

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

IMPLEMENTADOS EN GOBIERNOS AUTÓNOMOS
DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES



Índice

Introducción.....	1
Antecedentes.....	3
1. Objetivo y alcance del análisis municipal	6
1.1. Objetivo del informe	6
1.2. Delimitación del análisis	6
1.2.1. Tipo de análisis, fuente de información y temporalidad.....	6
1.2.2. Población objetivo.....	7
2. Metodología	8
2.1. Matriz de síntesis de variables	10
3. Diagnóstico del estado de implementación de mecanismos de participación ciudadana y control social a nivel municipal	14
3.1. Conformación del Sistema de Participación Ciudadana.....	15
3.2. Funciones del Sistema de Participación Ciudadana	23
3.2.1. Deliberar sobre prioridades y definir objetivos de desarrollo	23
3.2.2. Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial; así como en la definición de propuestas de inversión pública	32
3.2.3. Participar en la definición de políticas públicas.....	33
3.2.4. Elaborar presupuestos participativos.....	41
3.2.5. Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa	42
3.2.6. Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones del desarrollo territorial.....	49
3.2.7. Generar las condiciones y mecanismos de coordinación que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial y formulación del PDOT.....	50
3.2.8. Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y control social	60
4. Estratificación de GAD Municipales en función del índice de implementación de mecanismos de participación ciudadana y control social	78
4.1. Cálculo del índice.....	78
4.2. Promedio ponderado y definición del índice municipal.....	79
4.3. Estratificación de GAD de acuerdo con índices municipales.....	80
4.4. Intervalos de clase e histogramas por estrato.....	80

4.5.	Clasificación de GAD Municipales en función del índice	86
5.	Propuesta de estrategia de asistencia técnica territorial para mejorar la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados del nivel municipal	91
5.1.	Escenario de asistencia técnica territorial en GAD Municipales con bajo nivel de implementación.....	93
5.2.	Escenario de asistencia técnica territorial en GAD Municipales con mediano nivel de implementación.....	95
5.3.	Escenario de asistencia técnica territorial en GAD Municipales con alto nivel de implementación.....	97
5.4.	Definición de una acción de articulación territorial entre GAD Municipales.....	99
6.	Conclusiones y recomendaciones.....	103
	Referencias bibliográficas	105

Índice de tablas

Tabla 1 Estratos a nivel municipal	7
Tabla 2 Componentes, subcomponentes y variables del Componente de Gobernanza.....	9
Tabla 3 Matriz de síntesis de variables.....	13
Tabla 4 GAD que han implementado Mecanismos de Participación Ciudadana en la formulación de PDOT	33
Tabla 5 Matriz de criterios de cálculo del índice.....	78
Tabla 6 Matriz de cálculo del índice municipal.....	80
Tabla 7 Estrato1: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal.....	81
Tabla 8 Estrato 2: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal.....	82
Tabla 9 Estrato3: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal.....	83
Tabla 10 Estrato 4: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal.....	83
Tabla 11 Estrato 5: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal.....	84
Tabla 12 Estrato 6: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal.....	85
Tabla 13 Estrato 1: Matriz de clasificación de GAD Municipales	86
Tabla 14 Estrato 2: Matriz de clasificación de GAD Municipales	87
Tabla 15 Estrato 3: Matriz de clasificación de GAD Municipales	88
Tabla 16 Estrato 4: Matriz de clasificación de GAD Municipales	89
Tabla 17 Estrato 5: Matriz de clasificación de GAD Municipales	90
Tabla 18 Estrato 6: Matriz de clasificación de GAD Municipales	90

Índice de gráficos

Gráfico 1 GAD Municipales que han conformado Sistemas de Participación Ciudadana.....	15
Gráfico 2 GAD Municipales que han conformado Sistemas de Participación Ciudadana en cada estrato .	16
Gráfico 3 Estrato 1: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal	17
Gráfico 4 Estrato 2: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal	18
Gráfico 5 Estrato 3: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal	19
Gráfico 6 Estrato 4: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal	20
Gráfico 7 Estrato 5: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal	21
Gráfico 8 Estrato 6: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal	22
Gráfico 9 Frecuencia de reuniones de los Sistemas de Participación Ciudadana Municipal	23
Gráfico 10 Estrato 1: Mapeo de actores y ámbitos de acción municipal	25
Gráfico 11 Estrato 2: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal.....	26
Gráfico 12 Estrato 3: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal.....	27
Gráfico 13 Estrato 4: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal.....	28
Gráfico 14 Estrato 5: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal.....	29
Gráfico 15 Estrato 6: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal.....	30
Gráfico 16 GAD Municipales que cuentan con mapeo de actores relacionados a sus ámbitos de gestión	31
Gráfico 17 GAD Municipales dentro de cada estrato que cuentan con mapeo de actores	31
Gráfico 18 Frecuencia de actualización del mapeo de actores municipal	32
Gráfico 19 GAD que han implementado Mecanismos de Participación Ciudadana en la formulación de PDOT	33
Gráfico 20 Estrato 1: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía	34
Gráfico 21 Estrato 2: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía	35
Gráfico 22 Estrato 3: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía	36
Gráfico 23 Estrato 4: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía	37
Gráfico 24 Estrato 5: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía	38
Gráfico 25 Estrato 5: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía	39

Gráfico 26 Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía (SPC) al Concejo Municipal	40
Gráfico 27 GAD Municipales según estrato y proyectos de ordenanza presentados al Concejo Municipal por parte de la ciudadanía (SPCM)	40
Gráfico 28 GAD Municipales que han implementado presupuestos participativos	41
Gráfico 29 GAD Municipales dentro de cada estrato que han implementado presupuestos participativos	42
Gráfico 30 Estrato 1: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales.....	43
Gráfico 31 Estrato 2: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales.....	44
Gráfico 32 Estrato 3: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales.....	45
Gráfico 33 Estrato 3: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales.....	46
Gráfico 34 Estrato 5: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales.....	47
Gráfico 35 Estrato 6: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales.....	48
Gráfico 36 GAD que han coordinado procesos de formación ciudadana con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	49
Gráfico 37 GAD cuyos SPCM han designado representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal	50
Gráfico 38 GAD cuyos SPCM han designado representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal por estratos	50
Gráfico 39 Estrato 1: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT	53
Gráfico 40 Estrato 2: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT	54
Gráfico 41 Estrato 3: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT	55
Gráfico 42 Estrato 4: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT	56
Gráfico 43 Estrato 5: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT	57

Gráfico 44 Estrato 5: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT	58
Gráfico 45 GAD que han coordinado con institucionales del Gobierno Central para formulación PDOT ...	58
Gráfico 46 GAD que han realizado concertación y diálogo con otros niveles de gobierno para la formulación de PDOT	60
Gráfico 47 Mecanismos de participación ciudadana activados en GAD Municipales	62
Gráfico 48 Mecanismos de Control Social implementados por los GAD Municipales	63
Gráfico 49 Estrato 1: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal	64
Gráfico 50 Estrato 2: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal	65
Gráfico 51 Estrato 3: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal	66
Gráfico 52 Estrato 4: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal	67
Gráfico 53 Estrato 5: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal	68
Gráfico 54 Estrato 6: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal	69
Gráfico 55 GAD Municipales que han difundido información de transparencia en la gestión pública	70
Gráfico 56 Medios usados por los GAD Municipales para la Rendición Pública de Cuentas	71
Gráfico 57 Estrato 1: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública	72
Gráfico 58 Estrato 2: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública	73
Gráfico 59 Estrato 3: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública	74
Gráfico 60 Estrato 4: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública	75
Gráfico 61 Estrato 5: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública	76
Gráfico 62 Estrato 6: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública	77
Gráfico 63 Estrato 1: Histograma de frecuencias del índice municipal	81
Gráfico 64 Estrato 2: Histograma de frecuencias del índice municipal	82
Gráfico 65 Estrato 3: Histograma de frecuencias del índice municipal	83
Gráfico 66 Estrato 4: Histograma de frecuencias del índice municipal	84
Gráfico 67 Estrato 5: Histograma de frecuencias del índice municipal	85
Gráfico 68 Estrato 6: Histograma de frecuencias del índice municipal	85

Gráfico 69 Escenario 1: Asistencia técnica territorial en GAD Municipales con bajo nivel de implementación de MPCCS94

Gráfico 70 Escenario 2: Asistencia técnica territorial en GAD Municipales con mediano nivel de implementación de MPCCS96

Gráfico 71 Escenario 3: Asistencia técnica territorial en GAD Municipales con alto nivel de implementación de MPCCS98

Gráfico 72 Articulación territorial entre GAD Municipales con alto y bajo nivel de implementación de MPCCS 102

Introducción

El marco constitucional y legal vigente en el Ecuador define un nuevo modelo de Estado descentralizado, que impulsa un desarrollo territorial de la mano de la participación de la ciudadanía. Para lograr este objetivo es necesario que los niveles de gobierno asuman el desafío de reestructurar sus procesos organizativos y se adapten a los nuevos retos planteados, a fin de que cumplan las exigencias previstas en la ley y los requerimientos de una sociedad que demanda espacios de participación cada vez más democráticos y de calidad.

En este contexto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) establece que el Consejo Nacional de Competencias (CNC), tiene entre sus funciones “promover y vigilar el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana y control social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)”, y bajo este marco legal, se presenta el "Informe de Mecanismos de Participación Ciudadana y Control social (MPCCS) implementados en GAD Municipales", que constituye un documento de línea base.

El marco normativo que promueve el derecho a la participación de la ciudadanía, bajo el cual se ha desarrollado el presente informe, comprende el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad), Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y, los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador (CRE). Por su parte, la CRE estipula la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Art. 61) y enfatiza que la ciudadanía participará en el proceso de toma de decisiones para la construcción permanente del poder ciudadano (Art. 95, Registro Oficial Suplemento No.449, 2008).

El presente informe sistematiza los registros de información obtenidos de las encuestas referentes a la capacidad institucional de 197 GAD Municipales aplicadas en el año 2017 por el CNC. El propósito del presente informe es sintetizar el estado de implementación de los MPCCS en el nivel municipal, y a partir de ello, formular una estrategia orientada a fortalecer la ejecución de estos mecanismos en los GAD Municipales.

Bajo estos preceptos, el documento, se encuentra estructurado en los siguientes capítulos:

- En el primer capítulo se realiza la delimitación del objeto de estudio.

- En el segundo capítulo se desarrolla la metodología para el análisis y presentación de datos, puntualizando la fuente de información primaria.
- En el tercer capítulo se presentan los resultados del diagnóstico del estado de implementación de MPCCS en GAD Municipales.
- En el cuarto capítulo se desarrolla una aproximación estadística de la estratificación de GAD Municipales, con miras a determinar cuantitativamente el estado de implementación de MPCCS.
- En el capítulo cinco se genera una estrategia de asistencia técnica territorial para mejorar la participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

El alcance del presente documento es contribuir al análisis y retroalimentación de los procesos de participación ciudadana en los GAD Municipales e instituciones vinculadas en temas de participación ciudadana y control social.

Antecedentes

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 marca un hito histórico sentando las bases para una democracia participativa, a partir de lo cual, la participación ciudadana y el control social son los ejes fundamentales de la reforma del Estado. El texto constitucional incorpora los principios y derechos sobre la participación, y en relación con ello, el Título IV “Participación y organización del poder” reconoce el rol de los ciudadanos en la toma de decisiones, en la planificación y en la gestión de los asuntos públicos. En el texto señalado, se establecen los siguientes puntos: definición de MPCCS en el ciclo de la política pública, en las diferentes funciones del Estado y niveles de gobierno; y el reconocimiento de las expresiones de la soberanía popular y la organización colectiva. Con la finalidad de operativizar estos procesos, con rango constitucional, como función del Estado a la de Transparencia y Control Social¹. Una de las instituciones que conforman esta función es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que tiene la atribución constitucional de promover la participación ciudadana y el control social. Adicionalmente, el Título V de la CRE señala que el Estado impulsará mediante la descentralización el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, con la finalidad de superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, generar cohesión territorial y promover el proceso de democratización.

Por otra parte, el Cootad establece que a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en el territorio. El componente de participación y control social promueve la organización ciudadana y vigilancia; enfoca la participación ciudadana en la gestión de los GAD; y, regula el funcionamiento de los consejos de planificación participativa conectados a todo el ciclo de las políticas públicas. Este cuerpo legal contempla la creación del sistema de participación ciudadana en cada nivel de gobierno, que entre sus principales funciones consta: la deliberación de las prioridades del desarrollo, la participación en la planificación y en las propuestas de inversión pública, la elaboración de presupuestos participativos con amplia intervención de la ciudadanía, la definición de políticas públicas, cumplimiento de los procesos de rendición pública de cuentas y el control social; y el incentivo de la participación y formación ciudadana.

¹ La Función de Transparencia y Control Social, está conformada por la Contraloría General del Estado, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Bancos, Defensoría del Pueblo y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Con la finalidad de operativizar el proceso de descentralización, se establece el Sistema Nacional de Competencias (SNC), entendido como el conjunto de instituciones, planes, programas y proyectos relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. El organismo técnico de este sistema es el Consejo Nacional de Competencias (CNC) que, de acuerdo con lo que establece el artículo 119 literal i) del Cootad, será el responsable de promover y vigilar que se cumplan los MPCCS en la gestión de los GAD. En este marco, el CNC desarrolló una metodología para evaluar el estado de la capacidad institucional de los GAD Provinciales del país en el período comprendido de noviembre a diciembre 2017; siendo la participación ciudadana un componente a ser evaluado. En este proceso se obtuvo información primaria, misma que sirvió de insumo para el desarrollo del informe de MPCCS implementados en GAD provinciales, con datos correspondientes al año 2016, del cual se derivan los siguientes resultados (Consejo Nacional de Competencias, 2018b):

- El 92% de los GAD han implementado Sistemas de Participación Ciudadana (SPC)
- Solo el 12% de los SPC de los GAD generaron política pública
- El 96% de los SPC generaron espacios para la formulación de los presupuestos participativos
- El 14% de los SPC no designaron a los representantes ciudadanos al Consejo de Planificación
- En el 83% de los GAD se activaron las asambleas locales
- En el 50% de los GAD se activó el mecanismo de la silla vacía
- En el 62% de los GAD se activaron las audiencias
- El 33% de los GAD se activó la consulta ambiental
- En el 46% de los GAD se activó las veedurías ciudadanas
- 1 GAD cuenta con un observatorio ciudadano
- 1 GAD no realizó la Rendición Pública de Cuentas (RPC)

Por otra parte, el CNC envió al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el informe del estado de situación de los MPCCS en los GAD Provinciales, de acuerdo con lo que establece el artículo 31 literal a) del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Consejo Nacional de Competencias, publicado en el Registro Oficial Edición Especial Nro.61, de fecha 18 de octubre de 2013.

En este contexto, en el año 2019, mediante una alianza estratégica con la Fundación ESQUEL, se realizó un evento orientado a sensibilizar a los servidores públicos en los GAD Provinciales. Este espacio contribuyó a la sensibilización de los servidores públicos de los GAD provinciales en temas claves, de tal manera que sean ellos quienes se conviertan en facilitadores para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de participación consagrados en la CRE vigente; y en forma individual y colectiva, la ciudadanía

pueda participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y de la Sociedad². Es importante considerar que la normativa existente al respecto es garantista de derechos, de tal forma que está orientada a generar procesos ciudadanos participativos, lo cual facilita la aplicabilidad efectiva de las normas, a través de iniciativas orientadas a la participación ciudadana, rendición de cuentas y el control social. Para ello, es preciso la formación previa de capacidades dentro las instituciones que les permita estar preparados para llevar adelante el nuevo rol que se presenta de una manera adecuada, asertiva y efectiva, logrando cumplir con los objetivos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

En este contexto, el evento cumplió con la tarea de marcar una hoja de ruta para los servidores públicos de los GAD provinciales, encaminada a encontrar un apuntalamiento técnico y efectivo en el proceso de sensibilización que el CNC se planteó durante el año 2018. En esta perspectiva y con la finalidad de dar continuidad al proceso de participación ciudadana en el nivel provincial, el CNC en acción conjunta con IDE Business School-Universidad de Los Hemisferios y Counterpart International invitó a las autoridades de los 23 GAD Provinciales y sus técnicos en las áreas de Planificación y Participación Ciudadana, a la Conferencia "Gestión Pública y Gobierno Abierto".

Con el objetivo de mantener un proceso continuo de promoción y vigilancia de la participación ciudadana en los GAD, el CNC ha realizado un ejercicio similar con los GAD Municipales, con la finalidad de conocer el estado de situación de los MPCCS y contribuir con información clara y precisa para la toma de decisiones en un tema fundamental para la gobernanza y gobernabilidad. A continuación, presentamos el "análisis estadístico y la propuesta de estrategia de asistencia técnica territorial en los GAD Municipales", como un instrumento que permite al CNC incentivar la participación ciudadana en este nivel de gobierno.

² Constitución de la República del Ecuador, artículo 95

1. Objetivo y alcance del análisis municipal

1.1. Objetivo del informe

Identificar los MPCCS que se han implementado en los gobiernos autónomos descentralizados municipales a través de un análisis descriptivo y explicativo de la línea base de evaluación de la capacidad institucional del nivel municipal.

1.2. Delimitación del análisis

1.2.1. Tipo de análisis, fuente de información y temporalidad

El presente informe se fundamenta en un análisis de carácter cuantitativo-descriptivo, desarrollado en función de la información de la línea base para la evaluación de la capacidad institucional de los GAD Municipales. La capacidad institucional determina el desempeño de cada GAD municipal en los componentes de: planificación, rectoría y evaluación territorial; gestión financiera; gestión administrativa; regulación y control; y gobernanza. En el presente informe se ha considerado únicamente el componente de gobernanza, que abarca variables con información cuantitativa y cualitativa, recabadas mediante el uso de la técnica de encuesta, obteniendo registros para el año 2017. Tal instrumento de investigación fue aplicado en territorio por el personal técnico del Consejo Nacional de Competencias, través de un conjunto de preguntas diseñadas y dirigidas a un área específica de la institución municipal, según los cinco componentes de evaluación de la Capacidad Institucional (CNC, 2019).

La encuesta del componente de Gobernanza comprende un total de 23 ítems, caracterizados por preguntas cerradas (con fines numéricos) y abiertas (con fines cualitativos), que se enmarcan en la implementación de MPCCS en el nivel municipal. Por tanto, únicamente la información del componente de gobernanza delinea la presentación de resultados del presente informe.

1.2.2. Población objetivo

De los 221 municipios a nivel nacional, 214 registraron la información; sin embargo, para el análisis se han considerado 197 GAD Municipales que cumplieron los siguientes criterios: haber ingresado los datos solicitados en los 5 componentes y que estos se encuentren completos al 100%³.

Adicionalmente, considerando el número de GAD Municipales a ser analizados, se los ha clasificado acorde a la estratificación poblacional que utiliza el Banco de Desarrollo del Ecuador (BdD); es decir, 6 estratos de acuerdo con el número de habitantes por cantón considerando como año base el 2011. En la Tabla 1 se observa que cada estrato se halla conformado por un número diferente de GAD.

Tabla 1
Estratos a nivel municipal

Estrato	Límites poblacionales (hab.)	Número de GAD
Estrato 1	1 - 9,999	39
Estrato 2	10,000 - 19,999	43
Estrato 3	20,000 - 49,999	60
Estrato 4	50,000 - 99,999	33
Estrato 5	100,000 - 1'000,000	20
Estrato 6	> 1'000,000	2

Fuente: Base de Datos del Sistema de Información Municipal 2000-2015- BDE, 2015

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Por otra parte, la metodología de evaluación inicial de la capacidad institucional municipal exigió una homologación numérica para hallar una medida comparable de análisis global de los 5 componentes en el Informe de evaluación de la Capacidad Institucional Municipal (CNC, 2019). Por tal motivo son 197 GAD Municipales aquellos que cumplieron los criterios

³ Se considera dentro del análisis al GAD municipal de Quilanga a pesar de que la información en el eje de Gobernanza esté completa en un 30%. Entre los GAD que no se toman en cuenta son Guachapala y Guamote que han registrado un 43% información solamente en el eje de Planificación y en los restantes 4 ejes 0%; o el caso del GAD municipal de Logroño que a pesar de tener 100% de información en 4 ejes registra 0% de información en el eje de Gobernanza.

necesarios para el cálculo de la capacidad institucional. Es decir, únicamente los datos recopilados por dicha población objetivo posibilitaron establecer medidas de comparación a través de la extracción de valores porcentuales de todos los parámetros evaluados dentro de la capacidad institucional, lo que, a su vez, permitió identificar las fortalezas y debilidades de cada uno de los 6 estratos en los que se ha dividido la población objetivo. En tal razón, para guardar congruencia con la fuente de información que es la evaluación de la Capacidad Institucional Municipal, el presente informe ha tomado la población objetivo que corresponde a 197 GAD Municipales del componente de Gobernanza.

2. Metodología

El análisis de la implementación de los MPCCS a nivel municipal consta de dos etapas principales, la primera se enfoca en realizar un diagnóstico del estado de los 197 GAD Municipales que corresponden a la población objetivo del presente informe. El diagnóstico se ha efectuado mediante una exploración, depuración y sistematización de los registros provenientes de las encuestas del componente de Gobernanza efectuadas por la Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD. Tales registros constituyen la fuente de información primaria, cuyos datos han migrado a una base de datos geográfica con el objetivo de identificar gráficamente, mediante mapas coropléticos con un entramado de colores, aquellos GAD Municipales que han implementado los MPCCS y aquellos que no lo han hecho. Los recursos coropléticos hacen alusión a un mapeo que incluyen variables clasificadas por un patrón de colores respecto a las características propias de las unidades territoriales analizadas.

Por su parte, el componente de gobernanza contiene subcomponentes con sus correspondientes variables de manera diferenciada de acuerdo con sus facultades, funciones y competencias de los GAD. Los ítems descritos en la Tabla 2 son parte de los registros del componente de Gobernanza y se utilizaron para la construcción de la matriz de síntesis de variables útiles en la realización del presente diagnóstico.

Tabla 2
Componentes, subcomponentes y variables del Componente de Gobernanza

Componentes	Subcomponentes	Variables
Gobernanza	Participación ciudadana	Mapeo de actores relacionados con la gestión institucional
		Mecanismos de participación ciudadana implementados
		Presupuesto participativo implementado
		Sistema de participación ciudadana conformado
		Representantes de la ciudadanía al Consejo de Planificación
		Mecanismos de participación ciudadana aplicados
		Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía
		Procesos de formación ciudadana implementados
	Articulación	Coordinación con la Función Ejecutiva
		Concertación, negociación y diálogo entre los niveles de gobierno para lograr coherencia y complementariedad en las intervenciones
	Sistemas de Información y transparencia	Proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía
		Sistemas tecnológicos de información implementados para uso de la ciudadanía

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017) - Componente Gobernanza, 2019a

Reelaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

La segunda etapa del presente informe consiste en estratificar en tres clases diferenciadas a los GAD Municipales, de acuerdo con su índice de implementación de MPCCS. El establecimiento de clases para la estratificación de GAD Municipales se logró mediante la construcción de un índice con datos cuantitativos contenidos en la matriz de síntesis de variables. El objetivo de esta segunda etapa ha sido identificar con base en una evaluación numérica, el porcentaje de implementación de los mecanismos que han realizado los GAD Municipales en cada uno de los 6 estratos, estableciendo así tres clases de acuerdo con las características poblaciones: bajo, mediano y alto nivel de implementación de MPCCS.

La tercera etapa consistió en establecer tres escenarios de asistencia técnica territorial que agrupan a los GAD Municipales de los seis estratos en función del índice calculado y de las tres clases previamente identificadas. La tercera etapa culmina con una estrategia de articulación territorial entre GAD Municipales con bajo y alto nivel de implementación, en vista del soporte y retroalimentación que los GAD con un alto índice de implementación potencialmente podrían brindar a los GAD con bajo nivel de implementación. Este último escenario de articulación entre GAD ha permitido desarrollar la estrategia de asistencia técnica territorial para mejorar la participación ciudadana y control social en el nivel municipal. Esto se ha logrado a través del uso de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y sus herramientas de geoprocésamiento para la definición de zonas de asistencia técnica territorial por proximidad geográfica.

2.1. Matriz de síntesis de variables

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana determina aquellas instancias, procedimientos y MPCCS que rigen en los diferentes gobiernos autónomos descentralizados (Registro Oficial Suplemento 175, 2010). En línea con el marco normativo, el presente informe ha utilizado los registros de información base del Componente de Gobernanza para estructurar una matriz de variables que contribuyan a esquematizar la implementación de aquellos instrumentos que efectivizan los sistemas de participación ciudadana a nivel municipal. Es decir, tales variables se derivan de un cuestionario aplicado en territorio, cuya finalidad es identificar instancias de participación ciudadana y control social; rendición de cuentas y transparencia de acceso a la información que han sido aplicadas por los distintos gobiernos autónomos descentralizados municipales.

En el ejercicio metodológico del presente informe se han estructurado una serie de variables alineadas a las funciones por las cuales se conforman los sistemas de participación ciudadana municipal. De tal manera, la descripción de las variables a continuación significa un ejercicio con enfoque normativo para la determinación de una matriz de organización de las variables, de acuerdo con dos características principales: la conformación del Sistema de Participación Ciudadana y las funciones desempeñadas por dicho sistema.

Conformación del Sistema de Participación Ciudadana y sus funciones: “Los GAD conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno (...)”, conforme lo señala el artículo 304 del Cootad. Esto faculta al GAD para realizar una convocatoria a asamblea con el objetivo de conformar el Sistema de Participación Ciudadana Municipal. A su vez, el Cootad determina que los integrantes del Sistema de Participación Ciudadana (Art. 304) estarán conformados por representantes del régimen dependiente, autoridades electas; así como representantes ciudadanos y de las formas de organización de la sociedad reconocidas por mandato constitucional. Los instrumentos que efectivizan el Sistema de Participación Ciudadana Municipal se conforman de instancias, procedimientos, espacios y mecanismos que garantizan el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia y libre acceso a la información pública. Consecuentemente, el ejercicio del derecho de participación ciudadana se cristaliza en la incidencia ciudadana y de organizaciones sociales en las decisiones políticas, y en el diseño de programas y proyectos para la gestión de lo público. Complementario a ello, a

partir de las funciones que cumple el Sistema de Participación Ciudadana se derivan MPCCS, así como procedimientos de participación ciudadana que alimentan la matriz de síntesis de variables del presente documento.

A continuación, se detallan las variables recabadas a partir de los registros de encuestas:

- Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal:
 1. Conformación del sistema de participación ciudadana
 2. Miembros que integran el sistema de participación ciudadana
 3. Frecuencia de reuniones del sistema de participación ciudadana
- Funciones desempeñadas por el Sistema de Participación Ciudadana:
 1. Deliberar sobre de prioridades y objetivos de desarrollo
 - Mapeo de actores y ámbitos de acción municipal: para la definición de líneas de acción y metas en la circunscripción territorial del cantón respectivo, se ha recopilado el mapeo de actores realizado por el GAD Municipal según el ámbito de sus competencias.
 2. Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial
 - Mecanismos de participación ciudadana implementados para la formulación de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT): asambleas y mesas ciudadanas
 3. Participar en la definición de políticas públicas
 - Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía al Concejo Municipal
 4. Elaborar presupuestos participativos
 - Presupuestos participativos liderados por el GAD Municipal
 5. Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa
 - Procesos de formación ciudadana aplicados por el GAD Municipal
 6. Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones del desarrollo territorial

- Designación de los representantes de la ciudadanía al Consejo de Planificación Municipal por parte del Sistema de Participación Ciudadana
7. Generar las condiciones y mecanismos de coordinación que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial y formulación del PDOT
- Coordinación del GAD Municipal con la Función Ejecutiva e instituciones del gobierno central
 - Articulación entre niveles de gobierno para lograr coherencia, complementariedad en las intervenciones
8. Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y control social
- Mecanismos de participación ciudadana: silla vacía, audiencias públicas, consejos consultivos, asambleas
 - Mecanismos de control social: rendición de cuentas, veedurías para el control de la gestión pública, observatorios y comités de vigilancia de servicios públicos
 - Transparencia y libre acceso de la información pública: sistemas tecnológicos de libre acceso a la información pública

Tabla 3
Matriz de síntesis de variables

EJES	VARIABLES	SUB-VARIABLE: DIMENSIÓN
Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal	Conformación del sistema de participación ciudadana de acuerdo con lo que establece la ley.	GAD Municipales que han conformado el SPC en función de lo señalado en el artículo 304 del COOTAD
	Integración del sistema de participación ciudadana	- Miembros que integran el Sistema de Participación Ciudadana: - autoridades electas, representantes del régimen dependiente, y representantes de la sociedad
Funciones del Sistema de Participación Ciudadana	1. Deliberar sobre de prioridades y objetivos de desarrollo	Mapeo de actores y ámbitos de acción municipal
	2. Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de PDOT	Mecanismos de PC para formulación de PDOT: asambleas y mesas ciudadanas
	3. Participar en la definición de políticas públicas	Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía al Concejo Municipal
	4. Elaborar presupuestos participativos	Presupuestos participativos liderados por GAD Municipales
	5. Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa	Procesos de formación ciudadana impulsados por GAD: escuelas, cursos, talleres, guías y manuales, encuentros, pasantías
	6. Generar condiciones y mecanismos de coordinación que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial y formulación del PDOT	- Coordinación con Función Ejecutiva: instituciones del gobierno central con las que ha coordinado - Articulación entre niveles de gobierno para formulación de PDOT
	7. Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones del desarrollo territorial	Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal por el sistema de participación ciudadana
	8. Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y control social	- Mecanismos de participación ciudadana: silla vacía, audiencias públicas, consejos consultivos, y asambleas - Mecanismos de control social: rendición de cuentas, veedurías para el control de la gestión pública, observatorios y comités de vigilancia de servicios públicos - Sistemas tecnológicos de libre acceso a la información pública: páginas web, blog, aplicaciones web, buzón y cumplimiento art.7 de la LOTAIP

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

3. Diagnóstico del estado de implementación de mecanismos de participación ciudadana y control social a nivel municipal

A la luz del mandato constitucional del 2008 nace la definición de un proceso de planificación participativa del Estado ecuatoriano, así como, el ejercicio del control social en toda la gestión pública, y la rendición de cuentas sobre el ejercicio de la gestión de aquellas entidades públicas, o sobre la administración de aquellas que manejen fondos públicos. Todo ello enmarcado en la interacción y diálogo periódico con la ciudadanía. En el marco del cumplimiento de tales exigencias constitucionales, el Estado, en todas sus funciones y niveles de gobierno, tiene a cargo promover, definir y hacer posible las condiciones para que esa participación se haga efectiva.

En el régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados esto se cumple a través de la conformación de instancias de participación ciudadana local, de acuerdo con lo que determina el artículo 304 del Cootad, la misma que tendrá una estructura y denominación propias. Es así como el Sistema de Participación Ciudadana Local se define como el conjunto articulado de normas, políticas, instancias, mecanismos, que generan las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos de participación, por parte de la ciudadanía en el nivel del régimen de los gobiernos autónomos descentralizados; a fin de contribuir a la consecución del poder ciudadano.

A nivel local, los primeros espacios de interacción con la ciudadanía son los gobiernos autónomos descentralizados, cuya institucionalidad se direcciona a conocer las necesidades, aspiraciones, inquietudes y demandas, así como, construir conjuntamente una visión estratégica desde la ciudadanía.

Con estos insumos, se hace posible construir las prioridades que enmarcarán el desarrollo de los territorios, reflejado en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para materializar este enfoque local de participación ciudadana, justamente la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (artículos 61 y 62) y el Cootad, en sus artículos 41, 54, 84 y 304, determina que en cada nivel de gobierno del Ecuador debe establecerse un sistema de participación ciudadana.

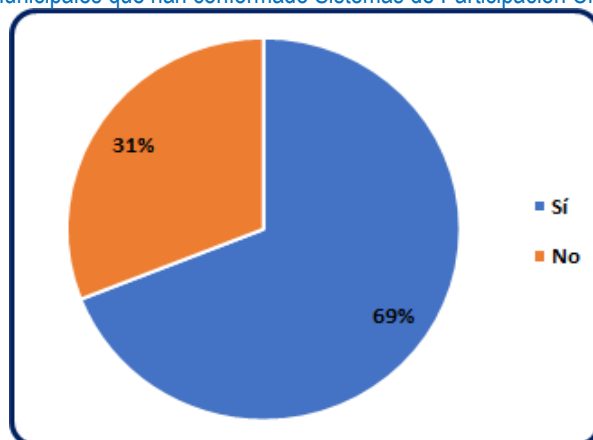
La presentación de los siguientes resultados gira en torno a variables recabadas de los registros de encuentros del componente de Gobernanza, a partir de los cuales, los resultados se han estructurado en función de dos ejes: conformación y funciones del Sistema de Participación Ciudadana.

3.1. Conformación del Sistema de Participación Ciudadana

En cuanto a la integración del sistema de participación este estará conformado por autoridades electas (alcaldes, concejales, prefectos, presidente y vocales de los GAD parroquiales), representantes del régimen dependiente (delegaciones o representantes ministeriales, de proyectos o programas del gobierno central, de los sectores de salud y educación, etc.) y representantes de la sociedad del territorio (elegidos de preferencia en las asambleas locales ciudadanas), de acuerdo con lo establecido en el artículo 304 del Cootad.

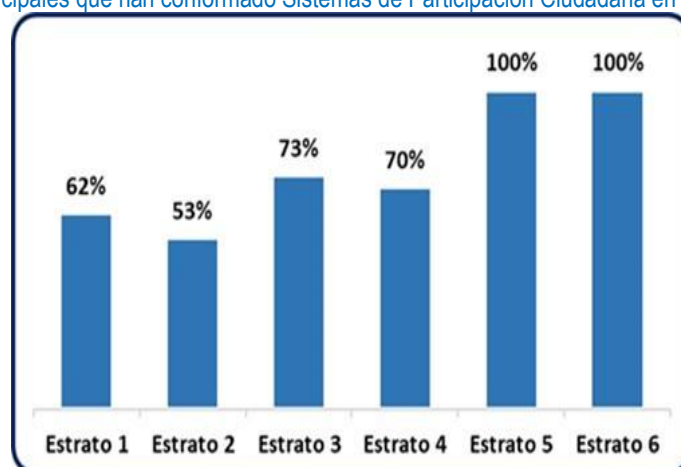
Conforme con los datos de las encuestas, que contienen un universo de 197 cantones a nivel nacional, los sistemas de participación ciudadana se han conformado en ciento treinta y seis cantones que representan el 69%; y sesenta y un cantones (31%) no han cumplido con esta disposición.

Gráfico 1
GAD Municipales que han conformado Sistemas de Participación Ciudadana



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 2
GAD Municipales que han conformado Sistemas de Participación Ciudadana en cada estrato



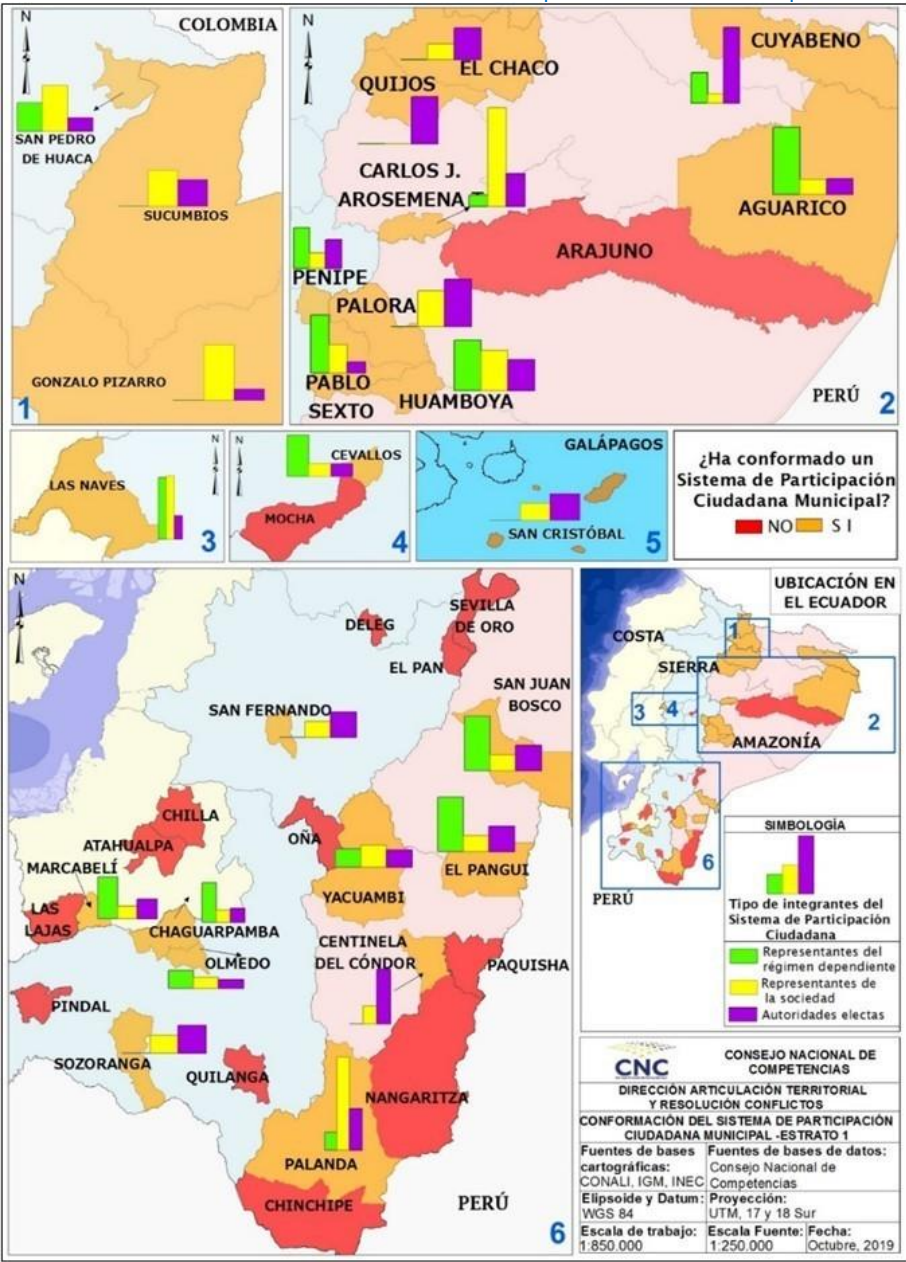
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

A continuación, se presentan una serie de mapas coropléticos cuya finalidad es representar en una trama de colores aquellos GAD Municipales que han conformado su Sistema de Participación Ciudadana (color anaranjado) y aquellos que no han implementado (color rojo). De igual manera, se puntualiza en gráficos de barras el número de integrantes del Sistema de Participación Ciudadana, de lo cual se evidencia como común denominador una mayor cantidad de representantes del régimen dependiente que figuran como miembros. Entre estos representantes se tiene como ejemplo aquellos que pertenecen al Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Juntas Administradoras de Agua Potable, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Banco de Desarrollo del Estado, Cuerpo de Bomberos, Policía Nacional, Banco del Ecuador, Secretaría Técnica Planifica Ecuador (ex SENPLADES), Secretaría de Gestión de Riesgos, y Directores de Áreas Departamentales de los respectivos GAD Municipales.

En el siguiente mapa en color rojo se representan los GAD Municipales de Arajuno, Mocha, Déleg, Sevilla de Oro, Oña, Chilla, Atahualpa, Las Lajas, Pindal, Quilanga, Nangaritza, Paquisha, y Chinchipe que pertenecen al Estrato 1, los mismos que no han cumplido con la Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal. Complementariamente, el mapa muestra en gráficos de barras el número de integrantes del Sistema de Participación Ciudadana Municipal. Por ejemplo; Huamboya señalado en color anaranjado si ha conformado su Sistema de Participación Ciudadana y se integra en su mayoría por representantes del régimen dependiente, en menor cantidad tiene representantes de la sociedad, y finalmente, tiene la menor cantidad de

autoridades electas como miembros del Sistema de Participación Ciudadana Municipal. Con ello, de manera general se evidencia que la mayoría de GAD Municipales de color anaranjado que si han implementado el Sistema de Participación Ciudadana cuentan con una gran cantidad de autoridades nuevas electas como integrantes del sistema.

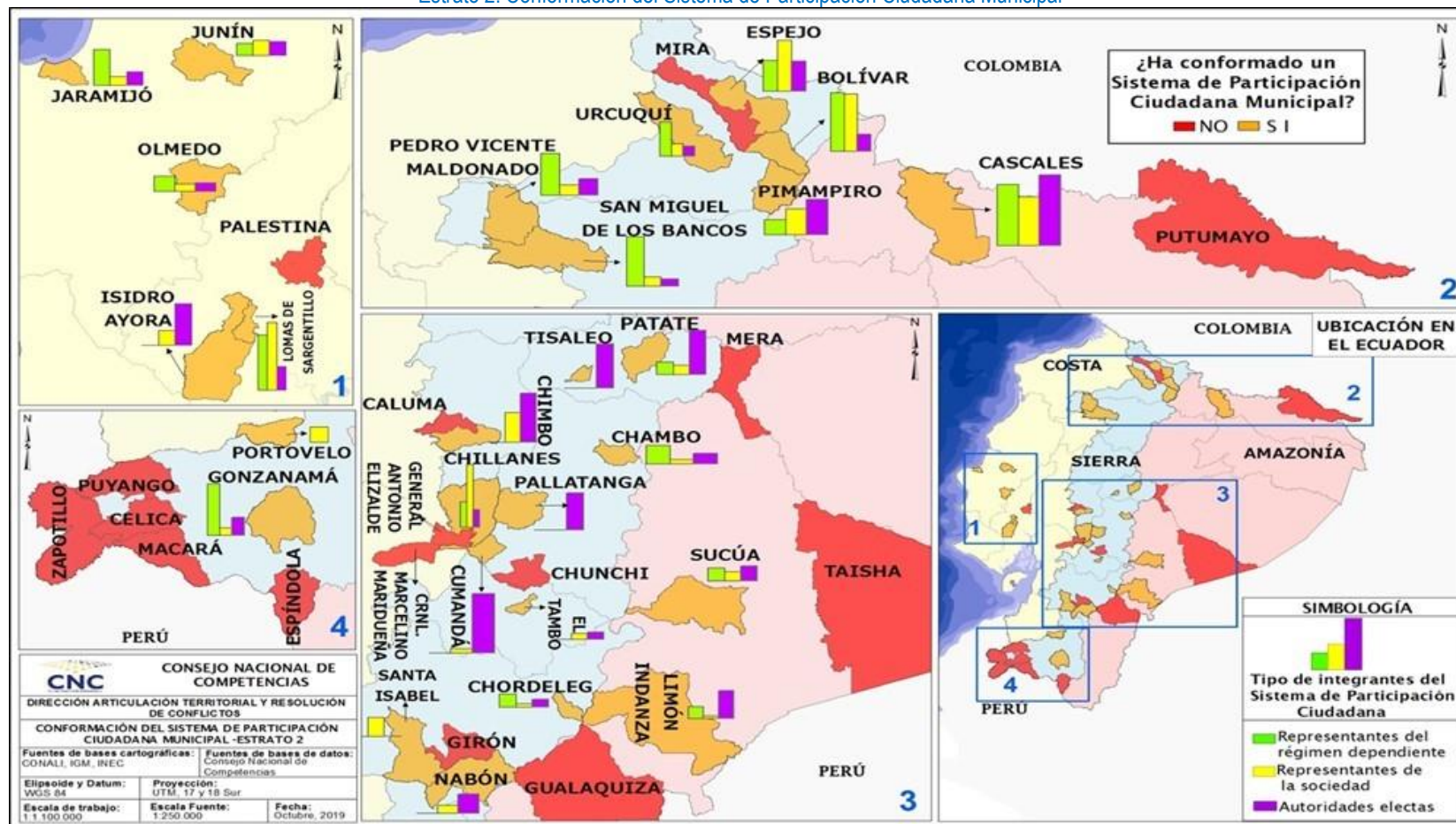
Gráfico 3
Estrato 1: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017) - Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 4
Estrato 2: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

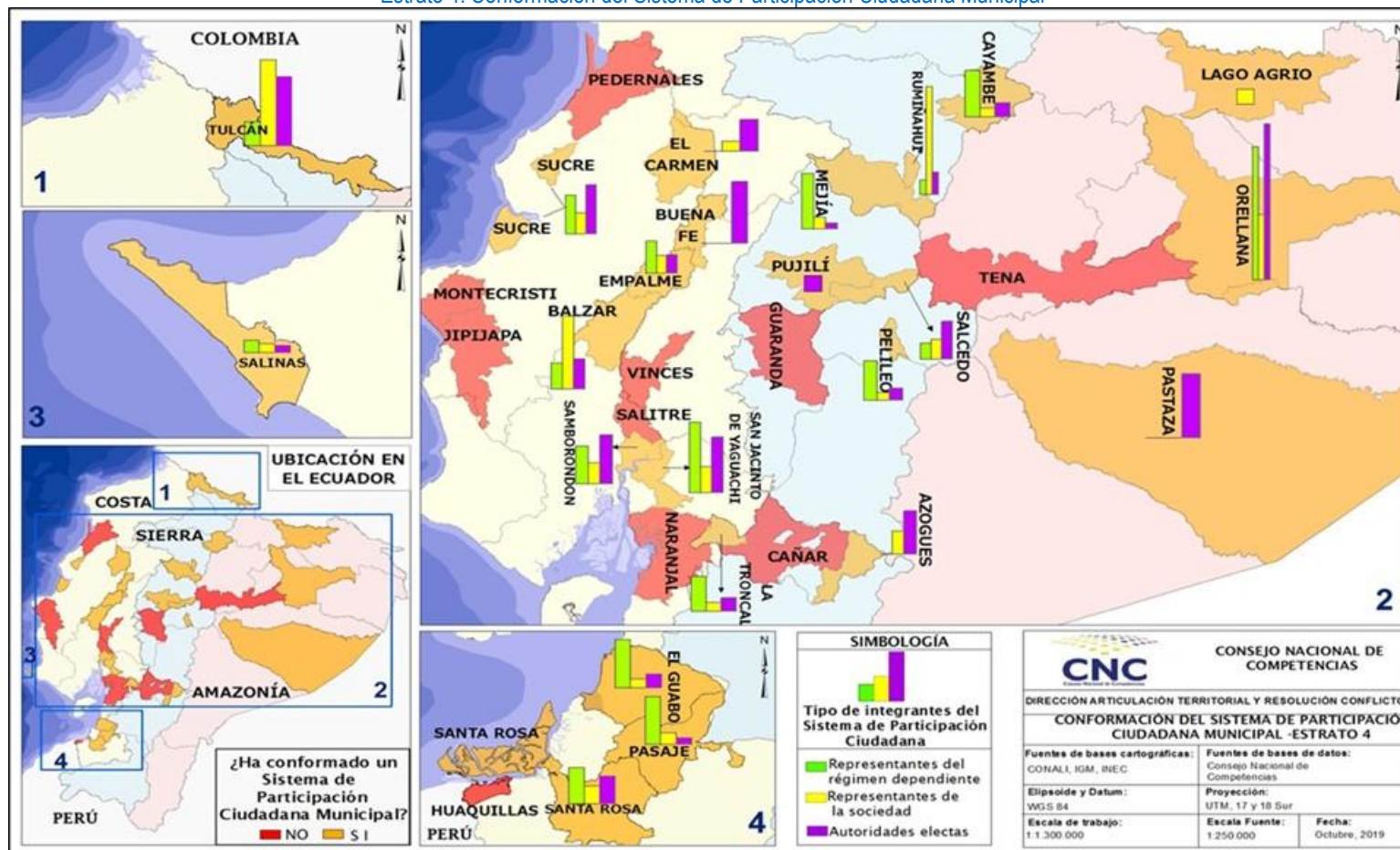
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 5



Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

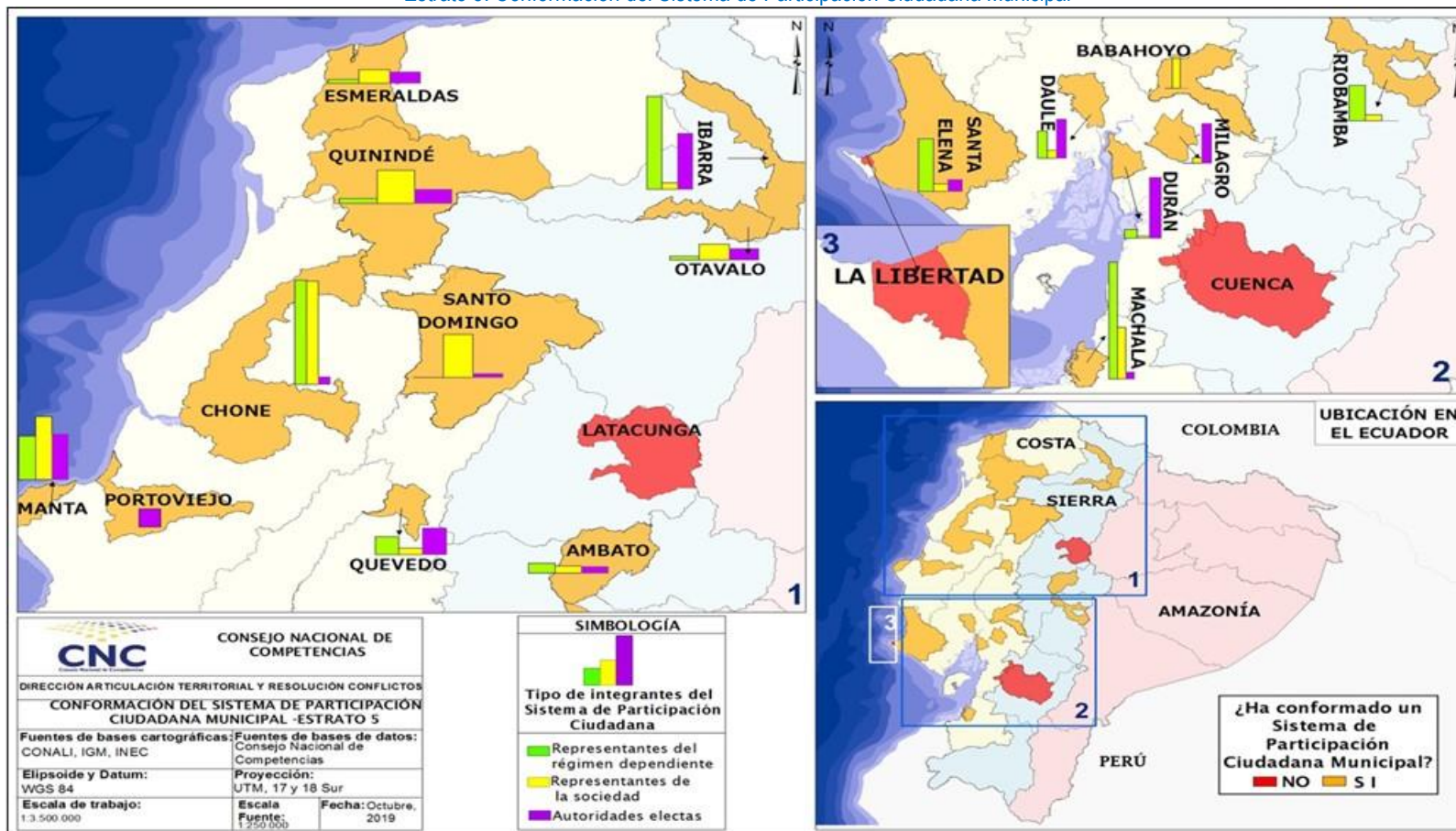
Gráfico 6
Estrato 4: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

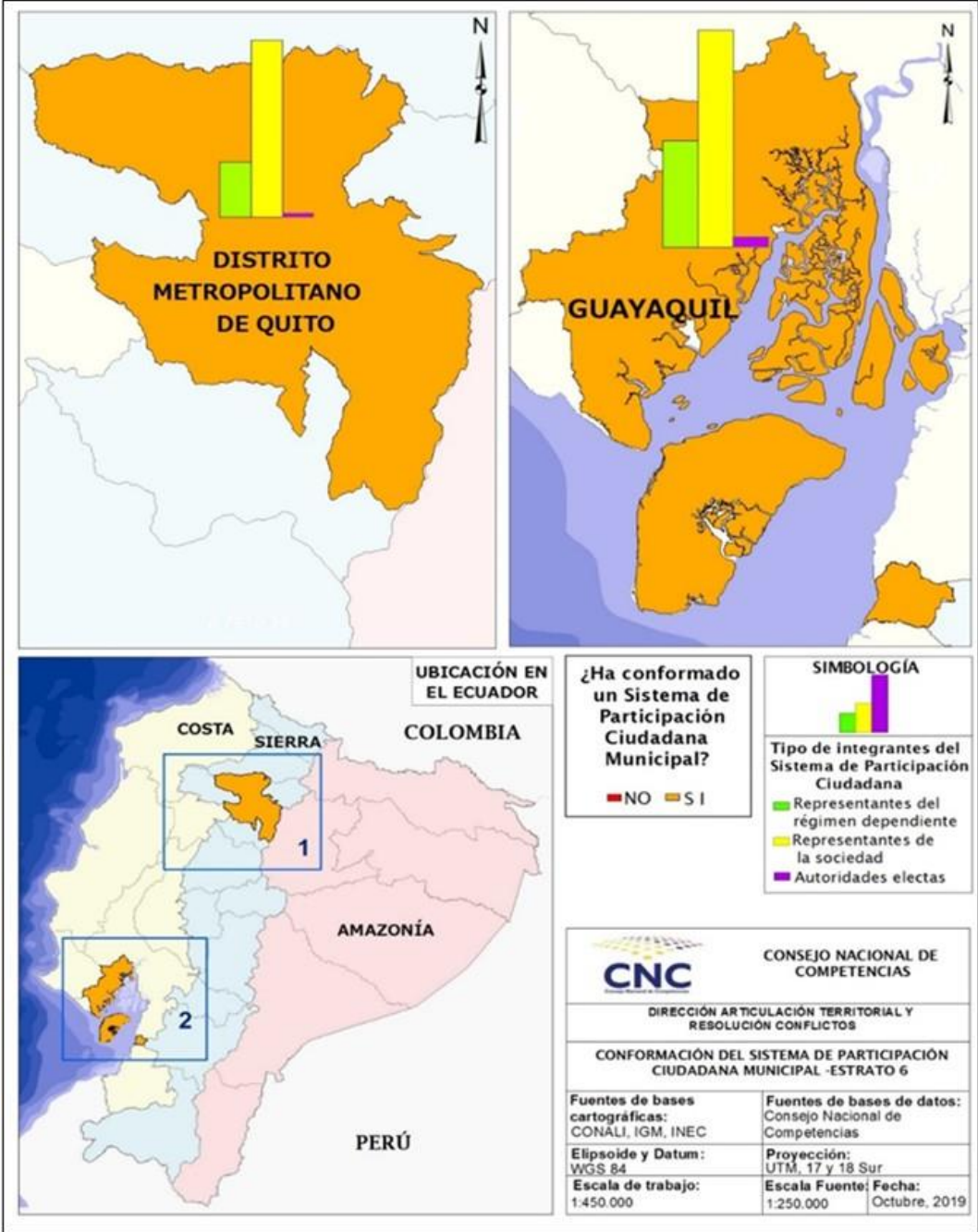
Gráfico 7
Estrato 5: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 8
Estrato 6: Conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal



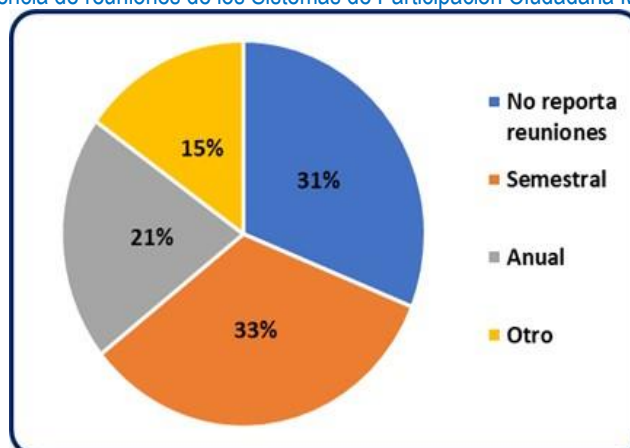
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

De acuerdo con la información levantada en la encuesta, la mayoría de estos sistemas se reúne de manera semestral en un 33%; mientras que un 21% de GAD lo realiza anualmente. En la categoría de frecuencia de reuniones denominada “otro”, que corresponde al 15% de GAD, los

datos se dispersan entre reuniones bianuales, trianuales, cuatrianuales, en determinados meses o de acuerdo con la necesidad presentada.

Gráfico 9
Frecuencia de reuniones de los Sistemas de Participación Ciudadana Municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad, 2014), en el artículo 304 dispone que “Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno (...)”. Esto quiere decir que, para la conformación del Sistema de Participación Ciudadana Municipal, el GAD convoca a una asamblea como parte de su obligación constitucional y legal. En esta perspectiva el Sistema de Participación Ciudadana se constituye en todos los niveles de gobierno para el cumplimiento de sus propias funciones.

3.2. Funciones del Sistema de Participación Ciudadana

Las funciones del Sistema de Participación Ciudadana, que se implementa en el nivel de gobierno municipal, se hallan descritas en el artículo 304 del Cootad, tal como se establece a continuación:

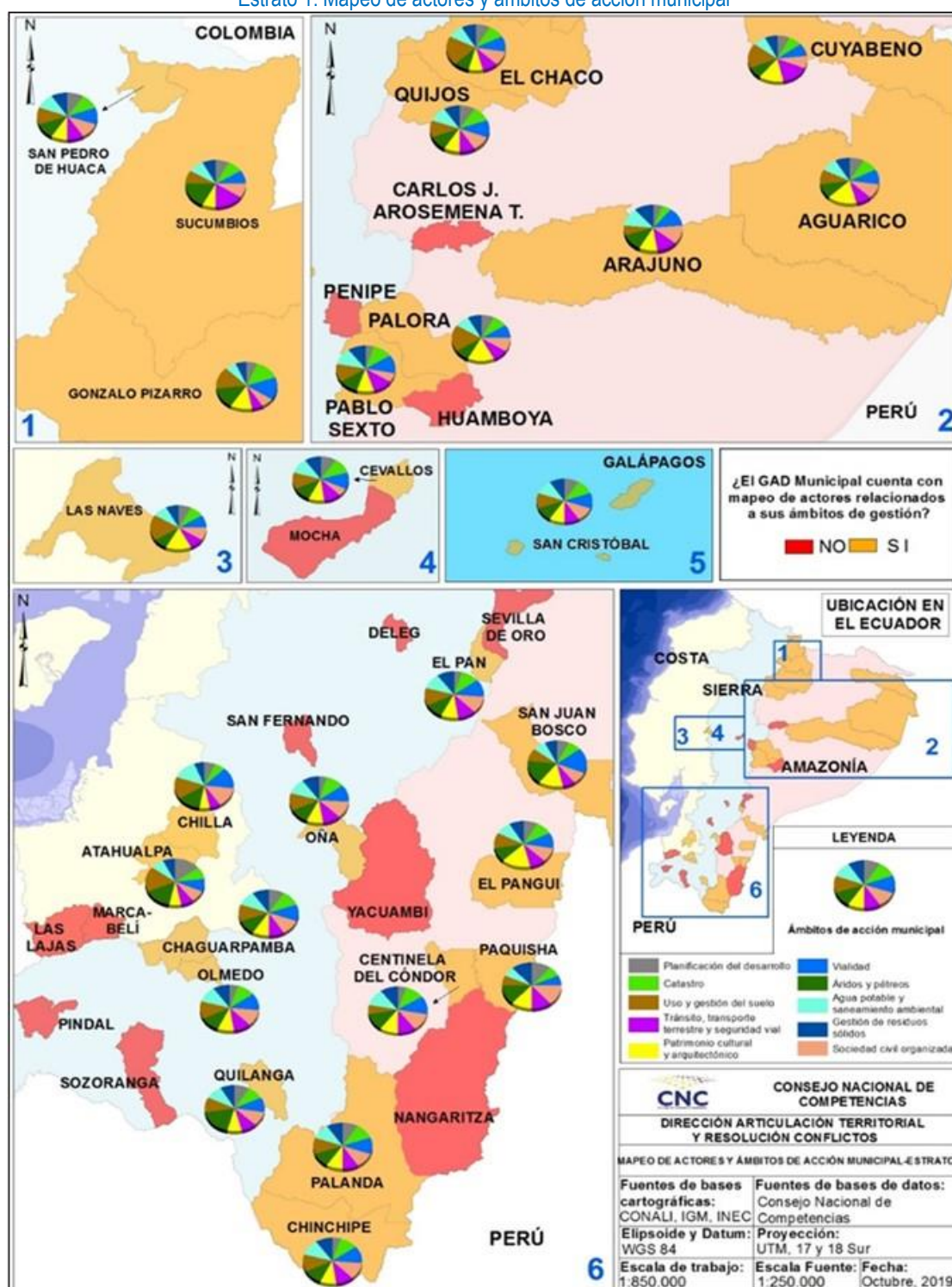
3.2.1. Deliberar sobre prioridades y definir objetivos de desarrollo

El Sistema de Participación Ciudadana intervendrá en la definición de líneas de acción, metas, prioridades y objetivos de desarrollo en la circunscripción territorial del cantón respectivo según lo establece el artículo 304 del Cootad (Registro Oficial No. 166, 2014).

Para ello es indispensable conocer si los GAD Municipales han recopilado y mantienen actualizado un mapeo de actores en función del ámbito de sus competencias y gestión institucional. Los actores identificados en este mapeo constituyen una base de información clave, quienes potencialmente podrían acreditarse ante el cuerpo colegiado del GAD para participar en el debate y toma de decisiones en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo con la temática de la convocatoria. Es así que “en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad...” (Art.77, LOPC, Registro Oficial Suplemento 175, 2010). La implementación de los mecanismos de participación ciudadana anteriormente nombrados es abordada en el tercer capítulo del presente informe. A continuación se presenta el mapeo de actores realizado por cada GAD Municipal de acuerdo con sus ámbitos de acción:

El mapa expuesto a continuación muestra en rojo a los GAD Municipales de Carlos Julio Arosemena Tola, Penipe, Huamboya, Mocha, Las Lajas, San Fernando, Déleg, Sevilla de Oro, Yacuambi, Nangaritza, Marcabelí, Pindal, y Sozoranga, que no cuentan con mapeo de actores. Contrariamente, los GAD Municipales representados en color anaranjado si han implementado mapeo de actores. Además, en gráficos de pasteles se han representado los ámbitos de acción municipal, es decir, las categorías del mapeo de actores realizado por los GAD Municipales. Por ejemplo, el Cantón Las Naves cuenta con todas las categorías de “ámbitos de acción municipal”: planeación del desarrollo, catastro, uso y gestión del suelo, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, patrimonio cultural y arquitectónico, vialidad, áridos y pétreos, sociedad civil organizada, agua potable y saneamiento; y gestión de residuos sólidos.

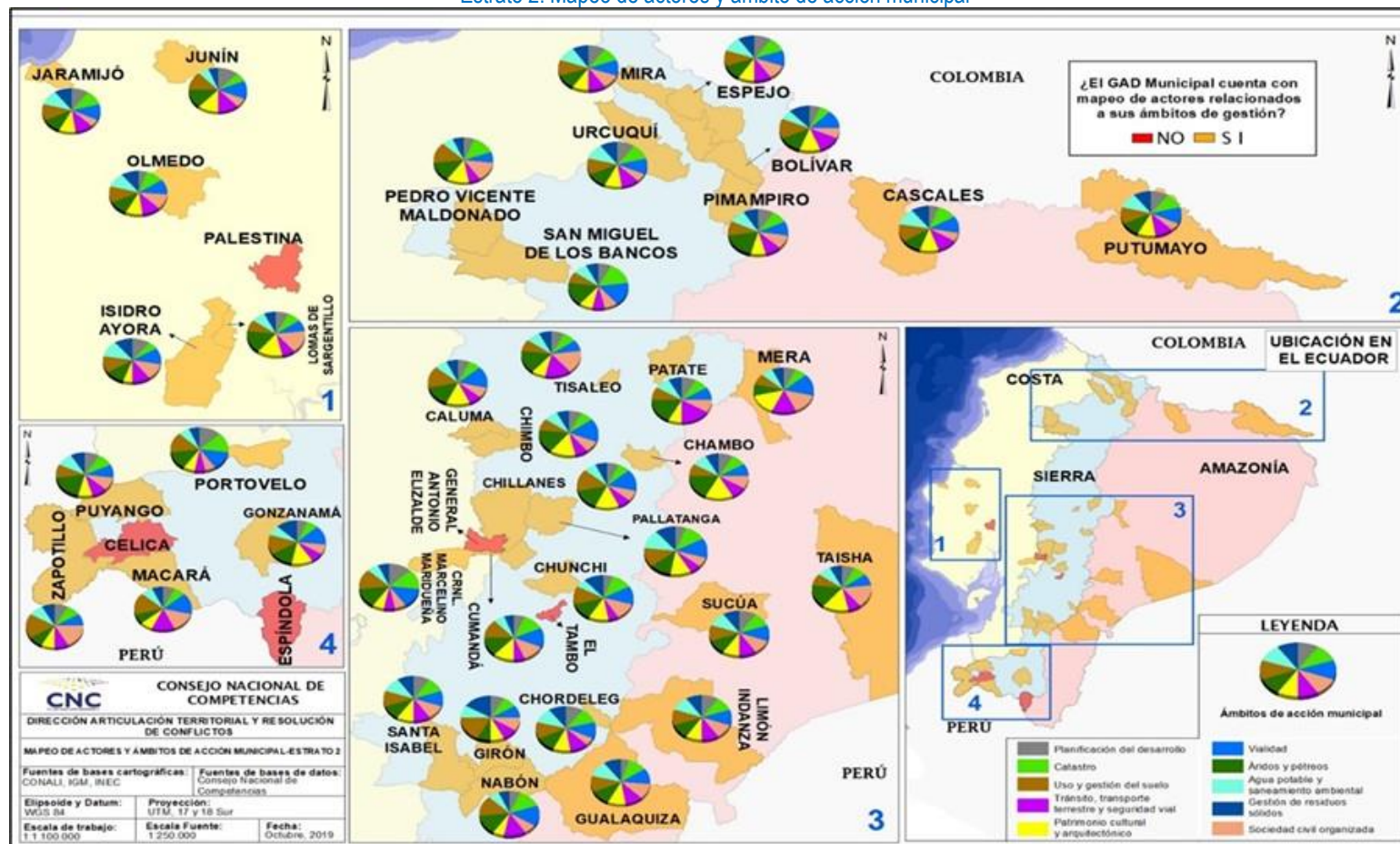
Gráfico 10
Estrato 1: Mapeo de actores y ámbitos de acción municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

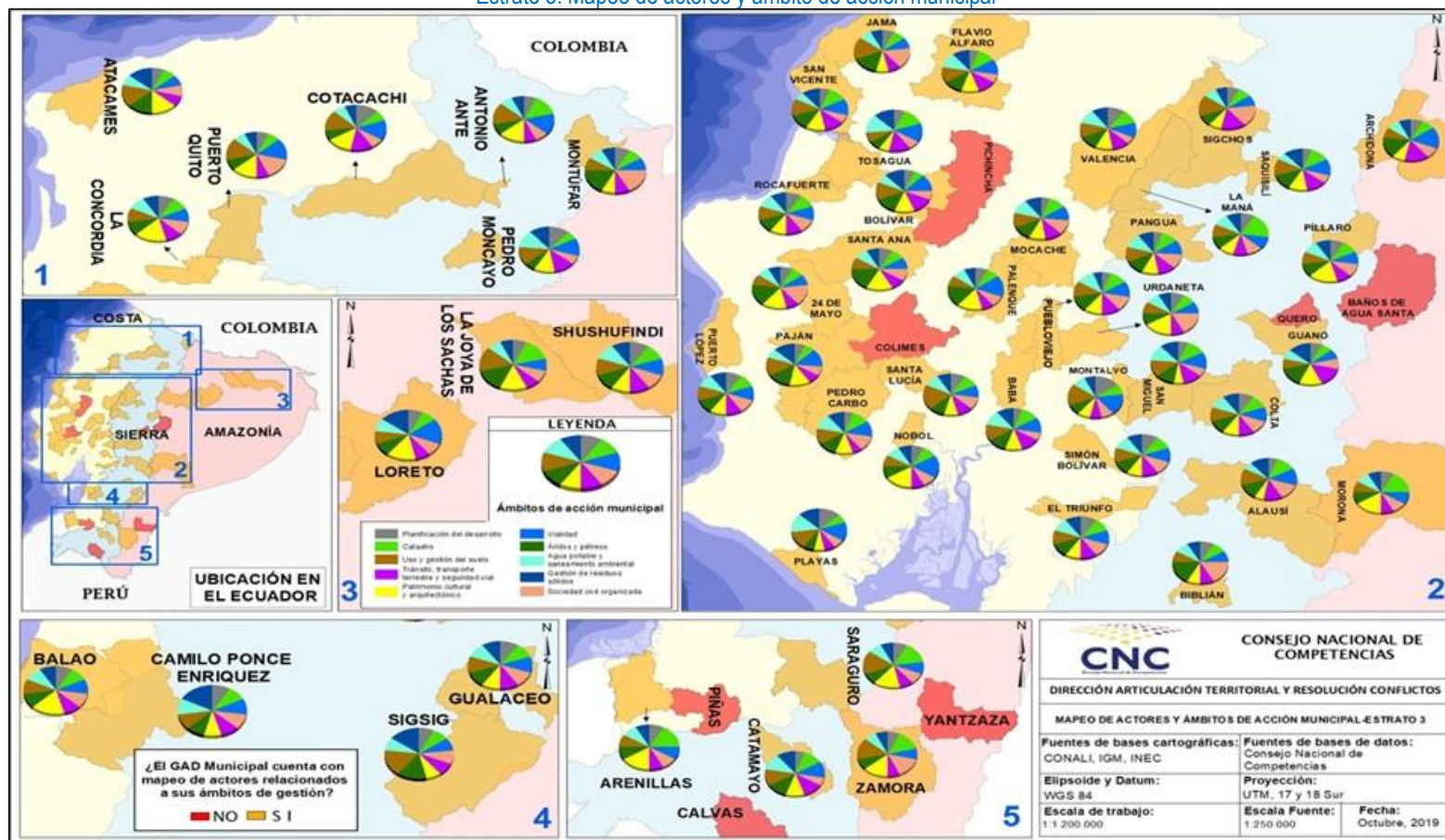
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 11
Estrato 2: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

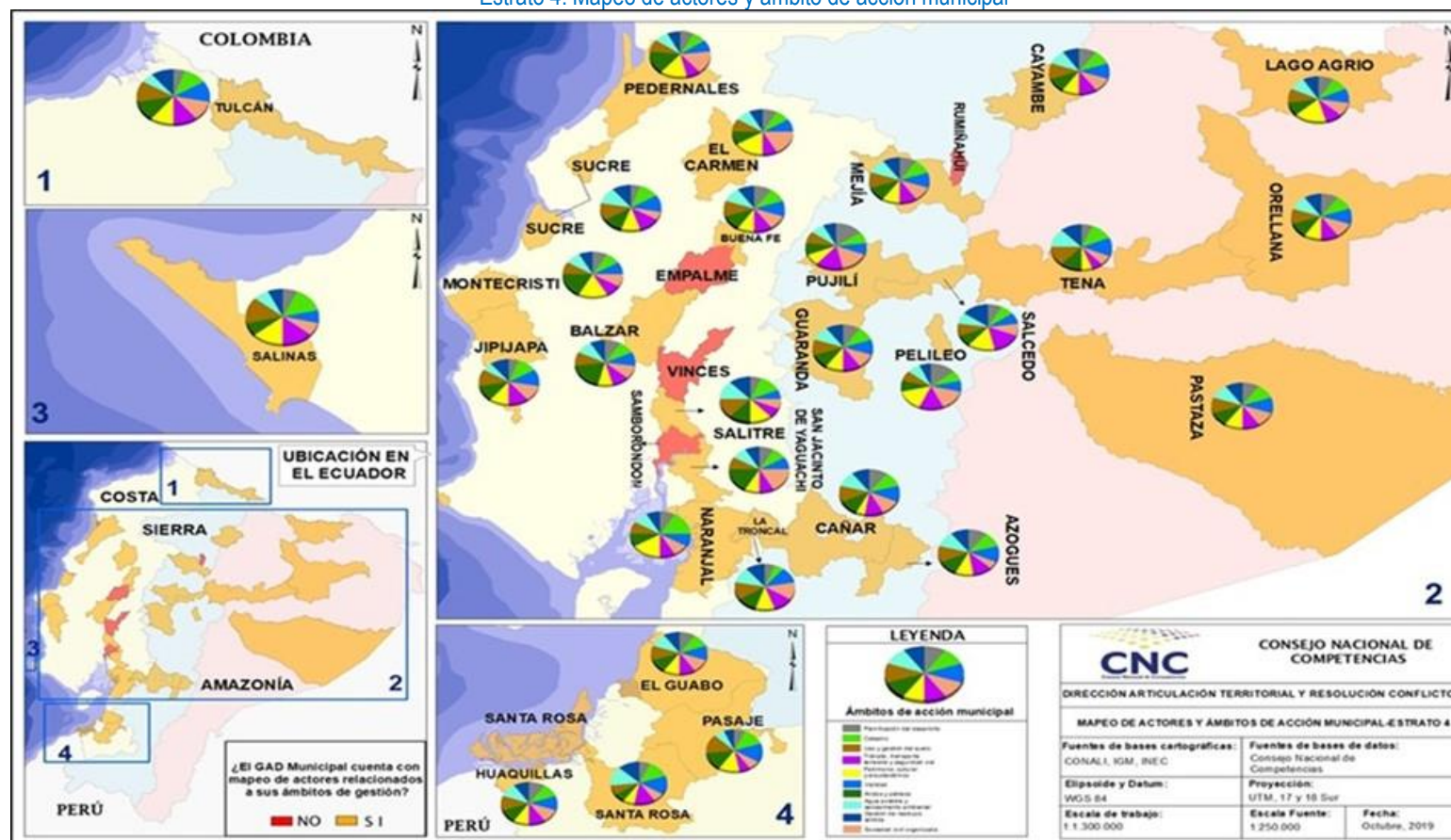
Gráfico 12
Estrato 3: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

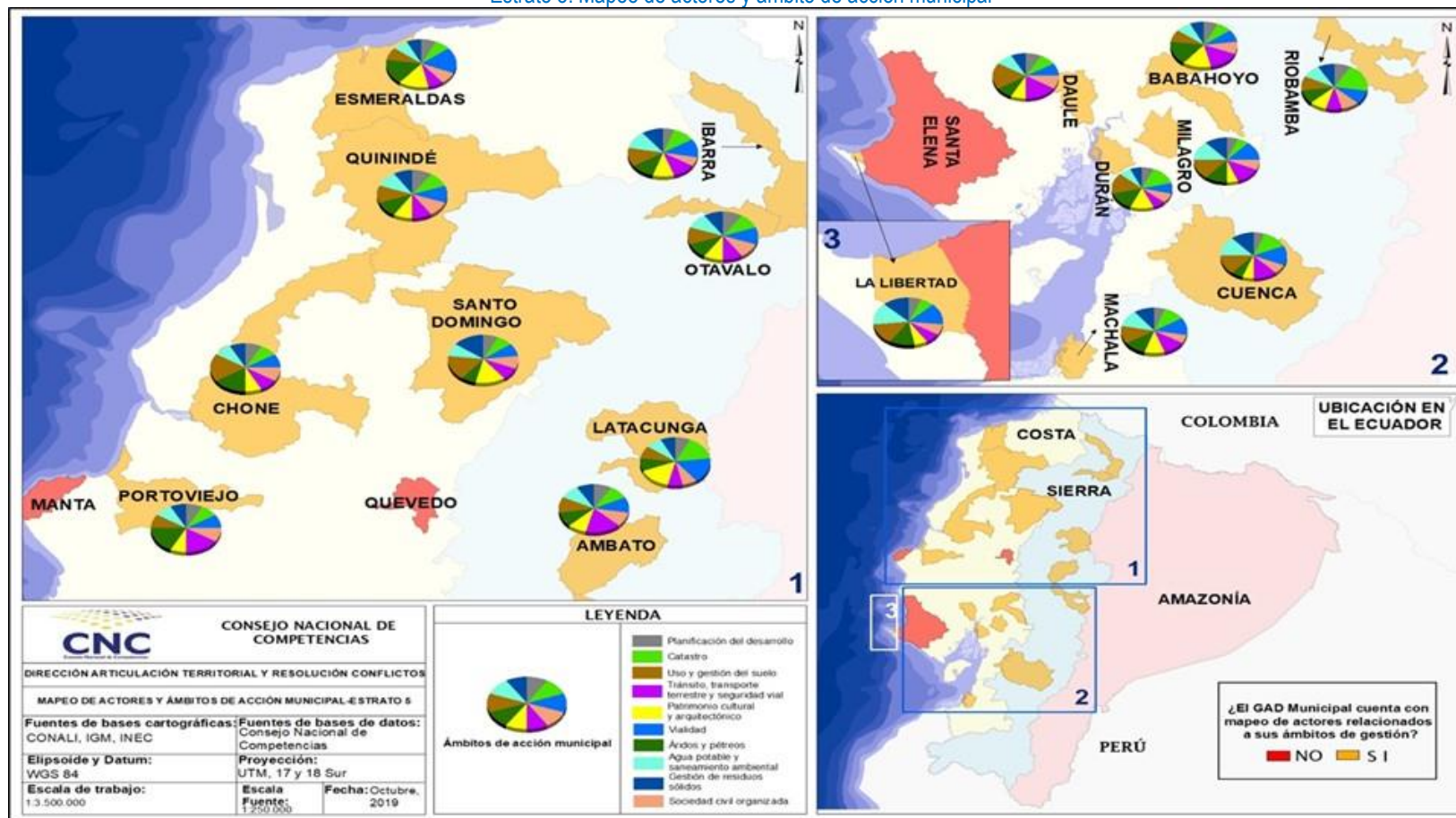
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 13
Estrato 4: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

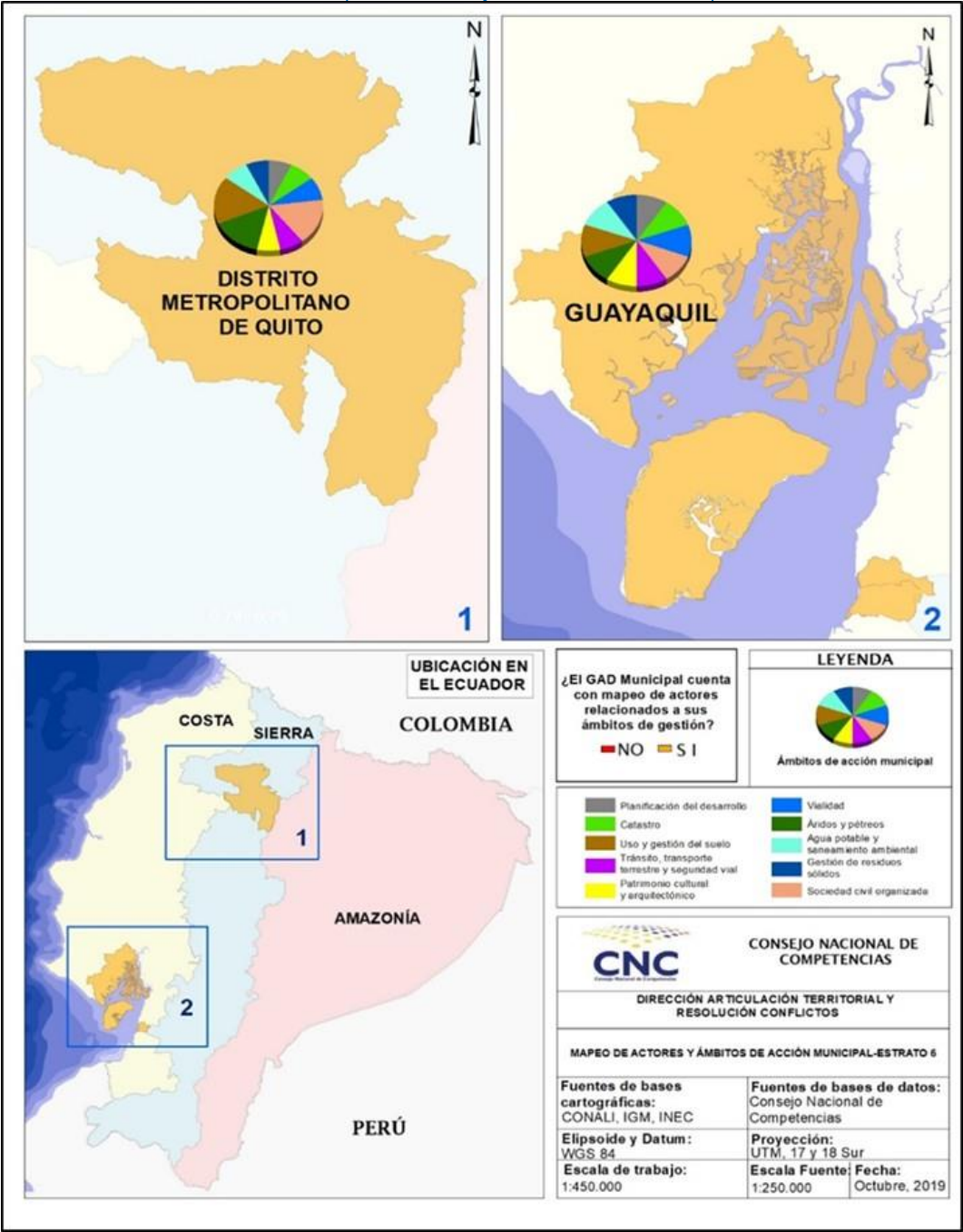
Gráfico 14
Estrato 5: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 15
Estrato 6: Mapeo de actores y ámbito de acción municipal

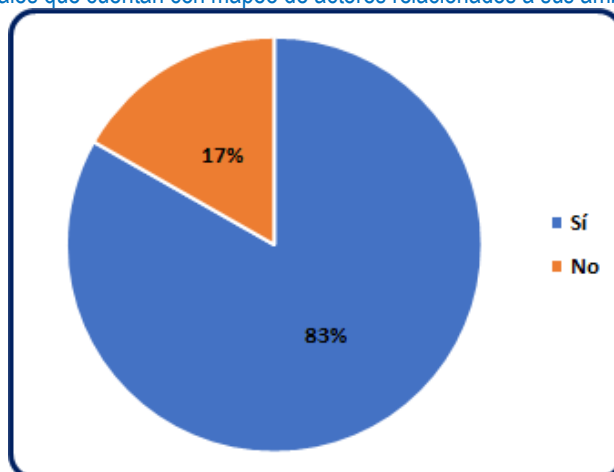


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-
Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

El resultado de las encuestas realizadas a los 197 GAD Municipales, indican que 164 cantones que representan el 83% del total, cuentan con mapeo de actores relacionados

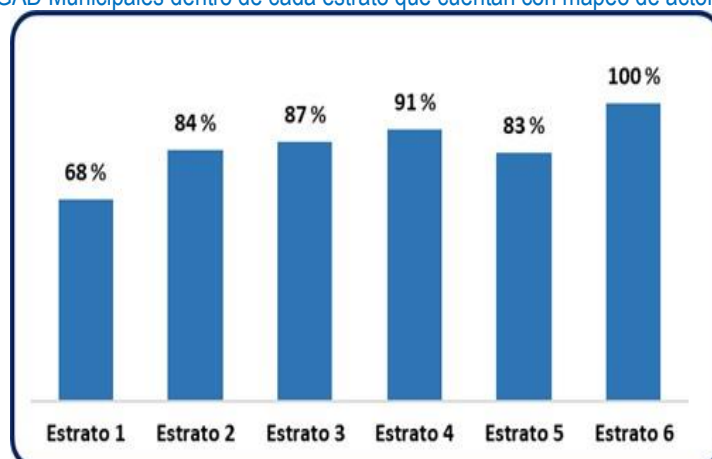
con sus ámbitos de gestión. Mientras que 33 cantones (17%), no disponen de dicha información.

Gráfico 16
GAD Municipales que cuentan con mapeo de actores relacionados a sus ámbitos de gestión



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

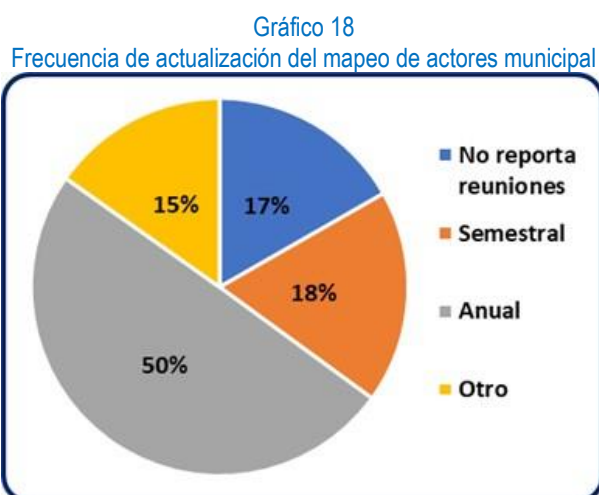
Gráfico 17
GAD Municipales dentro de cada estrato que cuentan con mapeo de actores



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

De acuerdo con la información levantada en el registro, el 18% de GAD Municipales actualiza su mapeo de actores semestralmente, mientras el 50% lo hace anualmente. La frecuencia denominada “otro” corresponde a actualizaciones trimestrales, bianuales,

cuatrianuales, que lo realizan un 15% de GAD Municipales. Existe un 17 % de GAD que no han reportado haber actualizado su mapeo de actores para la gestión municipal.



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

3.2.2. Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial; así como en la definición de propuestas de inversión pública

Es primordial conocer los mecanismos de participación ciudadana que han implementado los GAD Municipales para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), a través de su respectivo Sistema de Participación Ciudadana. Estos mecanismos son las asambleas y mesas ciudadanas, que de acuerdo con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), en su artículo 56, constituyen espacios de deliberación pública organizados por la ciudadanía con el fin de incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público. Por otro lado, este mismo marco normativo determina que las asambleas locales... “se regularán por sus propios estatutos y formas de organización en concordancia con la CRE” (Registro Oficial Suplemento 175, 2010). De tal forma, los Sistemas de Participación Ciudadana Municipal han implementado asambleas en 178 GAD Municipales (90%), también han implementado mesas ciudadanas en 85 GAD Municipales (43%); y finalmente, otros mecanismos como talleres, casas abiertas, foros, entre otros, han sido implementados en 29 GAD Municipales (15%).

Tabla 4

GAD que han implementado Mecanismos de Participación Ciudadana en la formulación de PDOT

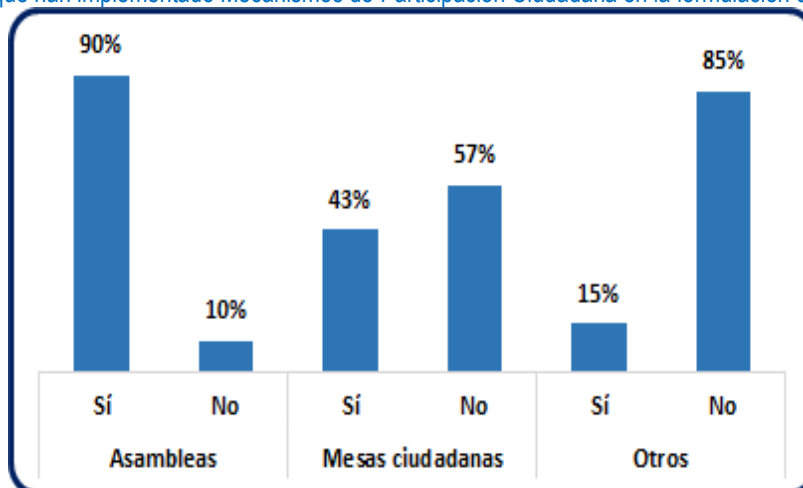
Asambleas		Mesas ciudadanas		Otros	
SI	178	SI	85	SI	29
NO	19	NO	112	NO	168
TOTAL GAD: 197					

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 19

GAD que han implementado Mecanismos de Participación Ciudadana en la formulación de PDOT



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

3.2.3. Participar en la definición de políticas públicas

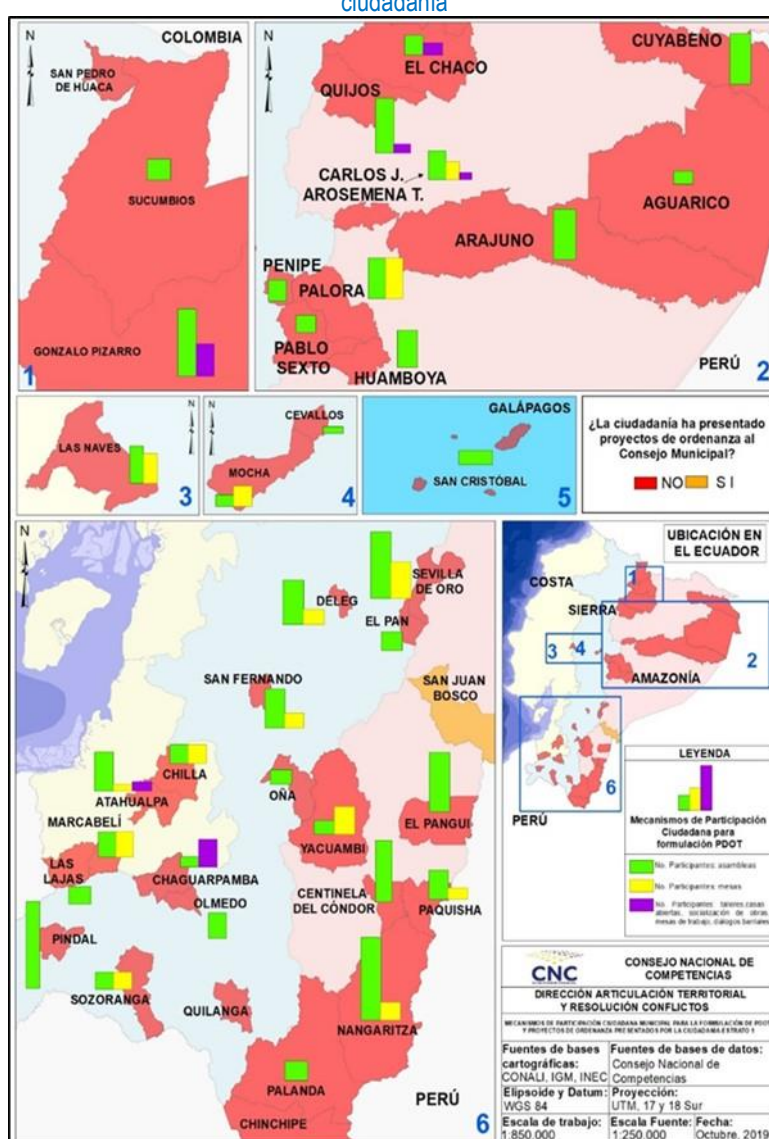
Uno de los instrumentos a través del cual la ciudadanía puede materializar su participación en la gestión pública es la entrega de proyectos de ordenanza al Concejo Municipal a través del Sistema de Participación Ciudadana Municipal. Para ello, la máxima instancia de participación ciudadana a través de sus delegados ciudadanos hará posible la construcción de tales proyectos.

A continuación, se presentan una serie de mapas, en los que se incluyen gráficos de barras que representan los mecanismos de participación ciudadana que han sido implementados para la formulación de los PDOT, y en color anaranjado aquellos GAD

Municipales que reflejan haber recibido Proyectos de Ordenanza por parte de la ciudadanía; así como en color rojo aquellos que no han recibido. Por ejemplo, en el GAD Municipal de San Juan Bosco la ciudadanía no ha presentado proyectos de ordenanza, por lo que es el único que se pinta de color anaranjado. Además, no existe un gráfico de barras para el mencionado cantón pues no se suscitaron mecanismos de participación ciudadana para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Gráfico 20

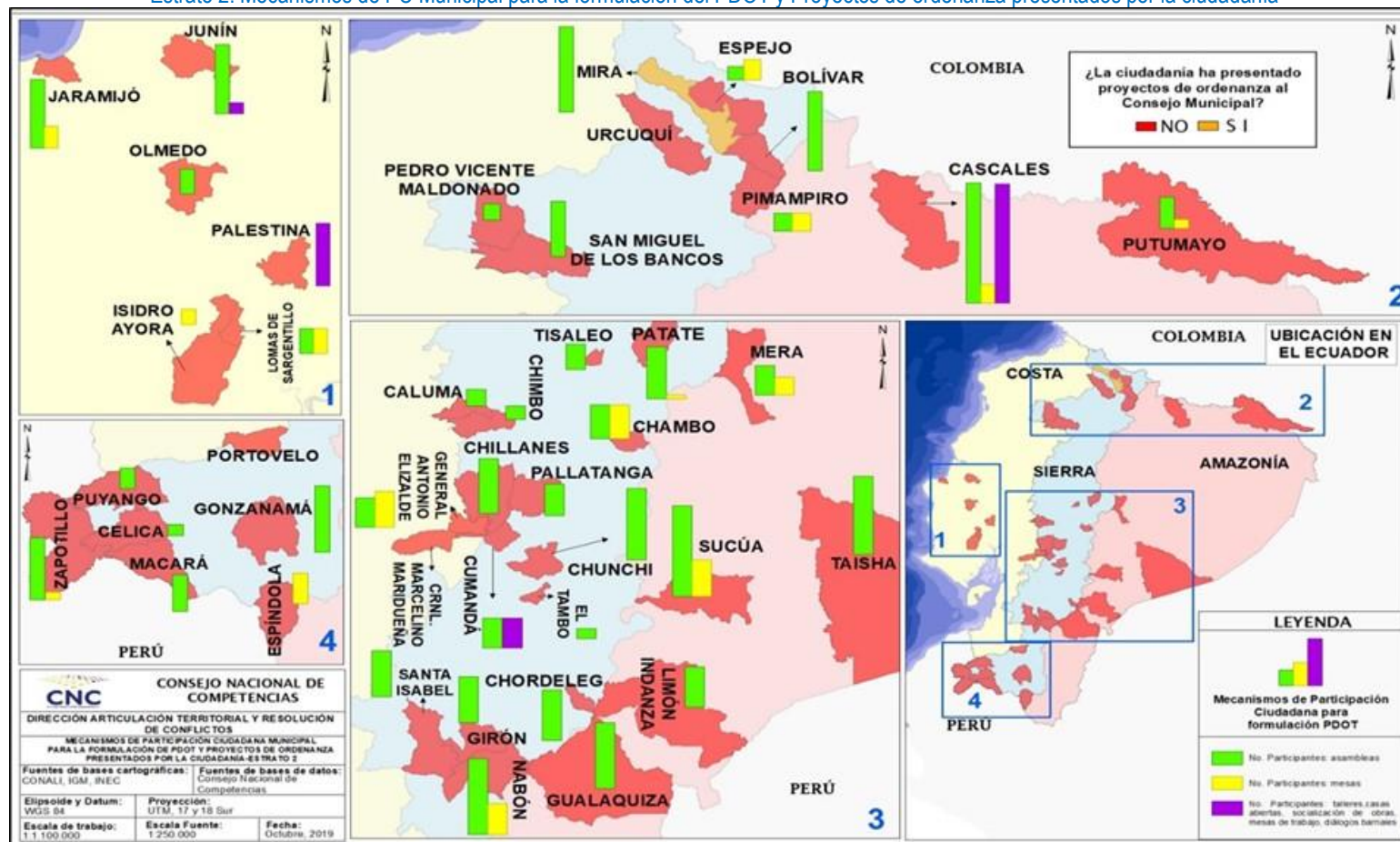
Estrato 1: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017) - Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

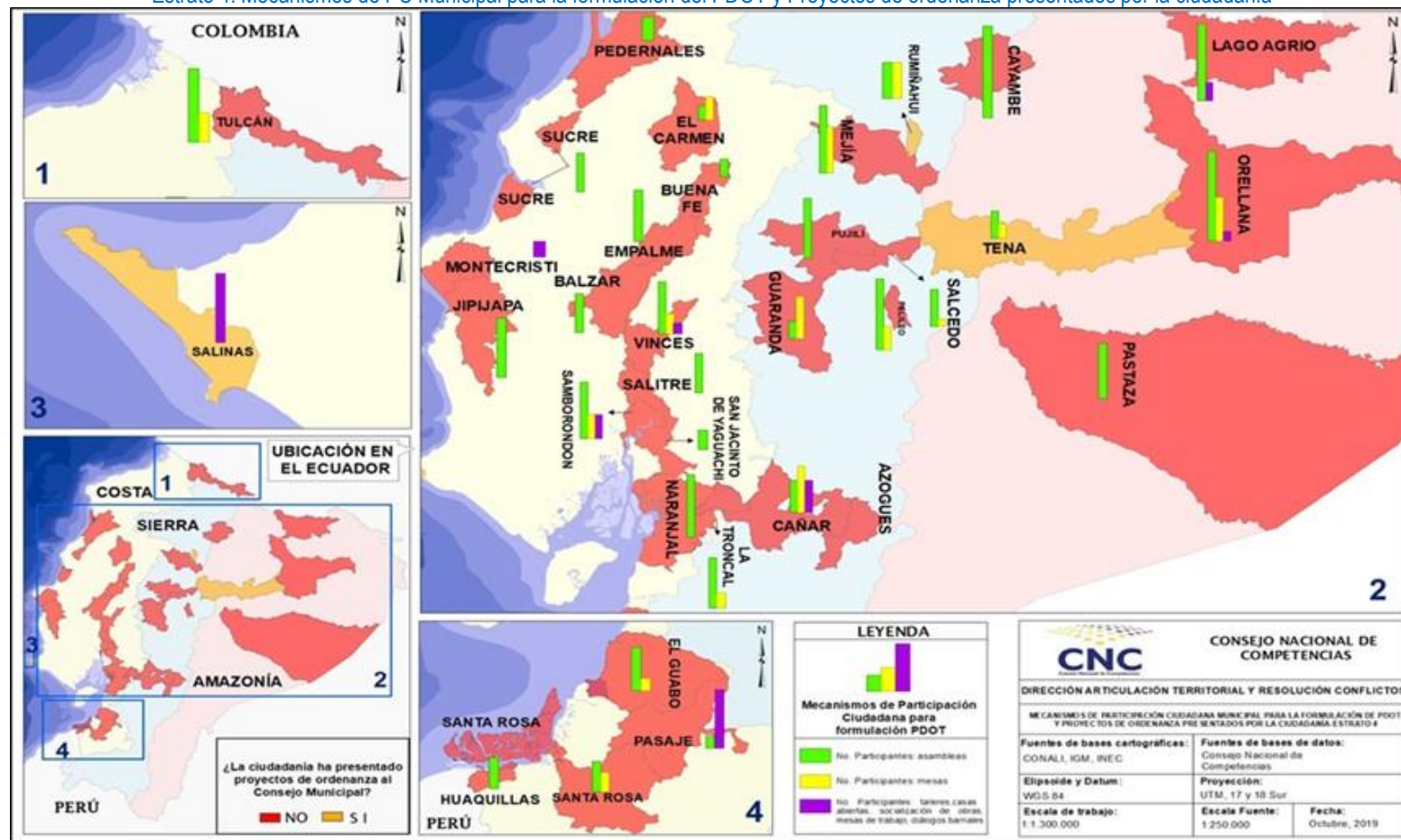
Gráfico 21
Estrato 2: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
 Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 23
Estrato 4: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía

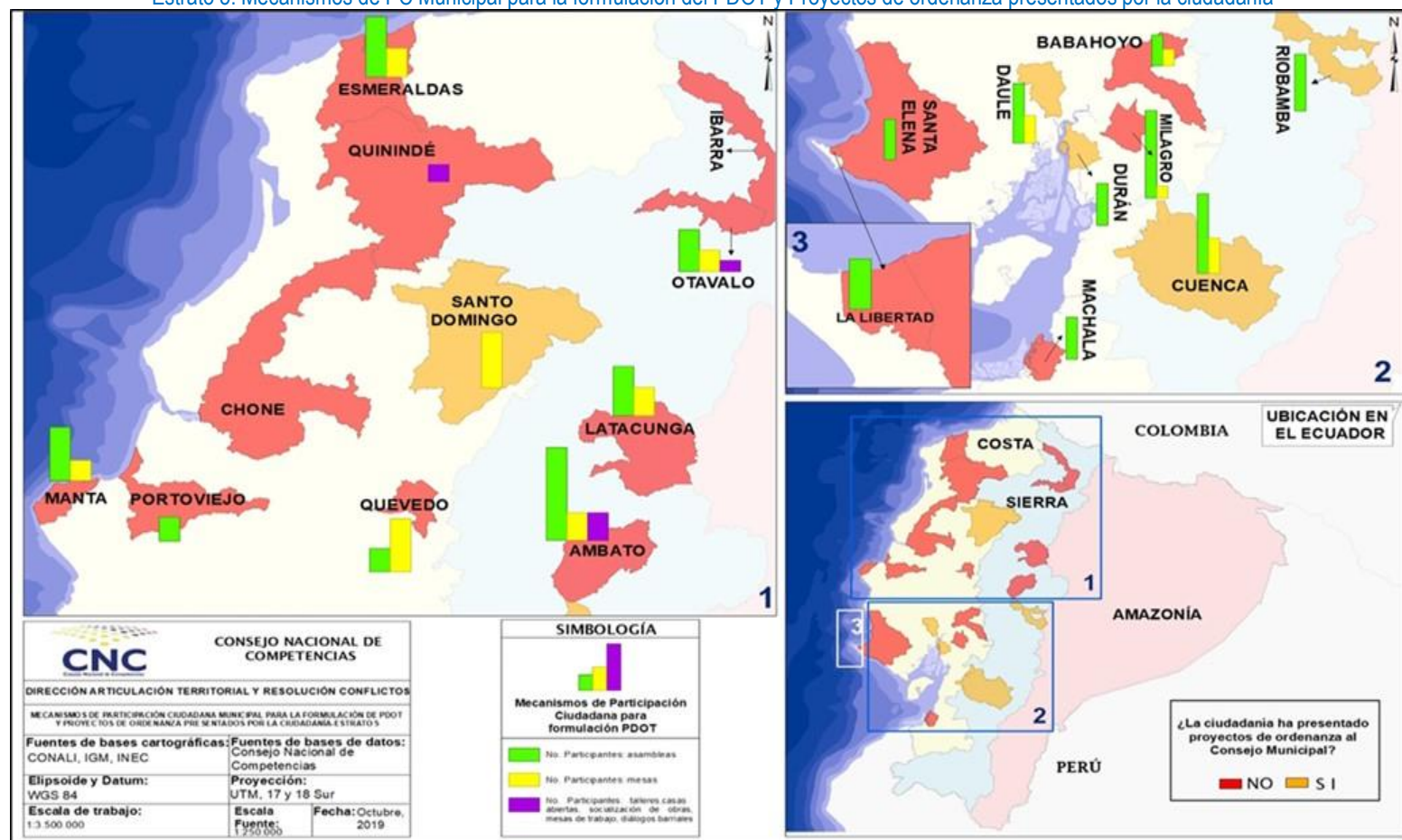


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

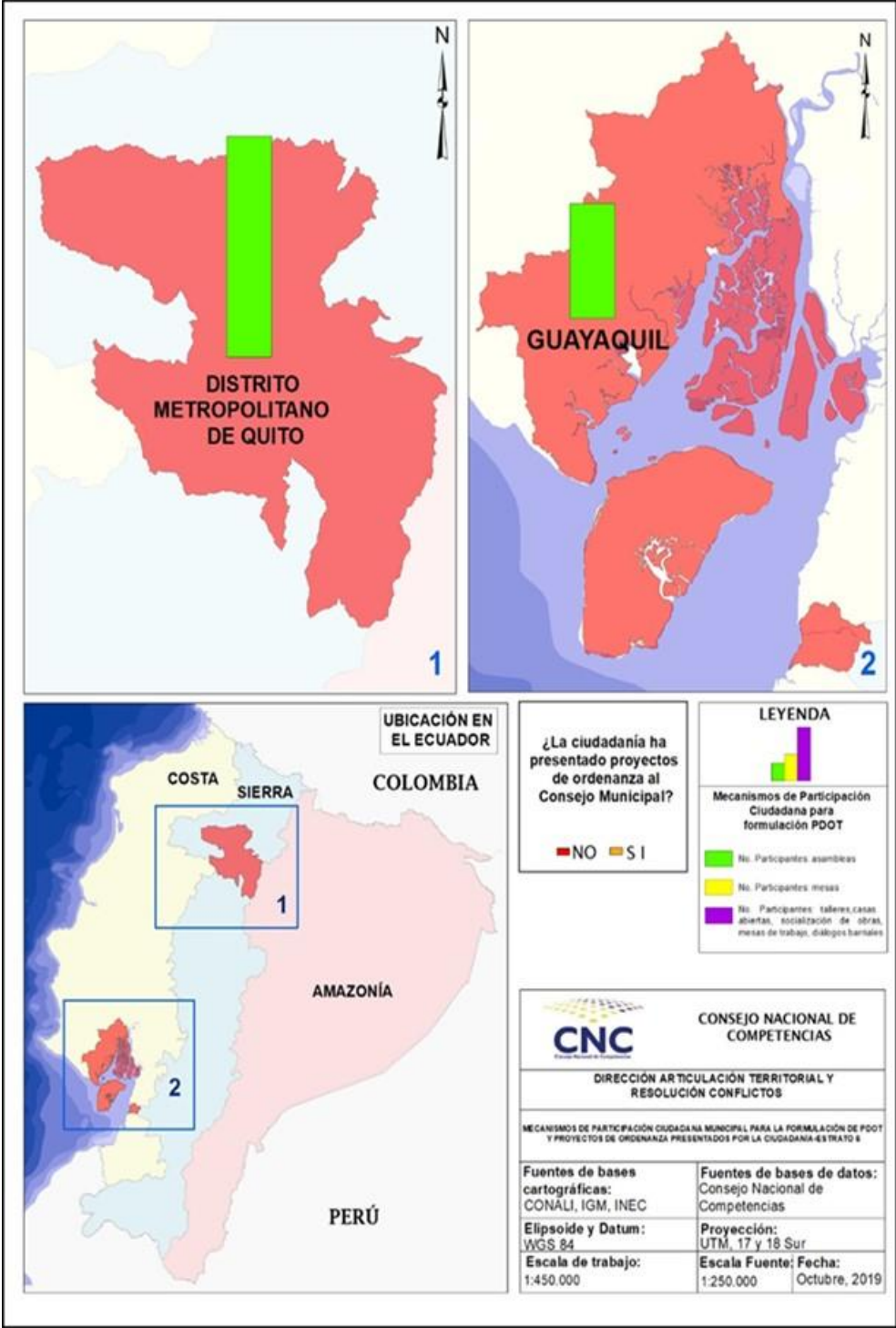
Gráfico 24

Estrato 5: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 25
Estrato 5: Mecanismos de PC Municipal para la formulación del PDOT y Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía

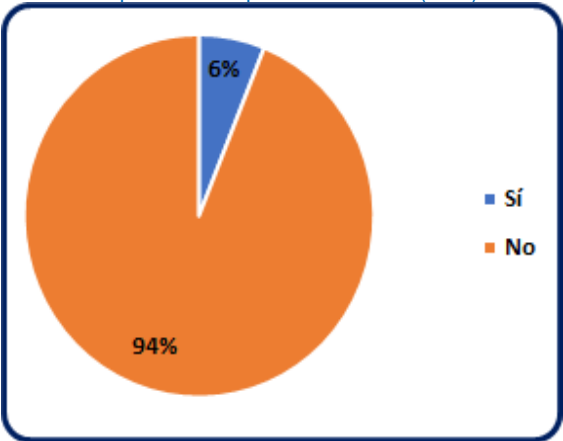


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

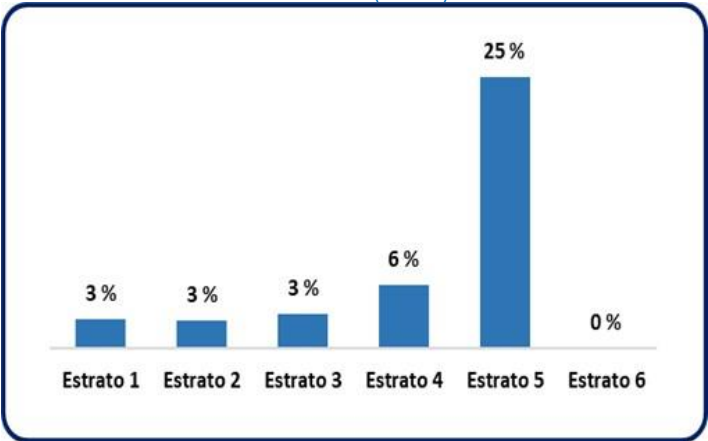
A partir de los datos proporcionados de los 197GAD Municipales encuestados, la ciudadanía, a través del Sistema de Participación Ciudadana Municipal (SPCM), ha presentado proyectos de ordenanza al Concejo Municipal en 12 GAD (6%); y 185 GAD que representan el 94% no lo han realizado.

Gráfico 26
Proyectos de ordenanza presentados por la ciudadanía (SPC) al Concejo Municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 27
GAD Municipales según estrato y proyectos de ordenanza presentados al Concejo Municipal por parte de la ciudadanía (SPCM)

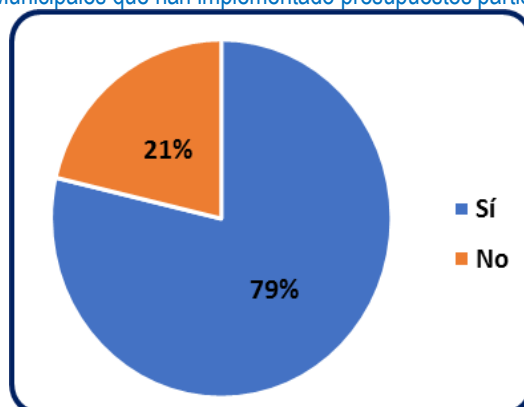


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017) - Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

3.2.4. Elaborar presupuestos participativos

Los presupuestos participativos tienen la característica de ser abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía para propiciar un debate público sobre el uso de los recursos del Estado. Son procesos que otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para determinar el rumbo de las inversiones públicas con el afán de conseguir justicia redistributiva. El artículo 68 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana determina que el debate del presupuesto se efectuará a la luz de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación Municipal (Registro Oficial Suplemento 175, 2010). Los presupuestos participativos fueron liderados en 155 GAD Municipales (79%), mientras que 42 GAD Municipales (21%) no lo han realizado.

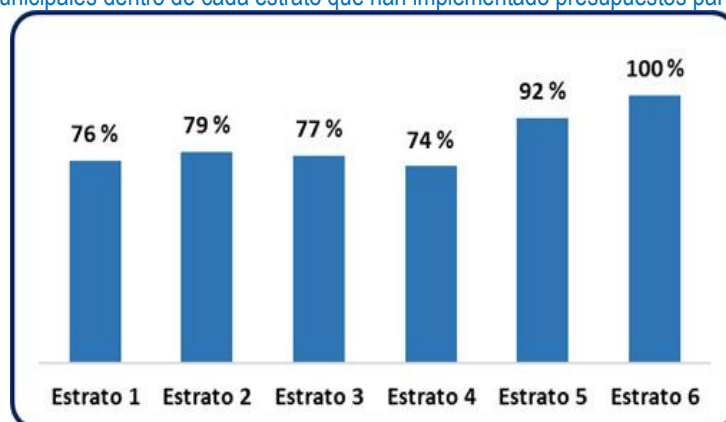
Gráfico 28
GAD Municipales que han implementado presupuestos participativos



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 29
GAD Municipales dentro de cada estrato que han implementado presupuestos participativos



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

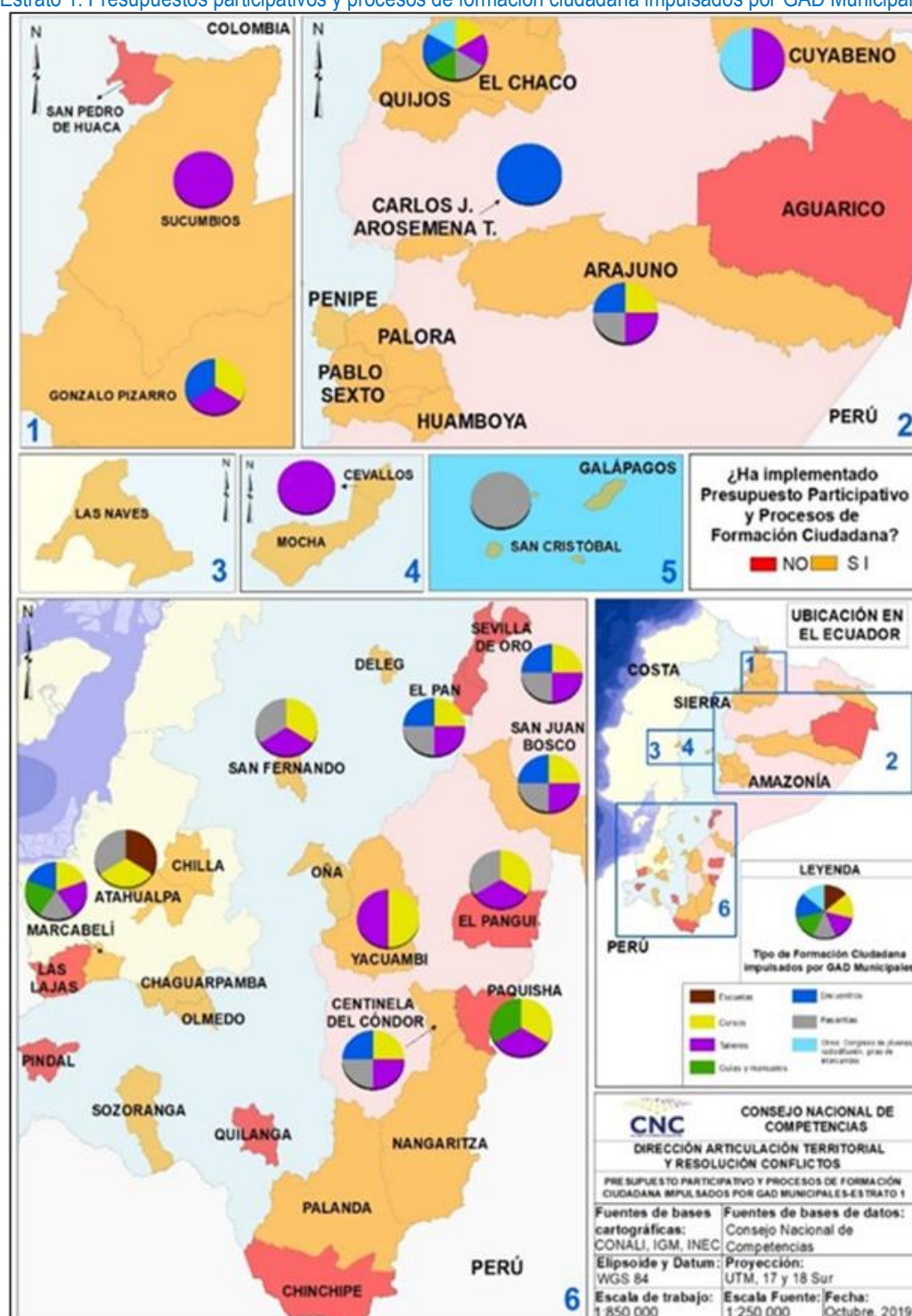
3.2.5. Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) en su artículo 42 señala que la formación académica y capacitación de servidores públicos en GAD Municipales se sustentará con la designación de ingresos institucionales y recursos necesarios, promoviendo fondos concursables, becas y demás instrumentos. Esto con el objetivo de promover una cultura basada en el ejercicio de los derechos y obligaciones, en la construcción de una gestión pública participativa.

En la serie de mapas construidos a continuación, se presentan en color anaranjado los 155 GAD Municipales (78,68%) que han liderado procesos de presupuesto participativo según lo establece el TÍTULO VII de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Registro Oficial Suplemento 175, 2010), mientras que en color rojo los 42 GAD Municipales (21,32%) que no lo han hecho. De igual manera se evidencian 127 GAD Municipales (64%) que emprendieron procesos de formación ciudadana, en donde las diferentes modalidades de formación ciudadana se representan por gráficos de pasteles; mientras que 70 GAD Municipales (36%) no lo han realizado. Por ejemplo, Sucumbíos si ha implementado el presupuesto participativo (representado en color anaranjado) y en formación ciudadana ha implementado talleres (gráfico de pastel de color violeta).

Gráfico 30

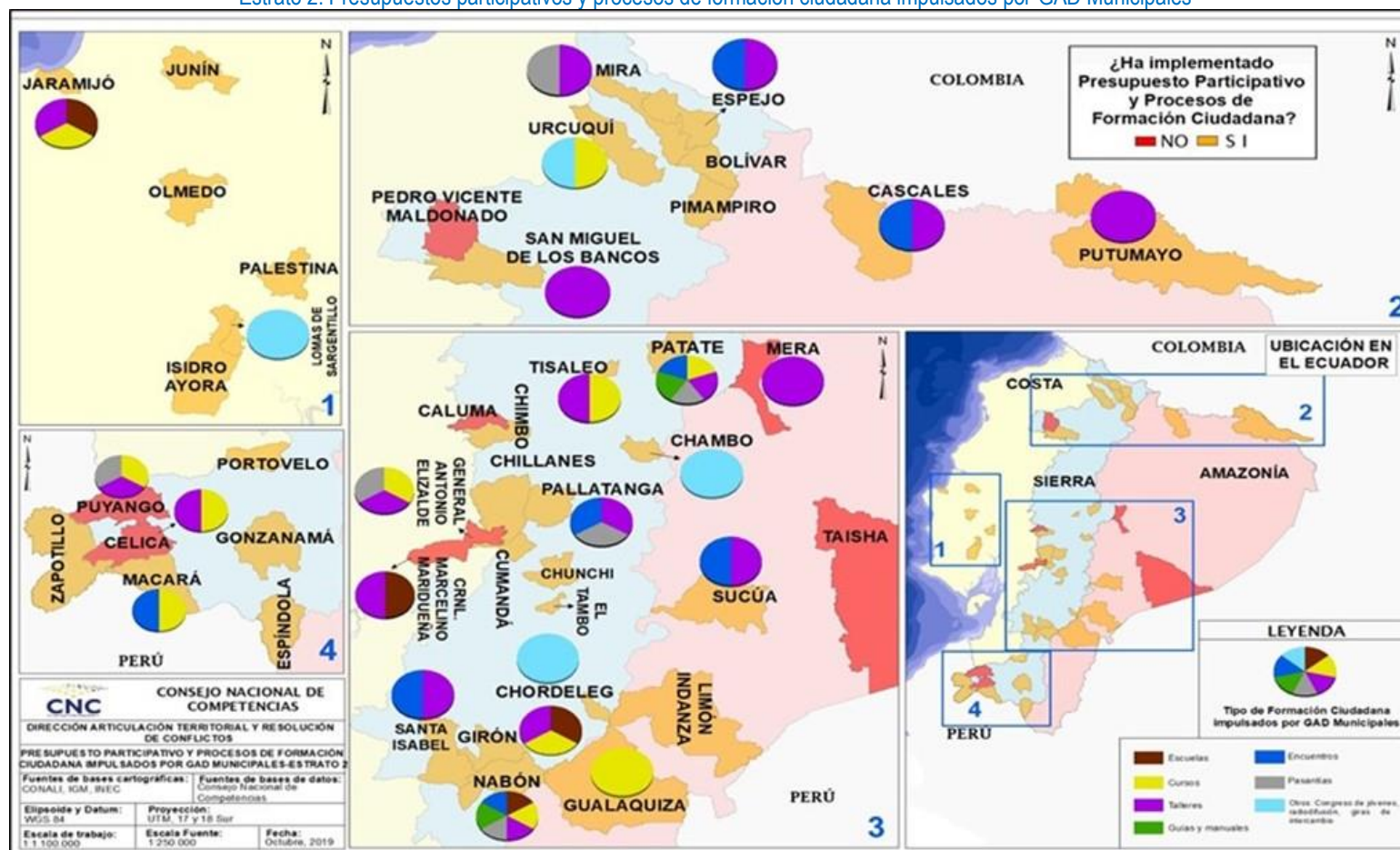
Estrato 1: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-
Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

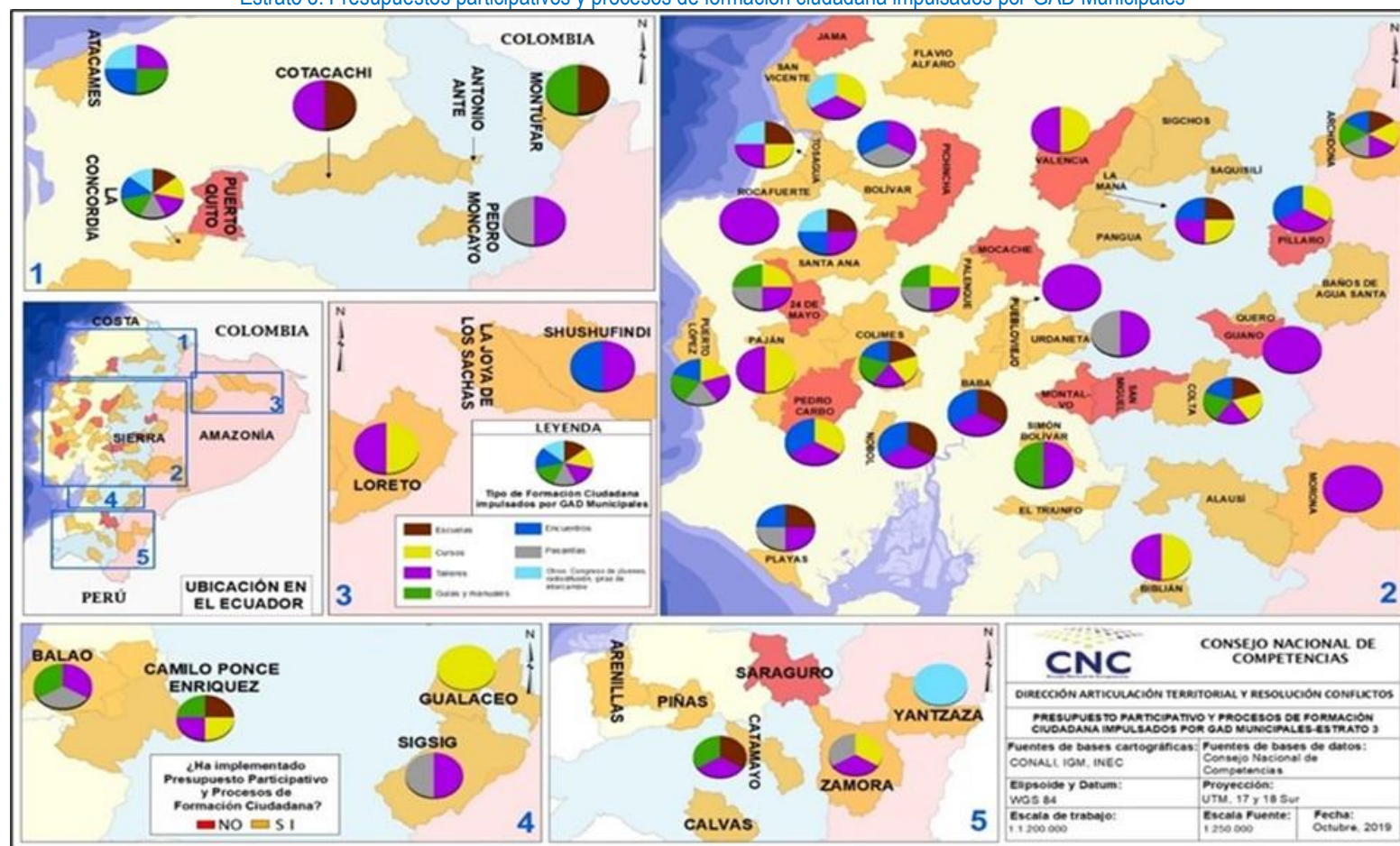
Gráfico 31
Estrato 2: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

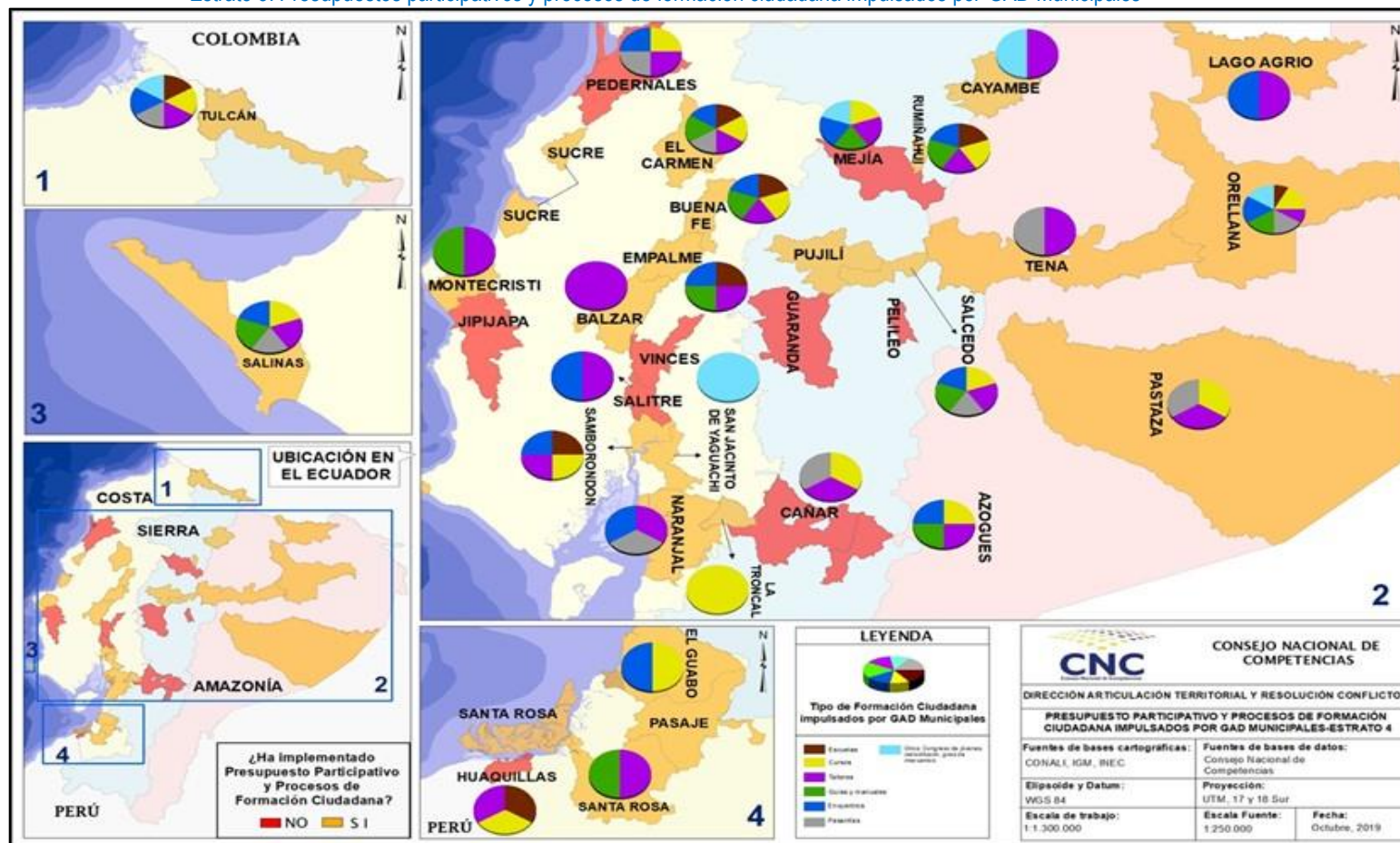
Gráfico 32
Estrato 3: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

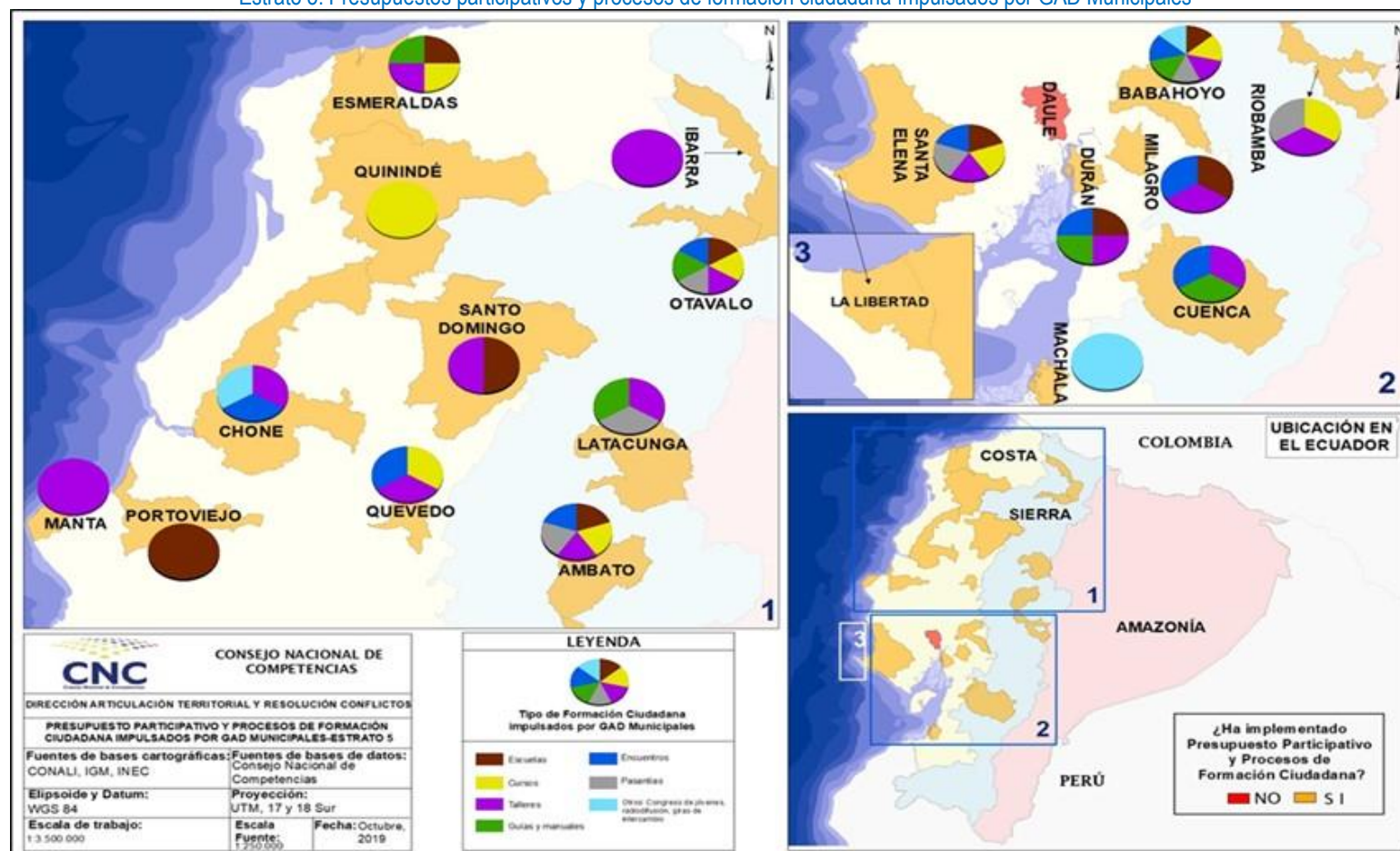
Gráfico 33
Estrato 3: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 34
Estrato 5: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales

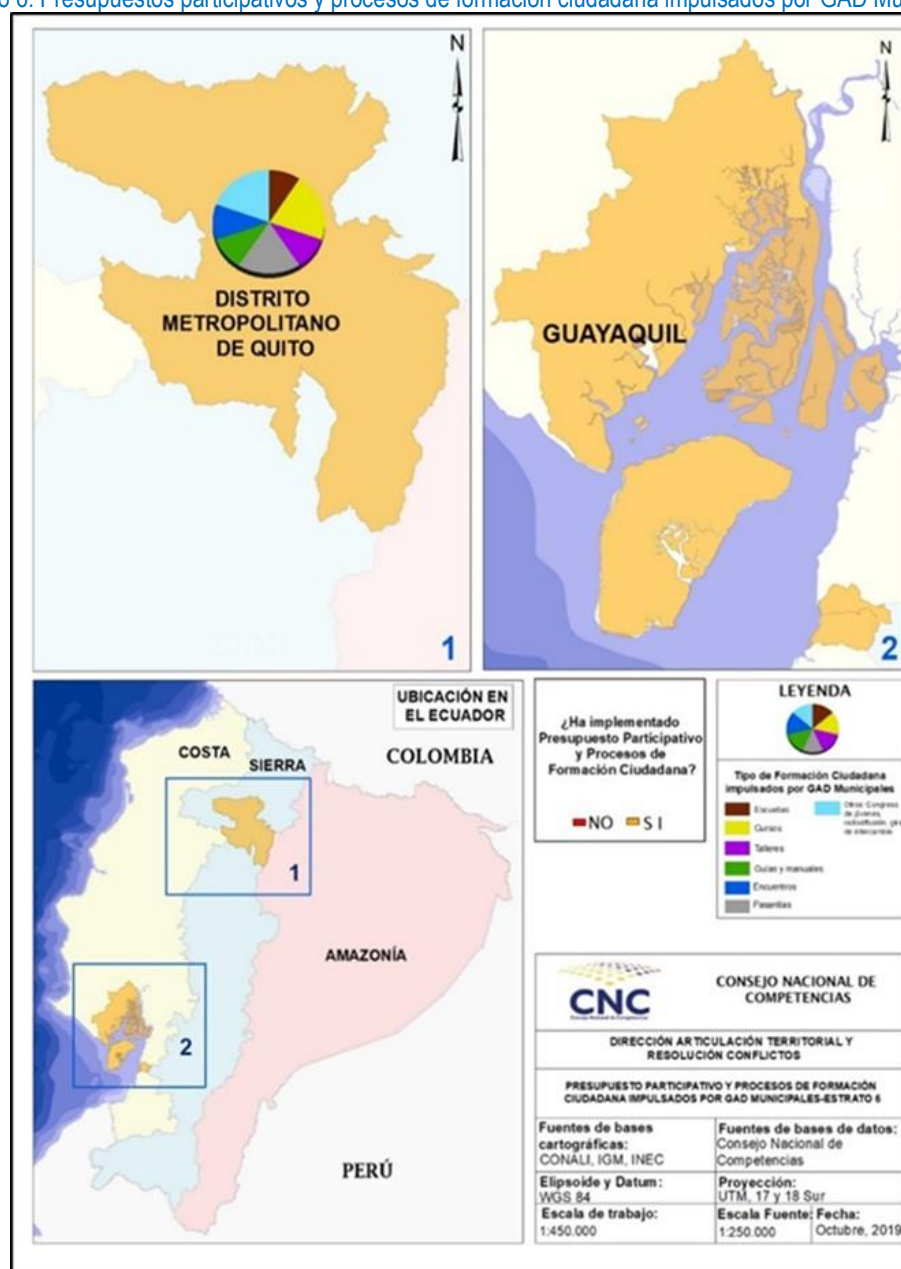


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 35

Estrato 6: Presupuestos participativos y procesos de formación ciudadana impulsados por GAD Municipales

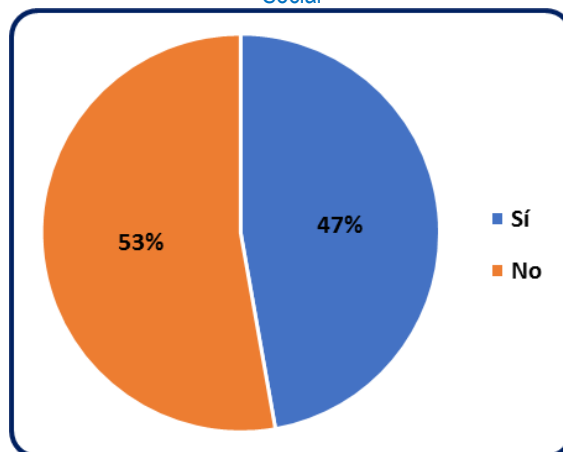


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

En lo que se refiere a la coordinación en procesos de formación ciudadana que los GAD deben realizar con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el 47% de ellos (93 GAD) si cumple con la disposición, y por su parte el 53% (104 GAD) no lo realiza.

Gráfico 36
GAD que han coordinado procesos de formación ciudadana con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

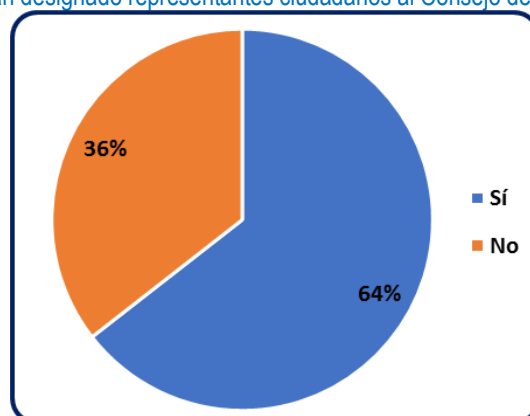
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

3.2.6. Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones del desarrollo territorial

El Cootad, en su artículo 304, determina que “la máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo GAD”. Adicionalmente, el señalado cuerpo legal determina que “el sistema de participación ciudadana designará a los representantes de la ciudadanía al Consejo de Planificación Municipal” (Registro Oficial No. 166, 2014). De tal manera, se logra la incidencia ciudadana en la toma de decisiones del desarrollo local. El detalle de los GAD Municipales que han cumplido con la designación de representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal se evidencia en los Gráficos No.39, 40, 41, 42, 43 y 44. En este sentido, los Sistemas de Participación Ciudadana (SPCM) conformados en 125 GAD Municipales (63%) cumplieron con la designación de representantes ciudadanos a su respectivo Consejo de Planificación Municipal; mientras que 72 SPCM (37%) no realizaron.

Gráfico 37

GAD cuyos SPCM han designado representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal

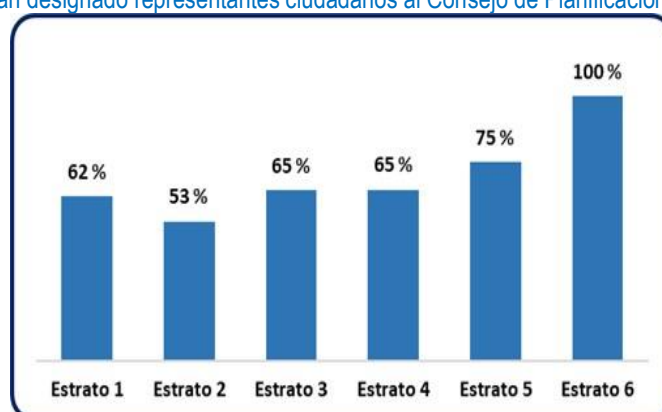


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 38

GAD cuyos SPCM han designado representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal por estratos



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

3.2.7. Generar las condiciones y mecanismos de coordinación que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial y formulación del PDOT

Es imprescindible conocer el nivel de coordinación que realizan los GAD Municipales con las instituciones del gobierno central y con otros niveles de gobierno, con miras a planificar estratégicamente su desarrollo y a ordenar la localización de acciones públicas de acuerdo con las características propias de su circunscripción territorial. Todo ello como parte del proceso de planificación participativa y con visión a largo plazo, logrado a través de los PDOT. Por lo tanto, los 1061 PDOT son instrumentos cuyo alcance varía en cada

nivel de gobierno de acuerdo con sus competencias y vincula al ordenamiento territorial. En síntesis, la Estrategia Territorial Nacional, inserta en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021: Toda una Vida (PND) efectiviza el ordenamiento territorial del Estado; mientras que, los PDOT efectivizan dicha competencia para los GAD, todos ellos contruidos a través de un proceso de planificación participativa. La importancia del ordenamiento territorial emerge a partir de una política pública que integra a diferentes sectores, con el objetivo de organizar el mejor uso, aprovechamiento y protección del territorio (Benabent & Vivanco-Cruz, 2019). Dicha articulación, entre diferentes sectores y niveles de gobierno para lograr coherencia, complementariedad en la formulación de PDOT, y evitar la superposición de funciones, lo dictamina el Cootad en su artículo 299.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, el ejercicio del ordenamiento territorial se alinea de manera vinculante a las competencias exclusivas que tiene cada uno de los GAD. En el ejercicio práctico, el Cootad determina que los GAD regionales, provinciales y parroquiales se deben articular entre sí y observarán obligatoriamente los lineamientos y directrices técnicas de los PDOT de los cantones que pertenecen a su respectiva circunscripción, haciendo énfasis en el planeamiento físico, las categorías de uso y gestión del suelo, su tratamiento y su regulación. Particularmente, los PDOT de los GAD Municipales deben definir, regular, controlar y sancionar el uso y ocupación del suelo, de tal manera que se conviertan en decisiones de ordenamiento territorial que racionalicen las intervenciones en territorio de los tres niveles de gobierno, tal como lo señala el artículo 44 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPFP (Registro Oficial Suplemento 306, 2010). Además, los GAD Municipales deben establecer las garantías para la movilidad y acceso a los servicios básicos y espacios públicos de toda la población, en concordancia con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo en su artículo 11 (Registro Oficial Suplemento 790, 2016). Los PDOT deben coordinarse con los niveles superiores e inferiores de gobiernos, creando espacios de consenso institucional, vertical y horizontal, puesto que una omisión de esta coordinación origina un gran número de conflictos de competencias en relación a políticas territoriales de desarrollo y ordenamiento (Romero, 2005). Complementario a ello, en el ordenamiento territorial participan diferentes instituciones, así como distintas políticas sectoriales se entretajan en un mismo ámbito territorial (Massiris, 2009). Tal necesidad de coordinación se hace mandatoria en el Título V de la CRE, que establece que los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales deben articularse con la

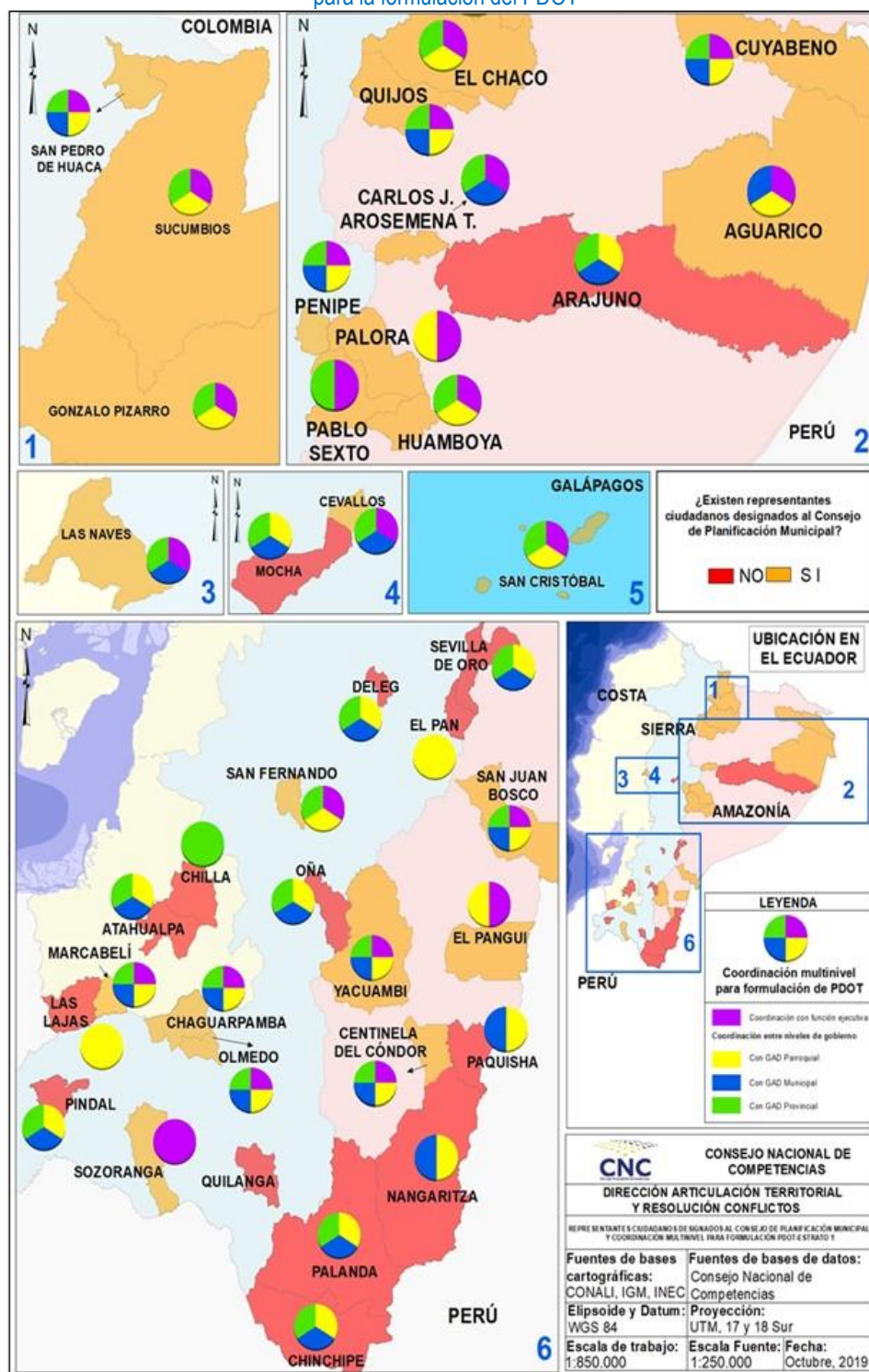
planificación nacional; y en esta misma línea, los PDOT de los GAD deben articularse entre sí.

Por otro lado, en el marco nacional del proceso de planificación participativa, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) es el encargado de organizar la planificación para el desarrollo, a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El SNDPP se conforma por un Consejo Nacional de Planificación, encargado de aprobar el PND, que cuenta con representación ciudadana, puesto que además de sus miembros tradicionales que incluyen representantes de los GAD y delegados de la Función Ejecutiva. Por su parte en el ámbito subnacional, los consejos de planificación participativa de los gobiernos autónomos descentralizados participan en la formulación, seguimiento y evaluación de los PDOT, y tales consejos tienen a cargo dictaminar la resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo. Finalmente, el Cootad en su artículo 299, establece la obligación del gobierno central y de los GAD de coordinar en la elaboración, los contenidos y la ejecución del PND y de los PDOT de los distintos niveles territoriales, como parte fundamental de SNDPP. Tal coordinación se fundamenta en un proceso participativo para la formulación de los PDOT de los GAD Municipales; así como la participación ciudadana en los Consejos de Planificación Municipal.

En el mapa a continuación se muestra en rojo los 72 GAD Municipales (36.55%) que no han designado representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal, por el contrario, 125 GAD Municipales (63.45%) que si lo han hecho se señalan en color anaranjado. Además, en gráficos de pasteles se representan las instituciones con las cuales los GAD Municipales establecieron coordinación para la formulación de sus PDOT. Por ejemplo, el Cantón El Pangui, en color anaranjado, señala que si ha designado representantes ciudadanos al Consejo de Planificación Municipal; por otro lado, el gráfico de pasteles indica en color violeta que, si ha coordinado con la Función Ejecutiva, y en color amarillo, que ha coordinado con su respectivo GAD Provincial de Zamora Chinchipe para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Gráfico 39

Estrato 1: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-Componente Gobernanza, 2019a

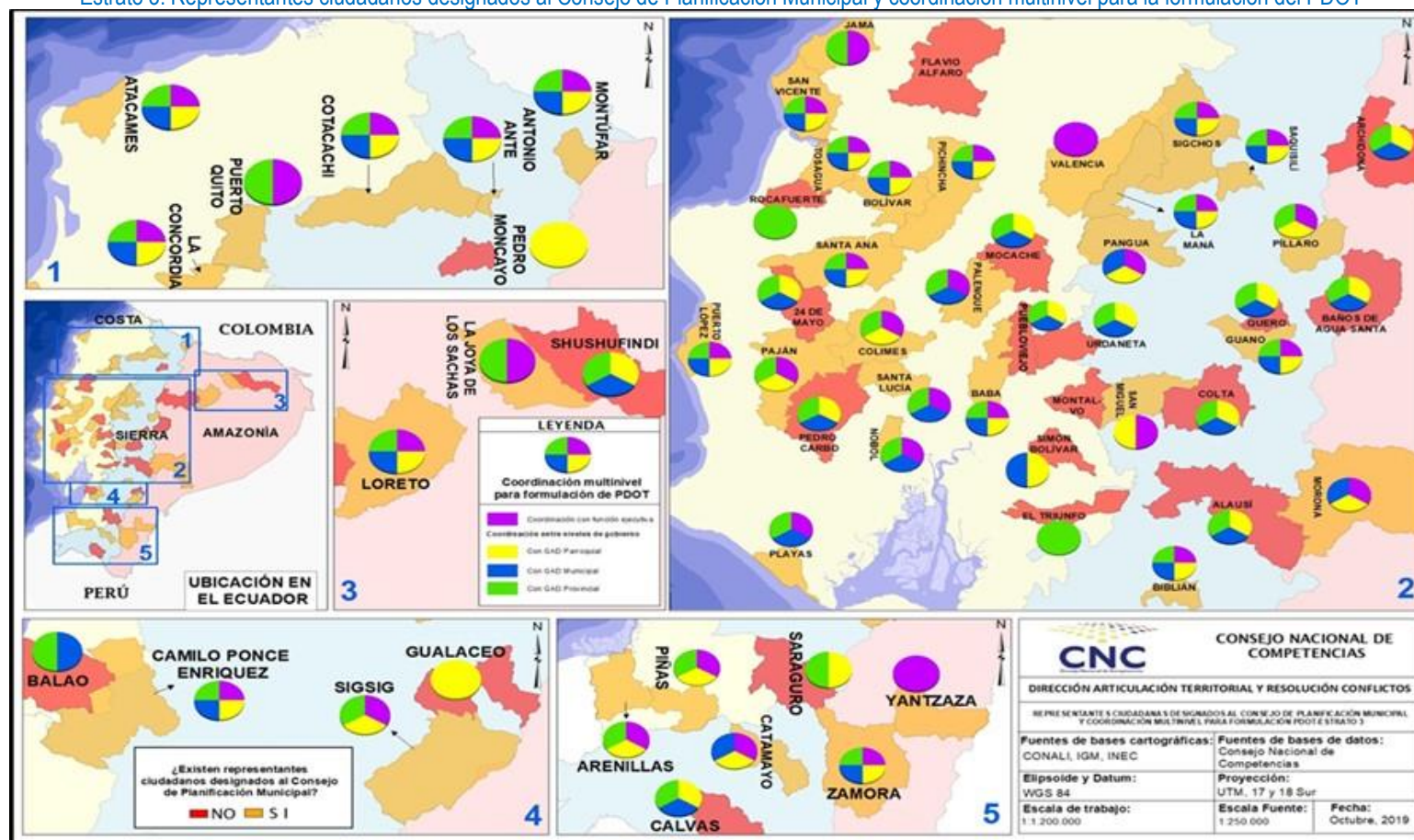
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Estrato 2: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT



Gráfico 41

Estrato 3: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT

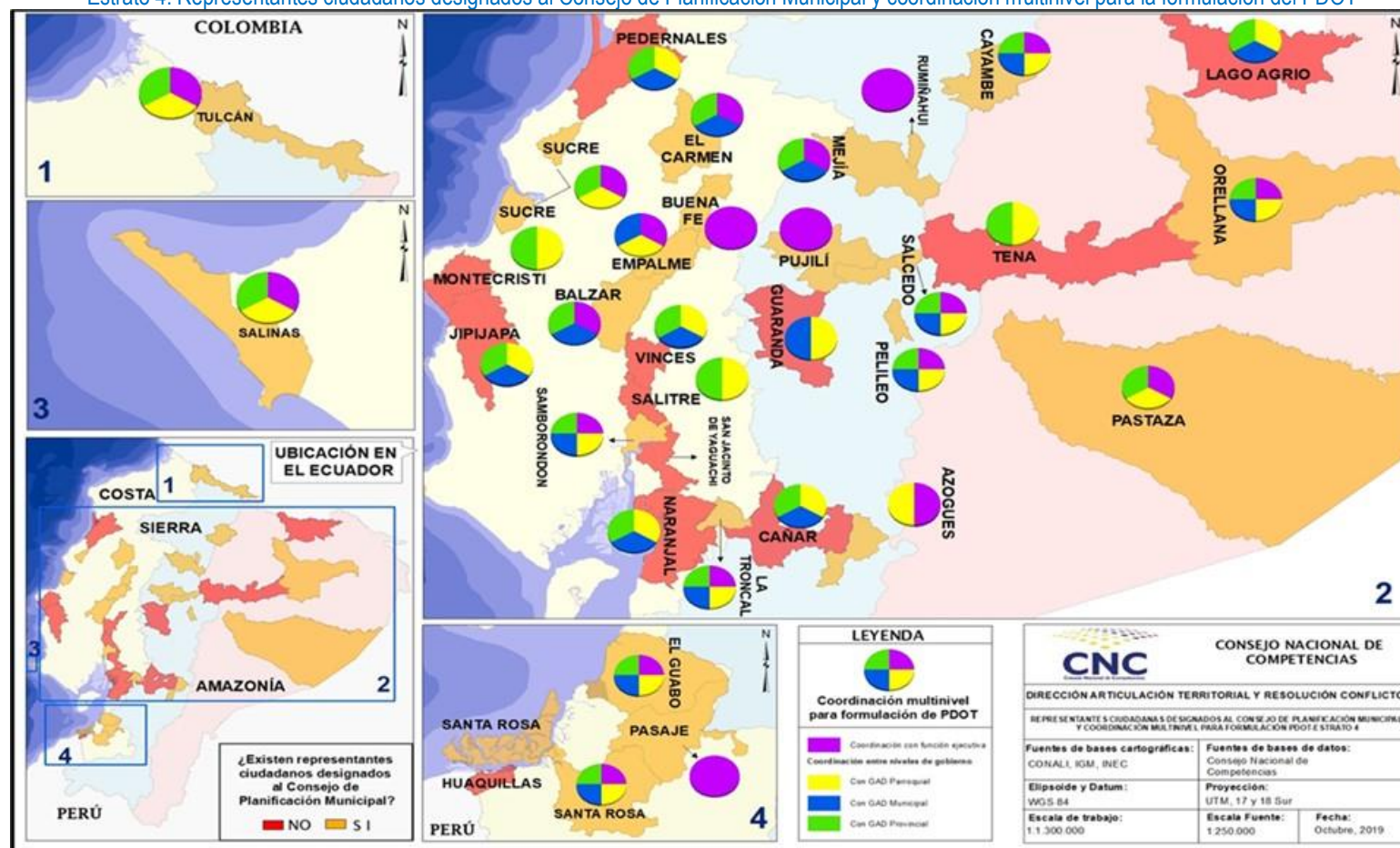


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 42

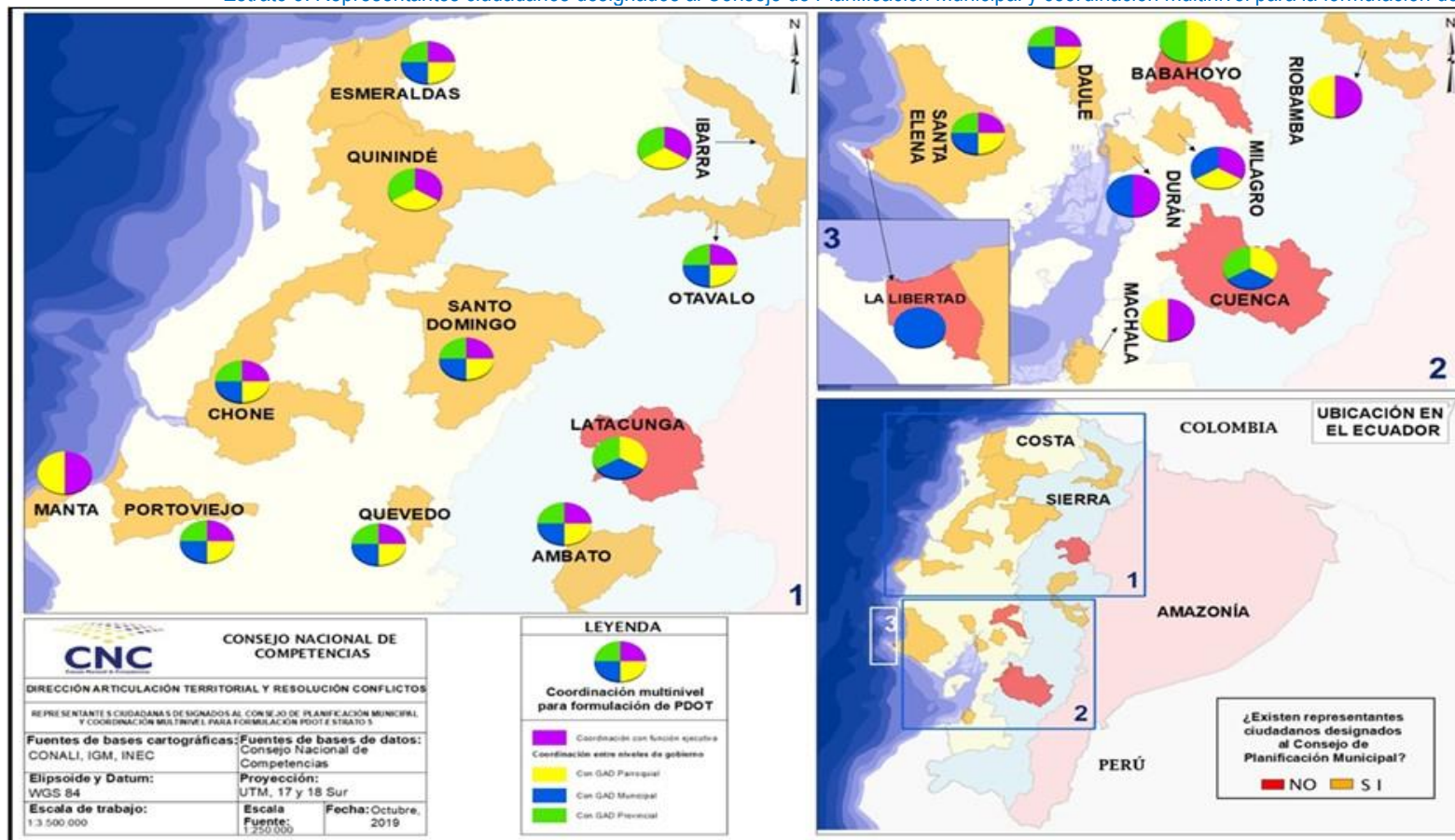
Estrato 4: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

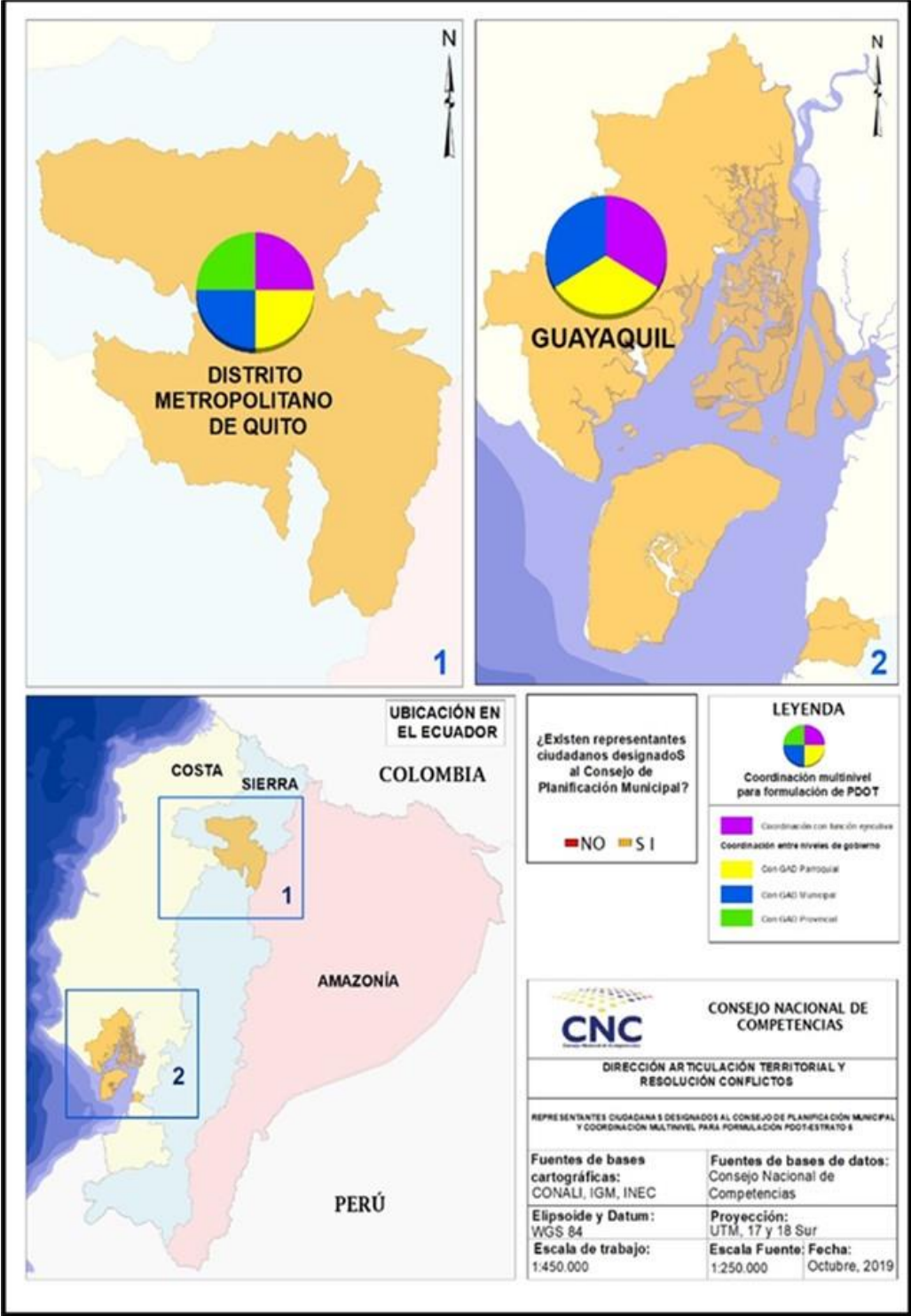
Gráfico 43
Estrato 5: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

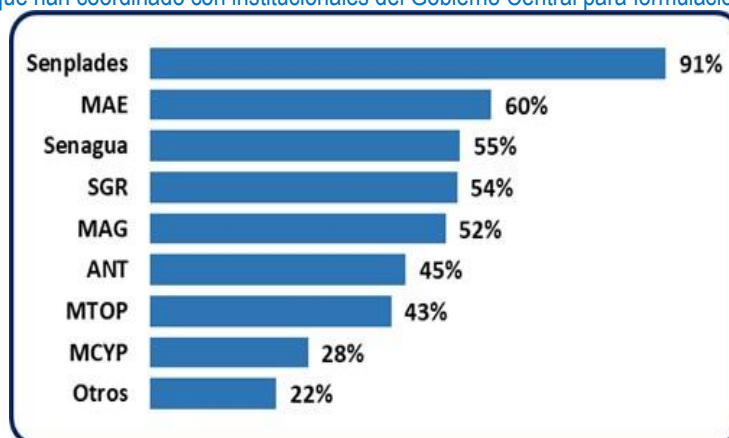
Gráfico 44
Estrato 5: Representantes ciudadanos designados al Consejo de Planificación Municipal y coordinación multinivel para la formulación del PDOT



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 45
GAD que han coordinado con institucionales del Gobierno Central para formulación PDOT



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-
Componente Gobernanza, 2019a

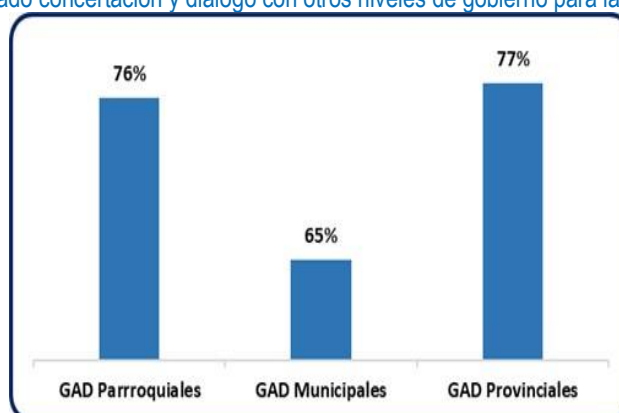
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de
Conflictos, 2020

En cuanto al nivel de coordinación que establecen los GAD Municipales con las distintas instituciones del gobierno central, se tiene que 184 GAD Municipales (93,4%) han cumplido, de los cuales la mayoría equivalente a 180 GAD (91%) que coordinan acciones para la formulación de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con la anteriormente denominada Senplades, hoy Secretaría Técnica Planifica Ecuador. En un menor grado, se realizan coordinaciones con Senagua, MAE, Secretaría de Gestión de Riesgos y Ministerio de Agricultura, que en promedio corresponden a más del 50% de los GAD Municipales. Además, un porcentaje bajo correspondiente al 22% de los GAD realizan acciones de coordinación con “otras” instituciones como Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Finanzas, academia, entre los más destacados. Por el contrario, 13 GAD Municipales (7%) no han coordinado acciones con las distintas instituciones del gobierno central.

Por otro lado, los GAD Municipales que han logrado concertación, negociación y diálogos con otros GAD parroquiales rurales son 150 (76 %), con GAD Municipales son 128 (65%) y con GAD Provinciales 152 (77 %).

Gráfico 46

GAD que han realizado concertación y diálogo con otros niveles de gobierno para la formulación de PDOT



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-
Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de
Conflictos, 2020

3.2.8. Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y control social

Tal como lo señala González-Ballar y citado por Camacho-Delgado (2010), la participación ciudadana se constituye como un “proceso gradual a través del cual el ciudadano se integra en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el desarrollo de la comunidad en la que se desenvuelve” (Camacho-Delgado, 2019). En tal razón, el artículo 64 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, menciona que en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de “fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social”.

Este informe ha evaluado la implementación municipal de los siguientes mecanismos de control social: veedurías para el control de la gestión pública, observatorios y comités de vigilancia de servicios públicos. Por su parte, en lo relacionado con la transparencia y libre acceso de la información pública, ha tomado en cuenta los sistemas tecnológicos de libre acceso a la información pública con los que cuentan los diferentes GAD Municipales. Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, los mecanismos de participación ciudadana en la gestión

pública son aquellos instrumentos con los que cuenta la ciudadanía para participar en las decisiones de los niveles de gobierno establecidos en la CRE y la ley: silla vacía, audiencias públicas, consejos consultivos, asambleas, consulta ambiental.

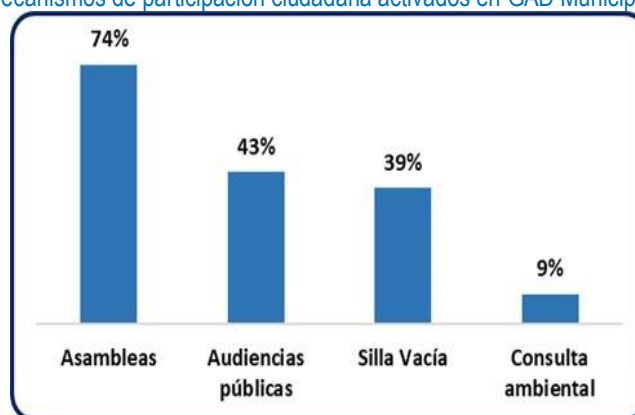
A continuación, se describen los diferentes mecanismos de participación ciudadana que de acuerdo con los datos de las encuestas se activaron en los 197 GAD Municipales:

- **Silla Vacía:** Mecanismo de participación en las sesiones de los GAD, que tiene como propósito la participación de un representante de la ciudadanía en forma individual o colectiva y de otras formas de organización ciudadana, que en función de los temas a tratarse, hayan cumplido con los requisitos para ser registrados por la Secretaría del GAD Municipal para participar en el debate y en la toma de decisiones de asuntos de interés con voz y voto. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se elegirá a la persona que participará bajo la figura de “silla vacía” en las sesiones del GAD (Registro Oficial Suplemento 175, 2010, LOPC, artículo 77).
- **Audiencia pública:** El GAD Municipal, en el ámbito de sus competencias convocará periódicamente a audiencias públicas para que, de manera individual o colectiva, las ciudadanas y ciudadanos acudan y sean escuchados sus peticiones de interés público, relacionadas a clarificar las decisiones o acciones realizadas por las autoridades de los GAD. A través de este mecanismo la ciudadanía puede solicitar información sobre actos y decisiones de la gestión pública; presentar quejas o propuestas sobre asuntos públicos; y debatir problemas que afecten a intereses colectivos.
- **Consejo consultivo:** Mecanismo de asesoramiento desde la ciudadanía u organizaciones civiles, por lo tanto, es un espacio de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocarlos en cualquier momento.
- **Asambleas Ciudadanas Locales:** Instancias de deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, para fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma incidir en las políticas públicas locales, la prestación de servicios y en general, en toda la gestión territorial cantonal. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su artículo 56, establece que, en cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea, y esta a su vez recibirá apoyo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y las autoridades del GAD, pudiendo recibir fondos con una existencia mínima continua de dos años. Esto con el objetivo de efectivizar el sistema de participación ciudadana.

Entre las principales funciones están: exigir el cumplimiento de servicios públicos, proponer agendas de desarrollo, formación de la ciudadanía, organizar el derecho ciudadano de rendición de cuentas y ejecutar el control social sobre la gestión de lo público (Registro Oficial Suplemento 175, 2010).

- **Consulta ambiental:** Es el derecho que tiene la comunidad a ser consultada respecto a toda decisión o autorización estatal que afecte directamente al medio ambiente de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.

Gráfico 47
Mecanismos de participación ciudadana activados en GAD Municipales



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

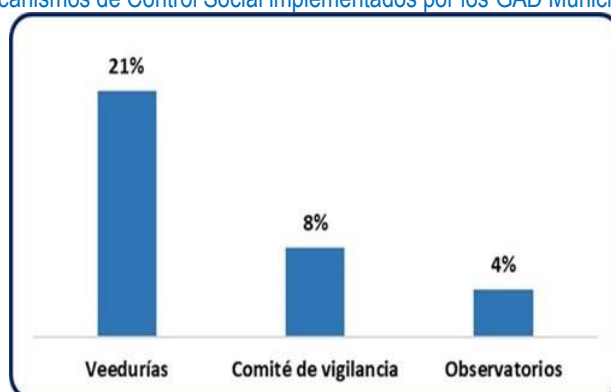
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

De acuerdo con las encuestas en los GAD Municipales, el mecanismo de la Asambleas se activó en 145 GAD (74%). Le sigue en importancia el mecanismo de audiencias públicas activado en 85 GAD (43%) y 76 GAD (39%) han implementado silla vacía. Tan solo 17 GAD (9%) han acudido a consulta ambiental.

Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social sobre la gestión de los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la CRE (Registro Oficial Suplemento 175, 2010). En este sentido, los datos recabados de encuestas muestran el estado de implementación municipal de los siguientes mecanismos de control social:

- **Veedurías para el control de la gestión pública:** Mecanismos de seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión de los GAD, instituciones públicas o privadas que manejen fondos públicos o presten servicios públicos de interés público, antes, durante o después del objeto de la veeduría.
- **Observatorios:** Conformados por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Su función es elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de políticas públicas.
- **Comité de vigilancia de los servicios públicos:** Mecanismo propio del nivel de gobierno autónomo descentralizado, conformado por expertos en la temática sobre la cual se realizará la vigilancia en torno a un servicio público que es de competencia exclusiva del GAD Municipal.

Gráfico 48
Mecanismos de Control Social implementados por los GAD Municipales



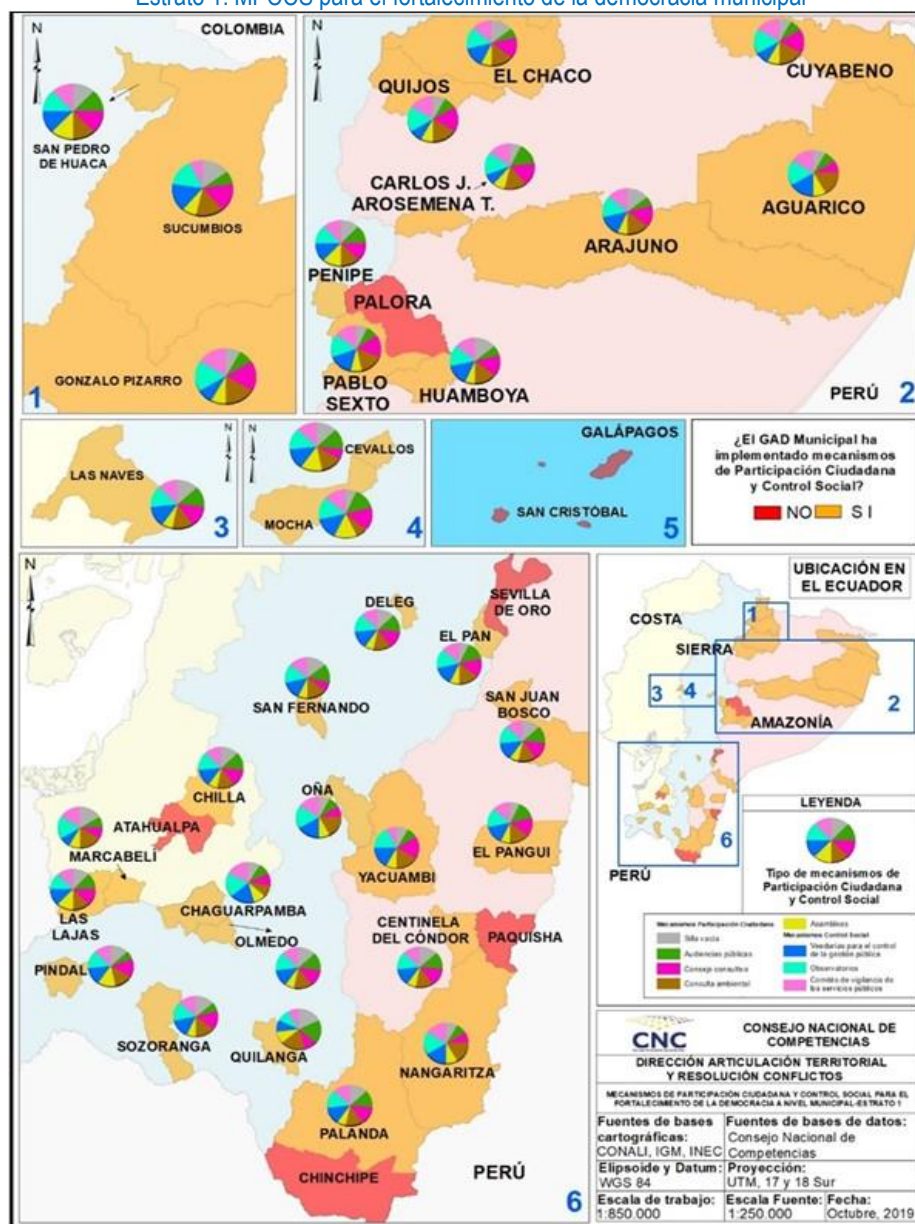
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Las encuestas del CNC realizadas en el 2017 señalan que las veedurías se activaron en 41 GAD Municipales (21%) y en 8 GAD (4%) se han implementado observatorios. Por su parte, 15 GAD Municipales (8%) han implementado comités de vigilancia. Los siguientes mapas representan el estado de implementación de todos los MPCCS de los 197 GAD analizados. Por ejemplo, el GAD Palora en color rojo indica que no ha implementado dichos mecanismos. Por el contrario, El Chaco si ha implementado los mecanismos y se muestra en color anaranjado; mientras que en su gráfico de pasteles señala en diferentes colores los mecanismos implementados: consejo consultivo (fucsia), comité de vigilancia

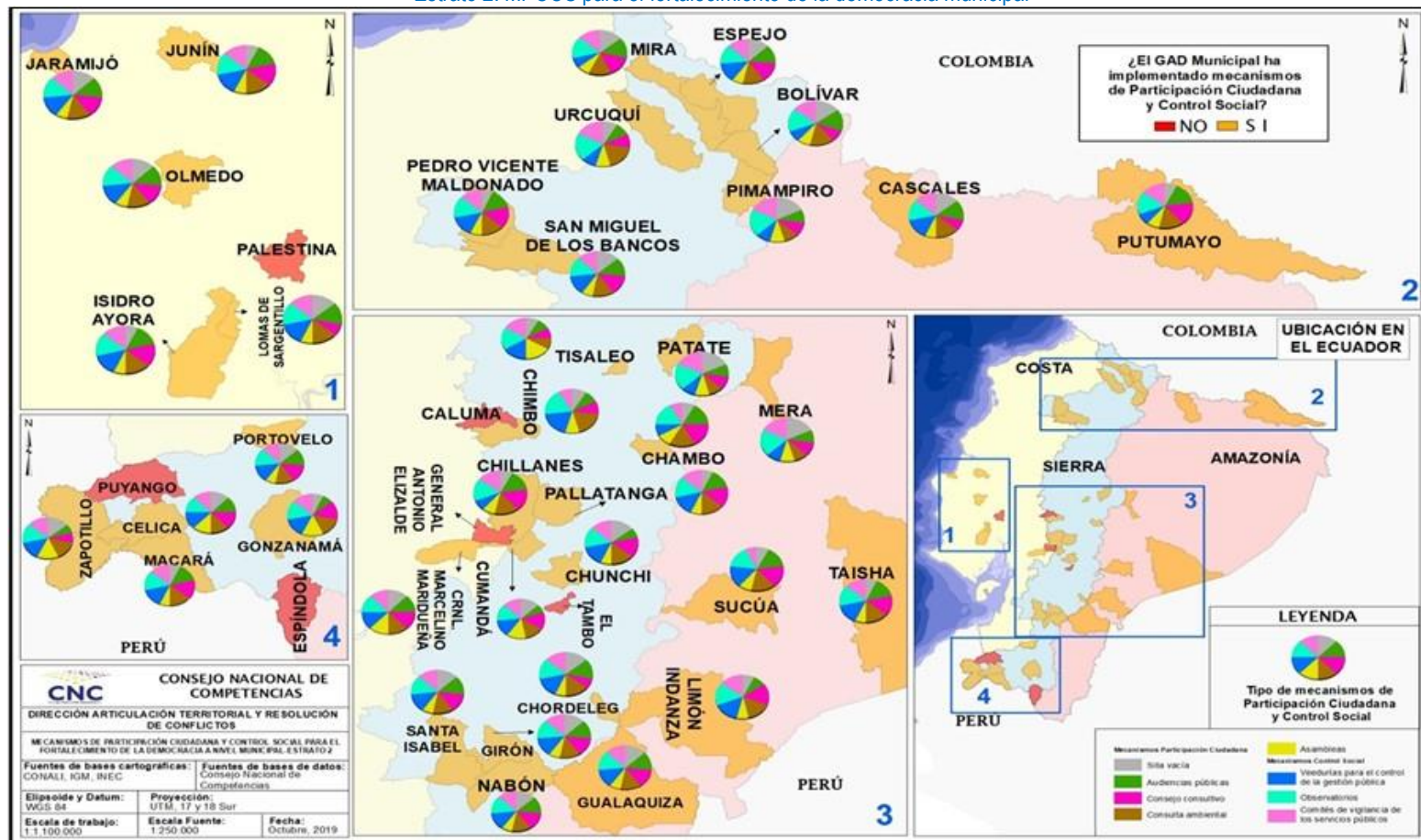
(rosado), silla vacía (gris), audiencias públicas (verde), consulta ambiental (anaranjado),
asambleas (amarillo), veedurías (azul) y observatorios (cian).

Gráfico 49
Estrato 1: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal



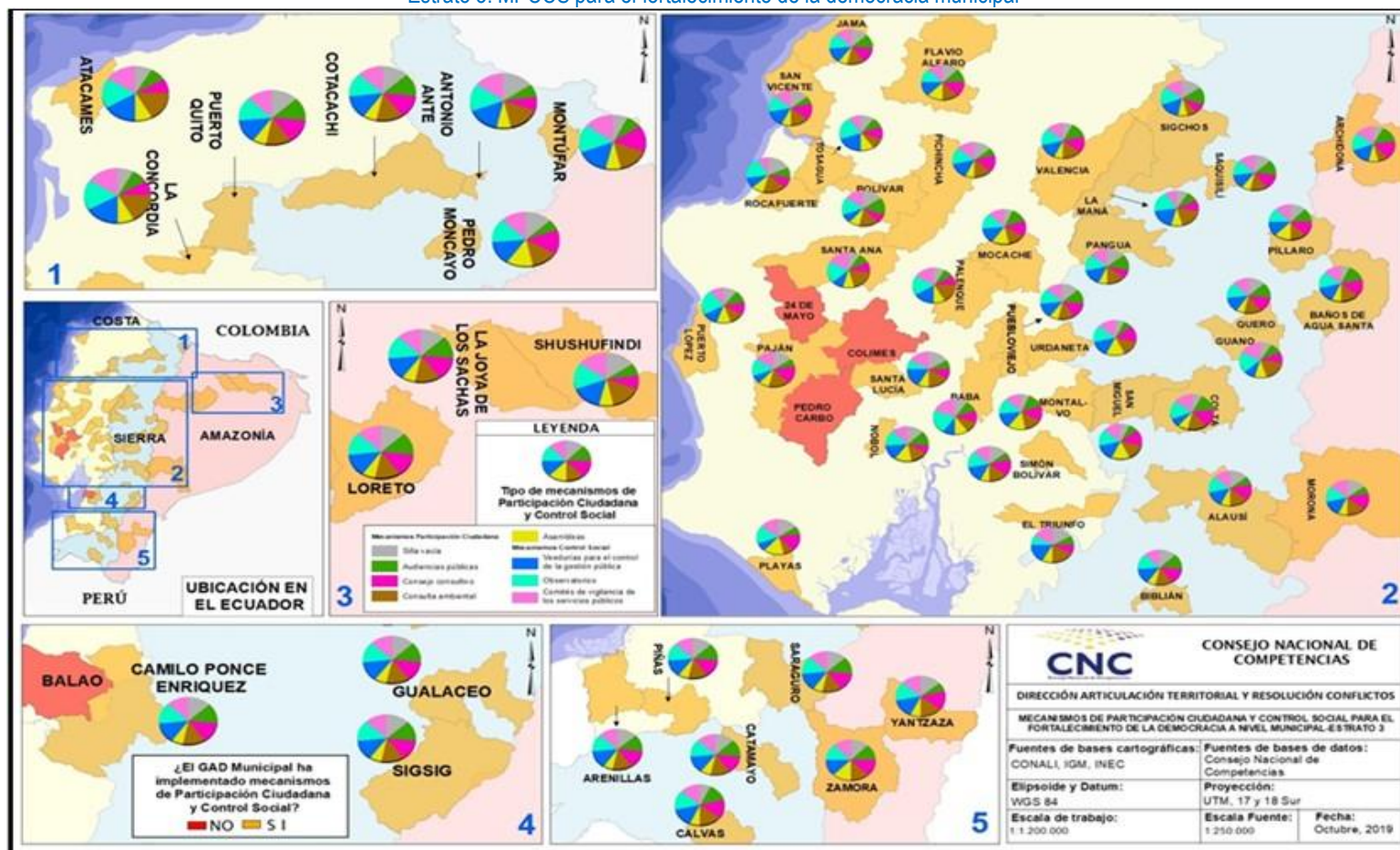
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-
Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de
Conflictos, 2020

Gráfico 50
Estrato 2: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 51
Estrato 3: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal



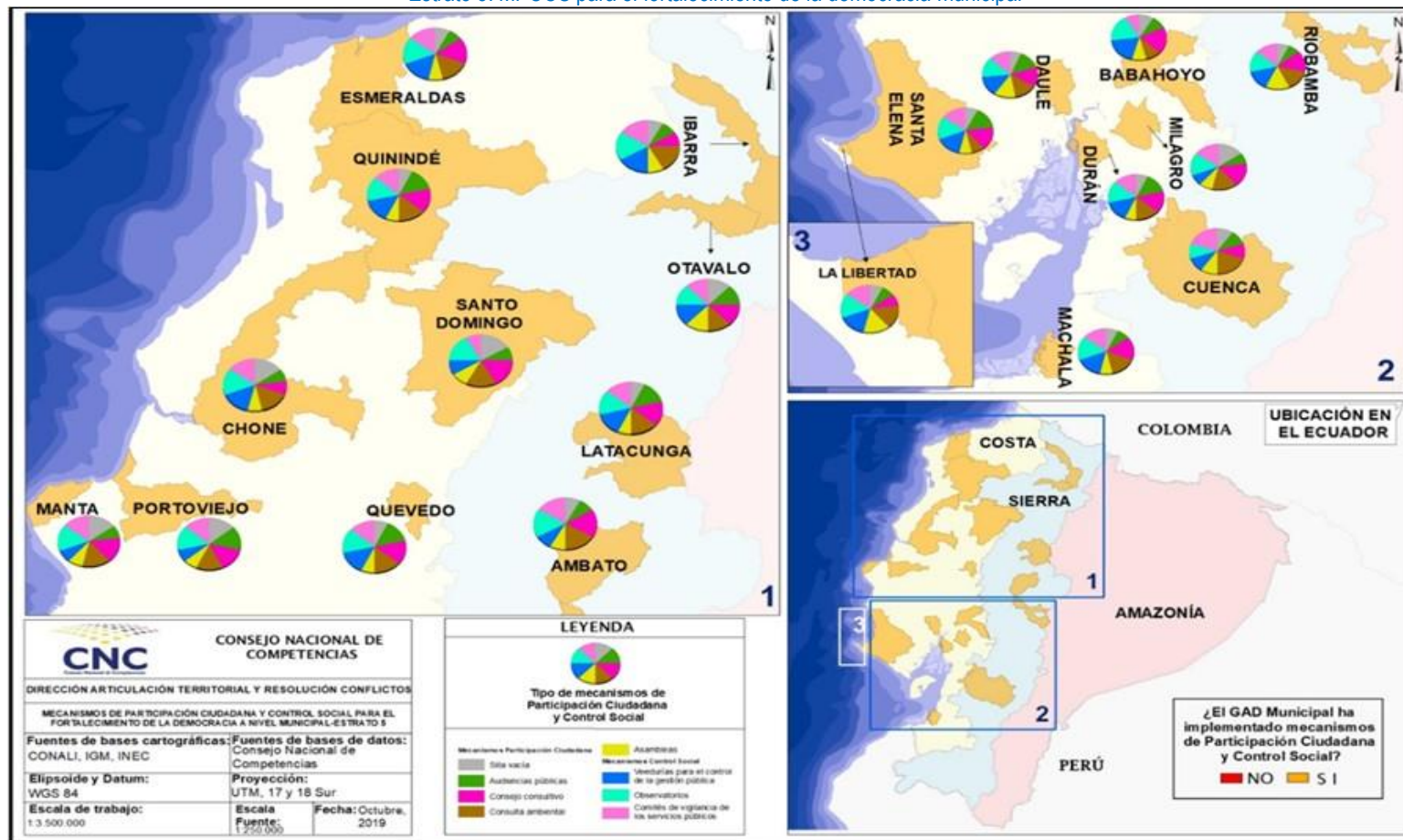
Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 52

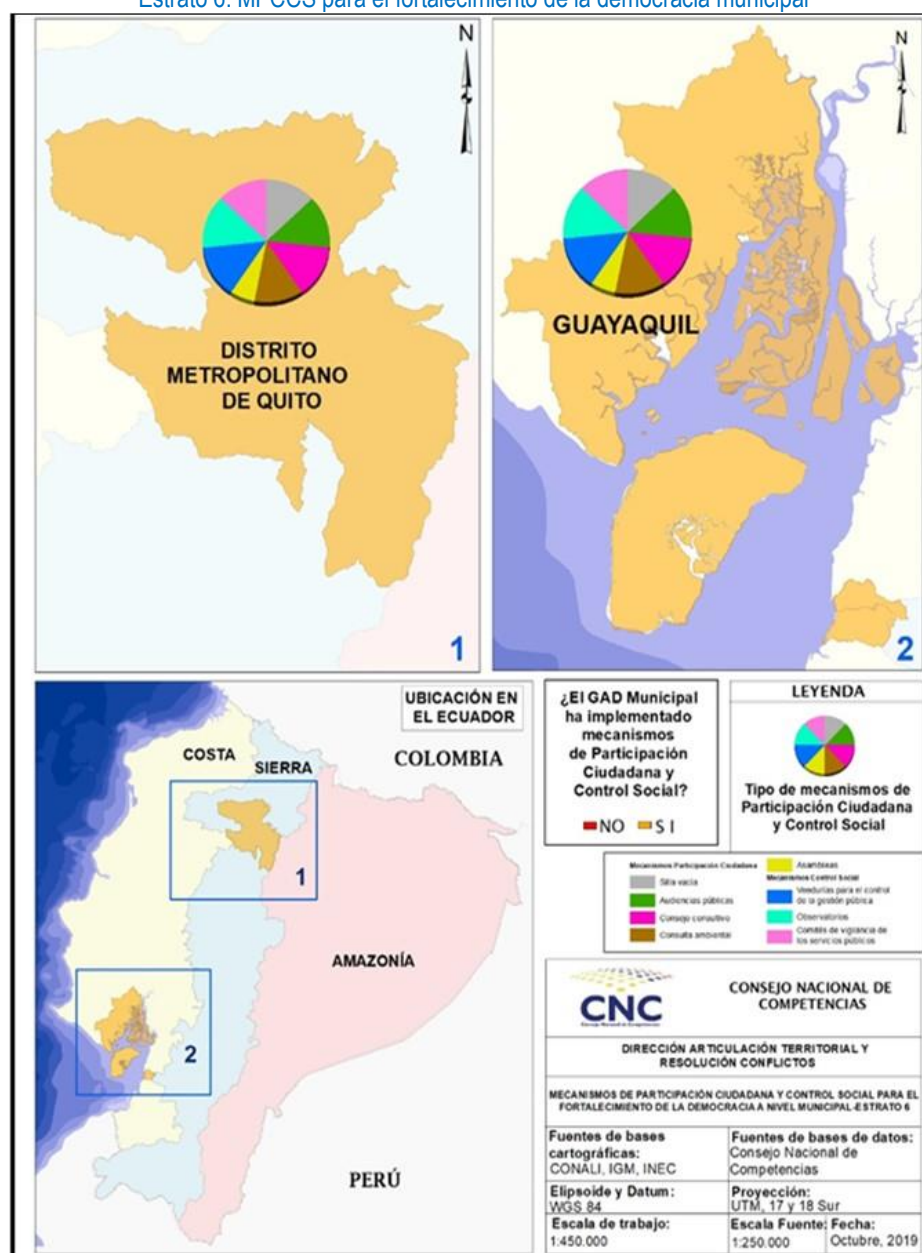


Gráfico 53
Estrato 5: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 54
Estrato 6: MPCCS para el fortalecimiento de la democracia municipal



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Por otro lado, los GAD Municipales tienen la obligación de publicar información que transparente su gestión. El gráfico a continuación muestra que en cumplimiento al artículo 7 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, más del 77% de los GAD Municipales han difundido información institucional actualizada, a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición

del público implementados en la misma institución. Tal información es de naturaleza obligatoria por la transparencia en la gestión administrativa a la que están obligadas a observar todas las instituciones que conforman el sector público de acuerdo con el artículo 118 de la CRE.

Gráfico 55
GAD Municipales que han difundido información de transparencia en la gestión pública

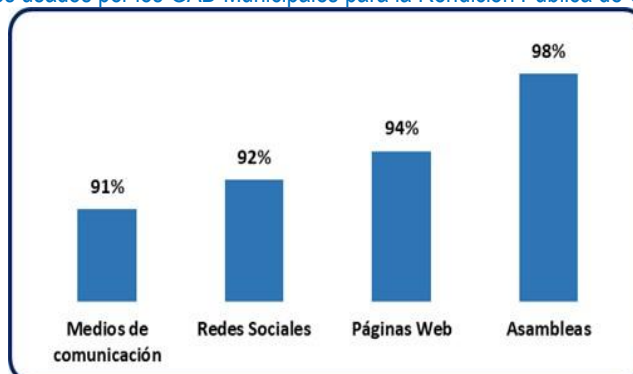


Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

El proceso de rendición de cuentas es un derecho de la ciudadanía y de las demás formas de organización social, que puede ser solicitado una vez al año 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 (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Registro Oficial Suplemento 175, 2010). En tal virtud, los datos de las encuestas, representados en el Gráfico 56, muestran que los ciudadanos han podido conocer de la gestión de su respectivo nivel de gobierno en un 98% de GAD Municipales mediante asambleas, en un 94% mediante páginas web, 92% por redes sociales y 90% mediante los diferentes medios de comunicación local.

Gráfico 56
Medios usados por los GAD Municipales para la Rendición Pública de Cuentas



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

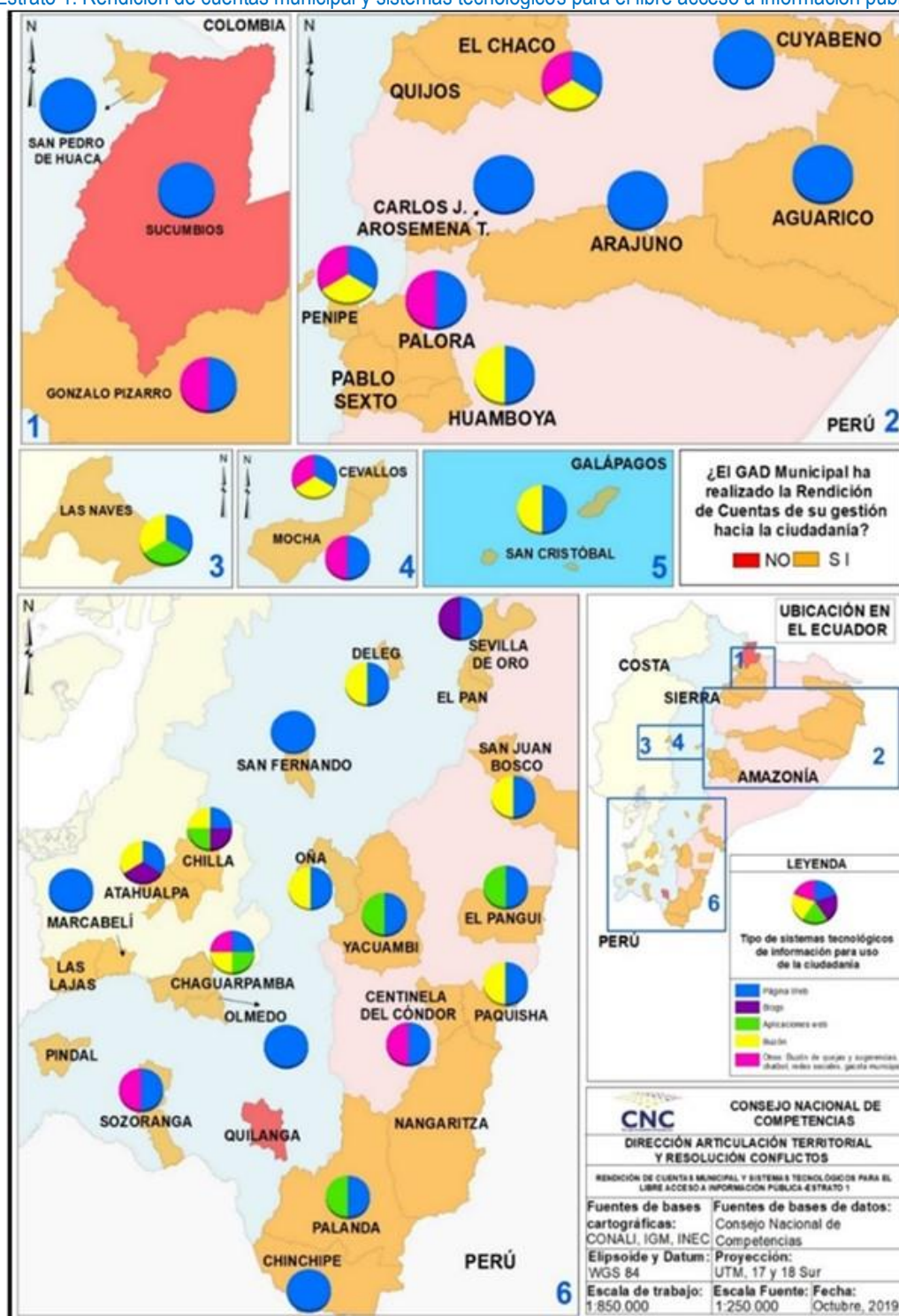
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

A continuación, se presentan mapas que permiten identificar de manera gráfica el comportamiento a nivel municipal de los procesos de rendición de cuentas y difusión de información pública. Por ejemplo, el Cantón Cuyabeno, señalado en color anaranjado, indica que si ha realizado rendición pública de cuentas a la ciudadanía; además señala en su gráfico de pasteles en color azul que el medio utilizado para que la ciudadanía acceda a libre información pública ha sido su página web.

Para efectivizar este proceso de transparencia, los GAD deben aprovechar tecnologías que faciliten el libre acceso a la información pública para sus ciudadanos. Particularmente, solo los GAD de Quijos y Guaranda no reportan el uso de estos sistemas tecnológicos. Otro caso particular es el GAD Sucumbíos, que no ha reportado la realización de rendición pública de cuentas a la ciudadanía; sin embargo, mediante página web (gráfico de pasteles de color azul) si ha publicado información de libre acceso. Además, el Cantón Quilanga no ha realizado rendición pública de cuentas. En total 2 GAD no reportaron realizar este proceso, lo que equivale al 1% del total de GAD Municipales encuestados.

Gráfico 57

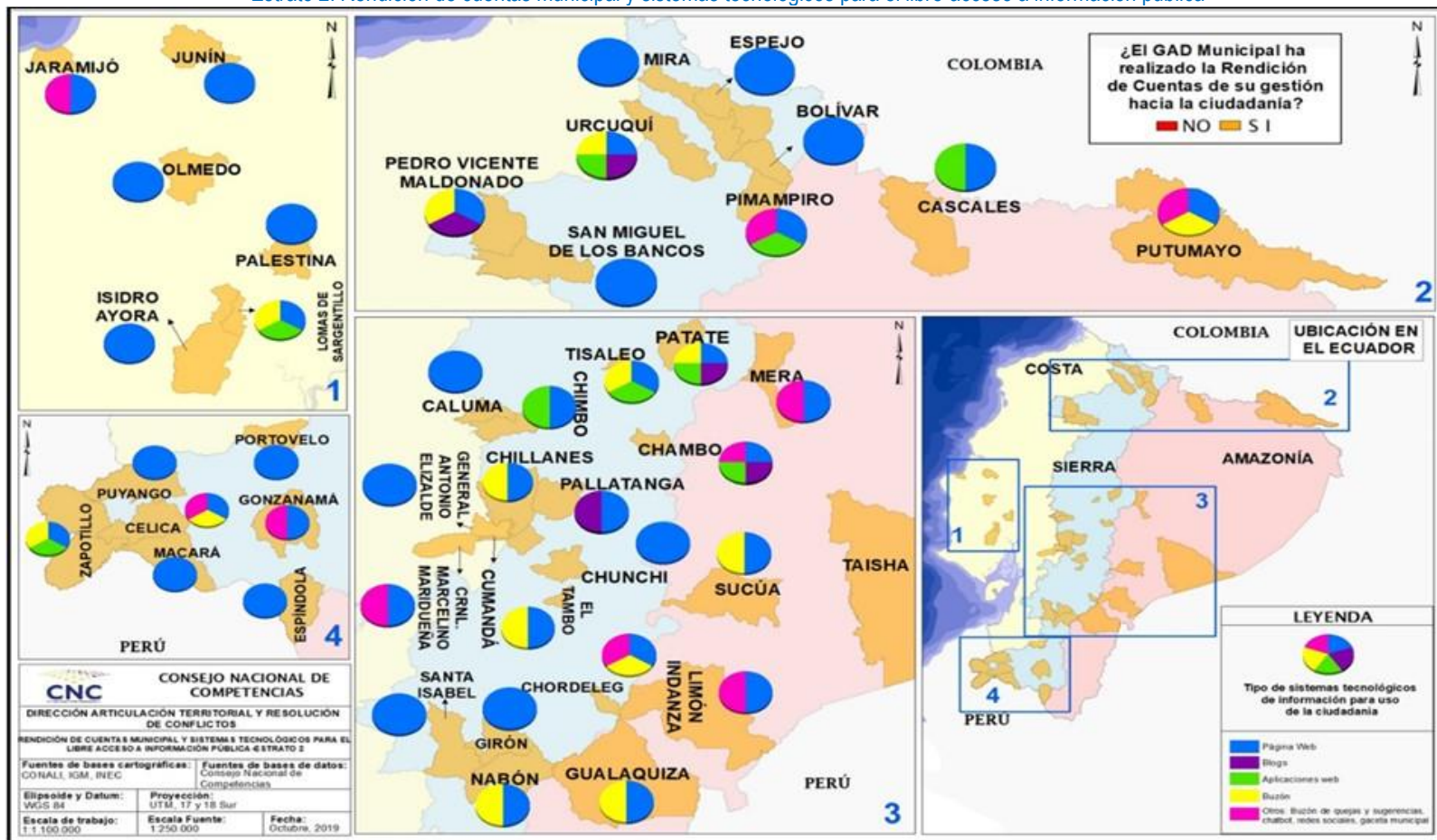
Estrato 1: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

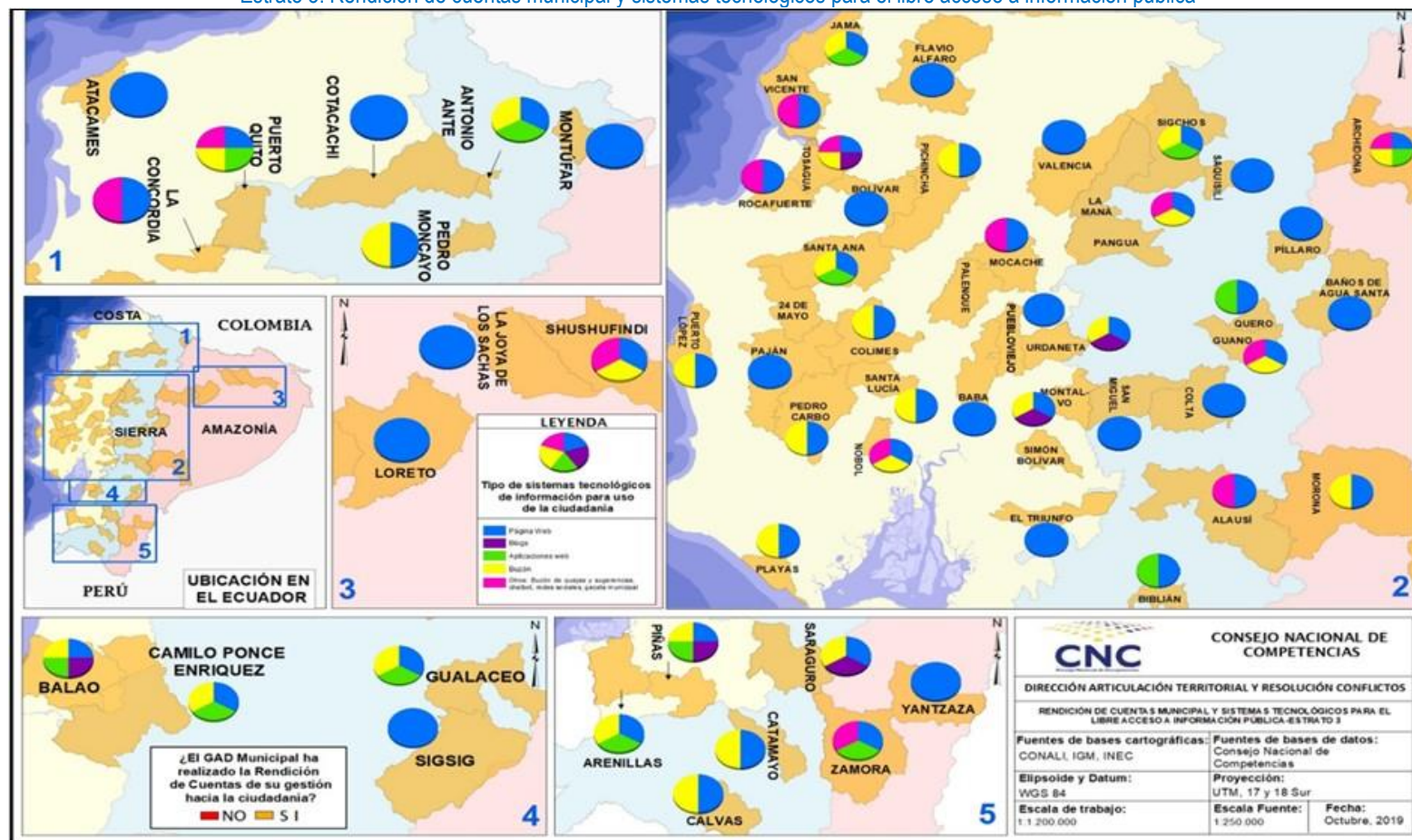
Gráfico 58
Estrato 2: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
 Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 59

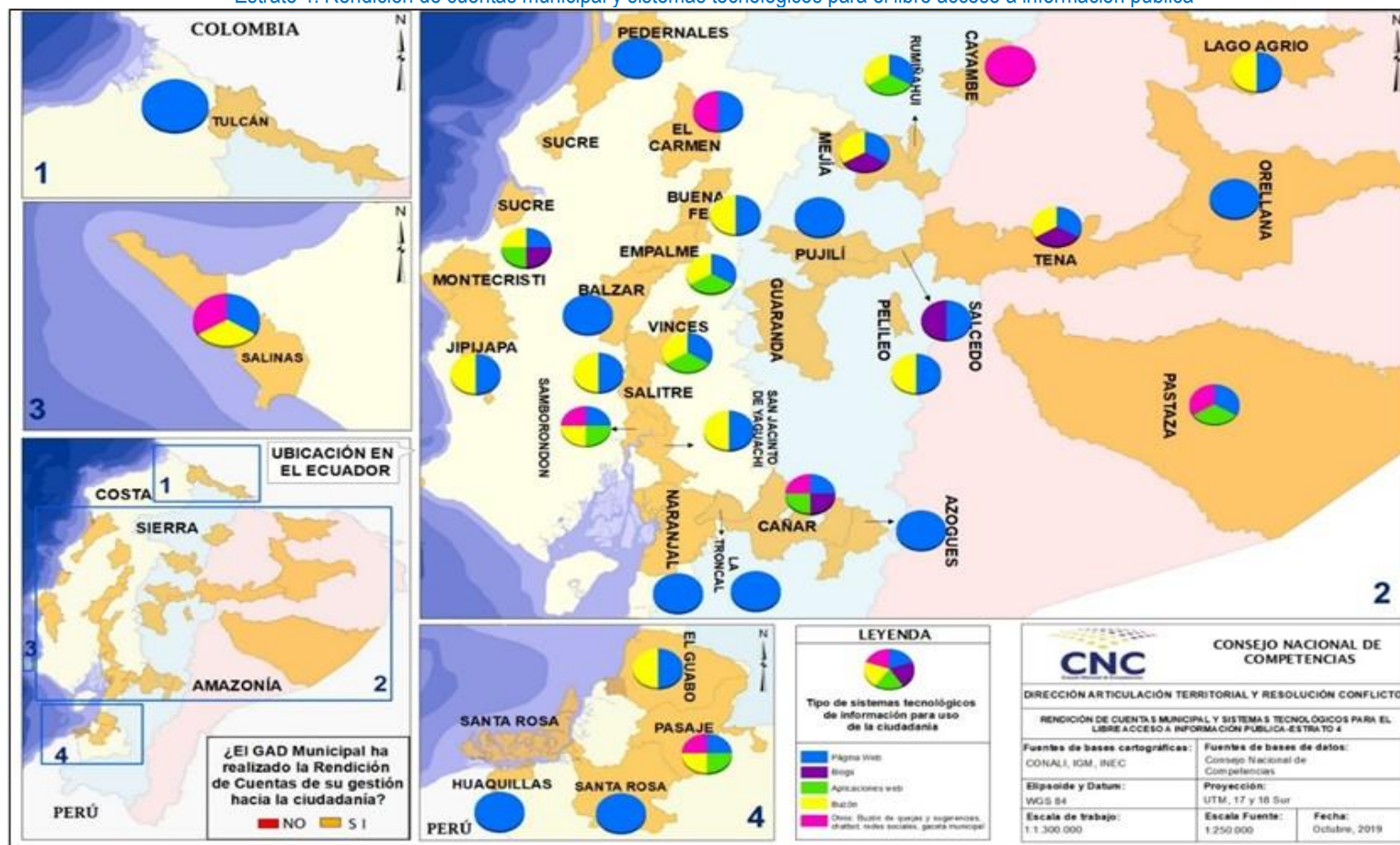
Estrato 3: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

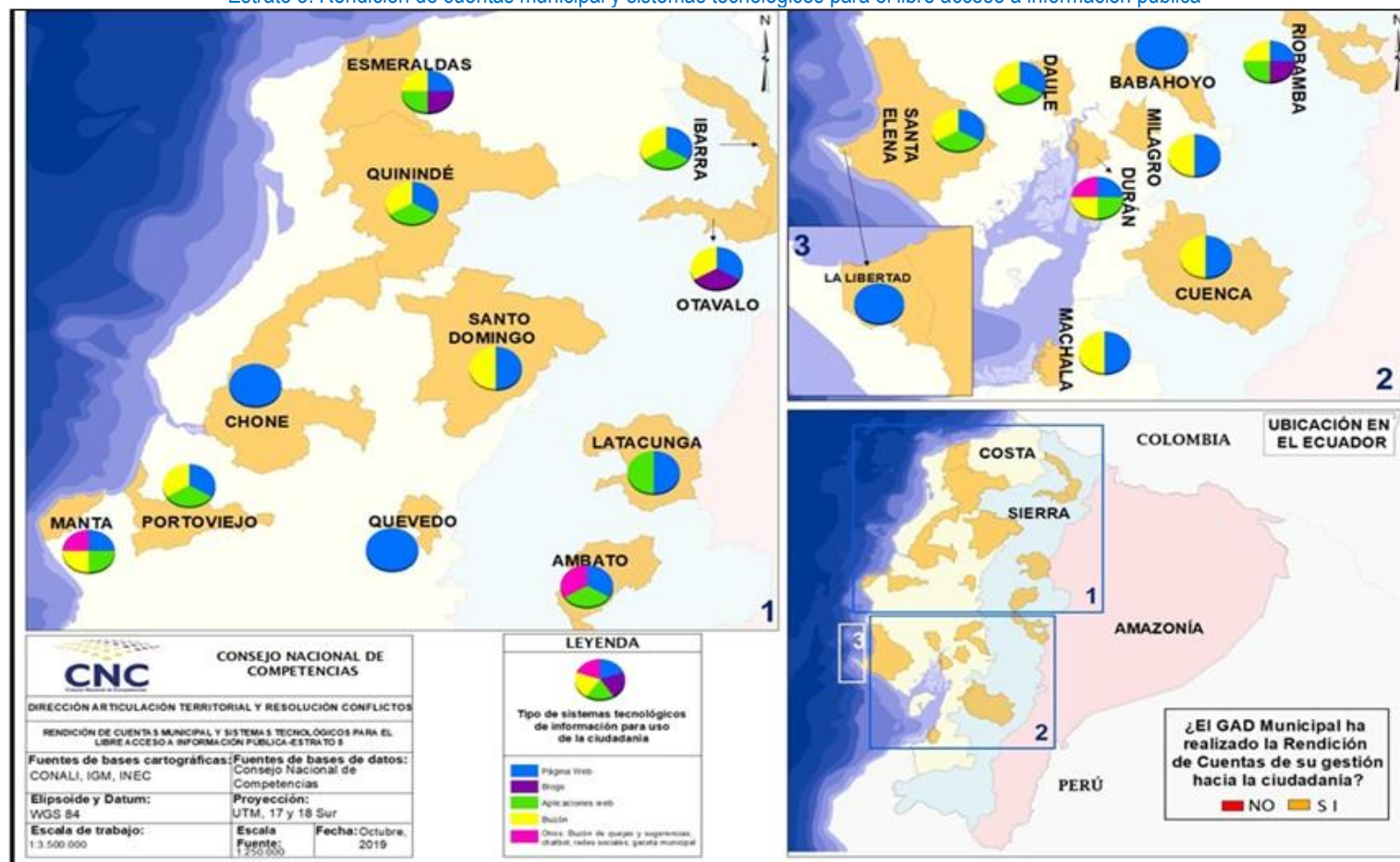
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 60
Estrato 4: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

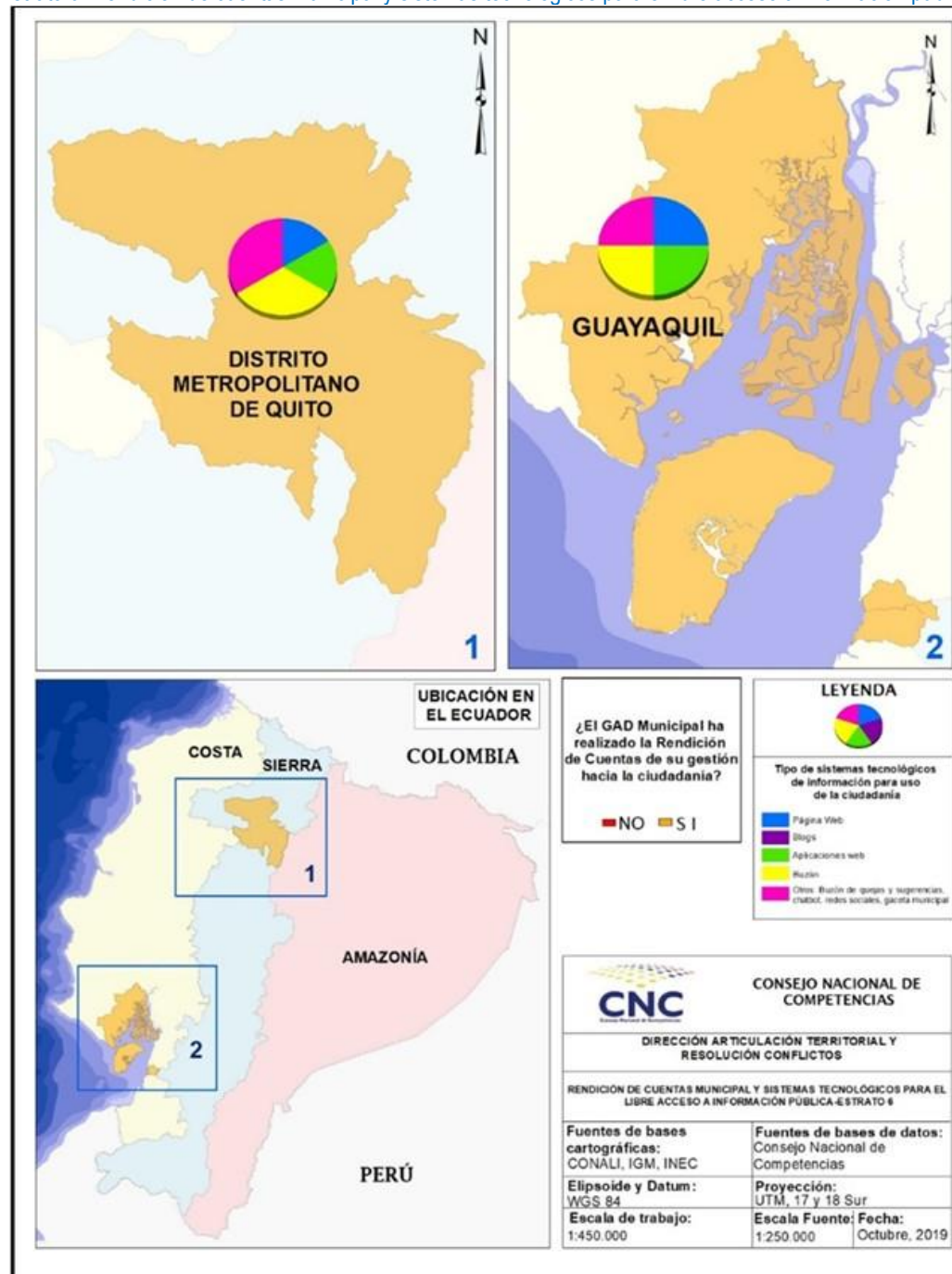
Gráfico 61
Estrato 5: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Gráfico 62

Estrato 6: Rendición de cuentas municipal y sistemas tecnológicos para el libre acceso a información pública



Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)- Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

4. Estratificación de GAD Municipales en función del índice de implementación de mecanismos de participación ciudadana y control social

4.1. Cálculo del índice

El índice de implementación de los MPCCS es el resultado de la reagrupación de las subvariables contenidas en la Matriz de síntesis de variables del capítulo II; de tal forma que, se han establecido tres nuevos ejes principales con un peso porcentual asignado. A su vez, cada variable dentro del respectivo eje es el resultado de la aplicación de un promedio simple de las subvariables en las cuales se han agrupado los criterios de cálculo del presente índice. En la Tabla 5 se presenta una nueva matriz de criterios de cálculo.

Tabla 5
Matriz de criterios de cálculo del índice

No. EJE	EJE	PONDERACIÓN DEL EJE	CRITERIOS
1	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	0,50	¿El GAD cuenta con un mapeo de actores relacionados con su gestión institucional?
			¿El GAD ha implementado mecanismos de participación ciudadana al 2017?
			¿El GAD ha implementado mecanismos de control social al 2017?
			¿El GAD ha implementado el presupuesto participativo?
			¿El GAD conformó el sistema de participación ciudadana, en función de lo que señala el artículo 304 de COOTAD?
			¿El sistema de participación ciudadana designó a los representantes de la ciudadanía al consejo de planificación?
			Mecanismos de participación ciudadana aplicados para la construcción del PDOT
			Recibió a diciembre de 2017, algún proyecto de ordenanza por parte de la ciudadanía
			El GAD ha implementado procesos de formación ciudadana
2	ARTICULACIÓN	0,4	Coordinación con la Función Ejecutiva:
			Concertación, negociación y diálogo entre los niveles de gobierno para lograr coherencia y complementariedad en las intervenciones.
3	SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA	0,1	El GAD realiza rendición de cuentas a la ciudadanía, en cumplimiento al Art. 88 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana
			¿Se han implementado sistemas tecnológicos de información para uso de la ciudadanía?

Fuente: Consejo Nacional de Competencias, Encuestas Capacidad Institucional de GAD Municipales (2017)-
Componente Gobernanza, 2019a

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

4.2. Promedio ponderado y definición del índice municipal

Una vez que los criterios se han agrupado en el eje al que pertenecen, se calcula su promedio, con lo que se obtiene la valoración de cada criterio. El promedio simple calculado para cada criterio proviene de los registros de encuestas que han conformado las variables expuestas en el capítulo III “Diagnóstico”. Es decir, cada criterio sintetiza los datos de un conjunto de variables, a través de un promedio simple. De tal forma que para cada criterio existe un solo valor, en un rango entre 0 y 1; en donde la unidad indica que el criterio ha sido implementado por el GAD Municipal en un 100%. El conjunto de criterios denota los MPCCS que, para los fines del presente informe, se evalúa su estado de implementación a nivel municipal. Una vez establecidos los valores para cada criterio, se ha hecho posible aplicar las ponderaciones establecidas previamente para cada eje, a través del conocido promedio ponderado, el cual es una medida más exacta para obtener resultados de diversos datos con diferentes ponderaciones o grados de importancia. Finalmente, se obtienen las puntuaciones de cada GAD municipal por estrato en sus respectivos ejes y criterios de evaluación.

Las expresiones matemáticas utilizadas para integrar los criterios en cada eje son:

$$\text{Eje 1: Participación Ciudadana} = 0,50 \sum_{i=1}^n \text{Criterio}_i$$

$$\text{Eje 2: Articulación} = 0,40 \sum_{i=1}^n \text{Criterio}_i$$

$$\text{Eje 3: Sistemas de información y transparencia} = 0,10 \sum_{i=1}^n \text{Criterio}_i$$

Finalmente, se han integrado todos los criterios en cada eje, de tal manera que se tiene 1 valor por cada eje definido para cada GAD Municipal. Ya que los valores de cada eje tienen un rango entre 0 y 1, y la suma de los 3 ejes es menor o igual a la unidad, se procedió con la suma total de todos los ejes para obtener un índice municipal, de la siguiente manera:

Tabla 6
Matriz de cálculo del índice municipal

NOMBRE DEL CANTÓN	VALOR DEL EJE 1	VALOR DEL EJE 2	VALOR DEL EJE 3	ÍNDICE MUNICIPAL
	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ARTICULACIÓN	SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA	(SUMATORIA DE EJES)
Cantón n	Rango entre 0 y 1	Rango entre 0 y 1	Rango entre 0 y 1	Valor 1+ Valor 2 +Valor 3

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

4.3. Estratificación de GAD de acuerdo con índices municipales

Del proceso anterior se ha obtenido un índice para cada uno de los 197 GAD Municipales. Este índice denota un valor entre 0 a 1, que define el nivel de implementación de MPCCS. Un valor igual a la unidad indica que el GAD ha implementado al 100% los mecanismos analizados; mientras que valores tendientes a 0 significan escasa implementación de mecanismos. Los índices al ser multiplicados por 100, se convierten valores de porcentaje. Para clasificar los GAD Municipales según el porcentaje de implementación de mecanismos, se ha procedido a utilizar técnicas de estadística descriptiva para el manejo de datos continuos (índices municipales).

El tratamiento de los GAD Municipales se ha realizado de acuerdo con su número poblacional, agrupándolos por estratos. Por lo tanto, para cada estrato se ha calculado una diferente amplitud de clase o rango (ver expresión 1), e intervalo de clase (ver expresión 2), considerando que para todos los 6 estratos ha sido necesario visualizar 3 clases: “bajo”, “medio” y “alto” nivel de implementación de mecanismos, de la siguiente manera:

1) *Amplitud de clase* = Índice máximo – Índice mínimo

2) *Intervalo de clase* = $\frac{\text{Amplitud de clase}}{\text{Número de clases}}$

De tal manera que para cada uno de los 6 estratos se han identificado 3 clases de GAD Municipales de acuerdo con el índice obtenido en el apartado anterior.

4.4. Intervalos de clase e histogramas por estrato

Para el manejo de datos continuos (índices municipales), se han definido 3 clases de acuerdo con el tamaño poblacional de cada uno de los 6 estratos en los que se han agrupado los GAD

Municipales. A continuación, se describen los intervalos de clase y frecuencia de la estratificación final:

– ESTRATO MUNICIPAL 1

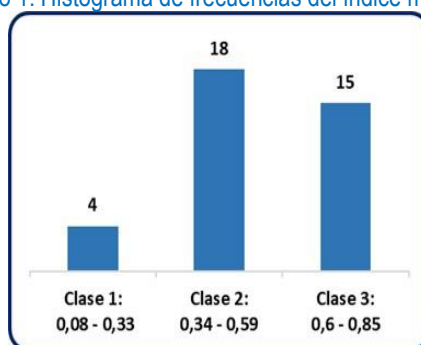
La matriz de intervalos de clase y el histograma de frecuencias cantonal permiten evidenciar que en el estrato 1 existen 4 cantones pertenecientes a la clase 1, cuyos índices de implementación de mecanismos se sitúan entre 0,08 y 0,33. Es decir, esta primera clase representa a los GAD que tienen los más bajos índices de implementación. Por su parte, 18 GAD se encuentran en la segunda clase, con índices entre 0,34 y 0,59, lo que quiere decir que tienen un nivel medio de implementación. Existen 15 GAD que tienen los mayores índices de implementación, entre 0,6 y 0,85 (ver [Tabla.7](#) y [Gráfico 63](#)).

Tabla 7
Estrato1: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal

Clase	Índice mínimo	Índice máximo	Frecuencia de cantones
Clase 1	0,08	0,33	4
Clase 2	0,34	0,59	18
Clase 3	0,6	0,85	15

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Gráfico 63
Estrato 1: Histograma de frecuencias del índice municipal



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

– ESTRATO MUNICIPAL 2

La matriz de intervalos de clase y el histograma de frecuencias cantonal permiten evidenciar que en el estrato 2 existen 13 cantones pertenecientes a la clase 1, cuyos índices de

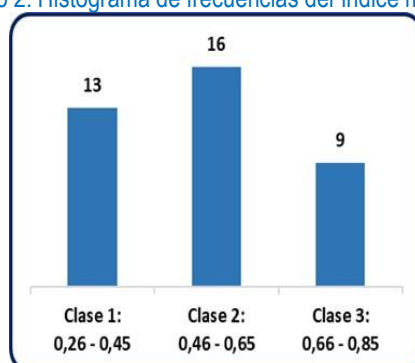
implementación de mecanismos se sitúan entre 0,26 y 0,45. Es decir, esta primera clase representa a los GAD que tienen los más bajos índices de implementación. Por su parte, 16 GAD se encuentran en la segunda clase, con índices entre 0,46 y 0,65, lo que quiere decir que tienen un nivel medio de implementación. Existen 9 GAD que tienen los mayores índices de implementación, entre 0,66 y 0,85 (ver Tabla 8 y Gráfico 64).

Tabla 8
Estrato 2: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal

Clase	Índice mínimo	Índice máximo	Frecuencia de cantones
Clase 1	0,26	0,45	13
Clase 2	0,46	0,65	16
Clase 3	0,66	0,85	9

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Gráfico 64
Estrato 2: Histograma de frecuencias del índice municipal



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

– ESTRATO MUNICIPAL 3

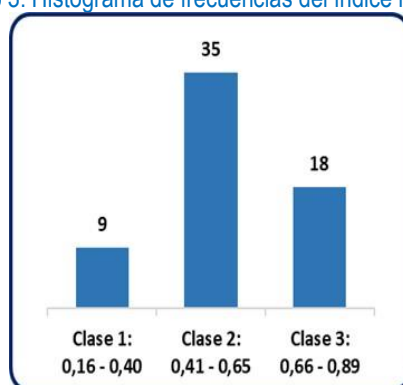
La matriz de intervalos de clase y el histograma de frecuencias cantonal permiten evidenciar que el estrato 3 posee 9 cantones pertenecientes a la clase 1, cuyos índices de implementación de mecanismos se sitúan entre 0,16 y 0,4. Es decir, esta primera clase representa a los GAD que tienen los más bajos índices de implementación. Por su parte, 35 GAD se encuentran en la segunda clase, con índices entre 0,41 y 0,65, lo que quiere decir que tienen un nivel medio de implementación. Existen 18 GAD que tienen los mayores índices de implementación, entre 0,65 y 0,89 (ver Tabla 9 y Gráfico 65).

Tabla 9
Estrato3: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal

Clase	Índice mínimo	Índice máximo	Frecuencia de cantones
Clase 1	0,16	0,40	9
Clase 2	0,41	0,65	35
Clase 3	0,65	0,89	18

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Gráfico 65
Estrato 3: Histograma de frecuencias del índice municipal



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

– ESTRATO MUNICIPAL 4

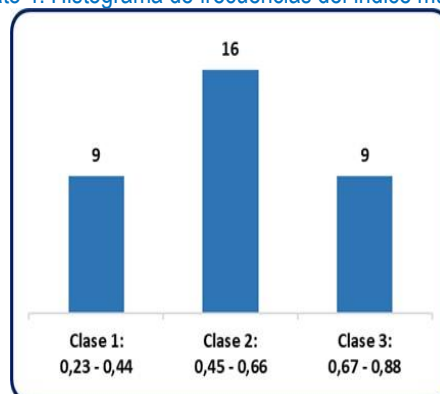
La matriz de intervalos de clase y el histograma de frecuencias cantonal permiten evidenciar que en el estrato 4, existen 9 cantones pertenecientes a la clase 1, cuyos índices de implementación de mecanismos se sitúan entre 0,23 y 0,44. Es decir, esta primera clase representa a los GAD que tienen los más bajos índices de implementación. Por su parte, 16 GAD se encuentran en la segunda clase, con índices entre 0,45 y 0,66, lo que quiere decir que tienen un nivel medio de implementación. Existen 9 GAD que tienen los mayores índices de implementación, entre 0,67 y 0,88 (ver Tabla 10 y Gráfico 66).

Tabla 10
Estrato 4: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal

Clase	Índice mínimo	Índice máximo	Frecuencia de cantones
Clase 1	0,23	0,44	9
Clase 2	0,45	0,66	16
Clase 3	0,67	0,88	9

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Gráfico 66
Estrato 4: Histograma de frecuencias del índice municipal



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

– ESTRATO MUNICIPAL 5

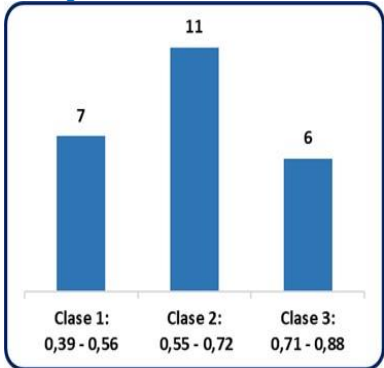
La matriz de intervalos de clase y el histograma de frecuencias cantonal permiten evidenciar que en el estrato 5, existen 3 cantones pertenecientes a la clase 1, cuyos índices de implementación de mecanismos se sitúan entre 0,39 y 0,54. Es decir, esta primera clase representa a los GAD que tienen los más bajos índices de implementación. Por su parte, 3 GAD se encuentran en la segunda clase, con índices entre 0,55 y 0,70, lo que quiere decir que tienen un nivel medio de implementación. Existen 4 GAD que tienen los mayores índices de implementación, entre 0,71 y 0,86 (ver Tabla 11 y Gráfico 67).

Tabla 11
Estrato 5: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal

Clase	Índice mínimo	Índice máximo	Frecuencia de cantones
Clase 1	0,39	0,56	7
Clase 2	0,55	0,72	11
Clase 3	0,71	0,88	6

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Gráfico 67
Estrato 5: Histograma de frecuencias del índice municipal



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

– **ESTRATO MUNICIPAL 6**

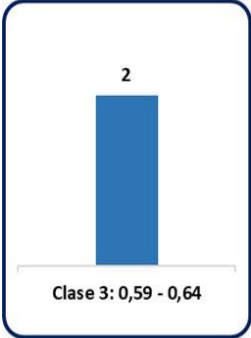
En el estrato 6 existen dos cantones principales: Quito y Guayaquil. La matriz de intervalos de clase y el histograma de frecuencias cantonal permiten evidenciar que los 2 cantones pertenecen a la clase 3 que tienen los mayores índices de implementación, entre 0,59 y 0,64 (ver Tabla 12 y Gráfico 68).

Tabla 12
Estrato 6: Matriz de intervalos de clase y frecuencias del índice municipal

Clase	Índice mínimo	Índice máximo	Frecuencia de cantones
Clase 3	0,59	0,64	2

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Gráfico 68
Estrato 6: Histograma de frecuencias del índice municipal



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

4.5. Clasificación de GAD Municipales en función del índice

Haciendo uso de la estadística descriptiva, en el apartado anterior se han identificado el número de GAD Municipales que pertenecen a las diferentes clases de acuerdo con su nivel de implementación de mecanismos. A su vez, los índices municipales al ser multiplicados por 100, se convierten en unidades de porcentaje respecto a la implementación de los MPCCS. En tal razón, seguidamente se puntualizan 6 matrices de resumen, con los porcentajes municipales de implementación, lo cual ha propiciado su estratificación en 3 clases diferenciadas. La clase 1 corresponde a GAD Municipales con bajo nivel de implementación de mecanismos, la clase 2 corresponde a un medio nivel de implementación y la clase 3 a un alto nivel de implementación.

Tabla 13
Estrato 1: Matriz de clasificación de GAD Municipales

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
Quilanga	8	clase 1
Las Lajas	23	
El Pan	25	
Pindal	28	
Paquisha	34	clase 2
Sozoranga	35	
Nangaritza	36	
Sevilla De Oro	37	
Chilla	42	
Palora	42	
San Pedro De Huaca	43	
Oña	45	
Pablo Sexto	46	
Aguarico	47	
Cevallos	47	
Sucumbíos	48	
Mocha	55	
Arajuno	56	
Déleg	56	
El Pangui	57	
Las Naves	57	
Marcabelí	59	
Olmedo (Loja)	60	clase 3
Penipe	61	
Quijos	62	
Gonzalo Pizarro	64	
San Fernando	65	
Yacuambi	67	
Palanda	67	
Atahualpa	68	
Carlos Julio Arosemena Tola	68	

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
San Cristóbal	68	
Cuyabeno	68	
Centinela Del Cóndor	69	
El Chaco	78	
San Juan Bosco	81	
Chaguarpamba	84	

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Tabla 14
Estrato 2: Matriz de clasificación de GAD Municipales

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
El Tambo	26	clase 1
Marcelino Maridueña	28	
Espíndola	30	
Chinchipe	31	
Girón	32	
Chunchi	34	
Caluma	36	
General Antonio Elizalde	36	
Palestina	39	
Cumandá	41	
Pedro Vicente Maldonado	42	
Portovelo	45	
Celica	45	
Zapotillo	46	clase 2
Gualaquiza	47	
Junín	49	
Putumayo	51	
Puyango	52	
Chimbo	53	
Mira	53	
Huamboya	53	
Chordeleg	55	
Pallatanga	55	
Isidro Ayora	55	
San Miguel De Urcuquí	55	
Espejo	56	
Pimampiro	58	
Mera	61	
Gonzanamá	62	
Bolívar (Carchi)	67	clase 3
Chambo	67	
Chillanes	69	
Tisaleo	69	
Cascales	69	
Olmedo (Manabí)	71	
Nabón	73	
Limón Indanza	78	
Patate	84	

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Tabla 15
Estrato 3: Matriz de clasificación de GAD Municipales

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
Montalvo	16	clase 1
Flavio Alfaro	18	
Gualaceo	27	
Bolívar (Manabí)	29	
San Miguel De Bolívar	32	
Valencia	32	clase 1
Yantzaza	32	
Mocache	33	
Simón Bolívar	37	
La Joya De Los Sachas	41	
Pedro Moncayo	42	clase 2
Alausi	44	
Píllaro	44	
Santa Isabel	45	
Macará	45	
Taisha	45	
Saraguro	46	
Pedro Carbo	48	
Catamayo	49	
Balao	50	
Jama	50	
Baños De Agua Santa	50	
San Miguel De Los Bancos	51	
Jaramijó	52	
Pangua	53	
Puebloviejo	53	
Sigsig	54	
Guano	54	
Paján	54	
Quero	54	
Rocafuerte	55	
24 De Mayo	55	
Puerto Quito	55	
Saquisilí	57	
Zamora	57	
Calvas	58	
Camilo Ponce Enríquez	61	
Colimes	61	
Baba	61	
Piñas	62	
Antonio Ante	63	
Urdaneta	63	
Palenque	63	
Sigchos	64	
Arenillas	66	clase 3
Cotacachi	66	
Pichincha	67	
Sucúa	67	
Nobol	69	

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
Santa Lucía	70	clase 3
Tosagua	72	
Montúfar	73	
San Vicente	73	
Archidona	73	
Biblián	74	
Colta	74	
Loreto	74	
Lomas De Sargentillo	76	
Santa Ana	76	
Atacames	77	
Puerto López	85	
La Concordia	89	

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Tabla 16
Estrato 4: Matriz de clasificación de GAD Municipales

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
Huaquillas	23	clase 1
El Triunfo	29	
Salitre (Urbina Jado)	29	
San Jacinto De Yaguachi	29	
Pujilí	35	
Pedernales	36	
Cañar	39	
Azogues	41	
Pasaje	41	
Sucre	45	
Playas	50	clase 2
Jipijapa	50	
Vínces	51	
Balzar	55	
Tulcán	56	
Buena Fé	56	
Montecristi	57	
El Empalme	58	
Santa Rosa	60	
Samborondón	61	
Naranjal	62	
Shushufindi	64	
Tena	65	
Pelileo	65	
Cayambe	66	
Pastaza	67	
Salinas	67	clase 3
La Troncal	70	
Morona	72	
Mejía	73	
Salcedo	74	
El Guabo	79	
Orellana	81	

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
La Maná	85	

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Tabla 17
Estrato 5: Matriz de clasificación de GAD Municipales

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
La Libertad	39	clase 1
Machala	43	
Manta	44	
Guaranda	47	
Rumiñahui	48	
Ibarra	49	
Babahoyo	54	
Quinindé	56	clase 2
Quevedo	56	
Portoviejo	60	
Milagro	64	
Latacunga	67	
Daule	68	
Santa Elena	68	
El Carmen	69	clase 3
Durán	70	
Chone	72	
Santo Domingo De Los Colorados	72	
Lago Agrio	74	
Riobamba	74	
Esmeraldas	77	
Cuenca	80	
Ambato	85	
Otavaló	89	

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

Tabla 18
Estrato 6: Matriz de clasificación de GAD Municipales

GAD Municipal	Porcentaje implementación Mecanismos PCCS	Clasificación
Guayaquil	64	clase 3
Quito	59	

Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2019

5. Propuesta de estrategia de asistencia técnica territorial para mejorar la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados del nivel municipal

El papel de los GAD en el desarrollo local tiene diferentes aristas que constituyen un complemento a las políticas nacionales. El desarrollo local va de la mano de la participación ciudadana, puesto que es un derecho ciudadano pronunciarse sobre temas de interés que influyen de manera directa sobre los bienes, recursos, oportunidades, servicios y demás rubros materiales e inmateriales de los que la ciudadanía se siente beneficiada y forma parte para impulsar su crecimiento. Entonces, se puede decir que la intervención local puede elevar la capacidad de sus territorios para competir con otros y atraer entre otras cosas, inversiones directas mediante la priorización de necesidades territoriales como son:

- Infraestructura local de buena calidad
- El fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local
- El fomento de la cooperación entre empresas y emprendimientos a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios

La planificación del desarrollo local tiene que considerar la prestación de servicios sociales. En vista de la capacidad de los gobiernos locales de adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, por mandato constitucional y de acuerdo con las competencias establecidas en el Cootad, los GAD Municipales tienen a su cargo la prestación de servicios públicos cuyos beneficios se manifiestan en territorios definidos, especialmente en los casos en que la prestación desde el gobierno central plantea problemas de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa. Esto es lo que ocurre en el caso de los servicios sociales orientados a la población, cuyos beneficiarios deben estar bien determinados y deben ser atendidos tanto en el área urbana como rural (Elizalde-Hevia, 2003). En esta línea, el artículo 55 del Cootad, establece un número de competencias exclusivas asignadas a los GAD Municipales en el Ecuador, de tal manera que a través de una gama de modelos de gestión que ejecuten las competencias asignadas para beneficio de los habitantes, considerando las minorías. En este sentido, toma importancia el concepto de buen gobierno, el mismo que “asegura que la corrupción es mínima, durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría a y sus peticiones, así como a la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad”.

Para afianzar el buen gobierno es necesaria la participación tanto de hombres como de mujeres como punto clave de un buen gobierno, así como la participación directa de la ciudadanía, con sus distintas formas de organización social, considerando la esfera de democracia del Ecuador. Es importante aclarar que la democracia representativa pretende que se consideren las necesidades de la mayor parte de la población durante el proceso de toma de decisiones. Para que esto sea posible, es imprescindible una participación informada y bien organizada, lo que lleva consigo libertad de expresión, por una parte, y por otra, una sociedad civil organizada (Mayorga & Córdova, 2007).

Justamente es necesario atender a las necesidades de afianzar una participación informada, y en ese contexto, el artículo 119 del Cootad define como una de las funciones del Consejo Nacional de Competencias, el de promover y vigilar el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados. Para el caso puntual de análisis del nivel municipal, el diagnóstico del estado de implementación de mecanismos y la estratificación de GAD Municipales, que han sido presentados en los capítulos III y IV del presente documento, han abierto un panorama que intervención para fortalecer a los GAD con bajo nivel de implementación de mecanismos de participación ciudadana y control. En cuanto a los GAD con mediano nivel de implementación, los índices formulados indican que existe un avance significativo en la implementación de los mecanismos analizados. Por este motivo, la presente estrategia apunta a atender principalmente a los GAD con índices más bajos de implementación; sin dejar de lado, la experiencia exitosa de aquellos GAD con altos índices de implementación, puesto que son ellos los que retroalimentarían la gestión de la participación ciudadana local a través del intercambio de conocimientos y buenas prácticas.

Para materializar una estrategia de intervención más localizada y aterrizada a la realidad del ejercicio de la participación ciudadana y control social en GAD Municipales, se plantean tres escenarios de asistencia técnica territorial a partir de la estratificación de GAD de acuerdo con el índice de implementación de mecanismos calculado. Para el planteamiento de los escenarios, se ha acudido a herramientas integradas en Sistemas de Información Geográfica, para definir zonas de asistencia técnica territorial por proximidad geográfica. Esto quiere decir que, para hacer una efectiva intervención en territorio, es factible acortar distancias espaciales y agrupar por “zonas de asistencia técnica territorial” a aquellos GAD con los cuales se pretende afianzar la implementación de MPCCS.

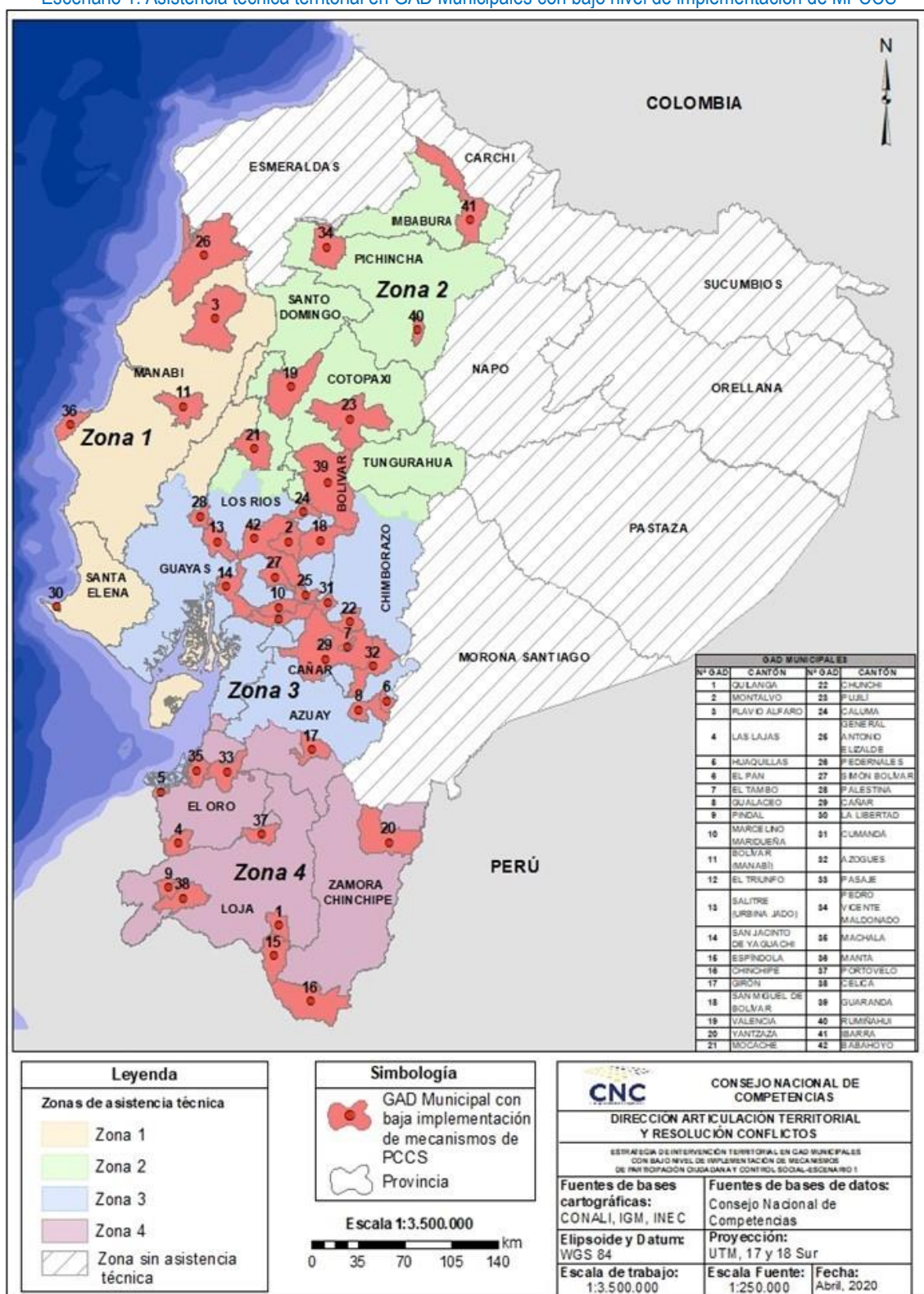
5.1. Escenario de asistencia técnica territorial en GAD Municipales con bajo nivel de implementación

En este primer escenario se han identificado a los GAD Municipales de los 6 estratos que cuentan con bajos niveles de implementación, teniendo un total de 42 GAD Municipales de las 3 regiones del Ecuador. Existen 4 zonas de asistencia técnica señaladas por cercanía geográfica, las cuales se agruparon en función del número de GAD Municipales existentes por cada provincia, tal como se señala en el siguiente recurso cartográfico, existen:

- 1 cantón en la provincia de Imbabura
- 5 cantones en la zona de asistencia técnica 1 que comprende las provincias de Manabí y Santa Elena
- 10 cantones en la zona de asistencia técnica 2 que comprende las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Los Ríos y Bolívar
- 15 cantones en la zona de asistencia técnica 3 que comprenden las provincias de Guayas, Chimborazo, Cañar y Azuay
- 11 cantones en la zona de asistencia técnica 4 que comprenden las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

Gráfico 69

Escenario 1: Asistencia técnica territorial en GAD Municipales con bajo nivel de implementación de MPCCS



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

5.2. Escenario de asistencia técnica territorial en GAD Municipales con mediano nivel de implementación

En el segundo escenario se han identificado a los GAD Municipales que cuentan con niveles intermedios de implementación, teniendo un total de 94 GAD Municipales de las 3 regiones del Ecuador. También se han identificado 4 zonas de asistencia técnica territorial señaladas por cercanía geográfica, las mismas que fueron agrupadas a partir del número de GAD Municipales existentes por cada provincia, tal como se señala el mapa a continuación, existen:

- 8 cantones en las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura
- 13 cantones en la región amazónica, exceptuando Zamora Chinchipe
- 12 cantones en la zona de asistencia técnica 1 que comprende las provincias de Manabí y Santa Elena
- 23 cantones en la zona de asistencia técnica 2 que comprende las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Los Ríos, Bolívar
- 22 cantones en la zona de asistencia técnica 3 que comprenden las provincias de Guayas, Chimborazo, Cañar y Azuay
- 16 cantones en la zona de asistencia técnica 4 que comprenden las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

96



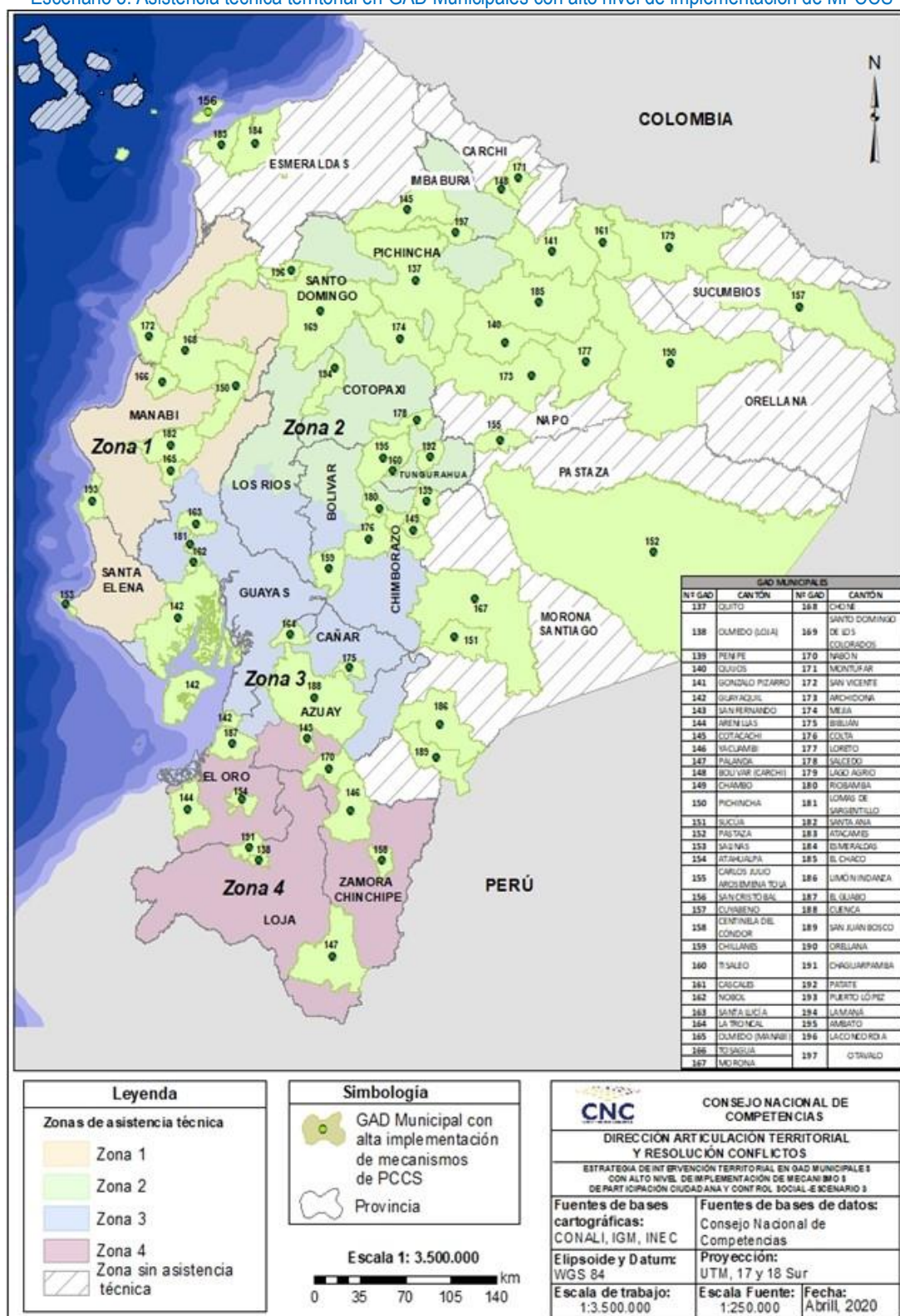
5.3. Escenario de asistencia técnica territorial en GAD Municipales con alto nivel de implementación

El tercer escenario muestra los GAD Municipales que cuentan con altos niveles de implementación, teniendo un total de 61 GAD Municipales de las 3 regiones del Ecuador. En este caso se han identificado 4 zonas de asistencia técnica territorial señaladas por cercanía geográfica, que fueron agrupadas a partir del número de GAD Municipales existentes por cada provincia, tal como se señala el siguiente mapa, existen:

- 1 cantón en el Régimen Especial de Galápagos
- 6 cantones en las provincias de Esmeraldas, Carchi e Imbabura
- 15 cantones en la región amazónica, exceptuando Zamora Chinchipe
- 8 cantones en la zona de asistencia técnica 1 que comprende las provincias de Manabí y Santa Elena
- 10 cantones en la zona de asistencia técnica 2 que comprende las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Santo Domingo
- 13 cantones en la zona de asistencia técnica 3 que comprenden las provincias de Guayas, Chimborazo, Cañar y Azuay
- 8 cantones en la zona de asistencia técnica 4 que comprenden las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

Gráfico 71

Escenario 3: Asistencia técnica territorial en GAD Municipales con alto nivel de implementación de MPCCS



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

Finalmente, es necesario aunar esfuerzos para que aquellos GAD con altos niveles de implementación de mecanismos sean quienes fortalezcan, a través de un portafolio de mecanismos de capacitación y acompañamiento, a aquellos GAD con bajos niveles. A escala territorial, ha sido necesario localizar a los GAD con bajos niveles, sobreponiendo esta ubicación con aquellos GAD de más altos niveles, y de acuerdo con cercanía geográfica definir espacios de encuentro en territorio para efectuar estrategias de fortalecimiento a nivel local.

5.4. Definición de una acción de articulación territorial entre GAD Municipales

La acción de articulación se enmarca en la posibilidad de brindar acompañamiento, asesoría técnica y seguimiento a los GAD Municipales con bajo nivel de implementación, ya que esto significa un estado de vulnerabilidad frente a la gestión de participación ciudadana de nivel municipal, y en los cuales tiene un carácter de urgente la intervención. Para lograr un afianzamiento de los niveles de implementación de mecanismos en el ámbito de la participación ciudadana y control social, la asistencia del Consejo Nacional de Competencias plantea un acompañamiento con aliados estratégicos, cuyo accionar en territorio tiene una experticia temática, quienes al trabajar directamente con actores locales, facilitarían procesos de diálogo para la convergencia de estrategias de acuerdo con las capacidades técnicas, logísticas, didácticas y metodológicas que el aliado estratégico disponga en territorio. Paralelamente a la intervención de aliados estratégicos, es indispensable el asesoramiento y acompañamiento de los GAD con altos niveles de implementación, puesto que ellos tienen las herramientas y son los modelos para seguir para lograr que los GAD con una categoría “baja”, fortalezcan sus MPCCS.

En esta perspectiva, los aliados estratégicos con quienes el Consejo Nacional de Competencias ha tenido experiencia en trabajo conjunto y cuenta con convenios interinstitucionales son:

- **Fundación ESQUEL**

Origen: Es una organización privada y sin fines de lucro, creada el 31 de agosto de 1990 en Ecuador, por acuerdo No. 01594 del Ministerio de Bienestar Social, (actual Ministerio de Inclusión Económica y Social) como consta en el registro oficial 539, del 10 de octubre 1990, que contribuye al desarrollo humano sustentable del Ecuador, al mejoramiento de la calidad de vida de los pobres y a la construcción de una sociedad democrática, responsable y solidaria.

Perspectiva: Fundación ESQUEL para el logro de su misión y objetivos apoya el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de proyectos a través de la formación de redes de cooperación entre actores diversos, la construcción de capacidades en individuos y organizaciones, el fomento del diálogo, estimular la participación ciudadana y la promoción de la responsabilidad social con miras a asegurar el desarrollo sustentable a nivel local.

Compromisos de trabajo:

- Colaborar en conjunto con el CNC en su misión de vigilar y promover la implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador.
- Brindar asistencia técnica para implementar mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador en el marco de las acciones acordadas y coordinadas con el CNC.
- Fortalecer el trabajo con la sociedad civil y su incidencia en las políticas públicas en articulación con los gobiernos locales.
- Promover procesos de capacitación de acuerdo con recursos disponibles dirigidos a fortalecer capacidades de gobiernos autónomos descentralizados.

• **Universidad de Los Hemisferios-IDE BUSINESS SCHOOL**

Origen: El IDE Business School nació en 1993 con el fin de profesionalizar el quehacer directivo, desarrollando la excelencia en la toma de decisiones y visión estratégica y colocando la dignidad de la persona como el eje del éxito de la organización y la sociedad a largo plazo.

Perspectiva: Construir acciones colaborativas que permitan un fortalecimiento en red de los actores de instituciones públicas, ONG, academia, Sociedad Civil Organizada, cuyo rol en el marco de la participación ciudadana exige de una articulación interinstitucional y compromiso que conlleve la formulación de acciones concretas.

Compromiso de trabajo: Capacitación, organización de Cursos, Conferencias, Seminarios y Talleres en aquellas áreas o temáticas que sean consideradas de interés institucional

- **Grupo FARO**

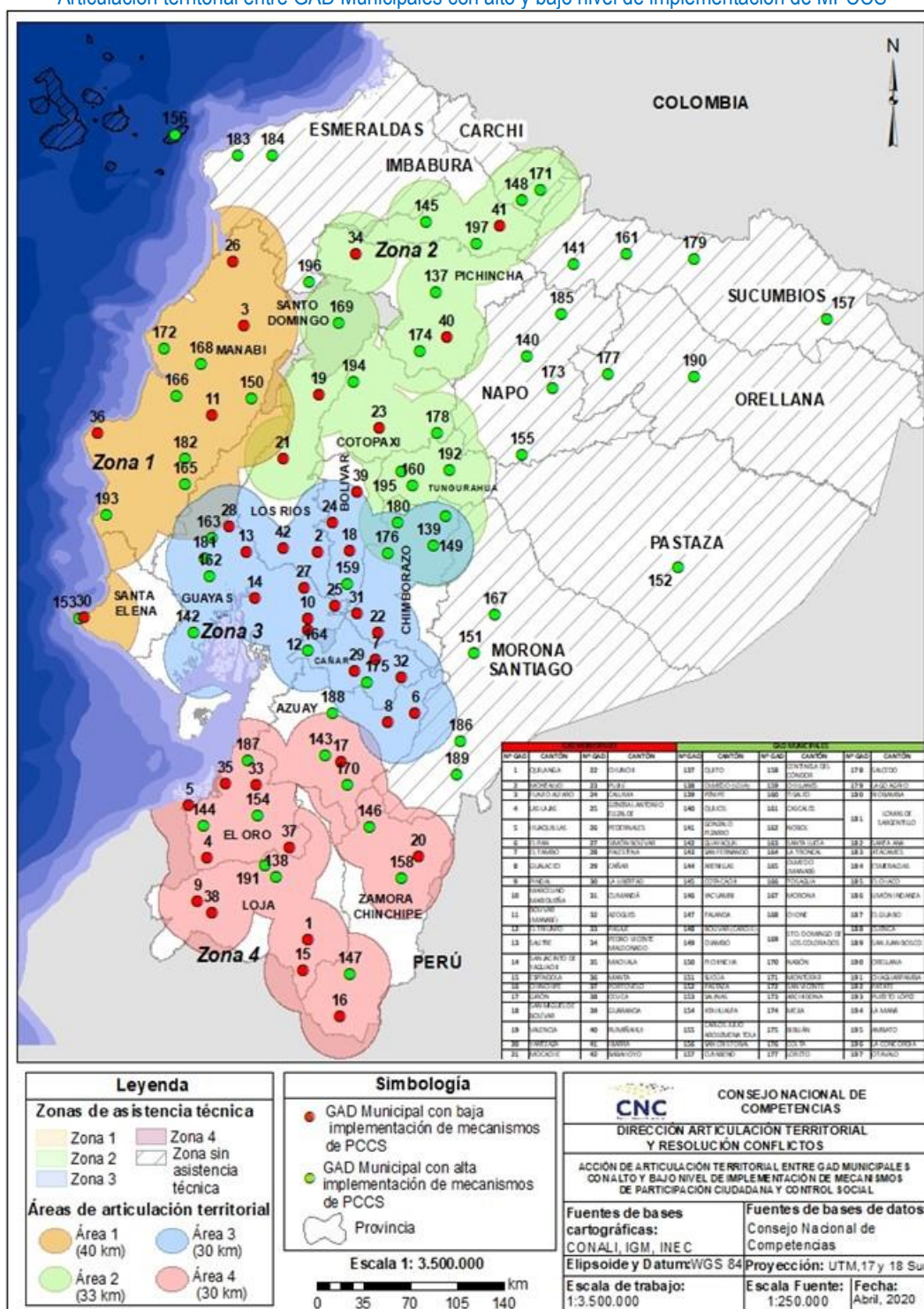
Origen: es un centro de investigación y acción que incide en la política pública y promueve prácticas para la transformación e innovación social. Grupo FARO nació en diciembre de 2004 como un centro de políticas públicas independiente, apartidista y laico, de la mano de un grupo de ciudadanos convencidos de la importancia de contar con un espacio común que apoye y promueva la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado para proponer, implementar y monitorear políticas públicas que favorezcan el desarrollo local, nacional y regional equitativo y responsable.

Perspectiva: Trabajar con proyectos que promuevan la transparencia y participación ciudadana. Con el tiempo, ha implementado cerca de treinta iniciativas orientadas a mejorar la calidad de las políticas públicas en temas de ambiente, finanzas públicas, educación y gestión pública.

Compromiso de trabajo: Establecer y delinear los mecanismos que permitan a las dos instituciones realizar actividades conjuntas en lo concerniente al fortalecimiento de capacidades, trabajo con los GAD, fortalecimiento y promoción de la institucionalidad que sean de interés conjunto para el cumplimiento de sus funciones legales y los objetivos institucionales.

Una vez identificados los aliados estratégicos, es preciso identificar las zonas de asistencia técnica territorial, tal como se señala en el gráfico 72. Existen 4 zonas de asistencia técnica territorial claramente definidas sobre las cuales se puede puntualizar que Fundación ESQUEL tiene un arduo trabajo en la zona costera y sur del Ecuador, por ello la acción de intervención en los GAD pertenecientes a las zonas 1 y 4 se fortalecería con Fundación ESQUEL. Por otro lado, Grupo Faro ha trabajado en la sierra centro-Sur, motivo por el cual las zonas de asistencia técnica territorial 2 y 3, tendrían el potencial acompañamiento de Grupo Faro. Finalmente, la Universidad de Los Hemisferios, a través de sus plataformas educativas, becas y asistencia académica, cuenta con los recursos tecnológicos y metodológicos necesarios para el fortalecimiento de capacidades del servidores públicos y ciudadanía en general que toman acción en los procesos de participación ciudadana y control social de los GAD Municipales identificado en el presente informe y que necesitan intervención.

Gráfico 72
Articulación territorial entre GAD Municipales con alto y bajo nivel de implementación de MPCCS



Fuente y elaboración: Consejo Nacional de Competencias, Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos, 2020

6. Conclusiones y recomendaciones

- Uno de los desafíos en el ejercicio de la participación ciudadana y control social a nivel municipal es lograr la cohesión y continuidad de una ciudadanía más activa en los procesos de administración pública, partiendo de lograr confianza en la gestión de lo público. Es decir, los datos del presente informe sugieren encontrar un incentivo en la ciudadanía para que se involucre en las decisiones en la esfera de lo público. Esta necesidad tiene un hilo conductor por parte de la voluntad política, la cual necesita ser trabajada en conjunto con la iniciativa ciudadana para hacer evidente una participación más activa. Por ello, el arma indispensable es construir estrategias de intervención conjuntas con las instituciones de educación, para que desde estos espacios se articulen las primeras iniciativas de inclusión ciudadana en la administración pública, y que así, la ciudadanía comprenda que el desarrollo municipal es tanto responsabilidad suya como de las autoridades locales. Al ser la academia un ente neutral en el desarrollo local, el establecimiento de una alianza con el CNC permitiría una mayor apertura de acercamiento directo entre servidores públicos y la ciudadanía en general, para la socialización, comprensión y retroalimentación del quehacer en el sector público. De esta manera se puede lograr la toma de protagonismo de los ciudadanos y ciudadanas en las diferentes localidades y realidades territoriales.
- Es necesario un incremento de la voluntad política de las autoridades de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados municipales para que, desde su nivel directivo, surja la necesidad de activar los mecanismos e instancias de participación ciudadana. Es imperiosa la necesidad de emitir una normativa legal obligatoria a nivel local que permita institucionalizar la participación ciudadana con el objetivo de viabilizar procesos que permitan activar los mecanismos antes mencionados. Si bien existe el marco normativo que expone las opciones para la implementación de instrumentos en la esfera de la participación ciudadana en los niveles de gobierno, este marco legal resulta insuficiente frente a una voluntad política baja. Por ello es importante crear una red de fortalecimiento de autoridades ligado a un intercambio de conocimiento y experiencias locales, que sensibilice al nivel político de cada GAD Municipal.
- Uno de los aspectos relevantes a destacar es la importancia de implementar nuevas opciones de formas de intervención pública por parte de la sociedad para que, de este modo, se contribuya en la generación de mayores niveles de confianza y credibilidad hacia las administraciones públicas locales y también hacia sus autoridades.

Siglas y abreviaturas

Siglas	Descripción
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CRE	Constitución de la República del Ecuador
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
SPC	Sistema de Participación Ciudadana
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Referencias bibliográficas

- Banco de Desarrollo del Ecuador. (2015). *Base de Datos Sistema de Información Municipal (SIM) 2000-2015*.
- Benabent , M., & Vivanco-Cruz, L. (Enero de 2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. *ESTOA*, 8, 1-12. doi:10.18537/est.v008.n015.a11
- Camacho-Delgado, C. (20 de Noviembre de 2019). *Ciudadanos ambientales para ciudades latinoamericanas*.
- Consejo Nacional de Competencias (CNC). (2019a). *Informe de capacidad institucional municipal (preliminar)*.
- Consejo Nacional de Competencias. (2018b). *Informe de Mecanismos de Participación Ciudadana y Control Social implementados en GAD Provinciales* (Primera ed.). Quito.
- Consejo Nacional Electoral. (2019). *Elecciones seccionales 2019 y CPCCS*. (Dirección Nacional de Estadística) Obtenido de Presentación de Resultados Finales: <https://resultados2019.cne.gob.ec/>
- Elizalde-Hevia, A. (Febrero de 2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. *Series: gestión pública*, 29, 1-33.
- Massiris, A. (2009). *Geografía y Territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. *Working paper NCCR Norte-Sur IP8*.
- Registro Oficial Edición Especial No. 61. (18 de Octubre de 2013). *Resolución No.0008-CNC-2013: Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*, República del Ecuador.
- Registro Oficial No. 166. (21 de Enero de 2014). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad)*, República del Ecuador.
- Registro Oficial No. 166. (21 de Enero de 2014). *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Cootad. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*, República del Ecuador.
- Registro Oficial No. 449. (20 de Octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*, República del Ecuador.
- Registro Oficial Suplemento 175. (20 de Abril de 2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, República del Ecuador.
- Registro Oficial Suplemento 306. (22 de Octubre de 2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, República del Ecuador.

- Registro Oficial Suplemento 790. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*, República del Ecuador.
- Registro Oficial Suplemento No.449. (20 de Octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*, República del Ecuador.
- Registro Oficial Suplemento No.578. (27 de Abril de 2009). *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia)*, República del Ecuador.
- Rodríguez, J. S. (Abril de 2019). Elecciones seccionales del Ecuador 2019. *Análisis de coyuntura*(5), 1-27. Obtenido de www.rosalux.org.ec
- Romero, J. (2005). El Gobierno del Territorio en España. Balance de iniciativas de Coordinación y Cooperación territorial. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*(39), 59-86.



CNC

Consejo Nacional de Competencias

    | competenciascnc