

# Equidad e inclusión social en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial (PD y OT)



Programa para la Conservación y Manejo Sostenible del Patrimonio  
Natural y Cultural de la Reserva de la Biosfera Yasuní



Quito, Mayo de 2012

## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Los enfoques: Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible .....</b>	<b>5</b>
1.1 Derechos humanos, equidad e inclusión social en la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial .....	5
1.2 El territorio y los planes del desarrollo y el ordenamiento territorial .....	7
<b>2. La agenda de equidad e inclusión social en la planificación territorial .....</b>	<b>12</b>
2.2 Modelo de gestión e institucionalidad para transversalizar los enfoques de equidad e inclusión social en los PDOT .....	15
<b>3 Procedimiento para incorporar en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los enfoques de equidad e inclusión social. ....</b>	<b>19</b>
3.1 Fase Preparatoria .....	19
3.2 Fase de Diagnóstico .....	21
3.3 Fase de Propuesta .....	25
3.4 Fase Modelo de Gestión para los GAD Municipales.....	29
<b>ANEXOS .....</b>	<b>37</b>

## Introducción

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) tienen como competencia exclusiva la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, instrumento de Planificación que establece el modelo de Desarrollo a regir en el territorio y su articulación con los otros niveles de Gobierno, establecida en el marco constitucional vigente, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD), en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP); en la ley de Participación Ciudadana y Control Social, y el Plan Nacional del Buen Vivir.

El cumplimiento de estos mandatos legales, establece nuevas formas de gestión para los GAD. Se destaca la necesidad de coordinar con los otros niveles de gobiernos y con sectores estratégicos para la ejecución de la política pública.

Además, tienen la responsabilidad de promover la participación ciudadana a través de organizar las Asambleas Locales para motivar el diálogo entre las y los ciudadanos y las autoridades a fin de que la toma de decisiones sea conjunta en la definición, ejecución y control de la política pública local y en la prestación de servicios.

La Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial debe tomar en cuenta las competencias de cada Gobierno Autónomo Descentralizado (Consejo Provincial, Municipio y Junta Parroquial), así como los niveles de planificación local, intermedia y nacional, para su articulación horizontal y vertical, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y desarrollarse con el enfoque de equidad e inclusión social. Se orientará al fortalecimiento de la gestión institucional y a impulsar las instancias y mecanismos del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social. Su finalidad es asegurar el enfoque de derechos y deberes del Estado para construir el Régimen del Buen Vivir en el territorio.

Partiendo de este escenario, se presenta este instrumento metodológico como la oportunidad para incorporar y visibilizar los derechos de grupos de personas que aún siguen siendo excluidos del desarrollo territorial, como son: mujeres, niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas que pertenecen a una nacionalidad o comunidad indígena o afro.

En la presente guía, con base en la metodología construida, adaptada al marco legal vigente y validada por AME en los territorios cantonales, para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), desde la fase Preparatoria, y atravesando la de Diagnóstico, Propuesta y hasta el Modelo de Gestión, se presentan indicadores que permitan realizar el seguimiento y evaluación en los territorios de dichos planes a fin de verificar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución y en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas pone a consideración del país esta guía que contiene lineamientos técnicos para la incorporación práctica de los enfoques de equidad e inclusión social en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

## Los enfoques: Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible

### 1.1 Derechos humanos, equidad e inclusión social en la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial

La Constitución de la República reconoce a las personas como sujetos de derechos y actoras del desarrollo. Define que será el Estado el responsable de generar y garantizar condiciones necesarias para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, especialmente a través de normas, la jurisprudencia y la política pública.

Las disposiciones constitucionales ecuatorianas que rigen el ejercicio de los derechos lo hacen según los siguientes principios:

- **Exigibilidad:** Los derechos se podrán promover, ejercer y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes
- **Aplicabilidad:** serán de directa e inmediata aplicación
- **Progresividad:** el contenido de los derechos se desarrollará a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

El enfoque de derechos humanos articula además las obligaciones del Ecuador como Estado Constitucional y de Derecho. Promueve el desarrollo de las capacidades de los portadores de obligaciones (Gobierno y sus instituciones) y de los titulares de derechos (las personas)<sup>1</sup>.

El marco de referencia para la gestión del gobierno nacional y de los gobiernos autónomos descentralizados será el asegurar la equidad y la inclusión social entre sus habitantes.

La **equidad** nos plantea el reto de definir objetivos para alcanzar una sociedad más justa, que se caracteriza por la eliminación de inequidades y/o situaciones deficitarias en la gestión pública. Es un principio ético o de justicia en la igualdad.

---

<sup>1</sup> Sonia García, Octubre 2010, ONU- OACNU

La **inclusión social** es un principio que obliga a que el Estado defina políticas públicas, planes, programas y proyectos para que todas las personas, en igualdad de condiciones, tengan acceso a servicios públicos de calidad, oportunidades, trato y convivencia armónica, que les permitan ejercer, exigir y cumplir con sus derechos y obligaciones ciudadanas.

En relación con aquellas personas en condiciones de exclusión social, cultural territorial y económica, el Estado debe planificar y ejecutar políticas de acción afirmativa (de inclusión) que aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para asegurar su participación activa en el país y ser parte del “buen vivir”.

En la Constitución de la República y en el Plan Nacional del Buen Vivir se explica el buen vivir como la búsqueda de modelos de vida. Reivindicaciones sociales, principios y orientaciones del nuevo pacto social. Incorpora a los actores históricamente excluidos a los procesos de acumulación y redistribución, a las lógicas de producción y reproducción que son diferentes a las del mercado.

El “buen vivir” se construye en una reivindicación por la igualdad, la justicia social, reconocimiento y valoración de los pueblos y culturas, de los saberes y de los modos de vida.

El ejercicio de responsabilidades en el marco de la interculturalidad y convivencia armónica con la naturaleza es una condición fundamental para construir el “buen vivir”.

El centro de desarrollo es el ser humano, sólo desde esta mirada se puede alcanzar el *sumak kawsay*, que significa lograr la plena realización del vivir bien, según los valores y diferencias interculturales, materiales y espirituales. Incluye, además el mejoramiento de la calidad de vida, en igualdad de condiciones, oportunidades, conforme a las diversas capacidades y potencialidades de la población.

Por lo tanto, para promover la equidad y la igualdad es necesario contar con un sistema de planificación a través del cual se asegure la redistribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; la convivencia armónica con la naturaleza; garantizar la soberanía nacional; la integración latinoamericana; proteger; promover y respetar la diversidad cultural, el patrimonio cultural, natural y la identidad social<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Plan Nacional para el Buen Vivir, PNBV, pag 43 y Constitución de la República del Ecuador, Artículo 276.

En la construcción del sistema de planificación actores fundamentales son los y las ciudadanos/as. Según lo contempla la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y los Códigos Orgánicos de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) los ciudadanos/as deben ser parte directa de la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos así como del control y veeduría de las instituciones públicas y privadas que manejen fondos públicos.

La participación de la población en la formulación de políticas públicas es fundamental para la concreción de los derechos del “buen vivir”, *“es una prioridad recoger la voz de aquellos/as que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada para fortalecer la democracia”*<sup>3</sup>.

## **1.2 El territorio y los planes del desarrollo y el ordenamiento territorial**

Según lo establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir (pág. 20), el territorio es el espacio de concreción de la política pública, donde las dinámicas socio territoriales y sus múltiples interacciones constituyen los insumos sustantivos para la planificación pública. El territorio es además, una apuesta y un desafío para la construcción de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, como instrumentos vinculantes de la gestión pública.

El proceso de planificación en el territorio es la expresión espacial de las acciones e inversiones derivadas del análisis de las interacciones socio territoriales. Es también, en el marco de la construcción de un nuevo modelo de estado, por ejemplo generando una estructura poli céntrica, como establece la Estrategia Territorial Nacional, un proceso en doble vía en el cual la planificación local alimenta y nutre a la planificación nacional y viceversa.

Es necesario comprender que el territorio en lo local es el espacio geográfico en donde se genera un conjunto de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que expresan y dan origen a una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples actores públicos y privados, sujetos

---

<sup>3</sup> IDEM

sociales e institucionales. El entorno territorial es el resultado de un proceso de construcción política, cultural y social<sup>4</sup>.

Los planes de desarrollo de un gobierno autónomo descentralizados, según lo estipula el Art. 41 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), “son las directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Éstos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización”.

La misma ley en el artículo 42, define que los planes deben contener mínimo: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

El **diagnóstico** debe tomar en cuenta “contenidos que describan las inequidades y desequilibrios socio territoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual” (literal a, Artículo 42).

“Para la elaboración de **la propuesta**, los gobiernos autónomos descentralizados tomarán en cuenta la visión de mediano y largo plazos, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el modelo territorial que debe implementarse para viabilizar el logro de sus objetivos” (literal b, Artículo 42).

En el **modelo de gestión**, “los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social” (literal c, Artículo 42).

Los planes de ordenamiento territorial, de conformidad con lo dispuesto en el COPFP, son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades

---

<sup>4</sup> Tomado de: Documento conceptual, La Planificación territorial, Plan de trabajo Yasuní. UNHABITAT. S/f



territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el gobierno respectivo (Artículo 43).

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 297, establece que el **ordenamiento del territorio** regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos.

El artículo. 296 del mismo Código estipula que el **ordenamiento territorial** comprende un conjunto de políticas democráticas y participativas de los GAD que permiten su apropiado desarrollo territorial. Esta concepción de la planificación con autonomía para la gestión territorial, que parte de lo local a lo regional en la interacción de sus planes, posibilita la construcción de un proyecto nacional basado en el reconocimiento y la valoración de la diversidad cultural y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas y ambientales.

**SISTEMA DE PLANIFICACION PARTICIPATIVA NACIONAL  
EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL**



Art. 3:

e) Complementariedad.-

“Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria ...”

Art. 299:

Obligación de coordinación.-

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

La normativa nacional vigente dispone que los PD y OT de todos los niveles de gobierno deben estar articulados, tanto en el nivel horizontal entre territorios circunvecinos, como verticalmente entre los diferentes niveles de gobierno: nacional, regional, cantonal y parroquial.

El COPFP, art. 44 define que el nivel cantonal, tiene la competencia exclusiva de regulación, control y sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón. Además señala que las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel de gobierno, racionalizarán las intervenciones en el territorio de todos los GAD.

La metodología operativa construida por AME en el año 2011, recoge estas disposiciones de ley y los lineamientos consensuados por la alianza GAD (AME, CONGOPE, CONAGOPARE) y SENPLADES, publicados el 28 de julio 2010<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Documento publicado con el nombre: Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial: Estrategias para el Fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, SNDPP

De esta manera se diferencia el nivel de planificación nacional, local e intermedio, destacando desde el marco constitucional la obligación de construir en el nivel local (cantones y parroquias rurales) diagnósticos con base en un diálogo de saberes nacido desde los propios actores locales, que permita determinar a través de los contenidos del modelo territorial actual (MTA) las situaciones de inequidad, deficiencias, desequilibrios, a ser eliminadas progresivamente.

En las fases de propuesta y de modelo de gestión se debe identificar las potencialidades y oportunidades para desde los hallazgos del diagnóstico, contribuir al Plan Nacional y al Buen Vivir, en base de propuestas asociativas locales (construidas con una planificación de base, de abajo hacia arriba) de Modelos Territoriales de Desarrollo Endógeno Sostenible (MTDES), que constituyen propuestas sociales articuladas para la convivencia armónica y cohesionada entre las diversas cosmovisiones, culturas, identidad, valores y los diferentes entornos naturales y ecosistemas.

## 2. La agenda de equidad e inclusión social en la planificación territorial<sup>6</sup>

Es importante señalar en este punto que los sujetos de derechos establecidos constitucionalmente son: los individuos, los colectivos y la naturaleza. Toda acción o inversión incluida en un PD y OT debe ser analizada a la luz de lo establecido en el Art. 277, Deberes del Estado para el Buen Vivir, de la Constitución de la República.

Las situaciones de desigualdad y exclusión de las personas o grupos sociales se acentúan por condiciones específicas como son:

- **Edad.**
- **Pertenencia a pueblos y nacionalidades.**
- **Género.**
- **Tener alguna capacidad especial.**
- **Situación de acceso a oportunidades y servicios (servicios básicos, educación, salud, trabajo digno, entre otras).**
- **Maltrato, abuso, discriminación, inseguridad, trata de personas.**

En los últimos veinte años, el Ecuador ha tenido avances significativos en relación al cumplimiento de los derechos humanos, logros que son -sin embargo- insuficientes en relación a las grandes brechas de desigualdad y discriminación.

**La Agenda de equidad e inclusión social** se constituye en una herramienta metodológica para verificar que en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se incluya el enfoque de equidad e inclusión social.

También posibilita generar y/o fortalecer procesos de organización y de participación ciudadana en el diseño, seguimiento y vigilancia de la política

---

<sup>6</sup> Cuaderno de Trabajo: Plan de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres Ecuatorianas: marco conceptual, ruta metodológica y estrategia de transversalización. 2010-2014. Elaboración María Arboleda, Quito, enero 2011.

pública y en la exigibilidad a través de veedurías y el control social sobre la gestión pública y la inversión del presupuesto.

Si bien ha sido la lucha social la que incidió en las transformaciones legales actuales para garantizar la inclusión social y el logro de condiciones de igualdad (equidad) para hombres y mujeres; para niñas, niños, adolescentes y adultos, entre otros grupos sociales, todavía enfrentamos patrones socioculturales e ideológicos que reproducen el discrimen y la exclusión social. Estos patrones se asientan en todas las esferas de la sociedad y se expresan en el nivel público y privado.

Es fundamental visibilizar y viabilizar en el día a día el marco legal vigente que posibilita la construcción de un Estado con un modelo de gestión que cuenta con **el poder ciudadano** como la expresión del proceso de participación ciudadana que ha colocado las bases políticas, sociales e institucionales para garantizar la equidad y la inclusión social.

En el marco legal podemos citar<sup>7</sup>:

1. La nueva Constitución de la República del Ecuador (CRE) organiza el Régimen del Buen Vivir (art. 340) que se expresa en un sistema nacional de equidad e inclusión social. Promulga un enfoque constitucional de derechos (individuales, colectivos y de la naturaleza), garantizados y aplicados desde el Régimen de Desarrollo, sus cuatro sistemas y componentes.
2. En su artículo 277, establece seis deberes del Estado a ser cumplidos en cada nivel de gobierno; los mandatos centrales para la Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir<sup>8</sup>.

El Art. 35, estipula que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o

---

<sup>7</sup> María Arboleda, Marco Conceptual y Ruta Metodológica, Plan de Igualdad no Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres Ecuatorianas y estrategia de transversalización 2010- 2014. Comisión de Transición. Quito, julio 2010.

<sup>8</sup> Mayores detalles sobre el marco legal vigente en relación a los derechos humanos se exponen en el anexo correspondiente.

antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

3. Define la rectoría de los Ministerios en la promulgación de la política pública y promueve la transversalización efectiva de los enfoques de género, generacional e interculturalidad.
4. Además, concibe a la planificación como un *instrumento para la consecución de los objetivos del Buen Vivir*, para lo cual la coordinación integral entre instituciones del Estado central y gobiernos autónomos descentralizados es fundamental e indispensable.
5. La exigencia constitucional a las instituciones públicas de cumplir con estos mandatos y con la obligatoriedad de que los distintos niveles de gobierno promuevan el diálogo entre la ciudadana y las autoridades locales a fin de incidir en la definición, gestión y control de la política pública, la prestación de servicios y el cumplimiento de los planes de trabajo. Así también, el derecho de las y los ciudadanos de exigir sanción e incluso la revocatoria del mandato a las autoridades que incumplan con sus responsabilidades y los compromisos asumidos con la ciudadanía.
6. Los gobiernos autónomos descentralizados, desde la Constitución y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial tienen la responsabilidad de planificar estratégicamente su desarrollo con una visión de largo plazo, considerando las particularidades de sus territorios.
7. En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas otorga a los gobiernos autónomos descentralizados la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones mediante el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, dentro del ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación.
8. La ley de Inversión y protección de los grupos vulnerables, esta promulga que al menos el diez por ciento del presupuesto municipal debe estar destinado para planes, programas o proyectos de inversión.

Desde la construcción de agendas y políticas nacionales se destacan:

9. El Plan Nacional del Buen Vivir, en el cual se expresa los principios de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir,
10. Una visión de derechos que incluye la diversidad por géneros, edad, nacionalidad, grupos sociales, territorios, entre otros.
11. La presencia de mujeres como autoridades en cargos de elección, representación y designación, de redes de mujeres sobre todo a nivel local y rural y de lideresas con cultura de participación y toma de decisiones.
12. La formulación previa de los planes de igualdad de oportunidades (PIOs) y diversas herramientas de incidencia política que han favoreciendo la concreción de los derechos de las personas que son parte de los grupos de atención prioritaria.
13. Las capacidades ganadas progresivamente por instancias y entidades del Gobierno central y de los gobiernos autónomos en temas de igualdad y equidad, incluyendo la planificación y gestión de políticas públicas.

## **2.1 Modelo de gestión e institucionalidad para transversalizar los enfoques de equidad e inclusión social en los PDOT <sup>9</sup>**

El Estado ecuatoriano requiere dar respuestas institucionales y normativas para asegurar la garantía de los derechos y la equidad social<sup>10</sup> como lo contempla el artículo 340 de la Constitución:

---

<sup>9</sup> Arboleda, María; "Reforma Democrática del Estado - Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género - Consejo Nacional de Igualdad y mecanismo de debida implementación", Quito, Diciembre de 2009.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, Pág. 16

***“El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.***

***El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.***

***El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.”***

Una real o sustantiva igualdad que reconozca las diversidades es un principio central en la construcción de un modelo social inclusivo y de justicia que persiga la construcción de una democracia participativa, la sostenibilidad del desarrollo social y la garantía de derechos ciudadanos son metas implicadas en el Régimen del Buen Vivir consagrado en la Constitución.

Las políticas de igualdad deben beneficiar y enfocarse estratégicamente en las mujeres, en niños, niñas, adolescentes, en personas con algún tipo de discapacidad y en los pueblos y nacionalidades, al ser la inmensa mayoría de los afectados por las brechas y discriminaciones de las relaciones inequitativas. Es reconocerlos como sujetos que constituyen más del 50% de la población ecuatoriana (la mayoría absoluta) y como grupos de atención prioritaria, tal como manda la Constitución.

La norma constitucional en sus artículos 156 y 157, así como en el artículo sexto del Régimen de Transición, disponen que los Consejos de Igualdad deben:

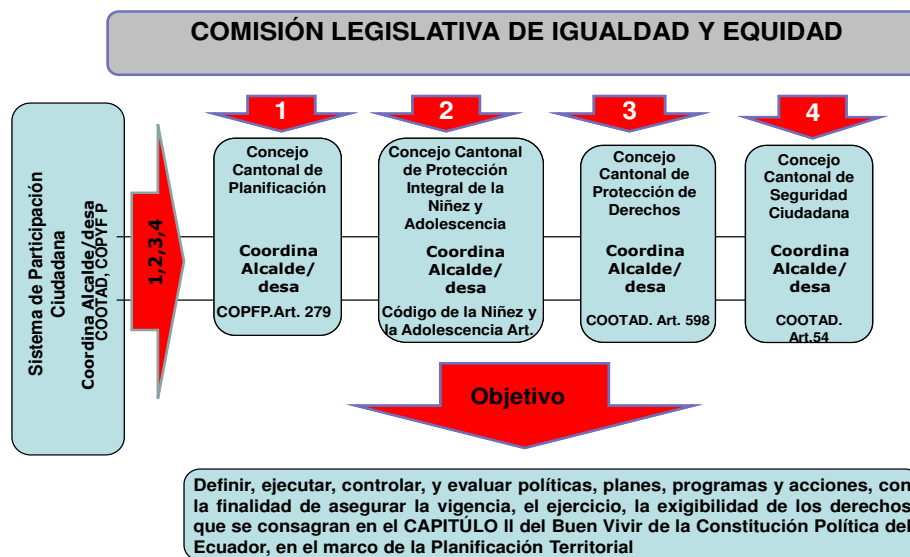


- **Formular políticas universales;**
- **Transversalizar los enfoques de género, étnico, generacional, laboral y de capacidades especiales en todos los sectores;**
- **Seguimiento y evaluación de las políticas públicas a todas las instancias estatales;**
- **Definir un adecuado anclaje institucional; y,**
- **Contar con una representación amplia y plural de la Sociedad Civil.**

En cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, se deben crear instancias encargadas de asegurar la transversalidad de los enfoques de equidad e inclusión social. Así, en el nivel legislativo, se debe conformar la Comisión de Igualdad y Equidad; mientras que en el nivel técnico, se creará la Unidad de Igualdad y Equidad.

En los GAD municipales pequeños, en los cuales se dificulta conformar esta unidad, debería ser la unidad del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial la que impulse y de paso a la transversalización de los enfoques de equidad e inclusión social. Es fundamental, que sea toda la estructura orgánica del GAD municipal la que implemente los programas y proyectos identificados en el proceso de planificación.

Mientras que para asegurar la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana deben conformarse los Consejos Cantonales de: Planificación, Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Protección de Derechos y Seguridad Ciudadana. No debemos olvidarnos que el proceso de planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es la principal herramienta que permite visibilizar estos enfoques y la propuesta de trabajo para su inclusión.



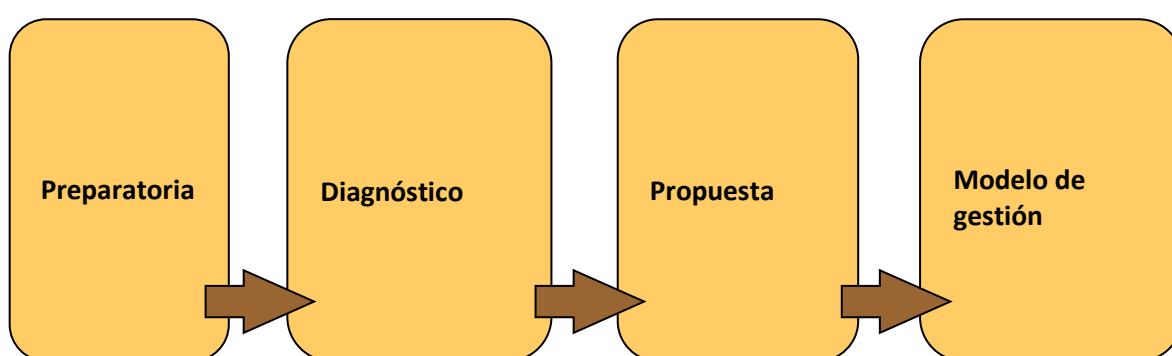
FUENTE: AME, Quito – Ecuador, 2011

Estos organismos deben formalizar y garantizar el seguimiento y la evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial y de la inversión del presupuesto.

Como se ha expresado anteriormente, los mecanismos para favorecer y potenciar la participación social en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial están claramente definidos a través del marco legal vigente y son el producto de largos procesos de lucha social. Corresponde ahora a los GAD implementarlos.

### 3. Procedimiento para incorporar en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial los enfoques de equidad e inclusión social.

AME, conjuntamente con CONGOPE y CONAGOPARE, en el 2011, establecieron la estructura de un proceso metodológico consensuado para la construcción del PD y OT específica para el nivel cantonal. En este además de las fases de diagnóstico, propuesta y modelo de gestión, dispuestas en el artículo 42 de la COPFP, se incluye una fase preparatoria.



En la **fase preparatoria** se establecen los aspectos operativos institucionales y normativos previos. El **diagnóstico** determina el Modelo Territorial Actual (MTA) que debe describir y georeferenciar los aspectos de inequidad, desequilibrios socio territoriales, situaciones deficitarias, potencialidades, oportunidades, relaciones con territorios circunvecinos, proyectos existentes, y la contribución articulada al Plan Nacional de Desarrollo.

Estos son los sustentos más importantes para la definición de prioridades y contenidos para la **fase de propuesta**, que se expresa en un Modelo Territorial de Desarrollo Endógeno sostenible, construido con la participación ciudadana protagónica.

El **Modelo de Gestión** establece la forma en que se llevará a cabo la ejecución de las prioridades, programas y proyectos en un esquema de corresponsabilidad intergubernamental y con los actores involucrados, según sus roles, funciones y competencias, que será objeto de monitoreo, seguimiento, evaluación y control social.

Para apoyar la reflexión y análisis sobre la inclusión de los enfoque de equidad e inclusión social en los PD y OT se proponen en cada una de las fases

indicadores de medición, los cuales guardan concordancia con las competencias de los GAD. Muchos de estos indicadores fueron tomados del documento “Estándares para un proceso de desarrollo local”, producido por AME, en el 2003.

### **3.1 Fase preparatoria**

Esta fase, como se describe en la metodología de AME, tiene como objetivo principal, preparar en los GAD<sup>11</sup> las condiciones básicas, a través de una estrategia de sensibilización y comunicación, para que los diferentes actores sociales se involucren y participen de forma individual o colectiva en el proceso de construcción del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir.

Los gobiernos autónomos descentralizados en esta fase deberían haber realizado algunas de las siguientes actividades, entre las más importantes se anotan:

- Conformación de Asambleas locales
- Elaboración de un mapa de actores locales: instituciones, organizaciones sociales, líderes o lideresas.
- Conformación de la Comisión Legislativa y la Unidad Técnica de Igualdad y Género
- Conformación del Consejo de Planificación Cantonal
- Conformación de la unidad técnica de Planificación y Ordenamiento Territorial,
- Identificación y construcción de bases de datos estadísticos, por ejemplo: población, educación, salud, producción entre otras.

A continuación se enlistan indicadores claves que les permitirá analizar sí en esta fase preparatoria se incluyeron los enfoques de equidad y género.

---

<sup>11</sup> AME, Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal: planificación y presupuestación participativas con enfoque de equidad, Quito 2009.

**Indicadores para verificar incorporación de enfoques de equidad e inclusión social**

No.	TEMA	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
1	Mapeo de actores locales	Porcentaje de actores locales (institucionales y sociales) identificados, analizados y localizados en el área urbana y rural identificados por género, edad, interculturalidad, capacidades especiales.	Documento con el listado de actores actualizado y acabado.
2	Institucionalidad y composición de las organizaciones	Nivel de formalidad en la constitución y representatividad de las organizaciones sociales.	Encuesta o lista de chequeo de las organizaciones sociales.
3		Porcentaje de mujeres en cargos de dirigencia social.	Registro de organizaciones y entrevistas.
4		Porcentaje de mujeres, personas con alguna capacidad especial y representantes de nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubios participando en el Consejo de planificación cantonal.	Actas y registros de asistencia a las reuniones del Consejo.
5		Incidencia de las propuestas elaboradas con la participación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores en las decisiones del Concejo Municipal y los PD y OT.	Invitación e informes de reuniones de trabajo. Entrevistas. Registro de participantes en reuniones. Documentos con propuestas presentadas
6	Grupo de actores sociales claves que lidera y sostiene el proceso.	Capacidad de liderazgo y sostenibilidad del proceso por parte de actores locales: mujeres, nacionalidades y pueblos.	Entrevistas, convocatorias a reuniones, informes de reuniones.

No.	TEMA	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
7	Fuentes de información sobre la realidad local	Identificadas fuentes de información sobre la realidad cantonal y de cantones circunvecinos con indicadores de equidad e inclusión social.	Listado y documentos con fuentes
8		Nivel de conocimiento de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas de la tercera edad sobre la leyes y mecanismos para exigir derechos	Informes de talleres Documentos con denuncias

### 3.2 Fase de diagnóstico

En esta fase el objetivo es definir el modelo territorial actual, conforme a los 8 descriptores establecidos en el COPFP. Es decir identificar, recopilar, clasificar, procesar y analizar la información del territorio cantonal, de sus parroquias rurales y territorios de los cantones circunvecinos, tanto en los componentes de los sistemas del régimen de desarrollo como del régimen del buen vivir, a fin de establecer y sustentar las situaciones de inequidad o exclusión en el cumplimiento de derechos.

También se debe identificar las potencialidades y oportunidades para articular propuestas de mejoramiento progresivo hasta alcanzar el “buen vivir” con respeto a los valores, el reconocimiento de la identidad y autoestima, para la cohesión social y una convivencia armónica

En la propuesta metodológica para el desarrollo de los PD y OT se identifican cuatro sistemas:

## SISTEMAS DEL RÉGIMEN DEL DESARROLLO



Fuente: AME, 2011

Toda la información que surge del diagnóstico debe ser trasladada a mapas del cantón en un sistema georeferenciado, se trata de identificar gráfica y analíticamente cómo se encuentra cada sistema y sus componentes en un territorio determinado.

Para todos los sistemas del régimen de desarrollo, así como para verificar la equidad e inclusión social, se debe ordenar y graficar la información referida a: zonas geográficas (urbano y rural); grupos de población y nacionalidad (blanco, mestizo, indígena, afroecuatoriano), género, edad, tipo de discapacidad, entre los más significativos.

El fin es identificar cuál es la situación, de todos los grupos sociales, los individuos y la naturaleza. Por ejemplo, de la población afroecuatoriana: cuál es el territorio del cantón en dónde se concentra el mayor número, cómo está su situación económica, su acceso a servicios básicos, de salud, educativos, su ecosistema, entre otros. Esta información permite conocer su nivel de inclusión o exclusión en el desarrollo local para pensar en propuestas de política pública local orientadas a fortalecer la inclusión y superar los indicadores de exclusión y discriminación.

Otro ejemplo, es el análisis del sistema socio cultural realizado por el cantón Gonzanamá expresado en el siguiente mapa georeferenciado



En este mapa georeferenciado se identifica que existe inequidad en el acceso a la educación tanto de personas adultas como de jóvenes, por el índice de analfabetismo y por la inexistencia de centros de educación superior. Otro dato interesante es la débil apropiación de su identidad y autoestima. Ahora bien, sería interesante verificar sí, en los dos temas, la información está detallada por interculturalidad, nacionalidad, edad, personas con algún tipo de discapacidad y, finalmente desagregada por género. Esto se puede analizar con los indicadores que se proponen a continuación.



**Indicadores para verificar incorporación de enfoques de equidad e inclusión social**

<b>No.</b>	<b>TEMA</b>	<b>INDICADOR</b>	<b>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</b>
9	Articulación con juntas parroquiales rurales del cantón y de cantones vecinos	Alianzas estratégicas con actores institucionales y sociales de juntas parroquiales en función de la construcción de un modelo territorial de desarrollo endógeno	Convenios suscritos o cartas compromiso firmadas. Estudios realizados de forma conjunta, expresados en los contenidos de los PDOT en las fases diagnóstico, propuesta y modelo de gestión Informes de reuniones, registro de participantes
10	Diagnóstico socio cultural, ambiental, económico productivo y político institucional	Porcentaje de población que accede a servicios básicos, desagregados por nacionalidad, interculturalidad, edad, discapacidad y género.	Documento con el diagnóstico (Modelo Territorial Actual, MTA) según disposición del COPFP.
11		Porcentaje de población que accede a servicios de salud desagregados por nacionalidad, interculturalidad, edad, discapacidad y género.	Documento con el diagnóstico local.
12		Porcentaje de población que accede a servicios de educación, desagregados por nacionalidad, interculturalidad, edad, discapacidad y género.	Documento con el diagnóstico local.
13	Mapas georeferenciados	Existencia de mapas georeferenciados del diagnóstico de acceso a servicios básicos desagregados por nacionalidad, interculturalidad, edad, discapacidad y género.	Mapas georeferenciados Documento con mapeo y análisis de indicadores

No.	TEMA	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
14		Existencia de mapas georeferenciados del diagnóstico de acceso a servicios de salud desagregados por nacionalidad, interculturalidad, edad, discapacidad y género.	Mapas georeferenciados Documento con mapeo y análisis de indicadores
15		Existencia de mapas georeferenciados del diagnóstico de acceso a servicios de educación por grupos de edad, género, nacionalidad, territorio.	Documento con mapeo y análisis de indicadores Mapa georeferenciados
16	Identificar inequidades de género, edad, nacionalidad, capacidades disminuidas	Inequidades (brechas para alcanzar los derechos) por género, generacional, interculturalidad, discapacidades en zonas urbanas y rurales identificadas en el cantón en el marco de la política nacional sectorial.	Documento con mapeo y análisis de indicadores
17		Porcentaje de la población por género, edad, territorio, que conoce sobre la historia, identidad, tradiciones y culturas del cantón	Encuestas
18	Socialización de diagnóstico con las comunidad	Número de asambleas cantonales para socializar el diagnóstico con todos los actores locales	Invitaciones, registro e informes de eventos de socialización.

### 3.3 Fase de propuesta

La fase de Propuesta es secuencial en la metodología de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial. Una vez definido el Modelo Territorial Actual, en la fase de Diagnóstico, con los sustentos de información, mapeados

y/o georeferenciados, se debe establecer los escenarios deseados (ideal), tendencial y probable a ser configurados y que definan el Modelo Territorial de Desarrollo Endógeno Sostenible (MTDES) para el mediano y largo plazo, que incluyen territorios circunvecinos con problemáticas e indicadores de inequidad o exclusión similares.

De esta manera esta fase plantea construir y consensuar un MTDES, que sirva de marco de actuación para la definición específica de las propuestas de cada GAD cantonal y parroquial constituyendo la planificación de nivel local, a ser articulado con la planificación nacional, en el nivel intermedio de planificación.

La fase de propuesta por tanto define las Estrategias de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el Buen Vivir, establecidas en los PD y OT, con las prioridades, programas, proyectos y metas alineadas a las disposiciones legales y orientadas a superar las inequidades. En esta fase además se definen las Políticas Públicas Locales, con énfasis en el enfoque de derechos, para su aplicación y control institucional y social.

La definición de políticas públicas en este nuevo modelo de gestión<sup>12</sup>, debe tomar en cuenta tres enfoques:

- **Equidad territorial**, buscando una real descentralización de la representación política de las mujeres por lo que se propone una elección incremental desde candidaturas cantonales hasta una elección por regiones en un número de 7.
- **Inclusión de la diversidad**, por pertenencia a pueblos y nacionalidades, etárea<sup>13</sup>.
- **Transversalidad**. Alcanzar la igualdad, la no discriminación y el buen vivir, es una meta que requiere una gran movilización de talentos y recursos del Estado y de la sociedad en su conjunto.

La transversalidad constituye el enfoque de derechos en cada PDOT, para garantizar que los individuos, colectivos y la naturaleza (sujetos constitucionales de derechos) sean parte fundamental de *todas* las políticas

---

<sup>12</sup> Propuesta elaborada por la Comisión de Transición del CONAMU al Consejo de Equidad e Inclusión social, Ecuador, 2011.

<sup>13</sup> Ver Documento de la CDT citado, Pág. 7.

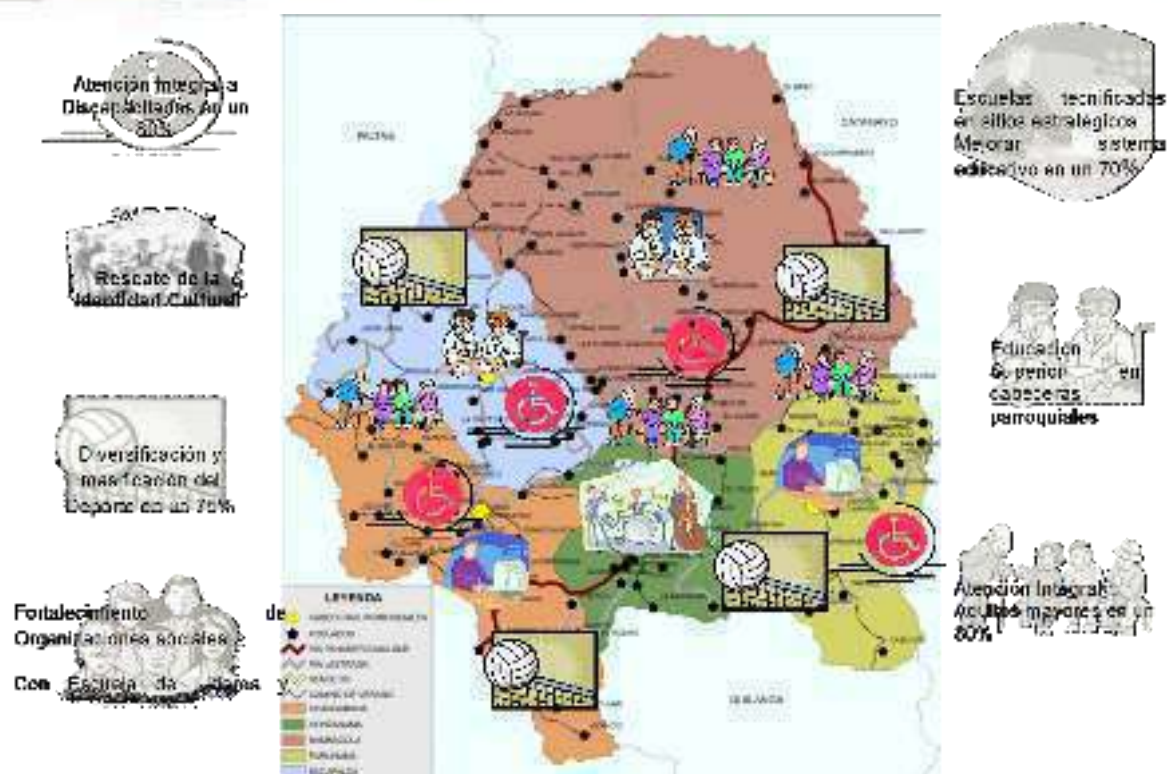
públicas. Esto supone construir un *nuevo modelo de gestión* del Estado basado en:

1. Políticas públicas e inversión social con enfoques de equidad, *Igualdad de Derechos, No Discriminación y Buen Vivir*.
2. La participación ciudadana activa y permanente de forma individual o colectiva en la formulación de propuestas de política pública, el control, la veeduría de la gestión pública, del presupuesto del Estado y las autoridades electas por mandato ciudadano.

La ejecución de las prioridades de las acciones e inversiones, programas, proyectos, resultados y metas de un PD y OT, se expresan en esta fase en la programación estratégica y operativa; el Plan Plurianual de Inversión (PPI), el proceso presupuestario por resultados, en el que se enmarca el presupuesto participativo, según las disposiciones de ley.

En la fase anterior se ponía como ejemplo, analizar la situación de la población afroecuatoriana, tomando en cuenta indicadores de género, edad y territorio. Se proponían las variables de: localización en el territorio del cantón; situación económica, acceso a servicios básicos, de salud y educativos. En esta fase, de propuesta se deberían definir propuestas de política pública local, planes o proyectos orientados a fortalecer su inclusión y superar los indicadores de exclusión y discriminación de este grupo de población, generando condiciones de convivencia armónica y la cohesión social entre toda la ciudadanía.

En el Cantón de Gonzanamá, en los temas de educación e identidad se han definido proyectos para superar las brechas. Sin embargo, nuevamente nos preguntamos si se tomaron en cuenta indicadores de: género, edad, nacionalidad y personas con algún tipo de discapacidad.



Los indicadores que se proponen a continuación les permitirán realizar esta verificación en sus propios PDOT.

**Indicadores para verificar incorporación de enfoques de equidad e inclusión social**

No.	TEMA	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
19	Líneas estratégicas	Líneas estratégicas de política, articulada al Plan Nacional del Buen Vivir que visibilice la reducción de la brechas entre inclusión y exclusión por grupos de personas y sectores sociales por: género, edad, interculturalidad, territorial, capacidad especial.	Plan de Desarrollo y OT; contenidos desagregados del MTA Documentos de análisis del Plan

No.	TEMA	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
20	Programas y Proyectos	Programas y proyectos, articulados al Plan Nacional del Buen Vivir, para disminuir las brechas de acceso a servicios básicos, de salud y de educación por género, generacional, interculturalidad, territorio y discapacidad.	Listado de proyectos del plan de desarrollo y OT
21	Responsabilidad de los actores sociales e institucionales del nivel nacional y regional en las responsabilidades del plan	Identificación de responsables institucionales de cada uno de los niveles de gobierno y de actores locales para la ejecución de programas y proyectos referidos a salud y educación.	Plan plurianual de inversión; Presupuesto por Resultados y Participativo; Agenda Territorial
22		Porcentaje de programas y proyectos orientados a fortalecer la identidad cultural	Listado de proyectos del plan
23		Porcentaje de aporte económico, territorial e institucional en el plan para los grupos de atención prioritaria.	Presupuesto municipal Proforma presupuestaria de cada institución Convenios de cooperación

### 3.4 Fase modelo de gestión para los GAD<sup>14</sup>

No solo se analiza la estructura orgánica municipal para el cumplimiento de las competencias exclusivas derivadas de las prioridades establecidas en el PDOT; sino y sobre todo definir cómo se va a ejecutar cada programa o proyecto. Esto quiere decir que en cada caso, requiere un análisis específico para determinar la mejor alternativa de ejecución. Sin embargo siempre estará presente un enfoque de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno

<sup>14</sup> Tomado de: Propuesta para formular e implantar el modelo de gestión institucional en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, pág. 11. Documento de trabajo de sistematización de procesos desarrollados por los técnicos de la AME. Elaborado por Econ. Lucía Andrade Martínez.

(por las disposiciones de ley y la fuerte articulación horizontal y vertical que requieren las propuestas) y de los propios actores involucrados.

Según la normativa vigente, las estructuras organizacionales de los gobiernos autónomos descentralizados deben responder a los planteamientos de la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, toda vez que los PDOT son instrumentos vinculantes de la gestión pública.

Este nuevo modelo, en proceso de construcción a nivel de los GAD, debe caracterizarse por:

- **La profesionalización o mejora de la capacidad del talento humano municipal.**
- **El ejercicio de una administración pública transparente y responsable ante la sociedad.**
- **Sustentado en la participación paritaria e incluyente activa de la población.**
- **La descentralización de la gestión de los servicios públicos.**
- **Orientación de la provisión de servicios hacia estándares de calidad evaluados periódicamente por los usuarios y las usuarias.**

### **Resultados esperados de la nueva institucionalidad pública:**

Instituciones con capacidad efectiva de:

- Planificación, regulación, y control.
- Gestión efectiva en la prestación de bienes y servicios con calidad y calidez en coordinación con otros actores institucionales públicos.
- Abiertos a promover la participación ciudadana para la gestión y el control social.
- Trasparentes.
- Con enfoque de derechos, equidad e inclusión social.

## Modelo de Municipalidades a Construir<sup>15</sup>

1. Modernas.
2. Promotoras del Desarrollo Local.
3. Formadoras de una identidad local.
4. Transparentes, Prestigiosas y sólidas.
5. Participativas y constructoras de ciudadanía.

El modelo de gestión administrativa, según el Art. 60, literal h) del COOTAD, asigna al Alcalde o Alcaldesa la atribución de: “Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas”.

Como se expone en varios documentos de trabajo de sistematización de procesos desarrollados por la AME<sup>16</sup> cabe formular y decidir un modelo de gestión municipal, que modifique la forma burocrática de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos, aumentando la autonomía y la toma conjunta de decisiones articulando a todos los actores sociales del territorio cantonal. A través de la AME, se ha desarrollado una metodología, para la definición de la estructura municipal, que ha sido aplicada en las municipalidades que han requerido asistencia técnica para reformar y adecuar su estructura organizacional.

Según esta metodología se plantea la siguiente secuencia para el logro de la nueva propuesta de la estructura organizacional:

1. Ajustar el diseño de la estructura organizacional a la nueva normativa legal vigente, según el régimen de competencias para los GAD, que

<sup>15</sup> Michel Azcueta. Modelos de Municipios, Municipalidades y Autoridades para el nuevo milenio

<sup>16</sup> Propuesta para formular e implantar el Modelo de Gestión para el GAD Municipal.....



principalmente debe estar enmarcada en las orientaciones dadas por los principios que rigen a los GAD que constan en el Art 3 del COOTAD.

2. La Estructura tomará como insumo las estratégicas y prioridades propuestas por la actual administración municipal, en base al Plan Institucional y al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, o en su defecto al Plan aprobado y vigente que disponga el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.
3. De acuerdo al Plan Institucional, y al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y. en forma obligatoria deberá articularse al Plan Nacional del Buen Vivir, el mismo que ahora determina los 12 objetivos nacionales y sus respectivas políticas, metas e indicadores, a los cuales los GAD tienen que contribuir en su cumplimiento.
4. Estimar el costo y determinar las capacidades reales de financiamiento para la aplicación de la estructura propuesta. Lo realizan los profesionales de las áreas financieras y de talento humano del GAD municipal.
5. Plantear un cronograma general de elaboración de los reglamentos, manuales y otras herramientas que servirán para la implementación de la nueva estructura organizacional en la municipalidad. Conjuntamente con la Asesoría Jurídica y en equipo con las autoridades y principales funcionarios del GAD municipal.
6. Proceso de Implantación de la reestructuración organizacional en las áreas: administrativa, financiera y operativas de la municipalidad. Tarea propia de la Unidad de Talento Humano.
7. Fortalecimiento de las condiciones básicas clave de institucionalidad y sostenibilidad de la nueva estructura organizacional, a ser consensuadas con todos los actores del GAD Municipal, al inicio de los trabajos y en forma permanente.
8. Revisión, ajuste, propuesta e implantación inicial de una gestión optimizada de los procesos claves que se determinen para la institución municipal.

Y, principalmente la motivación y el involucramiento de los funcionarios municipales como aspecto clave, para institucionalizar el mejoramiento de los procesos definidos.

Como se menciona en el documento de trabajo, propuesto por la AME, la nueva estructura y el Modelo de Gestión Institucional son vinculantes y repercuten uno al otro. El modelo de gestión es configurado por los propios actores institucionales y sociales, es indispensable para implementar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; y, el Plan Estratégico Institucional, para que se ejecuten sus estrategias, en forma participativa, concertada, sostenible y con autogestión.

El modelo, según la propuesta de AME, se traduce entonces en un proceso de desarrollo institucional y de participación social para el mejoramiento integral y permanente de las capacidades municipales mediante el cual se introducen y consolidan cambios planificados, que posibilitan a la organización municipal un auténtico desempeño y gestión como Gobierno Autónomo Descentralizado, que sea efectivo, eficiente, participativo, solidario, equitativo y transparente.

El Gobierno Cantonal debe además legitimar las acciones e inversiones, priorizadas y decididas en consenso, con la participación activa de los actores sociales, en base a los principios definidos en la normativa vigente; y, principalmente en lo establecido en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El marco normativo para el Modelo de Gestión correspondiente para los GAD se resume en:

#### **Modelo de Gestión**

Para la elaboración del modelo de gestión, los GAD deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias, responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social (COPFP, art. 42)

#### **La gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados**

Para ejecutar obras públicas que permitan dar cumplimiento a competencias y gestiones concurrentes, dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo o de distinto nivel de gobierno podrán celebrar convenios de cogestión de obras (COOTAD 280).

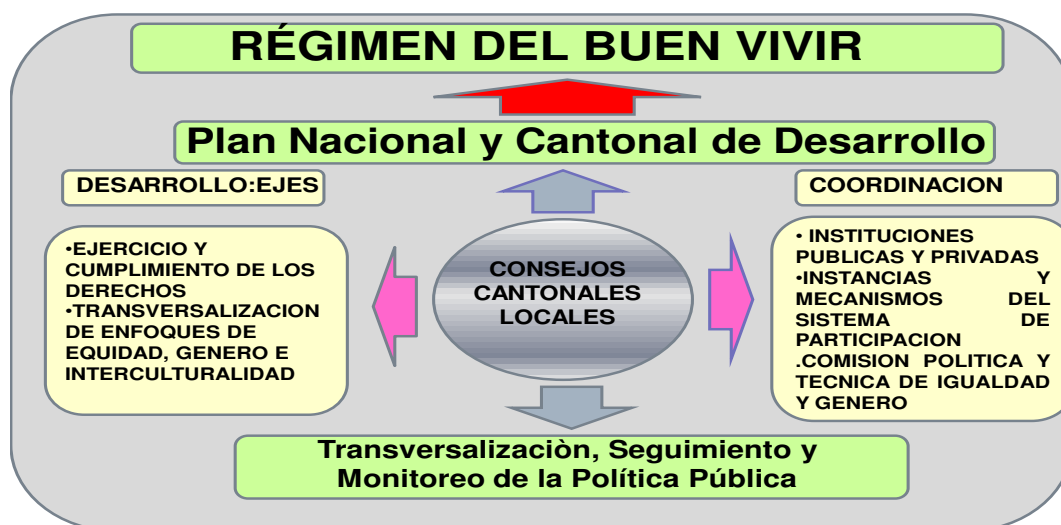
Todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno.

El ejercicio de las competencias observará una gestión solidaria y subsidiaria entre los diferentes niveles de gobierno, con participación ciudadana y una adecuada coordinación interinstitucional (COOTAD 128)

Según el documento de trabajo propuesto por la AME, el Modelo de Gestión para un GAD municipal, debe contemplar los cuatro niveles básicos en su estructura; así como las básicas unidades o direcciones, considerando las diversas condiciones internas y del entorno de cada uno de ellos.

1. El nivel gobernante: del que forman parte las tres funciones integradas: de legislación, normatividad y fiscalización, a través del Concejo Municipal y sus Comisiones; de ejecución y administración, la Alcaldía; y de participación ciudadana y control social, la máxima instancia que se determine en el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social.
2. El nivel asesor: del que forman parte la Secretaría Técnica de Planificación Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la Auditoría Interna, la Asesoría Jurídica y las unidades de Comunicación y/o de Relaciones Públicas.
3. El nivel de apoyo: conformado por las Direcciones Administrativa y Financiera (de las cuales forman parte Talento Humano, Tecnología y Conectividad, Compras Públicas y Bodega; Contabilidad y Presupuesto, Tesorería y Recaudación y Rentas) y la Secretaría General.
4. Nivel agregado de valor: conformado por las Direcciones de Planificación y Gestión del Territorio; Infraestructura Física Equipamiento y Mantenimiento; Gestión Ambiental y Servicios Públicos; y Dirección de Equidad e Inclusión Socioeconómica.

En síntesis, con su gestión los gobiernos autónomos descentralizados y el conjunto de actores institucionales y ciudadanos deben asegurar que en su territorio se consolide el Régimen del Buen Vivir, para lo cual sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir deben ser considerados como la política pública local, que debe ser cumplida por todos los actores territoriales, incluido los GAD.



Fuente: AME, 2011

**Indicadores para verificar incorporación de enfoques de equidad e inclusión social**

No.	TEMA	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
24	Participación ciudadana	Nivel de participación ciudadana para el diseño del plan anual de gestión e inversión cantonal.	Plan anual de inversión Informes de eventos para formular el plan
25	Participación y coordinación interinstitucional en la gestión del PD y OT	Nivel de participación de instituciones del nivel nacional, regionales y cantonal en la ejecución de planes, programas y proyectos del PDOT	PDOT Informes de gestión del PDOT
26	Programas y proyectos ejecutados transversalizando enfoques de equidad y género	Porcentaje de programas y proyectos del PDOT ejecutados y que disminuyen las brechas de acceso y uso de servicios básicos de la población por: género, edad, nacionalidad, territorio y	Plan anual de inversión Informes de gestión

No.	TEMA	INDICADOR	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
27		Porcentaje de programas y proyectos del PDOT ejecutados y que disminuyen las brechas de acceso y uso de servicios de salud de la población por: género, edad, nacionalidad, territorio y discapacidad.	Plan anual de inversión Informes de gestión
28		Porcentaje de programas y proyectos del PDOT ejecutados y que disminuyen las brechas de acceso y uso de servicios de educación de la población por: género, edad, nacionalidad, territorio y discapacidad.	Plan anual de inversión Informes de gestión
29		Porcentaje de programas y proyectos ejecutados que fortalecen la identidad cultural en la población	Plan anual de inversión Informes de gestión
30	Instancias y mecanismos de control social.	Nivel de participación ciudadana en espacios de control social:	Informes de eventos de control social. Actas de presentación de documentos para el control social.