para implementar cada una de las etapas del ciclo de una política pública, posiblemente se requiera de más de un módulo de 32 horas. Sólo así se podrá aportar a la comprensión de las políticas nacionales y a la construcción de locales.

En la gestión del DTR existen otros obstáculos que es preciso ir resolviéndolos, uno de ellos es el de “la cuenta única”. Parecería que se presenta, inclusive, cierta ambigüedad normativa: la Ley del Sistema Nacional de Compras Públicas establece con claridad que cuando las compras correspondan a proyectos o programas que se ejecutan con recursos de la cooperación internacional, los procesos se implementarán según lo establecido en los respectivos convenios y que sólo cuando en esos convenios exista algo no resuelto, entonces se aplicará la legislación nacional; sin embargo, lo que está ocurriendo es que en cuanto se suscribe este tipo de convenios de cooperación financiera se está exigiendo el depósito de los recursos a la cuenta única y cuando esto ocurre, éstos pasan a ser fondos públicos y, entonces, según la ley, sujetos a las regulaciones del Sistema Nacional de Compras Públicas. El problema no se centra en el querer o no operar según la regulación nacional sino en el hecho de que los países donantes también tienen sus propias reglas y exigen su cumplimiento. Este inconveniente está generando, por parte de los donantes, la búsqueda de alternativas para evitar la asignación y entrega de recursos económicos. En algún caso se nos hacía conocer que se está optando por realizar el apoyo mediante la entrega no de dinero sino de especies, lo cual en ciertos casos resulta oneroso, pues el donante debe realizar los concursos para las provisiones, inclusive por sus reglas, con empresas extranjeras y a mayores costos.

En fin, la gran conclusión a la que podemos llegar es que el Desarrollo Territorial Rural en el Ecuador cuenta con un marco normativo adecuado, con estructuras institucionales reconfiguradas pero que, ahora es preciso trabajar en cambiar ya no las cosas sino las personas, para que verdaderamente cambien las cosas. Los obstáculos son salvables porque su corrección solo depende de la voluntad política de las entidades rectoras de los procesos articulados al DTR. Aquello que tenga que ver con la gestión de la Cooperación Internacional puede ser resuelto desde las mesas de trabajo que organiza la SETECI. Las opciones de respuesta a la presencia de obstáculos pueden ser variadas, inclusive, en lo que tiene que ver con el manejo de los recursos financieros no reembolsables.

El camino está trazado sólo que hay tramos que requieren un desbroce.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

BOISIER, S. 2000/a. *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. Estudios Sociales 103, C.P.U. Santiago de Chile.

SHEJTMAN Y BERDEGUÉ. *Desarrollo Territorial Rural*. Borrador de trabajo 15feb2003

Texto de la Constitución de la República aprobada el 2008.

Registros oficiales con los textos de los códigos y leyes estudiadas.

Páginas Web de SENPLADES, INCOP, SETECI

Entrevistas a personas vinculadas con procesos de Desarrollo Territorial Rural y con la Cooperación Internacional para el desarrollo