



# Guía

para

# Alcaldesas y Alcaldes

Introducción de los principales aspectos generales y  
normativos para la gestión municipal



# GUÍA PARA ALCALDESAS Y ALCALDES

Introducción de los principales aspectos generales y normativos para la gestión municipal



## CONTENIDO

Presentación.....	5
-------------------	---

### **1. El Buen Vivir y el desarrollo ..... 7**

1.1 La planificación del desarrollo en el Ecuador .....	8
1.2 El Buen Vivir .....	8
1.3 Evolución del Estado mínimo al Estado garante de Derechos .....	9
1.4 El Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional como marco de acción del gobierno autónomo descentralizado municipal .....	10
1.5 La Estrategia Territorial Nacional .....	14
1.6 Reforma democrática del Estado .....	15
1.7 Economía popular y solidaria y los gobiernos locales .....	16
1.8 Cambio de la matriz productiva .....	18

### **2. Organización del territorio ..... 21**

2.1 Organización del territorio .....	22
2.2 La descentralización del Estado .....	22
2.3 Sistema Nacional de Competencias .....	26
2.4 Procedimiento para la transferencia de competencias .....	27
2.5 Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015 .....	28
2.6 Modalidades de gestión de servicios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos .....	32

### **3. Gestión del territorio ..... 35**

3.1 Gestión territorial .....	36
3.2 Instrumentos territoriales desconcentrados de Planificación .....	39
3.3 Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados .....	39

### **4. Mecanismos de participación ciudadana ..... 43**

4.1 La participación en la normativa nacional .....	44
4.2 Sistema de Participación Ciudadana y Control Social (nivel cantonal) .....	45
4.3 La participación ciudadana en la gestión pública cantonal .....	46
INSTANCIAS LOCALES .....	47
MECANISMOS .....	48
PROCESOS .....	50
4.4 Rendición de cuentas .....	51

<b>5. Finanzas municipales</b> .....	<b>55</b>
5.1 Recursos de los gobiernos autónomos descentralizados .....	56
5.2 Transferencias .....	57
5.3 El presupuesto municipal .....	59
5.4 Programación del presupuesto .....	61
5.5 Presupuesto plurianual, plan anual de inversiones y plan anual de contratación .....	63
<b>6. Gestión integral de talento humano en los gobiernos autónomos descentralizados municipales</b> .....	<b>71</b>
6.1 Gestión integral del talento humano .....	72
<b>7. Auditoría y control</b> .....	<b>81</b>
7.1 Auditoría y control .....	82
7.2 La auditoría interna .....	82
7.3 Control externo de la Contraloría General del Estado sobre el gobierno autónomo descentralizado municipal .....	89
7.4 Determinación de responsabilidades .....	90
<b>8. Glosario</b> .....	<b>93</b>



## Presentación

El rol que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos cumplen en la consolidación del Estado, requiere el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión, planificación, regulación y control, fundamentadas en el conocimiento de la realidad social y del entorno de sus territorios.

El actual modelo de descentralización del Estado, así como la legislación nacional vigente, impulsa y consolida el fortalecimiento del gobierno municipal y metropolitano por su vinculación inmediata con las demandas y expectativas ciudadanas y porque son los que sustentan los retos de articulación de las políticas públicas y la planificación nacional. Son, sin duda alguna, los problemas locales los que requieren acciones oportunas, intervenciones eficientes y una administración transparente.

En ese contexto, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, como entidad nacional asociativa del nivel de gobierno municipal y metropolitano, y en cumplimiento de su responsabilidad técnica y legal de asesorar a los municipios del país, ha elaborado la presente Guía para Alcaldesas y Alcaldes, parte introductoria, que considera aspectos generales relacionados a la importancia de la gestión pública municipal.

**Dr. Gustavo Samaniego O.**

Alcalde de San Lorenzo

Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

*"Los Municipios son la Patria"*

**1.**  
**El Buen Vivir y el  
Desarrollo**

## 1.1 La planificación del desarrollo en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador en el numeral 5 del Art. 3 consagra como deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribuir equitativamente la riqueza para alcanzar el Buen Vivir.

En base a este mandato se aprueba el "Plan Nacional de Desarrollo" denominado "Plan Nacional para el Buen Vivir," el mismo que dispone que las "instituciones del sector público, en los distintos niveles de gobierno, articulen la formulación de sus políticas, planificación institucional, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución presupuestaria; y, la inversión y asignación de recursos públicos con los objetivos, políticas, lineamientos estratégicos, metas y Estrategia Territorial Nacional sin menoscabo de sus competencias y autonomía."

El Plan Nacional para el Buen Vivir consolida aspectos esenciales de la planificación nacional alrededor de ejes fundamentales como "a) la instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; b) una profunda transformación institucional; c) la configuración de un sistema económico social y solidario; d) la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales; y e) la recuperación de la noción de soberanía popular, económica, territorial, alimentaria, energética, y en las relaciones internacionales. Esta planificación del Buen Vivir es contraria a la improvisación, la misma que genera enormes costos a una sociedad con escasez de recursos." (PNBV 2013 – 2017)

## 1.2 El Buen Vivir

En el Ecuador el desarrollo tiene una nueva concepción, un enfoque distinto ligado a la sabiduría y memoria histórica nacional, a la equidad y al principio de que el ser humano prima sobre el capital, el Buen Vivir, o Sumak Kawsay, lo que permite:

*"...construir una sociedad más justa, en la que el centro de la acción pública sea el ser humano y la vida. Supera los límites de las visiones convencionales de desarrollo que lo conciben como un proceso lineal, de etapas históricas sucesivas, que reducen el concepto a una noción exclusiva de crecimiento económico.*

*El Buen Vivir es una idea movilizadora que fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino y felicidad" (PNBV, 2013 – 2017).*

## 1.3 Evolución del Estado mínimo al Estado garante de Derechos

La actual Constitución del Ecuador consagra a los derechos y la justicia como elementos constitutivos del Estado ecuatoriano. Así, la política pública y los objetivos del desarrollo quedan sujetos, por mandato constitucional, a la garantía de los derechos.

El rol de las autoridades en todos los niveles de gobierno está orientado a garantizar el cumplimiento de los derechos bajo los principios de igualdad. Los derechos son de directa e inmediata aplicación. Según la Constitución, no podrá justificarse la violación de ningún derecho por la falta de normas jurídicas o por desconocimiento. El Estado ecuatoriano es garante de derechos, lo que significa que siempre buscará aplicar las normas y las interpretaciones de las mismas de modo que favorezcan la vigencia de los derechos. Por otra parte, la Constitución en su artículo 35 establece grupos de atención prioritaria, los cuales son sujetos innegables de todas las políticas públicas.

Los derechos consagrados en la Constitución como derechos del Buen Vivir son los relacionados con el acceso de la población a: agua y alimentación; ambiente sano; comunicación e información; cultura y ciencia; educación; hábitat y vivienda; salud; trabajo y seguridad social.

En ese marco, y para garantizar los derechos, se plantea que la inclusión económica y social es el conjunto de políticas públicas, estrategias y programas que aseguran que todos los ciudadanos, sin excepción, puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que encuentran en su medio. Se asocia a la inclusión social con reducción de la pobreza y, por tanto, con la efectividad y eficacia de los programas sociales, sobre todo hacia los grupos de atención prioritaria.



Sin embargo, aún si la pobreza desapareciera, podrían existir problemas de inclusión social. La pobreza se mide por ingresos o satisfacción de necesidades básicas y la inclusión por acceso a los bienes públicos y a todo aquello que ofrece la sociedad y el Estado.

#### 1.4 El Plan Nacional para el Buen Vivir y la Estrategia Territorial Nacional como marco de acción del gobierno autónomo descentralizado municipal

El Ecuador ha recuperado el rol de la planificación para evitar el desperdicio de recursos públicos y la duplicidad en los esfuerzos de las instituciones del Estado. El Plan Nacional para el Buen Vivir, PNBV, 2013-2017 es la base para el ejercicio del gobierno en todos los niveles y destaca el rol de los territorios y lo local como elementos fundamentales para alcanzar las metas de planificación nacional.

En Ecuador, el ejercicio de los gobiernos autónomos descentralizados municipales se relaciona directamente con el Plan Nacional para el Buen Vivir, pues el plan ofrece el enfoque político y de acción para la gestión municipal en el marco de la Constitución vigente. Las diversas instituciones del sector público, en los distintos niveles de gobierno, deben articular su gestión a este instrumento de planificación, tal y como se establece en el artículo 280 de la Constitución.

Es así que el conocimiento de este instrumento de planificación y la comprensión de cómo este Plan aborda y entiende el desarrollo es una tarea importante para las autoridades cantonales de todo el país.

#### Los tres ejes centrales del PNBV 2013-2017

1. Poder popular y Estado.
2. Derechos y libertades para el Buen Vivir, y
3. Transformación económica y productiva.

El Plan Nacional define un total de 12 objetivos nacionales de desarrollo, que mediante su consecución permitirán alcanzar lo consagrado en la Constitución.

#### Doce objetivos nacionales de desarrollo del PNBV (síntesis)

No.	Objetivo nacional de desarrollo	Principales temas que abarca
1	Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios públicos de calidad con calidez.</li> <li>• Gestión pública inclusiva, oportuna, eficaz, eficiente.</li> <li>• Fortalecer el SNDPP, con enfoque de derechos.</li> <li>• Fortalecer rol en transformación productiva de empresas públicas.</li> <li>• Mejorar la capacidad reguladora y de control del estado.</li> <li>• Construcción del Estado plurinacional e intercultural.</li> <li>• Construcción de ciudadanía que valore el bien común.</li> <li>• Fortalecer mecanismos de control social y transparencia de la gestión pública.</li> </ul>
2	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión económica, promoción social y erradicación de la pobreza.</li> <li>• Acceso a servicios de salud y educación a personas y grupos con persistencia de exclusión y discriminación.</li> <li>• (Re) distribución solidaria y equitativa de la riqueza.</li> <li>• Democratizar medios de producción y fomentar cohesión territorial.</li> <li>• Fomentar inclusión y cohesión social, erradicando discriminación y violencia.</li> <li>• Protección a personas en todos los ciclos de la vida, en particular a personas en situación de vulneración de derechos.</li> <li>• Superación de desigualdades territoriales (urbano-rural).</li> <li>• Estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos.</li> </ul>
3	Mejorar la calidad de vida de la población.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios sociales de atención de calidad con calidez.</li> <li>• Promoción de salud (ambiente y prácticas saludables).</li> <li>• Fortalecer el OT considerando capacidad de acogida de territorios y equilibrio urbano rural.</li> <li>• Hábitat adecuado y vivienda digna.</li> <li>• Gestión integral de riesgos.</li> <li>• Movilidad sustentable y segura.</li> </ul>

No.	Objetivo nacional de desarrollo	Principales temas que abarca
4	Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación para la sociedad del conocimiento.</li> <li>Promoción de formación en áreas de conocimiento no tradicionales.</li> <li>Derecho a la educación (calidad equidad).</li> <li>Investigación científica y tecnológica responsable con sociedad y naturaleza para la innovación.</li> <li>Formación profesional de artistas y deportistas de alto nivel.</li> </ul>
5	Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la identidad plurinacional e intercultural.</li> <li>Preservación y revitalización del patrimonio, memorias colectivas e individuales.</li> <li>Impulsar procesos de creación cultural en todas sus formas.</li> <li>Democratización y control social de los espacios mediáticos para garantizar ejercicio del derecho a la comunicación libre, intercultural, incluyente, responsable, diversa y participativa.</li> <li>Apropiación y disfrute del espacio público.</li> </ul>
6	Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar acceso a justicia de manera igualitaria y especializada.</li> <li>Fortalecer el concepto integral de seguridad ciudadana.</li> <li>Mejorar y modernizar la administración de la justicia.</li> <li>Combatir y erradicar la impunidad.</li> <li>Consolidar transformación del sistema de rehabilitación social.</li> </ul>
7	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conservación y uso sostenible del patrimonio natural y su biodiversidad (terrestre, acuática continental, marítima, costera).</li> <li>Tecnologías ambientalmente limpias.</li> <li>Eficiencia energética y tecnologías renovables.</li> <li>Control y mitigación de la contaminación.</li> <li>Incrementar eficiencia y eficacia en el manejo del SNAP.</li> <li>Recuperación de ecosistemas.</li> </ul>
8	Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inversión de recursos públicos para crecimiento económico sostenido.</li> <li>Fortalecer manejo sostenible de las finanzas públicas.</li> <li>Profundizar relaciones del Estado con sector popular y solidario.</li> <li>Fortalecer la relación entre el Estado y el sector privado.</li> <li>Logros en empleo y reducción de la pobreza.</li> <li>Generación de equidad e inclusión económica.</li> </ul>

No.	Objetivo nacional de desarrollo	Principales temas que abarca
9	Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de trabajo digno.</li> <li>Reconocimiento y apoyo a distintas formas de trabajo (incluyendo: auto-sustento, cuidado humano, reproducción y supervivencia familiar y vecinal, con enfoque de derechos y de género).</li> </ul>
10	Impulsar la transformación de la matriz productiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversificar y generar valor agregado a la producción nacional y en los sectores prioritarios que proveen servicios.</li> <li>Fortalecer la Economía popular y solidaria (EPS), y las micro, pequeñas y medianas empresas.</li> <li>Impulsar la inversión y compra pública.</li> <li>Reducción de tiempos de trámites para inversiones y negocios.</li> </ul>
11	Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Industrialización de la actividad minera (eje del cambio de matriz productiva).</li> <li>Manejo sustentable y participativo de recursos hídricos, cuencas hidrográficas y espacio marino.</li> <li>Impulsar industria química, farmacéutica y alimentaria a través del uso soberano, estratégico y sustentable de la biodiversidad.</li> </ul>
12	Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las relaciones fronterizas con orientación al disfrute de derechos de las poblaciones.</li> <li>Consolidar gestión soberana de cooperación internacional, en consonancia con la transformación de matriz productiva y fortalecimiento cooperación Sur-Sur.</li> <li>Reducir la pobreza por NBI en el sector rural.</li> <li>Profundizar procesos solidarios y complementarios de integración con América Latina y el Caribe.</li> <li>Consolidar relaciones solidarias, soberanas y pacíficas entre Estados.</li> </ul>

Fuente: Capítulo 3 PNEV 2013-2017  
Elaboración: AME



## 1.5 La Estrategia Territorial Nacional

La Estrategia Territorial Nacional, ETN, es un instrumento que forma parte del Plan Nacional para el Buen Vivir, que se desarrolla de manera complementaria y que es fundamental para la consecución de los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir. Este instrumento, de acuerdo a lo establecido en los artículos 10 y 53 del Código de Planificación y Finanzas Públicas, COPYFP, permite la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de las competencias del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados ya que orienta las decisiones de planificación territorial.

Los lineamientos generales de la Estrategia Territorial Nacional se basan en criterios de ordenamiento físico del territorio, de los recursos naturales disponibles, la existencia y necesidad de infraestructura y equipamiento, las potencialidades y actividades comerciales, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural, siempre vinculados a los procesos de desconcentración y descentralización del Estado.

La Estrategia Territorial Nacional vigente orienta la generación de procesos de vinculación concreta entre el Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados contando con una base nacional de

referencia para desarrollar sus propios instrumentos: los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (artículos 43 y 41, Código de Planificación y Finanzas Públicas), en el marco de lo establecido en los artículos 295 y 296 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.

Los sectores prioritarios de articulación están relacionados con el desarrollo de la vialidad, la energía y la conectividad; el desarrollo endógeno; los derechos de la naturaleza y la calidad del ambiente; el desarrollo urbano y la universalización de servicios básicos y públicos.

Con la formulación de la Estrategia Territorial Nacional se definen unidades de síntesis territorial orientadas a la búsqueda de una distribución equilibrada de la población, las actividades y las infraestructuras físicas (que viabilizan la prestación de servicios), atendiendo las condiciones naturales, físicas y humanas del territorio, consolidando así una red policéntrica, equilibrada y complementaria de asentamientos humanos según la capacidad de acogida del territorio (grado de

compatibilidad en el territorio y sus recursos para soportar diferentes tipos de actividades o usos), y una adecuada y sostenible utilización de los recursos endógenos.

### El modelo territorial planteado por la Estrategia Territorial Nacional



## 1.6 Reforma democrática del Estado

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, establecido en el artículo 279 de la Constitución, es una instancia coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, que se desconcentra en zonas administrativas de planificación.

En cada zona se constituye una subsecretaría zonal de la SENPLADES. Todas las instancias de la administración pública central deberán observar la zonificación, lo que implica que cada ministerio tiene que responder a esta organización territorial.

#### Zonas, distritos y circuitos de planificación

Zona	Provincia	Nro. de distritos	Nro. de Circuitos
Zona 1	Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbios	16	139
Zona 2	Pichincha, Napo y Orellana	8	58
Zona 3	Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo	19	142
Zona 4	Manabí, Santo Domingo de los Tsachilas	15	155
Zona 5	Guayas, Los Ríos, Santa Elena y Bolívar	25	193
Zona 6	Azuay, Cañar y Morona Santiago	17	120
Zona 7	El Oro, Loja y Zamora Chinchipe	19	164
Zona 8	Guayaquil, Duran y Samborondon	12	67
Zona 9	Distrito Metropolitano de Quito.	9	92
	Zonas no delimitadas		4
<b>TOTAL</b>		<b>140</b>	<b>1134</b>

Fuente: SENPLADES

### 1.7 Economía popular y solidaria y los gobiernos locales

La Constitución establece en su artículo 276 que el Régimen de Desarrollo tendrá, entre otros, el objetivo de construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible.

El artículo 263 de la Constitución define que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario:

reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir.

*Ley de Economía Popular y Solidaria Art. 1.- (...) es el conjunto de formas y prácticas económicas, individuales o colectivas, auto gestionadas por sus propietarios y que, en el caso de las colectivas, tienen, simultáneamente, la calidad de trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios de las mismas, privilegiando al ser humano, como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre el lucro y la acumulación de capital.*

#### Características de la economía popular y solidaria

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

El rol de los gobiernos autónomos descentralizados municipales frente a los emprendimientos de la economía popular empieza por trazar una ruta de acción y aprendizaje. Algunas acciones importantes son:

- Fomentar espacios públicos plurales y democráticos a los que tengan acceso los actores de la economía popular de cada localidad.
- Cogestionar con los emprendimientos de la economía popular y solidaria para tomar en conjunto las mejores decisiones económicas y canalizar diversas formas de cooperación optimizando la solidaridad y la responsabilidad.

- Incorporar a los actores de la economía popular y solidaria en la elaboración participativa de los presupuestos y en las decisiones municipales sobre inversión pública y gestión del presupuesto.

Las nuevas autoridades municipales deben pensar en políticas públicas para la economía popular y solidaria. Estas políticas tendrán que traducirse en ordenanzas y resoluciones para impulsar sus potencialidades.

## 1.8 Cambio de la matriz productiva

El gobierno ecuatoriano busca un cambio de la matriz productiva transformando el eje productivo del país, actualmente concentrado en la explotación petrolera y la exportación de materias primas. Ello implica pasar de un patrón primario exportador y extractivista a la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad.

**El cambio de la matriz productiva le permitirá al Ecuador:**

- Contar con nuevos esquemas para generar, distribuir y redistribuir la riqueza.
- Reducir la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana.
- Eliminar las inequidades territoriales.
- Incorporar actores históricamente excluidos del esquema de desarrollo de mercado.
- Generar riqueza utilizando las capacidades y conocimientos de la población.

**Los ejes para la transformación de la matriz productiva son:**

- Diversificación productiva con el desarrollo de industrias estratégicas: refinera, astillero, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y establecimiento de nuevas actividades productivas: maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera.
- Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables.

### Ejes del cambio de matriz productiva en el país



### Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y el cambio de la matriz productiva

Si bien la competencia de fomento productivo les corresponde a los gobiernos autónomos provinciales, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos son responsables del ordenamiento territorial y el control del uso del suelo, determinando en qué zonas debe implantarse las cadenas productivas. Además, proveen a la ciudad de servicios básicos como agua potable, alcantarillado y tratamiento integral de los desechos sólidos, para que las industrias funcionen.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben facilitar la inversión de acuerdo a la vocación productiva del territorio. Es importante simplificar trámites y procedimientos de permisos y patentes municipales para estos procesos. La implantación de cadenas productivas

generará impactos en el territorio como movilización de mano de obra o incremento del tránsito pesado y de pasajeros, entre otros. Las nuevas autoridades asumirán estos hechos al liderar los procesos de actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial al posesionarse en sus funciones en mayo de 2014.

## 2. Organización del territorio



## 2.1 Organización del territorio

La organización del territorio del Estado ecuatoriano en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, según la Constitución del 2008, busca garantizar la equidad en el territorio nacional y la superación de la pobreza para todos los ciudadanos.

La Constitución contempla la posibilidad de que, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, se puedan constituir los denominados "regímenes especiales" y el COOTAD profundiza y define la organización del territorio nacional.

En relación a la naturaleza, funciones, competencias exclusivas y atribuciones de las autoridades del nivel ejecutivo y legislativo de los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, es el COOTAD el instrumento normativo que detalla y especifica dichos componentes.

## 2.2 La descentralización del Estado

Para entender el proceso de descentralización y transferencia de competencias es necesario conocer los componentes que intervienen en dicho proceso: sectores de intervención, facultades, y las competencias en sí mismas.

### Sectores de intervención del Estado

A fin de hacer efectiva la descentralización, el conjunto de competencias de la gestión gubernamental se organiza en áreas de intervención del Estado clasificadas en sectores privativos, estratégicos y comunes.

### Sectores de intervención del Estado

Sector	Definición	Ámbitos
Privativos	Por su naturaleza y ámbito de acción todas las competencias y facultades son del Gobierno Central	Defensa Nacional, protección interna, política económica y tributaria.
Estratégicos	El Estado en todos sus niveles de Gobierno se reserva todas sus competencias y facultades	Generación de energía, telecomunicaciones.
Comunes	Son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración.	<i>Alta desconcentración:</i> Educación, salud, relaciones laborales, industrias y productividad. <i>Alta descentralización:</i> Agricultura, ambiente, turismo, cultura, deporte, inclusión social, planificación

### Facultades del gobierno

Comprenden la rectoría, la planificación, la regulación, el control y la gestión y son establecidas por la Constitución y el COOTAD.

#### Facultades del gobierno

Facultades	Definición	Nivel de gobierno
Rectoría	Es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones, para definir sistemas áreas y proyectos estratégicos de interés público.	Es nacional y corresponde al gobierno central. Los gobiernos autónomos la ejercen en el ámbito de sus competencias y territorio.

Facultades	Definición	Nivel de gobierno
Planificación	Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos estratégicos y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos en el ámbito de sus competencias, territorio y del Sistema Nacional de Planificación.	Corresponde de manera concurrente a todos los niveles de gobierno.
Regulación	Es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios.	Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial.
Control	Es la capacidad para velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo de las normas y procedimientos establecidos y los estándares de calidad y eficiencia.	Se aplica a todos los niveles de Gobierno en el ámbito de sus competencias y territorio.
Gestión	Es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.	Puede ejercerse de manera concurrente entre varios niveles de gobierno dentro del ámbito de sus competencias y territorio.

### Las competencias

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

### Clases de competencias

Clases de competencias	Definición
<b>Competencias exclusivas</b>	Su titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, pero se pueden gestionar de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.
<b>Competencias concurrentes</b>	Su titularidad corresponde a varios niveles de gobierno. Su gestión se sustenta en el principio de subsidiaridad. Su ejercicio se regula en el modelo de gestión.
<b>Competencias Adicionales</b>	Son parte de sectores o materias comunes y serán asignadas por el CNC. Hacen referencia a la progresividad por fases de la transferencia de la competencia.
<b>Competencias Residuales</b>	No están asignadas ni por la Constitución ni por la ley a favor de los GAD y no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del Gobierno Central.

Las competencias exclusivas del nivel de gobierno municipal se establecen en el artículo 264 de la Constitución, y en el artículo 55 del COOTAD, siendo las siguientes:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellas que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.

7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

El artículo 266 de la Constitución establece que el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.

### 2.3 Sistema Nacional de Competencias

El Sistema Nacional de Competencias está contemplado en el COOTAD y se define como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que correspondan a cada nivel de gobierno. Su organismo técnico, según el artículo 117 del COOTAD, es el Consejo Nacional de Competencias, el mismo que está conformado por un representante de cada nivel de gobierno y un delegado permanente del Presidente de la República.

### 2.4 Procedimiento para la transferencia de competencias

De manera general, el proceso de transferencia de competencias detallado en el artículo 154 del COOTAD, se explica a continuación:

#### Elaboración de Informes

El Consejo Nacional de Competencias, CNC, solicita los siguientes informes habilitantes:

1. Al ministerio u organismo nacional de la función Ejecutiva que le corresponda la competencia: la elaboración del informe de estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia.
2. Al organismo rector de las finanzas públicas: la elaboración del informe de recursos existentes para la gestión de cada competencia.
3. Para el informe de capacidad operativa actual de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados que van a asumir las nuevas competencias, el CNC establecerá los mecanismos y procedimientos para formarlos conjuntamente con las asociaciones respectivas de cada nivel de gobierno.

Una vez obtenidos los informes habilitantes, se conformará una comisión técnica de costeo de la competencia, de conformidad con el artículo 123 del COOTAD, la misma que procederá a identificar los recursos necesarios para asumir la competencia y elaborará un informe vinculante que se entrega al CNC.

De manera posterior, y a partir de los informes habilitantes y el informe de la comisión de costeo, se identifica a los gobiernos autónomos descentralizados municipales que asumirán la competencia y los que entrarán en un proceso de fortalecimiento institucional.

### Expedición de la resolución de transferencia de competencias y recursos

Después del proceso anterior, el Consejo Nacional de Competencias expedirá una resolución motivada mediante la cual se transfiere la competencia y los recursos a cada gobierno autónomo descentralizado municipal.

Esta resolución contiene el detalle de competencias, talento humano, recursos financieros, materiales y tecnológicos que se transfieren a cada municipio que asume la competencia y será de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de gobierno una vez que se publiquen en el Registro Oficial.

### Entrega efectiva de la competencia

En un plazo máximo de tres meses desde la publicación de la resolución de transferencia de competencias y recursos del CNC en el Registro Oficial, los ministerios correspondientes entregarán los recursos materiales y tecnológicos al gobierno autónomo descentralizado correspondiente, mientras que el organismo rector de las finanzas públicas transferirá los recursos financieros respectivos.

Para aquellos municipios que no asumen la competencia de manera inmediata sino que entran a un proceso de fortalecimiento institucional, el CNC aprobará un cronograma que será publicado en el Registro Oficial para transferir progresivamente las competencias exclusivas y recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, y fijará los plazos para la transferencia definitiva.

## 2.5 Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015

El Consejo Nacional de Competencias aprobó el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 con resolución 003 del 1 de marzo del 2012. Este Plan define las competencias exclusivas, adicionales y residuales a ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

### Resumen del estado actual de la transferencia de competencias

#### Competencia de registro de la propiedad y facultades del gobierno autónomo descentralizado municipal

Ámbito	Facultad	Producto o servicio	No. GAD municipales
Registro de la propiedad	Rectoría Nacional	Emitir políticas y lineamientos sobre conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos.	
	Planificación concurrente	Formular planes para protección y control de registros y bases de datos a su cargo.	198
	Regulación	Dictar normas para organización y funcionamiento del Sistema.	
	Control Nacional	Controlar correcta administración de la actividad registral.	
	Gestión Concurrente	Estructuración administrativa del Registro de la Propiedad y su coordinación con catastro municipal.	198

Fuente: Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, marzo 2010.

#### Competencia de cooperación internacional y facultades del gobierno autónomo descentralizado municipal

Ámbito	Facultad	Producto o servicio	No. GAD municipales
Cooperación Internacional	Rectoría Local	Emitir políticas y lineamientos locales que reconozcan especificidad territorial para la gestión de cooperación internacional no reembolsable, en el marco de políticas y lineamientos nacionales.	221



Ámbito	Facultad	Producto o servicio	No. GAD municipales
Cooperación Internacional	Planificación	Establecer planes, estrategias y agendas locales para organizar la gestión de cooperación internacional no reembolsable, enmarcados en sus respectivos PDOT, y políticas y directrices nacionales.	221
	Regulación	Emitir normativa local para regular gestión de cooperación internacional no reembolsable, con la finalidad de asegurar alineación de oferta a las demandas territoriales definidas y priorizadas, en observancia de normativa y política nacional.	221
	Control	Establecer mecanismos de control para asegurar cumplimiento de la normativa local y la adecuada gestión de la cooperación internacional no reembolsable, en articulación con mecanismos de control que establezca Gobierno Central.	221
	Gestión	Identificar, programar y gestionar recursos y ofertas de cooperación internacional no reembolsable existente para el cumplimiento de competencias y atención a prioridades definidas en los PDOT.	221

Fuente: Resolución CNC 009-2011

### Competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial y facultades del gobierno autónomo descentralizado municipal, por modelo de gestión.

Ámbito	Facultad	Producto o servicio	Modelo		
			A	B	C
Tránsito	Planificación	Plan de administración de tránsito			
	Regulación	Normativa para gestión de tránsito			
	Control	Control operativo de tránsito			
Matriculación					
Transporte	Planificación	Plan de transporte terrestre			
	Regulación	Normativa para gestión del transporte			
	Control	Control de cumplimiento de normativa			
		Emisión de títulos habilitantes transporte comercial			
Emisión títulos habilitantes transporte público					
Seguridad vial	Planificación	Plan de seguridad vial			
	Regulación	Normativa para seguridad vial			
	Control	Campañas de seguridad vial			

Fuente: Resolución CNC 006-2012

### Modelos de gestión de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial

Modelos de gestión	No. de municipios	Nombres de los GAD
A	7	Quito, Cuenca, Guayaquil, Loja, Ibarra, Ambato y Manta
B	10	Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Mejía, Rumiñahui, Santo Domingo.
C	204	El resto de municipios

### Competencia de vialidad urbana y facultades del gobierno autónomo descentralizado municipal.

Ámbito	Facultad	Producto o servicio	No. GAD municipales
Vialidad urbana	Rectoría Local	Emisar políticas y lineamientos locales que reconozcan su particularidad territorial para el ejercicio de la competencia de vialidad urbana.	221
	Planificación	Formular planes viales, estudios para construcción y rehabilitación de vías urbanas, entre otros.	221
	Regulación	Expedir normativa local para regular el uso, preservación y mantenimiento de la infraestructura vial urbana.	221
	Control	Ejercer el control en el uso y ocupación de la vía pública y sus equipamientos viales.	221
	Gestión	Construcción y mantenimiento de las vías urbanas del cantón y cabeceras parroquiales rurales en coordinación con los gobiernos parroquiales rurales.	221

Fuente: Informe de comisión de costeo de competencia de vialidad urbana, mayo 2013

## 2.6 Modalidades de gestión de servicios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos

La Constitución reconoce a las y los ciudadanos el derecho a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, mientras que el COOTAD faculta a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos la gestión de los mismos bajo distintas modalidades.

### Modalidades de gestión de servicios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos

#### Gestión directa

##### Administración directa

La que realiza cada GAD municipal a través de su propia institución

##### Empresas públicas

Los GAD pueden crear empresas públicas para prestar servicios y otras actividades de emprendimiento.

##### Por contrato

Se realiza mediante procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y normas técnicas en la adquisición, arrendamiento, ejercicio de obras y prestación de servicios.

#### Gestión delegada

##### Administración directa

Consiste en el encargo de la gestión de competencias a otros niveles de gobierno. Se realiza mediante suscripción de convenio

##### Gestión compartida

Para obras públicas, competencias y gestiones concurrentes, dos GAD celebran convenios de cogestión

##### Cogestión

Para prestación de servicios o ejecución de obras con la comunidad. En ese caso, se firma convenio de cogestión con la comunidad

##### Delegación a la economía social y solidaria o iniciativa privada

Para promover la naturaleza social y solidaria del sistema económico, solo cuando GAD no tenga capacidad técnica y económica de gestionar el servicio

#### Mancomunamientos

##### Mancomunidades

Dos o más cantones contiguos podrán agruparse y formar mancomunidades, para mejorar gestión de sus procesos de integración.

##### Consortios

Dos o más cantones NO contiguos podrán agruparse y formar consorcios, para mejorar gestión de sus competencias y favorecer procesos de integración

##### Hermanamientos

Con gobiernos descentralizados de otros países en el marco de la cooperación internacional.

Fuente: Artículos 276 al 293, COOTAD  
Elaboración: AMF

En relación a las mancomunidades y consorcios, el COOTAD, en su artículo 285 señala que los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades entre sí para mejorar la gestión de sus competencias.

El requisito para formar mancomunidades es la continuidad territorial. Cuando el mancomunamiento se realiza entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno que no fueren contiguos o fueren de distintos niveles de gobierno, se denominarán consorcios.

Las mancomunidades y los consorcios podrán recibir financiamiento del Gobierno Central para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento. Un ejemplo significativo, es el del Convenio de Mancomunidad firmado por los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Baños, Cevallos, Mocha, Quero, Pelileo, Pillaro, Patate y Tisaleo (provincia de Tungurahua) para la gestión descentralizada de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, con fecha 21 de marzo de 2013.

En el caso de los hermanamientos, los cantones fronterizos podrán celebrar este tipo de hermanamientos con la finalidad de viabilizar procesos de planificación para promover el desarrollo integral, social, económico, cultural, ambiental y de seguridad de los territorios vecinos.

Además podrán, de acuerdo con la norma del artículo 293 del COOTAD, emprender programas de cooperación e integración para fomentar el desarrollo, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, con gobiernos autónomos descentralizados ecuatorianos y sus equivalentes de otros países.

### 3. Gestión del territorio



### 3.1 Gestión territorial

La puesta en práctica del Plan Nacional para el Buen Vivir, PNBV, requiere un marco institucional. Este es el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El artículo 18 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas lo define como: "el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno".

#### Integración del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

- Consejo Nacional de Planificación
- Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (en este caso, SENPLADES)
- **Consejos locales de planificación de los GAD (presididos por el alcalde o alcaldesa en el caso de los GAD municipales)**
- Consejos Sectoriales de Política Pública de la función ejecutiva
- Consejos Nacionales de Igualdad
- Instancias de participación de los distintos GAD
- Consejos Ciudadanos Sectoriales
- Consejos Ciudadanos Consultivos
- Otras instancias de participación.

#### Articulación del Sistema Nacional de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: Senplades

### Instancias de coordinación para el Buen Vivir en la Estrategia Territorial Nacional desconcentrada

Instancia de coordinación	¿Para qué?	Instrumento	Actores
Territorial	<p>Particulariza lo definido en el PNBV y la Estrategia Territorial Nacional para cada zona de planificación. Coordina y articula la planificación de los GAD en coherencia con los objetivos y políticas nacionales.</p> <p>En esta instancia se formulan e implementan los planes binacionales o estrategias de frontera y se gestionan los planes especiales vinculados a los proyectos estratégicos nacionales.</p>	Agenda zonal	Gabinete zonal
Intersectorial	<p>Vincula de forma horizontal a un conjunto específico de entidades públicas y permite articular la planificación nacional con la institucional mediante la definición de objetivos y lineamientos de coordinación intersectorial.</p> <p>En este nivel se formulan las políticas intersectoriales y sectoriales y los planes temáticos intersectoriales</p>	Agenda de Coordinación Intersectorial	Consejo sectorial, liderado por el ministro coordinador respectivo
Institucional	<p>Corresponde a la planificación estratégica y operativa de las instituciones públicas. Define los procesos programáticos de implementación de las políticas públicas mediante procesos permanentes, programas y proyectos de inversión.</p> <p>Estas instancias tienen responsabilidad sobre todo el ciclo de la política pública, es decir, sobre la coordinación para su formulación, óptima implementación, evaluación y seguimiento.</p>	Planificación Institucional de la Política (Planificación anual y plurianual)	Instituciones públicas

### 3.2 Instrumentos territoriales desconcentrados de Planificación

#### Agendas Zonales

Las Agendas Zonales vinculan al gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados y les ofrecen una base nacional de referencia para desarrollar sus propios instrumentos de planificación: los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

Los resultados de las Agendas Zonales apuntan a:

1. Optimización y calidad de la inversión pública.
2. Cohesión política y social.
3. Articulación con los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Organización del Estado en el territorio.

### 3.3 Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados

La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados. La planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se ejercerá a través de los planes de cada GAD en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno en el ámbito del Sistema Nacional Descentralización de Planificación Participativa.

Los GAD formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias y, en cumplimiento del artículo 14 del COPYF, los enfoques de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad deberán ser incorporados siempre en los ejercicios de planificación y política pública.

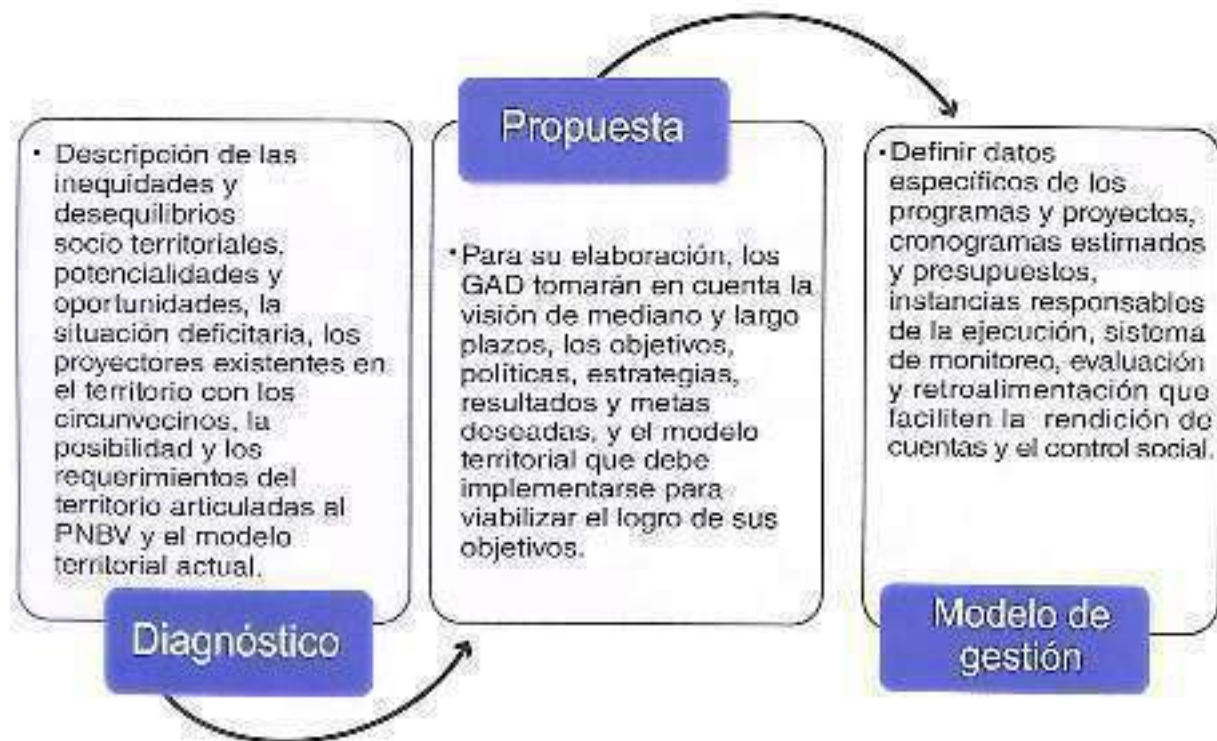
#### Planes de desarrollo

El plan de desarrollo constituye el principal instrumento de planificación de un gobierno autónomo descentralizado y contiene las decisiones estratégicas para el desarrollo en el territorio. Tiene una

visión de largo plazo y debe implementarse con el ejercicio pleno de las competencias asignadas por la Constitución y aquellas que se transfieren en el marco del proceso de descentralización.

Este instrumento entrará en vigencia a partir de su expedición mediante el acto normativo correspondiente (ordenanza). Es obligación del gobierno autónomo descentralizado municipal publicarlo en la gaceta municipal o página web y difundirlo, así como actualizarlo al inicio de cada gestión.

**Contenidos de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
(artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas)**



Los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados considerarán los objetivos de los planes de otros niveles de gobierno.

**Procedimiento para formular el Plan de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial**

Fase Preparatoria	Fase Diagnóstico	Fase Propuesta
<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisión política.</li> <li>Institucionalización del proceso: a) fortalecimiento de la unidad de planificación del GAD municipal; b) Conformación del equipo técnico responsable del PDYOT; c) Identificar las instancias de participación ciudadana.</li> <li>Organización del proceso de planificación: a) Identificar y coordinar con actores locales. b) Elaborar un cronograma de intervención, y c) ejecutar la difusión del proceso de planificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar los lineamientos en la ETN para la provincia o zona donde se localiza el cantón.</li> <li>Levantar y procesar información que describa la situación socio territorial del cantón.</li> <li>Formular el Modelo Territorial Actual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar los escenarios deseado y tendencial.</li> <li>Formular el Modelo Territorial</li> <li>Formular objetivos, políticas, estrategias y metas, de las directrices de desarrollo</li> <li>Formular programas, proyectos, plan de inversiones cuatrianual, anual, plan plurianual, presupuesto, programa operativo anual</li> <li>Socializar y aprobar el PDYOT.</li> </ul>

**Planes de Ordenamiento Territorial**

Son "instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo" establecido por el gobierno municipal (artículo 43, COPYFP).

Los planes de ordenamiento de todos los niveles de gobierno se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonal respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo, ya que las decisiones de ordenamiento territorial de este nivel, racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.

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

El artículo 46 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que "los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la Ley y la normativa expedida por los gobiernos autónomos descentralizados."

Es fundamental considerar que para aprobar el plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial, y/o su actualización, se contará con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano legislativo de cada gobierno autónomo descentralizado y, una vez aprobados, serán de referencia obligatoria para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y otros instrumentos de gestión del gobierno autónomo descentralizado (artículos 47 y 49, COPYFP).

## 4. Mecanismos de participación ciudadana

## 4.1 La participación en la normativa nacional

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales se caracterizan por su proximidad a la ciudadanía y, por ello, la participación ciudadana para la toma de decisiones en el ejercicio del gobierno municipal es fundamental. Está prevista en la Constitución y se norma a nivel nacional mediante la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el COOTAD.

La Constitución de la República en su artículo 95 reconoce el derecho a la participación protagónica de la ciudadanía en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Además, dispone que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno. Así también, la Constitución reconoce en el artículo 248 a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas, como unidades básicas de participación ciudadana.

### Ley Orgánica de Participación Ciudadana

*Objetivos de la participación ciudadana (artículo 3 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana)*

Objetivos	Descripción
Garantía de la democratización	Garantizar la democratización de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno; la igualdad de oportunidades de participación de ciudadanas y ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, en los diversos espacios e instancias creados para la interlocución entre la sociedad y el Estado; el acceso de la ciudadanía a la información necesaria para encaminar procesos dirigidos a la exigibilidad de derechos y deberes, el control social y la rendición de cuentas en la gestión de lo público y lo privado cuando se manejen fondos públicos;

Objetivos	Descripción
Implementación de acciones afirmativas	Instituir mecanismos y procedimientos para la aplicación e implementación de medidas de acción afirmativas que promuevan la participación igualitaria a favor de titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad;
Promoción de deberes y derechos	Promover la formación en deberes, derechos y una ética de interés por lo público que haga sostenible los procesos de participación y la consolidación de la democracia;
Protección de personas y colectivos	Proteger la expresión de las diversas formas de disenso y diferencias entre las personas y los colectivos en el marco de la Constitución y la ley;
Iniciativas de participación, organización, gestión y control social	Respalda las diversas iniciativas de participación, organización, gestión y control social impulsadas de forma autónoma por la ciudadanía y las distintas formas organizativas de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita.

### Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Establece que la participación ciudadana es una de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados por lo que debe ser ejercida a plenitud en los territorios.

El Capítulo III del Título VII del COOTAD define los parámetros para promover la participación ciudadana y establecer el sistema de participación, el mismo que se regulará por ordenanza en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. Este sistema tendrá una estructura y denominación propias.

## 4.2 Sistema de Participación Ciudadana y Control Social (nivel cantonal)

El Sistema de Participación se construye considerando dos campos: la participación ciudadana en la gestión pública cantonal y la participación ciudadana en el control social. Este sistema es la articulación de las instancias, mecanismos, espacios, procesos y herramientas de participación y control social contemplados en la ley.



## Elementos que articula el Sistema de Participación Ciudadana

1. Demandas y propuestas de la población ("unidades básicas de participación")
2. Forma de procesar estas demandas en las diferentes instancias (asambleas, cabildos, consejos).
3. Resultados: decisiones, políticas, programas y proyectos priorizados y construidos en consenso con los actores de la sociedad civil.
4. Evaluación de los procesos, productos y resultados desarrollados e implementados.

## Rol del gobierno autónomo descentralizado municipal en el funcionamiento del Sistema de Participación cantonal

- Fortalecer las capacidades ciudadanas para participar e involucrarse.
- Generar espacios y momentos de diálogo.
- Organizar la participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, presupuestos participativos y otros.
- Implementar mecanismos permanentes para el acceso de la población a la información pública, rendición de cuentas, transparencia y control social.

Todos los procesos de participación ciudadana deben ser fortalecidos por el gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la emisión de una ordenanza que regule el funcionamiento del sistema de participación ciudadana cantonal.

## 4.3 La participación ciudadana en la gestión pública cantonal

La ciudadanía puede ejercer su participación en los ámbitos de la gestión del gobierno autónomo descentralizado municipal mediante:

- **Instancias:** espacios de interlocución permanente, con diferentes niveles de incidencia, entre la ciudadanía y el gobierno autónomo descentralizado, respecto a temas específicos de la gestión pública.

- **Mecanismos:** instrumentos con los que cuenta la ciudadanía, de forma individual o colectiva, para participar en todos los niveles de gobierno.
- **Procesos:** momentos y espacios en los que se cumplen determinados actos, acciones, sucesos o hechos con la finalidad de lograr el objetivo para el que se orienta y motiva la participación ciudadana.

## INSTANCIAS LOCALES

### Asamblea Cantonal (máxima instancia de participación)

La Asamblea Cantonal interactúa directa y permanentemente con el alcalde o alcaldesa y el Concejo Municipal y con todos los demás espacios de participación del cantón. Es un espacio de confluencia de representantes de asambleas, ligas barriales, consejos, mesas sectoriales, comunas y comunidades.

### La Asamblea Ciudadana Local (Unidad básica de participación)

Espacio de encuentro ciudadano de diálogo, aprendizaje, acceso e intercambio de información, debate y consenso. Participan todos los ciudadanos y ciudadanas interesados en involucrarse en los procesos de gestión de su gobierno local.

### Consejo cantonal de planificación

Funciona eligiendo un presidente, un vicepresidente y un secretario. Tendrá sesiones ordinarias una vez por mes y extraordinarias cuando el presidente o la mayoría de sus vocales lo soliciten por considerar de interés urgente e inaplazable algún asunto.

El gobierno autónomo descentralizado municipal elaborará una ordenanza de conformación y funcionamiento de este consejo.

Sus funciones son:

- Participar en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para aprobación por parte del concejo municipal.
- Velar por la coherencia y concordancia del plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón, con el Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.
- Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial, presentados por el alcalde o alcaldesa.
- Delegar la representación técnica ante la Asamblea Cantonal.

El consejo cantonal de planificación es un componente importante del Sistema de Participación local, pues se articula directamente al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y tiene la facultad de convocar a reuniones con los demás consejos de planificación parroquial y provincial para establecer agendas de trabajo conjunto.

## MECANISMOS

### La audiencia pública

Es una instancia de participación ciudadana habilitada por las autoridades cantonales, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y fundamentar decisiones o acciones de gobierno.

La audiencia pública se articula con el consejo de planificación cantonal por la información que tiene el plan de desarrollo y ordenamiento territorial sobre las gestiones administrativas o las decisiones que el alcalde o alcaldesa debe tomar. La audiencia se ejecuta como un nivel consultivo hacia la

ciudadanía en temas muy concretos; los resultados alcanzados en las audiencias públicas deben ser oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda hacer su seguimiento.

### El cabildo popular

Es un mecanismo de participación cantonal de carácter consultivo. Este espacio ancestralmente ha sido comunitario rural, en el cual varios líderes comuneros convocan a sus comunidades y a la autoridad municipal para tratar temas vinculados a la gestión pública que interesa solventar de manera conjunta. En el cabildo participan las autoridades, es decir el alcalde y los concejales, y la ciudadanía.

Opera bajo la modalidad de sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía. Si en la sesión de cabildo se toman decisiones, las autoridades municipales deben informar las razones para acoger o no acoger los planteamientos ciudadanos realizados.

El cabildo popular se articula principalmente con el consejo de planificación cantonal por la información que tiene el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. Por otra parte, la resolución o acuerdos alcanzados en los cabildos se presentan en la Asamblea Cantonal.

### Silla vacía

Es el mecanismo de participación para el debate y toma de decisiones dentro de las sesiones de los concejos municipales, las cuales son públicas. En estas sesiones habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía, en función del tema a tratar. Este representante tiene voz y voto en la sesión en que participe y su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados.

### Veedurías ciudadanas

Los mecanismos de control social son de carácter temporal. Hay dos tipos de veedurías: aquellas que se activan por iniciativa ciudadana en forma colectiva o por iniciativa de las organizaciones de la sociedad, y aquellas conformadas por iniciativa del pleno del Consejo de Participación Ciudadana

y Control Social. Se integrarán por personas naturales por sus propios derechos o en delegación de organizaciones de la sociedad.

### Observatorios

Son espacios autónomos, técnicos e interdisciplinarios conformados por grupos de ciudadanos u organizaciones. Su objetivo es elaborar diagnósticos, informes y reportes, monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas, procesos, proyectos, o planes impulsados a cabo por el gobierno cantonal. Los observatorios también pueden concentrarse en procesos, proyectos o actividades dirigidas y realizadas por entes privados que afecten el interés colectivo.

### Consejos consultivos

Son mecanismos para que ciudadanas o ciudadanos asesoren a las autoridades en temas puntuales. También se convoca a personajes notables y/o expertos que conocen determinados temas de interés cantonal y pueden asesorar a la autoridad para tomar decisiones.

## PROCESOS

### Presupuesto participativo

Es un proceso en el cual participan la ciudadanía y el gobierno local para construir y aprobar el presupuesto del territorio. El presupuesto participativo busca involucrar a la ciudadanía en el desarrollo del cantón, transparentar la función de las autoridades y enriquecer la gestión municipal con la participación ciudadana.

#### Actores que intervienen en el presupuesto participativo



Fuente: AME

El proceso de presupuesto participativo tiene como insumo el plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón. Su funcionamiento se relaciona con el ciclo presupuestario definido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el COOTAD.

Las sesiones o asambleas de presupuesto participativo, junto con el consejo de planificación cantonal, determinan los proyectos que requiere la comunidad y constan en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial; estos proyectos o programas se ponen en consideración de la asamblea cantonal que debe pronunciarse sobre las prioridades de inversión del municipio.

### Formación ciudadana

La Ley de Participación Ciudadana determina la responsabilidad de la formación ciudadana al Consejo Participación Ciudadana y Control Social, sin embargo, los municipios tienen la obligación de fomentar la capacitación de sus funcionarios municipales, en este espacio se pueden incluir líderes barriales y comunidad en general. La formación ciudadana garantizará el desarrollo de capacidades de la ciudadanía, la formación de los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados y la promoción de la organización social.

El proceso de formación ciudadana garantiza que las y los ciudadanos se reconozcan como sujetos de derechos y deberes, amparados por un marco constitucional que les considera en un rol protagónico en la construcción del territorio y del poder ciudadano.

Su carácter es incluyente considerando a los grupos de atención prioritaria: personas adultas mayores, jóvenes, o en situación de movilidad humana, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidades, personas privadas de libertad, y personas usuarias y consumidoras.

## 4.4 Rendición de cuentas

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos tienen la obligación constitucional de rendir cuentas a la ciudadanía que habita en el territorio de su jurisdicción. El propósito de la rendición de cuentas es someter a evaluación la gestión pública, prevenir actos de corrupción, y mejorar la gestión de recursos públicos, incorporando las propuestas de la ciudadanía. La rendición de cuentas en los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos

es un proceso que implica la corresponsabilidad de las autoridades de la Función Ejecutiva (alcalde o alcaldesa), de la Función Legislativa (concejales y concejalas) y los servidores públicos municipales. Cada una de estas funciones desarrolla un proceso particular de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas se articula con los observatorios y con las veedurías ciudadanas, cumpliendo un proceso de activación del Sistema de Participación Ciudadana. Su objetivo es socializar y retroalimentar con los actores locales, la información de temas trascendentales que influyen en el desarrollo del cantón.

### Momentos de la rendición de cuentas

1. Organización de la información
2. Convocatoria para análisis y deliberación de la gestión
3. Informe público de rendición de cuentas
4. Seguimiento y monitoreo del proceso

### Transparencia: libre acceso a la información pública

En Ecuador desde el 2004 existe la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP, que garantiza a los ciudadanos el derecho de acceder a la información pública que generan y administran las instituciones del Estado. Cualquier persona puede acceder a la información pública sin necesidad de explicar el uso que dará a la misma.

### La información pública

Todo documento, en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública; contenidos, creados u obtenidos por ellas que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado es información pública.

La información pública incluye planes operativos anuales, documentos de trabajo de las instituciones públicas y los presupuestos completos de las instituciones.

### Principios de la información pública



## Guía rápida de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

- El artículo 1 ratifica el principio de publicidad de la información pública señalando que el acceso a dicha información es un derecho de las personas, que garantiza el Estado.
- El artículo 3 determina el ámbito de aplicación de la ley.
- El artículo 5 señala qué se considera información pública.
- Los artículos 6, 17 y 18 tratan sobre la información reservada y confidencial.
- El artículo 7 detalla la información mínima obligatoria que debe ser presentada en los sitios web.
- Del artículo 19 al 21 se trata el proceso administrativo para acceder a la información pública.
- El artículo 23 establece el régimen de sanciones a los funcionarios y empleados que no entreguen información.

## 5. Finanzas municipales

## 5.1 Recursos de los gobiernos autónomos descentralizados

Los recursos financieros de los gobiernos autónomos descentralizados provienen de: a) su propia gestión, b) las transferencias del presupuesto general del Estado, c) legados y donaciones, d) la participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables y e) otras fuentes de financiamiento como el endeudamiento. El uso de los recursos para gasto corriente, capital o inversión, depende de la naturaleza económica del ingreso y está determinado por la ley.

Son recursos generados por los propios municipios. Proviene de impuestos, tasas, contribuciones especiales de mejoras, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas, venta de activos financieros y recuperación de inversiones, entre otros.

### Ingresos propios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales

Impuestos	Tasas	Contribuciones de mejoras
<ul style="list-style-type: none"><li>- Sobre la propiedad urbana</li><li>- Sobre la propiedad rural</li><li>- Sobre los vehículos</li><li>- Matriculas y patentes</li><li>- Espectáculos públicos</li><li>- Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos</li><li>- Impuesto al juego</li><li>- Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Aprobación de planos e inspección de construcciones</li><li>- Rastro</li><li>- Agua potable</li><li>- Recolección de basura y aseo público</li><li>- Control de alimentos</li><li>- Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales</li><li>- Servicios administrativos</li><li>- Alcantarillado y canalización</li><li>- Otros servicios de cualquier naturaleza</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase</li><li>- Repavimentación urbana</li><li>- Aceras y cercas</li><li>- Obras de soterramiento y adosamiento de las redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como de redes eléctricas</li><li>- Obras de alcantarillado</li><li>- Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable</li><li>- Desección de pantanos y relleno de quebradas</li><li>- Plazas, parques y jardines</li><li>- Otras obras.</li></ul>

## 5.2 Transferencias

Son la entrega de recursos financieros del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados. Proviene de ingresos permanentes y no permanentes. Sirven para financiar los gastos operativos, el ejercicio de nuevas competencias y para la inversión pública.

Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los gobiernos autónomos descentralizados participarán del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del presupuesto general del Estado.

Los gobiernos autónomos descentralizados participan de estos recursos en la siguiente proporción: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y, 6% para las juntas parroquiales.

### Modelo de equidad territorial

El monto global de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados se reparte en dos componentes a partir de la aplicación de un modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos. El modelo de equidad territorial reparte el monto global de las transferencias en los siguientes componentes:

- **Componente A:** Monto de transferencias que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos descentralizados en el año base, es decir en el año 2010.
- **Componente B:** Transferencia del excedente luego de haber restado al monto global los valores correspondientes a las transferencias entregadas en el año 2010 de los ingresos permanentes y no permanentes. Para su distribución se utilizarán los criterios constitucionales previstos en el COOTAD.

### Ingresos por otras transferencias, legados y donaciones

Fondos recibidos sin contraprestación del sector interno o externo. Incluyen donaciones y recursos no reembolsables de la cooperación.

### Rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables

Los gobiernos autónomos descentralizados en cuyas circunscripciones se exploten o industrialicen recursos no renovables son beneficiarios de este tipo de recursos. La entrega se realiza de acuerdo a lo previsto en la Constitución, el COOTAD y las leyes del sector correspondiente.

### Captación del ahorro: títulos y valores

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales pueden obtener recursos a través de la captación del ahorro interno o externo mediante la colocación de títulos y valores. Estos son instrumentos alternativos para financiar nueva infraestructura física, adquisición de activos fijos entre otros. Son bonos, pagarés, titularizaciones, entre otros.

### Formas de endeudamiento

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales pueden contraer deuda pública interna y externa, dentro de los límites de endeudamiento. Estos recursos pueden financiar, prioritariamente, proyectos de inversión.

#### Conceptos básicos de endeudamiento

Deuda pública	Préstamos contraídos por el sector público con acreedores nacionales (interna) o extranjeros (externa) públicos o privados.
Títulos y valores	Instrumento financiero negociable en el mercado de valores.

### Límites al endeudamiento público

Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en el tema de endeudamiento los gobiernos autónomos descentralizados deben observar:

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

El Código prohíbe a las instituciones públicas y privadas conceder créditos a los gobiernos autónomos descentralizados que sobrepasen los límites antes citados. En estos casos, los gobiernos autónomos descentralizados deberán someterse a un plan de fortalecimiento y sostenibilidad fiscal aprobado por el Ministerio de Finanzas.

### Destino del endeudamiento

Los gobiernos autónomos descentralizados se endeudarán exclusivamente para financiar:

- Programas.
- Proyectos de inversión para infraestructura y que además tengan capacidad financiera de pago.
- Refinanciamiento de deuda pública externa en condiciones más beneficiosas para el país.

El endeudamiento para gasto permanente o de funcionamiento está prohibido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. La responsabilidad de ejecutar los programas y proyectos que se financien con endeudamiento público interno o externo estará a cargo de la entidad u organismo público que contrató el préstamo.

### 5.3 El presupuesto municipal

El presupuesto es un instrumento fundamental para la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y constituye una instancia importante para la participación ciudadana.

El proceso de elaboración del presupuesto inicia en julio de cada año con el cálculo de ingresos y tochos presupuestarios, y termina con su aprobación en diciembre.

### El ciclo presupuestario municipal

FECHA LIMITE	INSTANCIA RESPONSABLE	MOMENTO CLAVE DEL PROCESO DE APROBACION DE LA PLANIFICACION DEL GAD MUNICIPAL	
30 jul.	Responsable del área financiera	Estimación provisional de gastos	
15 ago.	Alcalde/alcaldesa + responsable del área financiera	Establecimiento de limite de gastos por dependencia y proyecto	Con Participación Ciudadana
10 sept.	Todas las dependencias del GAD municipal	Programación del presupuesto: POA por dependencia y detalle de ingresos y gastos	
30 sept.	Todas las dependencias del GAD municipal	Programas, subprogramas y proyectos presentados a unidad financiera	
20 oct.	Área de finanzas presenta a Alcalde/Alcaldesa	Elaboran anteproyecto del presupuesto	
20 nov.	Comisión de presupuesto del Concejo	Emite informe sugiriendo cambios en el presupuesto.	
10 dic.	Alcalde/alcaldesa + responsable del área financiera ejecuta cambios	El Concejo revisa y aprueba presupuesto en dos sesiones.	
15 dic.	Alcalde / alcaldesa	Emite veto al presupuesto aprobado	
20 dic.	Concejo Municipal/Metropolitano	Se pronuncia sobre el veto (rechaza o ratifica el veto del Alcalde/alcaldesa)	

Fuente: AME

### Elementos mínimos del presupuesto

El gobierno autónomo descentralizado municipal, a través de la unidad financiera, será responsable de una correcta ejecución de la administración de las finanzas públicas municipales que permita mantener un equilibrio presupuestario. La proforma presupuestaria municipal anual y cuatrienal debe contener como mínimo:

**Disposiciones normativas:** desagregación de la base legal sobre la razón de ser del GAD, disposiciones generales y normativas como las siguientes:

- Decreto Ejecutivo o Acto legislativo de creación de la entidad
- Misión
- Visión
- Funciones y objetivos de la institución
- Política Institucional
- Organización administrativa y estructural
- Apertura de programas y subprogramas
- Ingresos
- Egresos
- Disposiciones generales

**Ingresos y gastos:** son los dos pilares fundamentales de la estructura presupuestaria. Los ingresos (tributarios, no tributarios y empréstitos) y gastos (corrientes, producción, inversión, capital y de financiamiento) estarán distribuidos en programas, subprogramas, proyectos y actividades, según las competencias y responsabilidades del gobierno autónomo descentralizado municipal.

### 5.4 Programación del presupuesto

Para estimar los ingresos del gobierno autónomo descentralizado se considerará la información estadística de los últimos tres años por recaudación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. A ello se agregará la política y estrategia para alcanzar la proyección financiera prevista para el siguiente ejercicio económico.



## Ejecución del presupuesto

**Fecha de inicio:** 1 de enero de cada año

El plan operativo anual, o POA, en base al cual se elaboró el presupuesto institucional del ejercicio económico o año que inicia es el punto de partida para ejecutar el presupuesto. Para ello, las unidades de planificación y finanzas formularán la programación de actividades detalladas por trimestres, en coherencia con el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

## Reformas presupuestarias

Durante la ejecución del presupuesto municipal es posible que se requiera hacer modificaciones presupuestarias por situaciones no previstas al momento de elaboración del presupuesto o por la generación de nuevos ingresos o para financiar nuevos proyectos. El COOTAD en su artículo 255, determina tres tipos de reformas que deberán ser autorizadas por el Concejo Municipal a pedido del alcalde o alcaldesa:

- **Trasposos de crédito:** Reforma en la cual intervienen partidas presupuestarias de gastos. La aprobación es requerida cuando se hacen movimientos entre programas, áreas y/o funciones. Si los trasposos de crédito se efectúan dentro de un mismo programa, área y/o función se autorizan directamente por el alcalde o alcaldesa.
- **Suplementos de Crédito:** Esta reforma se realiza cuando se han generado nuevos ingresos por superávit de recaudaciones, nuevas transferencias o liquidación del ejercicio económico anterior (saldo de caja, anticipos a contratistas, cuentas por cobrar; etc.).
- **Reducciones de Crédito:** Esta reforma se produce cuando han disminuido los ingresos por diversas razones: eliminación de transferencias, déficit en la recaudación de impuestos y tasas municipales, reducción en el saldo de caja, etc.

## Clausura y liquidación del presupuesto

El presupuesto se clausura el 31 de diciembre de cada año, luego de lo cual no se podrán contraer compromisos que afecten al presupuesto anterior. Para las obligaciones pendientes de bienes y servicios recibidos se aplicará la partida correspondiente en el nuevo presupuesto.

La unidad financiera realizará la liquidación del presupuesto hasta el 31 de enero del año siguiente y será presentada al alcalde o alcaldesa con los documentos de sustento para la rendición de cuentas a la instancia máxima de participación ciudadana.

## 5.5 Presupuesto plurianual, plan anual de inversiones y plan anual de contratación

La inversión pública es el conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con los recursos públicos para mantener o aumentar la riqueza y capacidad sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación.

*Planes de Inversión (artículo 57 del COPYFP): "Son la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados programados y territorializados... encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados"*

Los planes de gobierno serán cuatrienales y su ejecución se realizará anualmente a través del Plan Anual de Inversiones (PAI), de conformidad con la priorización de los proyectos constantes en el presupuesto municipal, observando la normativa legal vigente. Al finalizar cada ejercicio económico se debe hacer una evaluación de las metas cumplidas y los objetivos alcanzados, diagnóstico que servirá de instrumento de planificación para la formulación del Plan de Anual de Inversiones del siguiente presupuesto municipal.

## El plan anual de contratación, PAC

Este instrumento sirve a los gobiernos autónomos descentralizados municipales para cumplir con los objetivos del Plan Operativo Anual, a través de la contratación de bienes y servicios. Debe incluir las adquisiciones de bienes, obras, servicios y consultorías necesarias durante ese año.

Para su elaboración, son importantes las siguientes consideraciones:

- Se realiza con base en el presupuesto anual aprobado considerando los montos establecidos para cada procedimiento de adquisición: bienes y servicios normalizados, obras y consultoría, incluido ínfima cuantía.
- La opción para subir el Plan Anual de Contratación en el portal de Compras Públicas está abierta todo el año, pero la Ley de Contratación (LOSCNP) indica que el plazo máximo es el 15 de enero de cada año. El servicio nacional de contratación pública (SERCOP) informará a Contraloría sobre las entidades que no lo hicieron hasta esa fecha y el gobierno autónomo descentralizado municipal recibirá una sanción aunque suba el Plan Anual de Contratación luego de la fecha señalada.
- Si los montos de la contratación varían en el presupuesto municipal es imperativo reformar el Plan Anual de Contratación.
- Las contrataciones de ínfima cuantía no podrán emplearse para eludir los procedimientos precontractuales. El gobierno autónomo descentralizado deberá remitir, hasta el 10 del siguiente mes, un informe sobre el número de contrataciones realizadas por ínfima cuantía y los nombres de los contratistas al organismo nacional responsable.
- Para iniciar un proceso de contratación se requiere certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.
- No ingresan al Plan Anual de Contratación sueldos, viáticos, o servicios básicos.

**Publicación del Plan Anual de Contratación:** El servicio nacional de contratación pública ha desarrollado una herramienta tecnológica (USHAY) para que las instituciones gubernamentales suban hasta el 15 de enero en el Portal de Compras Públicas ([www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec)) toda la información del Plan Anual de Contratación a través de un formulario electrónico.

#### Reformas al plan anual de contratación

El plan anual de contratación podrá ser reformado por el alcalde o alcaldesa mediante resolución, la misma que junto con el plan reformado serán publicados en el portal.

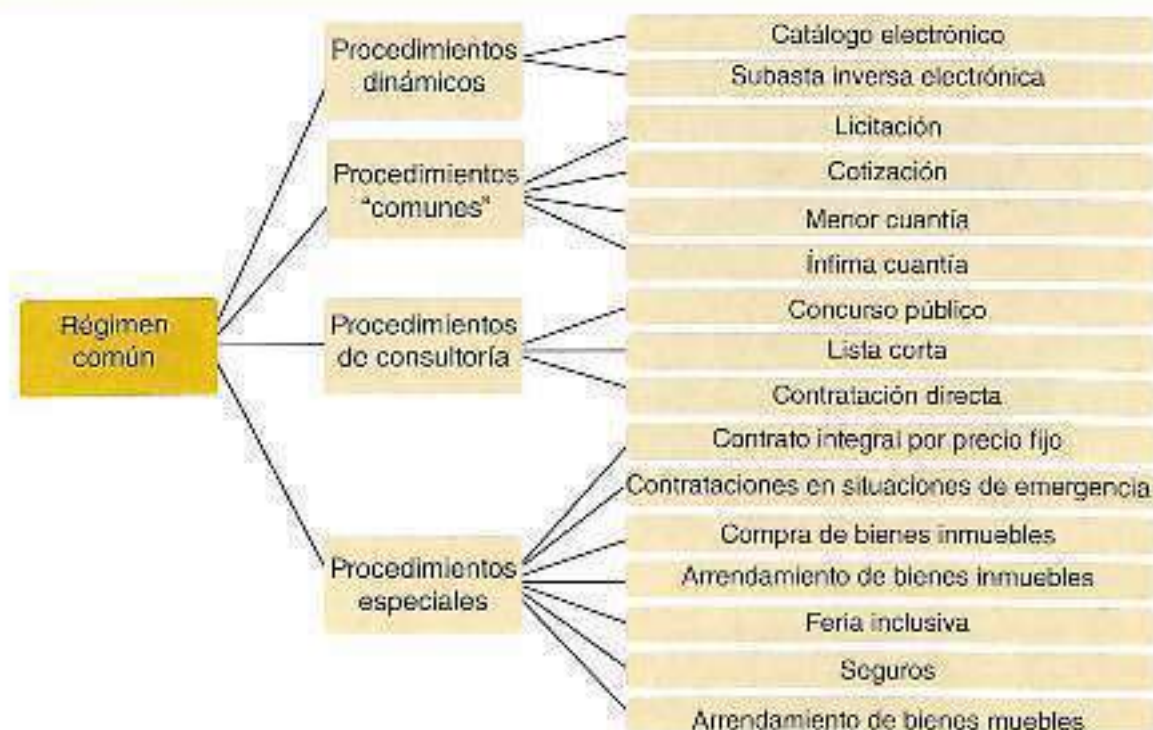
#### Contratación pública: principales elementos, procedimientos y limitaciones

El Sistema Nacional de Contratación Pública determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría.

#### Procedimientos por sus montos contractuales - Régimen Común

Los procedimientos contractuales particulares que conforman cada uno de los regímenes de contratación se describen a continuación:

##### Procedimientos de contratación régimen común



Régimen común de contratación

Contratación	Procedimiento	Montos de contratación
Bienes y servicios normalizados	Catálogo Electrónico	Sin Límite
	Ínfima Cuantía *	Menor o igual al 0.0000002 del PIE
	Subasta Inversa	Mayor al 0.0000002 del PIE
	Menor Cuantía **	Menor o igual al 0.000002 del PIE
	Cotización **	Entre 0.000002 y 0.000015 del PIE
	Licitación **	Mayor o igual al 0.000015 del PIE
Bienes y servicios no normalizados	Menor Cuantía	Menor o igual al 0.000002 del PIE
	Cotización	Entre 0.000002 y 0.000015 del PIE
	Licitación	Mayor o igual al 0.000015 del PIE
Obras	Menor Cuantía	Menor o igual al 0.000007 del PIE
	Cotización	Entre 0.000007 y 0.00003 del PIE
	Licitación	Mayor o igual al 0.00003 del PIE
	Contratación integral por precio fijo	Mayor al 0.001 del PIE
Consultoría	Contratación Directa	Menor o igual al 0.000002 del PIE
	Lista Corta	Entre 0.000002 y 0.000015 del PIE
	Concurso Público	Mayor o igual al 0.000015 del PIE

\* Si el producto no se encuentra en Catálogo

\*\* Si no es posible aplicar procedimientos dinámicos, o si estos han sido declarados desiertos.

PIE: Presupuesto Inicial del Estado

Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008. (Reforma 2013).

Valores de los montos de contratación año 2014

PRESUPUESTO INICIAL DEL ESTADO \$34.300'637.010,37		
CONTRATACIÓN	PROCEDIMIENTO	MONTOS DE CONTRATACIÓN
BIENES Y SERVICIOS NORMALIZADOS	CATÁLOGO ELECTRÓNICO	Sin límite
	INFIMA CUANTÍA *	Menor o igual a \$ 6.860,13
	SUBASTA INVERSA	Mayor a \$ 6.860,13
	MENOR CUANTÍA **	Menor o igual a \$ 68.601,27
	COTIZACIÓN **	Entre \$ 68.601,27 y \$ 514.509,56
BIENES Y SERVICIOS NORMALIZADOS	LICITACIÓN **	Mayor o igual a \$ 514.509,56
	MENOR CUANTÍA	Menor o igual a \$ 68.601,27
	COTIZACIÓN	Entre \$68.601,27 y \$ 514.509,56
OBRAS	LICITACIÓN	Mayor o igual a \$ 514.509,56
	MENOR CUANTÍA	Menor o igual a \$ 240.104,46
	COTIZACIÓN	Entre \$ 240.104,46 y \$ 1'029.019,11
CONSULTORÍA	LICITACIÓN	Mayor o igual a \$ 1'029.019,11
	CONTRATACIÓN INTEGRAL POR PRECIO FIJO	Mayor a \$ 34'300.637,01
	CONTRATACIÓN DIRECTA LISTA CORTA CONCURSO PÚBLICO	Menor o igual a \$ 68.601,27 Entre \$ 68.601,27 y \$ 514.509,56 Mayor o igual a \$ 514.509,56

\* Si el producto no se encuentra en Catálogo

\*\* Si no es posible aplicar procedimientos dinámicos

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública. (2013). Recuperado de: <http://portal.compraspublicas.gob.ec/incop/>

### Limitaciones de los procedimientos contractuales - Régimen Común

Contratación	Procedimiento	Limitaciones
Bienes y servicios normalizados	Catálogo electrónico	
	Ínfima cuantía	Monto de la contratación. Adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico. En ningún caso podrá contratarse consultorías.
	Subasta Inversa electrónica	Adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico. En ningún caso podrá contratarse la ejecución de obras. En ningún caso podrá contratarse consultorías.
Bienes y servicios no normalizados	Ínfima cuantía	Monto de la contratación. En ningún caso podrá contratarse consultorías.
	Menor cuantía bienes y servicios	
	Contratación bienes y servicios Licitación bienes y servicios	
Obras	Ínfima cuantía	Monto de la contratación. Ejecución de obras cuyo objeto sea única y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente. En ningún caso podrá contratarse consultorías.
	Menor cuantía obras	Monto de la contratación. En ningún caso podrá contratarse consultorías.
	Cotización obras	
	Licitación obras	
Contratación integral por precio fijo	Monto de la contratación. Se prohíbe en esta clase de contratos la celebración de contratos complementarios, la inclusión de fórmulas de reajustes de precios o cualquier otro mecanismo de variación de precios.	
Consultoría	Contratación directa	Monto de la contratación. En ningún caso podrá contratarse la provisión de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras.
	Lista corta	
	Concurso público	

Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008. (Reforma 2013).

### Régimen Especial

Para los procedimientos de Régimen Especial no existe límite en los montos de contratación.

#### Procedimientos de contratación Régimen Especial



## Inhabilidades Generales y Especiales en la Contratación Pública

Los artículos 62 y 63 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establecen que no se podrán celebrar contratos en los siguientes casos:

### Inhabilidades Generales

- Quienes se hallaren incurso en las incapacidades establecidas por el Código Civil, o la Ley.
- Los prefectos y alcaldes, así como los cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- Los servidores públicos que hubieren tenido directa o indirectamente vinculación en el procedimiento de contratación.
- Quienes consten suspendidos en el RUP.
- Los que, no habiendo estado inhabilitados en el procedimiento precontractual, al momento de celebrar el contrato, lo estuvieren.
- Los deudores morosos del Estado o sus instituciones.

### Inhabilidades Especiales

- Los concejales municipales en su respectiva jurisdicción.
- Las personas naturales o jurídicas que hubieren realizado los estudios, los diseños y los proyectos de ingeniería o arquitectura, que presenten algún tipo de vinculación respecto a los ejecutores de las obras y los que hubieren elaborado las especificaciones de los bienes a adquirirse; salvo que el contrato se refiera a fiscalización, supervisión, o actualización de los estudios, diseños o proyectos.
- Los miembros de directorios u organismos similares o de la comisión técnica de la entidad convocante, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.
- Los servidores que hayan intervenido en la etapa precontractual o contractual, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, así como las personas jurídicas de derecho privado o sociedades de hecho en las que los indicados servidores, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad tengan participación, aún en el caso de que los referidos servidores hubieren renunciado a sus funciones.

## 6. Gestión integral del talento humano

## 6.1 Gestión integral del talento humano

La gestión del talento humano en el gobierno autónomo descentralizado municipal abarca tres componentes articulados entre sí: 1) el diseño del estatuto o reglamento orgánico por procesos; 2) el sistema integrado de desarrollo del talento humano que abarca desde el reclutamiento hasta las evaluaciones del personal; y, 3) la gestión complementaria del talento humano, relacionada con el cumplimiento de la normativa por parte de los servidores públicos, siendo responsabilidad de la Unidad de Talento Humano desarrollarlos.

### El talento humano y sus tres componentes



Fuente: AME

## Estatuto o Reglamento Orgánico por Procesos

Es el instrumento técnico y legal, que contiene la estructura orgánica en donde se incluye las diferentes unidades administrativas distribuidas en niveles organizacionales y tipos de procesos con su portafolio de productos y servicios internos y externos. Su elaboración debe realizarse en coordinación con todas las dependencias municipales en base a la planificación estratégica institucional.

### Diseño de Estatuto Orgánico por procesos



## Sistema Integrado de Desarrollo de Talento Humano

Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos de las y los servidores públicos, con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia, eficacia, oportunidad, interculturalidad, igualdad y la no discriminación en el servicio público.

Este sistema abarca cinco subsistemas:

### Sistema Integrado de Desarrollo de Talento Humano

A. Planificación del Talento Humano

B. Descripción, clasificación y valoración de puestos (homologación salarial)

C. Reclutamiento y selección de personal

D. Formación, capacitación y desarrollo profesional

E. Evaluación del desempeño

Fuente: AME

## Subsistema de planificación de talento humano



1 LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

- ESTATUTO O REGLAMENTO ORGÁNICO POR PROCESOS
- LEYES Y NORMAS
- PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

2 ELABORACIÓN DE PERFILES PARA VALIDACIÓN

- ELABORACIÓN DE PERFILES DE PUESTOS
- REUNIONES DE TRABAJO
- ACTAS DE REUNIÓN

3 ELABORACIÓN MANUAL DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

- CONSOLIDAR INFORMACIÓN PERFILES DE PUESTOS VALIDADOS

4 APROBACIÓN

- REVISIÓN Y APROBACIÓN DE LA AUTORIDAD NOMINADORA

5 IMPLEMENTACIÓN

- RECLASIFICACIÓN DE PUESTOS
- CONCURSO DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN



En todo el proceso se debe observar y cumplir lo que determina la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos publicada en el Registro Oficial No. 103 del 14 de septiembre de 2005

1 PREPARACIÓN DEL CONCURSO

- ESTATUTO O REGLAMENTO ORGÁNICO APROBADO
- PERFILES DE PUESTOS
- PLANIFICACIÓN TALENTO HUMANO
- AUTORIZACIÓN AUTORIDAD NOMINADORA

2 CONVOCATORIA

- DETALLES DEL CONCURSO
- BASES DEL CONCURSO
- CRONOGRAMA
- MEDIOS DE DIFUSIÓN

3 EVALUACIÓN Y SELECCIÓN

- CONFORMACIÓN DE TRIBUNALES
- VERIFICACIÓN DE POSTULACIONES
- PRUEBAS TÉCNICAS, PSICOMÉTRICAS Y ENTREVISTAS

4 OPOSICIÓN

- IMPUGNACIONES
- RECOPIACIÓN DOCUMENTOS NOTARIZADOS MEJORES PUNTAJES

5 NOMBRAMIENTO

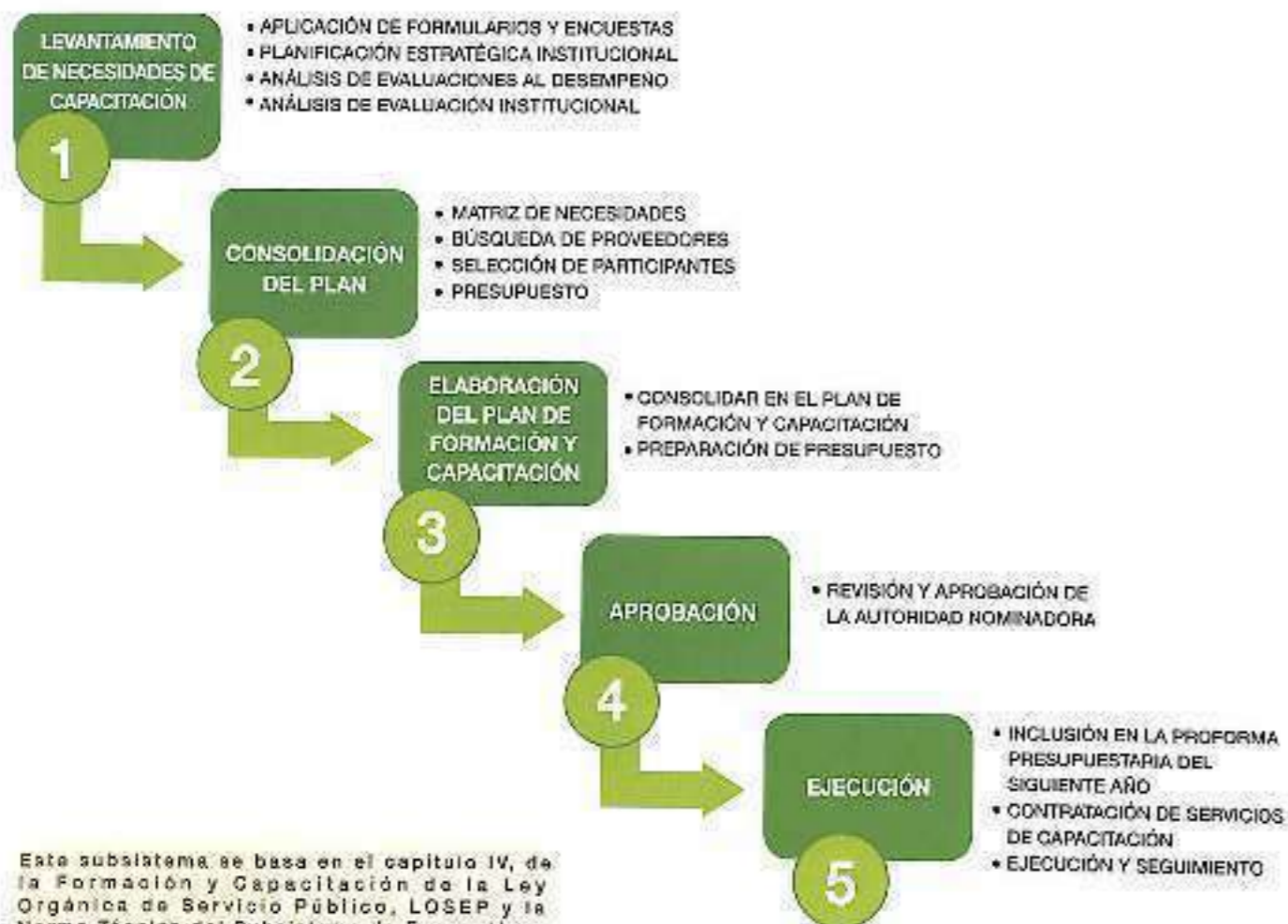
- ACCIÓN DE PERSONAL PERIODO DE PRUEBA 3 O 6 MESES

6 INDUCCIÓN

En todo el proceso se debe observar y cumplir lo que determina la Norma Sustitutiva de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, publicada en el Registro Oficial No. 702, de 14 de mayo de 2012

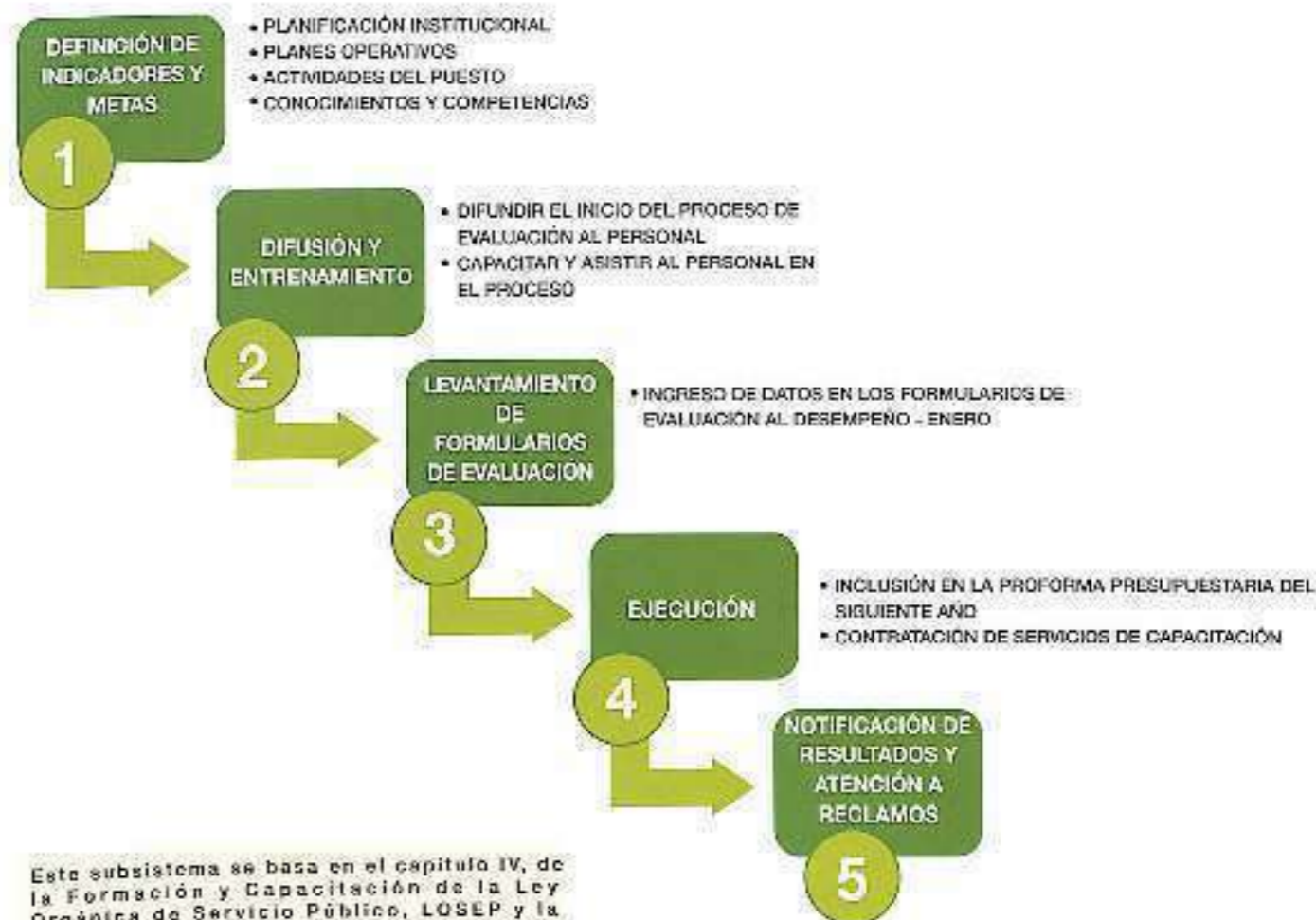


## Subsistema de capacitación, formación y desarrollo personal



Este subsistema se basa en el capítulo IV, de la Formación y Capacitación de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP y la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, publicada en el Registro Oficial No. 865 del 08 de enero del 2013.

## Subsistema de evaluación del desempeño



Este subsistema se basa en el capítulo IV, de la Formación y Capacitación de la Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP y la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación, publicada en el Registro Oficial No. 865 del 08 de enero del 2013.

## Gestión complementaria de Talento Humano

Comprende el conjunto de actividades y actos administrativos que complementan la gestión de los subsistemas de la administración del talento humano, referentes al bienestar laboral, aplicación del régimen disciplinario, movimientos de personal y otros propios de la administración de personal del sector público contenidos en la normativa aplicable.

## 7. Auditoría y control

## 7.1 Auditoría y control

Existen dos etapas de control para los gobiernos autónomos descentralizados municipales, regulados por la Contraloría General del Estado: el control previo y concurrente que realizan las unidades administrativas y financieras de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y el control posterior que lo realiza la Contraloría General del Estado a través de las unidades de auditoría interna y externa, cuyo propósito es el de verificar y evaluar el uso efectivo de los recursos públicos y la administración y custodia de los bienes públicos hacia la consecución de los objetivos institucionales, en beneficio de la colectividad.

## 7.2 La auditoría interna

Es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y asesoría, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una institución hacia la garantía de una gestión eficiente de la máxima autoridad y de todos los servidores y servidoras, con base en las normas vigentes.

Además, evalúa el sistema de control interno, asesora para mejorar los procesos administrativos, técnicos, ambientales, financieros, legales, operativos, estratégicos y de gestión de riesgos institucionales.

La auditoría interna es asumida por el personal de una unidad especializada que funciona en el gobierno autónomo descentralizado municipal pero que depende técnica y administrativamente de la Contraloría General del Estado, conforme al art. 14 de la LOCGE. Sin embargo, los costos de funcionamiento y el pago de remuneraciones son asumidos por las propias instituciones a quienes sirven y controlan, en este caso los municipios.

Estas unidades estarán integradas por personal multidisciplinario que actuará de manera independiente de las operaciones o actividades auditadas en los ámbitos de gestión del gobierno autónomo descentralizado, sin intervenir en las fases de autorización o aprobación de los procesos financieros, administrativos, operativos y ambientales del gobierno autónomo descentralizado.

## Rol de los auditores internos

Los equipos internos de auditoría deben cumplir sus actividades con la finalidad de evaluar los procesos del gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano de manera que contribuya a la mejora de procesos y a la gestión de riesgos y control en el municipio.

Es función del equipo de auditoría asesorar al gobierno autónomo descentralizado municipal, sobre todo a la máxima autoridad y al personal directivo, en el mantenimiento de controles efectivos, mediante la evaluación de la eficacia y eficiencia de los mismos, de manera que se pueda institucionalizar la mejora continua.

Es por esa razón que deben desempeñar sus funciones con independencia y objetividad, observando sobre todo el cumplimiento del ordenamiento jurídico que rige la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de los/as servidores públicos, como parte del sistema de control interno que funciona al revisar y evaluar los controles internos establecidos por todas las áreas de la institución, que asesora y señala deficiencias, y, sobre todo, que presenta recomendaciones de mejoras.

Las unidades de auditoría interna constituyen un "mecanismo de seguridad" con el que cuenta la autoridad superior para estar informada, con razonable certeza, sobre la confiabilidad del diseño y funcionamiento de su sistema de control interno. Por ello, se constituyen en unidades asesoras y supervisoras del sistema por su aporte en el alcance de los objetivos planteados por el municipio.

## Control interno

Es un proceso integral, aplicado en todas las dependencias de la entidad, orientado a cumplir con el ordenamiento jurídico, técnico y administrativo, a promover la eficiencia y eficacia de la gestión y a garantizar confiabilidad y oportunidad de la información en la institución.

Este proceso integral proporciona seguridad razonable sobre el logro de los objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos. Las Normas de Control Interno para el Sector Público en el Ecuador, emitidas por la Contraloría General del Estado, clasifican los objetivos del control interno en las siguientes tres categorías:

- **Operacionales:** Referente a la utilización eficaz y eficiente de los recursos financieros, materiales y humanos.
- **Financieros:** Referente a la elaboración y publicación de reportes y estados financieros internos y externos oportunos, de calidad, actualizados y confiables.
- **Legales:** Referente al cumplimiento de disposiciones y normativas que le sean aplicables.

El diseño, establecimiento, mantenimiento, funcionamiento y evaluación del control interno en un municipio es responsabilidad principalmente del alcalde o alcaldesa, como máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado.

## TIEMPOS DE CONTROL:

El Control interno es continuo, dinámico y alcanza a la totalidad de la organización.

Previo

Simultáneo

Posterior

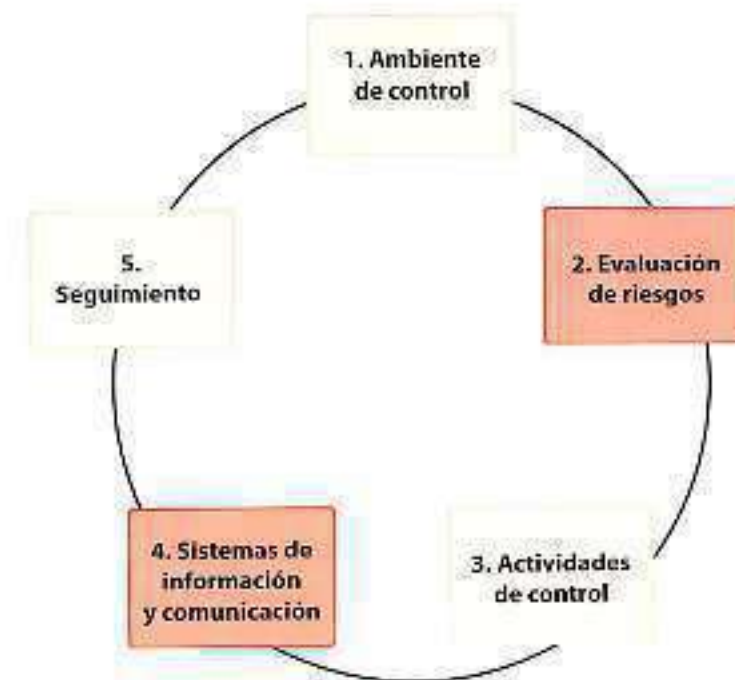
- A. Control previo.**- Los servidores de la institución analizarán la legalidad, veracidad, conveniencia, oportunidad, pertinencia y conformidad de las actividades institucionales propuestas con los planes y presupuestos institucionales antes de su autorización o ejecución.

- B. Control simultáneo.**- Los servidores de la institución, en forma continua inspeccionarán y constatarán la oportunidad, calidad y cantidad de obras, bienes y servicios que se recibieren o prestaren de conformidad con la ley, los términos contractuales y las autorizaciones respectivas; y.
- C. Control posterior.**- La unidad de auditoría interna será responsable del control posterior ante las respectivas autoridades y se aplicará a las actividades institucionales ejecutadas.

## Componentes del control interno

Son componentes del control interno: el ambiente o entorno de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, los sistemas de información y comunicación, y el seguimiento.

### Componentes de control:



Cada uno de estos componentes analiza y evalúa lineamientos, procedimientos y conductas institucionales específicas que posibilitan el logro de los objetivos de la entidad, bajo la estructura de normas generales de control interno que constan en el Acuerdo 039 de la Contraloría General del Estado, de año 2009.

### 1. El ambiente o entorno de control

Es el conjunto de circunstancias y conductas que determinan el accionar de una entidad con relación a la importancia del control interno y su incidencia sobre las actividades y resultados de la institución.

En ese sentido, el ambiente de control establece un entorno organizacional que sensibiliza al personal de la entidad para operar bajo un ambiente que estimula e influencia sus tareas y responsabilidades, ya que cuenta con líneas de conducta claramente establecidas por la máxima autoridad de la entidad.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales deberán evaluar la existencia concreta de lineamientos estratégicos de administración institucional, y de principios y valores éticos como parte de la cultura organizacional. Así, deberán analizar:

- Filosofía de la Dirección
- Integridad y Valores Éticos
- Planificación Estratégica y sus indicadores de gestión
- Estructura Organizativa
- Políticas de administración del talento humano
- Competencia profesional
- Asignación de Autoridad y responsabilidad
- Órgano de Control Institucional

Es importante garantizar la socialización de todos estos elementos con todo el personal del gobierno autónomo descentralizado, así como su aplicación en todas las dependencias.

### 2. La evaluación del riesgo

Consiste en la identificación, análisis y tratamiento de los riesgos que pudiera enfrentar la entidad y que podrían perjudicar la ejecución de sus procesos y el logro de sus objetivos. Esta evaluación requiere la definición y aplicación de metodologías, estrategias, técnicas y procedimientos por parte de todas las unidades que permitan ejecutar la administración de riesgos.

Para manejar este componente, las unidades técnicas y administrativas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben planificar sus intervenciones y actividades considerando los posibles riesgos administrativos, técnicos, financieros y ambientales que pudieran afectar su ejecución y gestión.

En ese sentido, es responsabilidad institucional establecer las acciones y medidas de gestión de dichos riesgos orientadas a minimizar el impacto de los mismos en caso de que llegaran a ocurrir durante la ejecución de sus proyectos, siendo la Unidad de Auditoría Interna la instancia asesora de estos aspectos.

### 3. Las actividades de control

Son el conjunto de políticas y procedimientos que se aplican para manejar los riesgos que enfrenta la institución, proteger los bienes y activos institucionales, y establecer controles para acceder a los sistemas de información.

Este componente corresponde a la aplicación misma de las acciones correctivas o de promoción que se orientan a disminuir acciones erróneas o irregulares en el accionar de los servidores, así como a garantizar la ejecución ordenada, eficiente y oportuna de los procesos definidos por las distintas unidades del gobierno autónomo descentralizado municipal.

Es importante aclarar que estas actividades de control constituyen el componente de mayor peso en la gestión municipal, ya que es aquí se analizan y evalúan todos los procesos financieros, presupuestarios y contables, así como los procesos de planificación, de tesorería, de administración del talento humano, de administración de bienes, de administración de proyectos y obra pública, de

tecnología y de servicios de la información, de la gestión del gobierno autónomo descentralizado municipal.

#### 4. El sistema de información y comunicación

Este sistema está constituido por todos los mecanismos de comunicación interna y externa definidos por la entidad para registrar, procesar, resumir e informar sobre la gestión técnica, administrativa y financiera de las autoridades y de las y los servidores de la institución, cumpliendo con la responsabilidad de transparencia y rendición de cuentas.

El control interno se orientará a evaluar la capacidad para garantizar calidad y confiabilidad de la información, así como la seguridad y administración de los niveles de acceso a información y datos sensibles institucionales, sin perjuicio de lo que dispone la ley en el tema de transparencia y acceso a la información.

#### 5. Seguimiento

El seguimiento permite evaluar la calidad del funcionamiento del sistema de control interno en el tiempo, lo que permite a la institución reaccionar en forma dinámica y organizada hacia procesos de mejora de la gestión institucional.

El seguimiento se realiza en las actividades diarias, conocido como seguimiento continuo o en operación, mediante evaluaciones periódicas para tiempos definidos de interés, o combinadas.

Los procedimientos para aplicar el seguimiento deberán ser establecidos por las máximas autoridades del municipio, y servirán para analizar hasta qué punto la aplicación de las normas de control interno funcionan adecuadamente y permiten a las/os servidoras y dependencias cumplir sus roles y funciones.

En caso de que la evaluación indique lo contrario, ese resultado permitirá establecer las acciones necesarias para manejar los riesgos y encaminar la gestión hacia el cumplimiento de la normativa en relación a la operación y gestión municipal. Debe recordarse que la finalidad del control interno

es crear las condiciones para el ejercicio del control externo a cargo de la Contraloría General del Estado.

### 7.3 Control externo de la Contraloría General del Estado sobre el gobierno autónomo descentralizado municipal

Según el Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, LOCGE, el control externo lo realiza la Contraloría General del Estado en las diferentes entidades públicas, a través de la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales, así como técnicas de auditoría.

La auditoría gubernamental realizada por la Contraloría General del Estado consiste en un sistema integrado de asesoría, asistencia y prevención de riesgos que incluye el examen y la evaluación críticos de las acciones y obras de los administradores de los recursos públicos.

Esta auditoría no podrá modificar las resoluciones adoptadas por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones, facultades o competencias, cuando éstas hubieran definido la situación o puesto término a los reclamos de los particulares, pero podrá examinar la actuación administrativa del servidor, de conformidad con la ley.

Como parte de la auditoría gubernamental, el examen especial (Art. 19 LOCGE), se orienta a verificar y evaluar aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental de una entidad o una unidad, una vez que ha concluido su ejecución, aplicando para ello técnicas de auditoría o de disciplinas específicas, de acuerdo con la materia del examen.

Otros tipos de auditoría gubernamental son:

1. **Auditoría financiera** (Art. 20 LOCGE), "...informará respecto a un período determinado, sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros de una institución pública, ente contable, programa o proyecto;..."

2. **Auditoría de gestión** (Art. 21 LOCGE), "... dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión..., con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución, se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo a principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. ... examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes."
3. **Auditoría de aspectos ambientales** (Art. 22 LOCGE), audita "... los procedimientos de realización y aprobación de los estudios y evaluaciones de impacto ambiental en los términos establecidos en la Ley."
4. **Auditoría de obras públicas o de ingeniería** (Art. 23 LOCGE), "Evaluará la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto específico sometido a examen."

Estas auditorías son efectuadas por la Contraloría General del Estado, pero cuando así lo determinen convenios internacionales, o cuando la materia a auditarse exija personal especializado del que no disponga, es facultad de la Contraloría General del Estado efectuar la auditoría gubernamental mediante la contratación de compañías privadas de auditoría externa e independiente, aplicando los procedimientos de calificación, selección y contratación que establezcan las normas legales y reglamentarias pertinentes (Art. 28 LOCGE).

#### 7.4 Determinación de responsabilidades

El artículo 38 de la LOCGE establece que, legalmente, se presume que todas las operaciones y actividades realizadas por el gobierno autónomo descentralizado municipal son legítimas, a menos que, a partir de los resultados de una auditoría gubernamental, la Contraloría General del Estado declare lo contrario en ejercicio de su potestad exclusiva de determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal de los/las servidores del gobierno autónomo descentralizado.

De acuerdo a la LOCGE, y sin perjuicio de las sanciones por faltas administrativas que se pudieren establecer, se determinarán responsabilidades por:

- Acciones, inacciones u omisiones (art. 40)
- Por haber obedecido órdenes superiores que vayan explícitamente en contra del ordenamiento jurídico vigente. Solamente en caso de que la autoridad dejare constancia escrita de dictar dichas órdenes, la responsabilidad será de dicha autoridad (art. 41)
- Responsabilidad directa por su gestión (art. 42)
- Responsabilidad principal y subsidiaria por pagos indebidos (art. 43)
- Responsabilidad solidaria (art. 44)
- Responsabilidad administrativa culposa (art. 45)

El Art. 5 de la LOCGE, indica que "Las instituciones del Estado, sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, cuya aplicación propenderá a que:

- i. Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuenta pública sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo;
- ii. Las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad;
- iii. Cada institución del Estado asuma la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y,
- iv. Se coordine y complemente con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores."

## 8. Glosario



**Acciones afirmativas:** son un medio para hacer realidad el principio de igualdad y no discriminación; transforman una situación de desigualdad de condiciones en una situación de igualdad real de condiciones. También se las denomina medidas especiales de carácter temporal.

**Autonomía:** derecho y la capacidad efectiva de los GAD para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

**Base imponible:** Valor que sirve de base para cuantificar el tributo.

**Bienes y servicios normalizados:** objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologadas y catalogadas en el portal de compras públicas.

**Catálogo electrónico:** registro de bienes y servicios normalizados publicados en el portal de compras públicas para su contratación directa como resultante de la aplicación de convenios marco.

**Compra de inclusión:** estudio para propiciar la participación local de artesanos de las micro y pequeñas empresas como proveedores del Estado.

**Consulta popular:** instrumento que permite adoptar decisiones sobre temas de interés colectivo por medio del voto mayoritario de los ciudadanos, convocados para el efecto.

**Consultor:** persona natural o jurídica, nacional o extranjera, facultada para proveer servicios de consultoría, de conformidad con la LOSNCP.

**Consultoría:** se refiere a la prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación.

Comprende, además, la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, consultoría legal que no constituya parte del régimen especial indicado en

la LOSNCP, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación.

**Contratación Pública:** se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra.

**Contratista:** es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o asociación de éstas, contratada por las Entidades Contratantes para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría.

**Contribución especial de mejoras:** Tributo que se impone a los propietarios de inmuebles cuyo valor aumenta por la realización de una obra pública.

**Contribuyente:** Persona que paga un tributo por ley.

**Convenio Marco:** es la modalidad con la cual el Servicio Nacional de Contratación Pública selecciona los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el catálogo electrónico a fin de ser adquiridos de manera directa por la entidad contratante en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho convenio.

**Coordinación y corresponsabilidad:** todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos. Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos.

**Delegación:** es la traslación de determinadas facultades y atribuciones de un órgano superior a otro inferior, a través de la máxima autoridad, en el ejercicio de su competencia y por un tiempo determinado.

**Desagregación Tecnológica:** estudio pormenorizado que realiza la Entidad Contratante en la fase pre contractual, en base a la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública en coordinación con el Ministerio de Industrias y Productividad.

**Descentralización:** la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos, recursos financieros, materiales, tecnológicos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

**Desconcentración:** la desconcentración es el traslado de ciertas y determinadas facultades y atribuciones desde el nivel central hacia otros niveles jerárquicamente dependientes.

**Distritos Metropolitanos Autónomos:** son regímenes especiales de gobierno cantonal establecidos por consideraciones de concentración de población y de conurbación, ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas con todos los derechos y obligaciones de los gobiernos provinciales y regionales.

**Empresas Subsidiarias:** para efectos de la LOSNCP son las personas jurídicas creadas por las empresas estatales o públicas, sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento.

**Entidades Contratantes:** los organismos, las entidades o en general las personas jurídicas previstas en el ámbito de la LOSNCP.

**Estructura Orgánica funcional:** organigrama de funciones.

**Exención:** Excepciones en el pago de un tributo.



**Feria Inclusiva:** evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento de la LOSNCP.

**Gestión Pública:** proceso institucional público de tipo administrativo, orientado a tomar decisiones, ejecutar acciones o procesos, o administrar recursos públicos para lograr un fin determinado. Este proceso está a cargo de los diferentes niveles de los gobiernos autónomos descentralizados.

**Iniciativa Popular Normativa:** derecho de los ciudadanos y de las organizaciones sociales a proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante cualquier instancia legislativa, nacional o local.

**Institución pública:** organismo que desempeña una función de interés público que depende de presupuesto del Estado y obedece directamente a un gobierno instituido.

**Instrumento o herramienta de participación:** es un modo específico de participación o acciones concretas que se realizan para canalizar la participación. Ejemplos: reunión, asamblea, conferencia de prensa, visita casa a casa, consulta ciudadana, buzón de sugerencias, etc.

**Materiales de participación:** son recursos físicos utilizados para facilitar la participación. Ejemplo: hoja para marcar preferencias, formulario de consulta o sugerencias, formato de registro de participantes, afiches informativos, etc.

**Mecanismo o instancia de participación:** es un sistema de participación definido y caracterizado específicamente para ser aplicado en orden al cumplimiento de objetivos específicos en áreas y temas determinados. Ejemplos: presupuesto participativo, silla vacía, etc.

**Mejor costo en Bienes y Servicios Normalizados:** oferta que cumpliendo con todas las especificaciones y requerimientos técnicos, financieros y legales exigidos en los documentos precontractuales, oferte el precio más bajo.

**Mejor Costo en Consultoría:** criterio de "Calidad y Costo" con el que se adjudicarán los contratos de consultoría, en razón de la ponderación que para el efecto se determine en los Pliegos correspondientes, y sin que en ningún caso el costo tenga un porcentaje de incidencia superior al veinte (20%) por ciento.

**Mejor costo en Obras, o en Bienes y Servicios No Normalizados:** oferta que ofrezca a la entidad las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros, legales, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección.

**Modelo Territorial Actual:** es una imagen situacional del territorio, situación deficitaria que debe superarse y potencialidades que deben aprovecharse para lograr el desarrollo.

**Modelo Territorial Deseado:** es una imagen situacional del territorio en el futuro, es la forma de organización del territorio, que permita el equilibrio de los asentamientos humanos, sus actividades y el medio físico sobre el que se desarrollan, garantizando las condiciones de localización segura.

**Niveles de participación:** se refiere a los distintos grados de obligatoriedad que tienen las decisiones de la sociedad civil que forma parte de un proceso participativo. El grado puede ir desde una mera consulta hasta el nivel en que las decisiones son adoptadas de común acuerdo, produciéndose un equilibrio en el peso de las posiciones de las partes.

**Oferta Habilitada:** la oferta que cumpla con todos los requisitos exigidos en los Pliegos Pre contractuales.

**Origen Nacional:** para los efectos de la presente ley, se refiere a las obras, bienes y servicios que incorporen un componente ecuatoriano en los porcentajes que sectorialmente sean definidos por parte del Servicio Nacional de Contratación Pública, de conformidad a los parámetros y metodología establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

**Participación Ciudadana:** es principalmente un derecho de las ciudadanas y ciudadanos de participar (por parte de, incidir) en forma individual y colectiva 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, la sociedad y sus representantes en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

**Participación Local:** participantes habilitados en el Registro Único de Proveedores que tengan su domicilio, al menos seis meses, en el cantón de la contratación. Todo cambio de domicilio será notificado al Servicio Nacional de Contratación Pública.

**Plan de Desarrollo:** lineamientos y directrices que emiten los gobiernos autónomos descentralizados respecto a las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Tendrán una visión de largo plazo y se operativizan en función de las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

**Plan de participación:** los planes son la determinación anticipada de los cursos de acción que se desarrollarán para cumplir sus propósitos en el marco de su política. Los planes contemplan distintas acciones organizadas en etapas de diseño, ejecución.

**Plan de Ordenamiento Territorial:** instrumento de la planificación del desarrollo, tiene por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, define un modelo territorial de largo plazo determinado por el nivel de gobierno respectivo. Los planes de ordenamiento territorial deben articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y volarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

**Planificación del Desarrollo:** proceso de interacción y de concertación de los actores públicos y privados, orientado a la consecución de los derechos constitucionales contenidos en el régimen del desarrollo y el régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución.

**Pliegos:** documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

**Poder Ciudadano:** resultado del proceso de la participación individual y colectiva de la ciudadanía que, de manera protagónica, participa en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior.

**Política de participación ciudadana:** son las definiciones estratégicas y orientaciones para la acción de las instituciones públicas que rigen la toma de decisiones de la autoridad y la práctica de sus funcionarios en relación con la participación ciudadana.

**Políticas públicas:** conjunto de acciones llevadas a cabo por las instituciones de gobierno de una determinada región dirigidas a solucionar las problemáticas comunes y satisfacer conjuntamente las necesidades de la ciudadanía. La fuente de las políticas públicas es la autoridad, de quien nacen, y el destino es la sociedad. Responden a la búsqueda del bienestar general de la sociedad. Para ser efectivas, deben encontrarse documentadas e institucionalizadas, de modo que sean verificables y estables, y que no estén sujetas solamente a criterios y voluntades personales.

**Portal Compras Públicas ([www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec)):** es el sistema informático oficial de contratación pública del Estado ecuatoriano.

**Presupuesto Referencial:** monto del objeto de contratación determinado por la entidad contratante al inicio de un proceso precontractual.

**Presupuesto Prorrogado:** es el presupuesto que se establece para un año de posesión del Presidente o Presidenta de la República, u otras autoridades de nivel Ejecutivo de los GAD provinciales y municipales y metropolitanos. El presupuesto que regirá será el presupuesto inicial del año anterior.

**Presupuesto Participativo:** proceso mediante el cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos, en reuniones con las autoridades electas y designadas.

**Proveedor:** es la persona natural o jurídica nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el Registro Único de Proveedores, de conformidad con esta Ley, habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría, requeridos por las entidades contratantes.

**Regímenes Especiales:** los regímenes especiales son formas de gobierno y administración del territorio constituidos por razones de población, étnico cultural o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa de Estado. (Artículo 72 COOTAD)

**Regiones:** la región es la circunscripción territorial conformada por dos o más provincias con continuidad territorial cuya superficie regional sea mayor a 20.000 kilómetros cuadrados y la población conjunta supere el 5% de la población nacional. (Artículo 244 Constitución y artículo 14 COOTAD)

**Registro Único de Proveedores (RUP):** es la base de datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, habilitados para participar en los procedimientos establecidos en la LOSNCP. Su administración está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública y se lo requiere para poder contratar con las entidades contratantes.

**Rendición de cuentas:** proceso mediante el cual quienes manejan y toman decisiones sobre la gestión de lo público, dan a conocer a la ciudadanía los resultados de dicha gestión. Tiene como propósitos someter a evaluación la gestión pública, prevenir actos de corrupción, y mejorar la gestión de recursos públicos, incorporando las propuestas de la ciudadanía.

**Servicio Nacional de Contratación Pública:** es el órgano técnico rector de la contratación pública.

**Servicios de Apoyo a la Consultoría:** son aquellos servicios auxiliares que no implican dictamen o juicio profesional especializado, tales como los de contabilidad, topografía, cartografía, aerofotogrametría, la realización de ensayos y perforaciones geotécnicas sin interpretación, la computación, el procesamiento de datos y el uso auxiliar de equipos especiales.

**Situaciones de Emergencia:** son aquellas generadas por acontecimientos graves, tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

**Sujeto activo:** Ente acreedor de una obligación tributaria.

**Sujeto pasivo:** Persona obligada al pago de un tributo.

**Tasa:** Tributo por la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público.

**Territorio:** el territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica o histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales. Comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental insular y marítimo. (Artículo 4 Constitución)

**Transparencia:** es la característica de una gestión o proceso, basada en valores éticos fundamentales universales, como honestidad, integridad, responsabilidad, eficacia.

La transparencia se traduce en principios y acciones claras destinadas a garantizar acceso a información clara y oportuna para la ciudadanía, sobre las acciones, recursos y decisiones que se toman en las instituciones públicas y privadas. La transparencia permite el control ciudadano sobre el manejo eficiente de recursos públicos, mejorar el desempeño de servidoras, servidores y autoridades, y por lo tanto, contribuye a fortalecer la confianza ciudadana e incrementar la legitimidad de las instituciones y el buen gobierno.

**Tributo/impuesto:** Prestación obligatoria, normalmente en dinero, exigida por el Estado para financiar los gastos comunes de la colectividad.

**Unidades administrativas:** entidades que facilitan la administración de los recursos y cumplimiento de metas de una institución, aportando a la descentralización de funciones a nivel territorial.

## GUÍA PARA ALCALDESAS Y ALCALDES

Introducción de los principales aspectos generales y normativos para la gestión municipal

**Elaborado por:** Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

**Diseño, diagramación e impresión:** CMYK Imprenta / [www.cmykimprenta.com](http://www.cmykimprenta.com)

ISBN 978-9942-07-620-5




9 789942 076205


El contenido del presente documento, es de propiedad intelectual de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, y su reproducción total o parcial se autoriza siempre y cuando se cite la fuente y autoría.


Quito, Ecuador

Junio, 2014




 Agustín Guerrero E5-24 y José María Ayora


 (+593 2) 246 9367 / 227 4977

 [www.ame.gob.ec](http://www.ame.gob.ec)

 AMEcuador

 @AMEcuador

 AMEcuador

 AMEcuadoroficial