



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA ADMINISTRATIVA

TÍTULO DE ECONOMISTA

**Articulación multinivel a escala local. Caso de estudio provincia de
Loja**

TRABAJO DE TITULACIÓN

AUTOR: Parra Carrión, Bolívar Andrés

DIRECTOR: Izquierdo Montoya, Gonzalo Leonardo, Ph. D.

CENTRO UNIVERSITARIO LOJA

2020



Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

2020

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Economista.

Gonzalo Leonardo Izquierdo Montoya

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo, denominado “**Articulación Multinivel a Escala Local. Caso de Estudio: Provincia de Loja**” realizado por el profesional en formación: Bolívar Andrés Parra Carrión; ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación de este.

Loja, Junio de 2020

f).....

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo, Bolívar Andrés Parra Carrión, declaro de mi autoría el trabajo de fin de titulación: *“Articulación Multinivel a Escala Local. Caso de Estudio Provincia de Loja”*, de la titulación de Economía, teniendo como director de este trabajo al PhD. Gonzalo Leonardo Izquierdo Montoya; y eximo a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes de cualquier reclamo o acciones legales. Asimismo, que las ideas conceptos, procedimientos y resultados que se presentan durante el trabajo son netamente de carácter investigativo y de mi exclusiva responsabilidad.

Además, conozco y acepto lo dispuesto en el Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que textualmente nos dice: *“Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”*.

f)

Autor: Bolívar Andrés Parra Carrión

Cédula: 1104097090

AGRADECIMIENTOS

Primeramente, agradezco a mis familiares y amigos por sus grandes aportes dentro de mi desarrollo y crecimiento continuo, y todo el apoyo que he recibido por parte de ellos; a todos los que conforman la UTPL, desde sus autoridades, docentes, secretarias, personal de aseo, guardias, entre muchos otros que han permitido que esta sea una oportunidad única y una etapa que siempre recordaré.

Un especial agradecimiento a los economistas Leonardo Izquierdo, Ronny Correa, Pascual García, Santiago Ochoa y Luis Moncada; los cuales, gracias a sus consejos, palabras y enseñanzas dentro del salón de clases, han logrado cambiar mi forma de razonar y expresar mis pensamientos dentro del campo profesional y académico.

Por los amigos que encontré y las experiencias recibidas dentro de esta notable institución, sepan me encontrare eternamente agradecido.

INDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
AGRADECIMIENTOS.....	iv
INDICE DE CONTENIDOS.....	v
INDICE DE TABLAS.....	viii
INDICE DE FIGURAS.....	ix
RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO I.....	5
MARCO CONCEPTUAL.....	5
1.1 Generalidades.....	6
1.2 Estructura del Estado.....	6
1.3 Gobernanza y Articulación Multinivel.....	10
1.4 Descentralización en el Ecuador, avances y retos.....	13
1.5 Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	15
1.6 Planificación Territorial.....	17
1.6.1 Marco Jurídico del PD y OT.....	18
1.7 Evidencia Empírica.....	20
CAPITULO II.....	23
DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO: PROVINCIA DE LOJA.....	23
2.1 Introducción.....	24
2.2 Antecedentes Históricos.....	24
2.3 Generalidades.....	27
2.3.1 Ubicación y Límites.....	27
2.3.2 División Político-Administrativa.....	28
2.4 Economía y Productividad de la Provincia de Loja.....	31
2.4.1 Indicadores Socioeconómicos.....	32
2.4.1.1 Población Total y Tasa de Crecimiento.....	34
2.4.2 Desarrollo Productivo.....	35

2.4.2.1 Desarrollo Agrícola.....	35
2.4.2.2 Desarrollo Pecuario.....	37
2.4.2.3 Desarrollo Minero en la Provincia.....	38
2.4.2.4 Desarrollo Industrial, Manufacturero y Comercio.....	39
CAPITULO III.....	41
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	41
3.1 Introducción.....	42
3.2 Descripción Metodológica.....	42
3.2.1 Metodología ART/PNUD.....	42
3.2.2 Metodología SENPLADES.....	44
3.3 Matrices Metodológicas.....	46
3.3.1 Aporte a los Procesos.....	46
3.3.2 Actores Involucrados.....	47
3.3.3 Instancias de Planificación.....	49
3.3.4 Alineación con los Instrumentos y los Contenidos.....	49
3.3.5 Instrumentos de Planificación Multinivel.....	51
3.3.6 Contenido de los Planes.....	52
3.3.7 Enfoque por Sistemas en el PD y OT Y Articulación de Propuestas..	52
CAPITULO IV.....	52
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....	55
4.1. Introducción.....	56
4.2. Análisis Comparativo de Metodologías (ART/PNUD VS Senplades)	56
4.2.1 Impacto Metodológico en los Procesos.....	56
4.2.2 Relevancia de los Actores Involucrados.....	57
4.2.3 Comparativa en las Instancias de Planificación.....	58
4.2.4 Resultados de la Alineación con los Instrumentos.....	58
4.2.5 Concordancia con los Contenidos.....	59
4.2.6. Análisis y Conclusión General.....	59
4.3 Análisis de la Planificación Territorial a Escala Cantonal.....	60
4.3.1 Influencia de los Instrumentos De Planificación en los PD y OT.....	60
4.3.2 Análisis de los Contenidos de los PD y OT.....	62

4.3.3 Impacto de la articulación de Propuestas por Sistemas en los PD y OT.....	63
4.4 Discusión de Resultados y Conclusiones.....	66
4.4.1 Conclusiones.....	72
4.4.2 Recomendaciones.....	74
BIBLIOGRAFIA.....	75
ANEXOS.....	81

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Objetivos Nacionales de Desarrollo.....	9
Tabla 2. Competencias Exclusivas Gobiernos Autónomos Descentralizados..	17
Tabla 3. Marco Legal PD y OT en Jerarquía.....	19
Tabla 4. Evidencia Empírica por Países.....	20
Tabla 5. Cantones y Parroquias de la Provincia de Loja.....	28
Tabla 6. Empleo, Educación, Salud, Pobreza y Vivienda.....	33
Tabla 7. Número de personas y Tasa de Crecimiento Poblacional de la Provincia de Loja.....	35
Tabla 8. Principales Cultivos por Cantón.....	36
Tabla 9. Concesiones Mineras en la Provincia.....	38
Tabla 10. Establecimientos Económicos por Sector en Loja.....	39
Tabla 11. Prioridades Territoriales.....	43
Tabla 12. Contenido Planes de Desarrollo.....	45
Tabla 13. Contenido Planes de Ordenamiento Territorial.....	45
Tabla 14. Aporte a los Procesos.....	47
Tabla 15. Actores Involucrados.....	48
Tabla 16. Instancias de Planificación.....	49
Tabla 17. Alineación con los Instrumentos.....	50
Tabla 18. Alineación con los Contenidos.....	51
Tabla 19. Instrumentos de Planificación Multinivel.....	51
Tabla 20. Contenido de los PD y OT.....	52
Tabla 21. Articulación de Propuestas por Sistemas.....	54
Tabla 22. Impacto Metodológico en los Procesos.....	57
Tabla 23. Relevancia de los Actores Involucrados.....	57
Tabla 24. Comparativa en las Instancias de Planificación.....	58
Tabla 25. Resultados de la Alineación con los Instrumentos.....	58
Tabla 26. Concordancia con los Contenidos.....	59
Tabla 27. Influencia de los Instrumentos De Planificación en los PD y OT.....	61
Tabla 28. Análisis de los Contenidos de los PD y OT.....	62
Tabla 29. Impacto de la Articulación de Propuestas por Sistemas.....	64

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Provincia de Loja.....	27
Figura 2: Tipos de Empleo en la Provincia de Loja.....	33
Figura 3: Porcentaje de Individuos del sector pecuario, a nivel provincial.....	37

RESUMEN

La presente investigación está orientada a conocer la forma en que los diferentes niveles de gobierno actúan en el momento de desarrollar y colaborar en acciones y programas en busca del desarrollo local para que no exista superposición de competencias y la existencia o no de articulación entre las mismas; estudio que permitirá conocer el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) de la Provincia de Loja. El objetivo del presente trabajo radica en el interés de identificar y analizar como las competencias otorgadas a través del COOTAD, la Carta Magna, entre otros, se enlazan entre si al momento de desarrollar y colaborar en acciones y programas en búsqueda del desarrollo y crecimiento local. Una falta de eficiencia en política y planificación pública, problemas tanto en el ámbito ideológico o personal entre autoridades, además de la falta de conocimiento pueden ser los principales causantes de problemas dentro de este proceso de descentralización y redistribución de los recursos; llevando a desacuerdos entre los GAD's a todo nivel y ausencia de políticas locales que permitan un mayor desarrollo de los sectores.

PALABRAS CLAVE: Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), , Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD y OT), Competencias, Metodología ART/PNUD, Metodología Senplades.

ABSTRACT

The present investigation is oriented to know the way in which the different levels of government act at the moment of developing and collaborating in actions and programs in search of local development so that there is no overlapping of competences and the existence or not of articulation between them ; study that will reveal the role of the Autonomous Decentralized Governments (GAD's) of the Province of Loja. The objective of this work lies in the interest of identifying and analyzing how the competences granted through COOTAD, the Magna Carta, among others, are linked to each other when developing and collaborating in actions and programs in search of development and local growth. . A lack of efficiency in public policy and planning, problems both in the ideological or personal sphere between authorities, in addition to the lack of knowledge, may be the main causes of problems in this process of decentralization and redistribution of resources; leading to disagreements between the GADs at all levels and the absence of local policies that allow further development of the sectors.

KEYWORDS: Decentralized Autonomous Governments, Development Plans and Territorial Planning, Competences, ART / PNUD Methodology, Senplades Methodology.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación está orientada a conocer la forma en que los diferentes niveles de gobierno actúan en el momento de desarrollar y colaborar en acciones y programas en busca del desarrollo local para que no exista superposición de competencias y la existencia o no de articulación entre las mismas; estudio que permitirá conocer el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) de la Provincia de Loja. La Constitución Política de la República presenta falta de claridad en su definición de competencias, entendiéndose estas como la falta de determinación de funciones, roles y responsabilidades que debe tener cada uno de los GAD's, y sus ámbitos de intervención.

La Constitución (2008, pág.121), en forma mandataria, en su artículo 238 y subsiguientes disponen que *“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana...constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los consejos regionales”*; se regirá por la ley correspondiente que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio; tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones, ejerciendo facultades ejecutivas; y, planificarán el ordenamiento territorial. Por otra parte, determina las normas de su creación, estructura y administración, y los requisitos y trámites que deben seguirse para la conformación de las regiones autónoma de acuerdo con la ley.

El Gobierno Central, desde el año 2007 ha venido planteando una nueva forma de gobernabilidad en el país; lo cual se hace posible a partir de la vigencia de la Carta Magna del 2008. A través de la implementación del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD,2010), y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas (COPFP,2010), el Gobierno Central busca transferir sus competencias exclusivas y funciones a los GAD's.

La descentralización en el Ecuador busca encontrar una mayor equidad en la distribución de recursos; sin embargo, siendo un plan bien estructurado para el traspaso de competencias exclusivas a cada uno de los GAD's, a simple vista podemos decir que los cambios planteados aun no son ejecutados en su totalidad y han sido tomados en forma parcial.

El objetivo del presente trabajo radica en el interés de identificar y analizar como las competencias otorgadas a través del COOTAD, la Carta Magna, entre otros, se enlazan entre si al momento de desarrollar y colaborar en acciones y programas en búsqueda del desarrollo y crecimiento local entre los GAD's en la provincia de Loja⁴; así como las similitudes en sus competencias y su articulación desde el nivel cantonal y provincial; además, conocer las virtudes y contrastes existentes entre las metodologías más relevantes al momento de la elaboración de un PD y OT .

Como metodología⁵ se utilizará matrices metodológicas junto a una escala de Likert que nos permitirá la valoración tanto de las metodologías ART/PNUD⁶ como SENPLADES; las cuales, tienen como objetivo fomentar la articulación entre los diferentes niveles de acción a través de una herramienta que permita medir la eficiencia de la cooperación para el desarrollo a nivel local; para lo cual, a través del uso de información secundaria, se analizará ambas metodologías. Además de la comparativa entre el contenido de los PD y OT (diagnóstico, propuesta y modelo de gestión) los cuales se encuentran vinculados al octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM); y de donde nace la elaboración de diferentes matrices que nos permitirá observar de mejor manera la realidad actual de la provincia en el tema de articulación multinivel.

Una falta de eficiencia en política y planificación pública, problemas tanto en el ámbito ideológico o personal entre autoridades, además de la falta de conocimiento pueden ser los principales causantes de problemas dentro de este proceso de descentralización y redistribución de los recursos; llevando a desacuerdos entre los GAD's a todo nivel y ausencia de políticas locales que permitan un mayor desarrollo de los sectores.

De esta manera, el trabajo de investigación constará de cuatro capítulos: el primero contiene una introducción general a los contenidos, además de un análisis de las diferentes teorías que nos permiten llevar adelante esta investigación, mediante la observación de casos similares de experiencias internacionales, para tener una base sólida para el desarrollo de este trabajo; en el segundo capítulo se dará a conocer una breve reseña histórica de la provincia de Loja y sus diferentes GAD's; tanto en el ámbito geográfico como político, social y financiero. En el tercer capítulo se explicará la metodología a aplicarse y sus principales resultados, para concluir con la evaluación y discusión de resultados en el último capítulo.

⁴ Con el propósito dar mayor claridad de las competencias y funciones asignadas a los GAD's de la provincia de Loja, se realizará un análisis comparativo de los PD y OT tanto a nivel provincial como cantonal.

⁵ Tomado de "Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local" (Rosero y Zorrilla, 2013)

⁶ Esta metodología nace de la iniciativa: Articulación de Redes Territoriales (ART) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CAPITULO I
MARCO CONCEPTUAL

1.1. Generalidades

Con la finalidad de entender el marco legal, jurídico y político en el que se encuentran actualmente los GAD's, se realizará un breve recorrido a través de los conceptos y teorías que podrían ayudar a un mejor entendimiento del proyecto a desarrollarse; las cuales, aunque no estén directamente relacionados con la temática de este, pueden servir como orientación para poder conocer más sobre la situación actual de los GAD's en la provincia.

Comenzaremos con una introducción a la estructura actual del Estado y de los procesos de descentralización que se han realizado durante los últimos años. También abordaremos temas tales como gobernanza, gobernanza multinivel y articulación multinivel, las competencias de cada uno de los GAD'S y la articulación entre los mismos, sobreposición de competencias, entre otros; para finalmente topar el tema de política pública, además de algunas experiencias sobre estudios similares en diferentes partes del mundo.

1.2. Estructura del Estado

Cuando hablamos de estructura del estado nos referimos a la organización del poder dentro de un país o región. Zorrilla (2004), en su estudio "*Estructura del Estado*", nos dice que pueden existir diferentes enfoques para analizar este concepto:

- Enfoque liberalista, el cual nos dice que la estructura del estado es un método que sirve para formar normas que sirvan para establecer los límites y controles que se deben aplicar al poder político.
- Enfoque Marxista, el cual ve a la estructura del estado como una forma de organización de dominio de clase; es decir, que es una estructura político-económica orientada para cumplir la voluntad de la clase dominante.

Es decir, que la estructura del estado es la forma en la que se encuentran divididos los diferentes niveles o poderes de gobierno, con el fin de tener claro cada uno de ellos y poder diferenciar tanto sus funciones como sus límites. En el Ecuador, la principal referencia para conocer sobre esta estructura es la Constitución⁷ del 2008.

⁴ El Ecuador, a través de su historia política, ha contado con 20 Constituciones desde el año 1830 a la fecha; siendo la Carta Magna del año 2008, realizada en Montecristi-Manabí, la que se encuentra en vigencia.

Hasta antes de la Asamblea Constituyente del 2008, se mantenía una estructura organizacional definida, así:

- Función Legislativa: a cargo del Congreso Nacional.
- Función Ejecutiva: a cargo del presidente de la República, vicepresidente y Ministros de Estado.
- Función Judicial: a cargo del Consejo Nacional de la Judicatura.

La Constitución Política del Estado (2008, pág.117), en su artículo 225, referente a la administración pública nos dice que:

“El sector público comprende:

- 1. Los organismos y dependencias de las funciones⁸ Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.*
- 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.*
- 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*
- 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.”*

Al observar la estructura estatal actual, podemos llegar a pensar que no existiría ningún problema derivado de la misma, y que esta divide de manera correcta y clara las funciones y actividades que debe realizar cada uno de los poderes del estado.

⁸ La carta magna (2008) en su apartado de “Participación y Organización del Poder”, nos indica de manera concreta cada una de las funciones del Estado con su respectiva organización y labores a realizar:

Función Legislativa: encabezado por la Asamblea Nacional, máximo órgano de administración legislativa y entre sus funciones se encuentran la elaboración y aprobación de leyes, reformas constitucionales, fiscalización de los actos realizados por otras funciones, entre otros.

Función Ejecutiva: cuya cabeza es el presidencia de la República, se encuentra conformado por esta, la vicepresidencia, ministerios, fuerzas armadas y policía, entre otros; entre sus funciones están el cumplir y hacer cumplir la ley, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para ser aprobado por la asamblea, tratados internacionales, desarrollo social, entre otros.

Función Judicial y Justicia Indígena: su principal función es la administración de justicia, tiene independencia y consta de autonomía administrativa, económica y financiera; está conformada por los órganos: Administrativos, Jurisdiccionales, Autónomos y Auxiliares.

Función Electoral: se encuentra conformado por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, su función principal es la de garantizar los derechos políticos relacionados a los procesos electorales.

Función de Control y Transparencia Social: su función es controlar a las entidades y organismos públicos o personas que presten servicios de interés público; se encuentra conformado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Contraloría, las superintendencias y la defensoría del pueblo.

Pero Baca (2013), en su estudio *“La estructura Neoconstitucionalista del Estado ecuatoriano”* nos deja ver que pueden existir problemas dentro de la misma; ya que, la Constitución de 2008, otorga muchas facultades al poder Ejecutivo (más específicamente al Presidente de la República) dándole potestades tales como: el control sobre políticas monetarias, cambiarias y financieras; la libertad de llamar a referéndum o consulta popular y la facultad de cesar en funciones a toda la Asamblea Nacional a través de la “Muerte Cruzada”.

Dentro de la estructura del Estado, no se puede dejar de lado al Plan Nacional de Desarrollo (PND); el cual, según el artículo 280 de la Constitución (2008, p.137) es *“el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados”*.

En otras palabras, a través de PND, se puede lograr la coordinación entre el Gobierno Central y los GAD’s; los objetivos de este plan son: favorecer al cumplimiento de los derechos constitucionales, la implementación de políticas que ayuden a conocer los objetivos y disposiciones del régimen de desarrollo y de los programas o proyectos que se desprenden de estas (Plan Nacional de Desarrollo, 2017).

Se debe recordar que los Planes de Desarrollo en el Ecuador, desde 2007, se han encontrado articulados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Naciones Unidas; pero el PND⁹ del 2017 se encuentra vinculado directamente con la Agenda 2030 junto con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A partir de la aprobación del PND, se deben elaborar instrumentos de planificación que permitan cumplir los objetivos y metas planteados, y adaptarlos a una escala multinivel; entre los que podemos nombrar (PND, 2017, pág. 17):

- Agendas de Coordinación intersectorial.
- Planes Sectoriales.
- Planes Institucionales.
- Agendas para la igualdad.
- Agendas de coordinación zonal.
- Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; entre otros.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (Toda Una Vida).

Para la elaboración de estos, el PND (2017) plantea 3 ejes de acción, cada uno con sus propios objetivos que permitan un mejor entendimiento del camino que deben seguir para el cumplimiento de este:

Tabla 1. Objetivos Nacionales de Desarrollo

OBJETIVOS NACIONALES DE DESARROLLO	
Eje 1: Derechos para Todos Durante Toda la Vida	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. ➤ Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas. ➤ Objetivo 3: Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones.
Eje 2: Economía al Servicio de la Sociedad	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Objetivo 4: Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización. ➤ Objetivo 5: Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria. ➤ Objetivo 6: Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen Vivir rural
Eje 3: Más sociedad, mejor Estado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía. ➤ Objetivo 8: Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social. ➤ Objetivo 9: Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente el país en la región y el mundo

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021

Elaboración: El Autor

1.3. Gobernanza y Articulación Multinivel

Gobernanza, según Noferini (2010, pág. 176), “*son las modalidades mediante las cuales una comunidad decide los mecanismos de acción colectiva y de toma de decisión para la provisión de los bienes públicos*”; es decir, nos habla de que gobernanza es una buena orientación de las decisiones y políticas con el fin de que exista confianza entre los gobernantes y los gobernados, es la búsqueda del bienestar y seguridad entre ambos.

“La gobernanza aparece como una forma de gobierno en la que la coherencia de la acción pública no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas” (Ruano, 2002, pág.2).

Cerillo (2005), interpreta la gobernanza como una forma de gobernar que permite la participación de múltiples actores, tanto públicos como sociedad civil; que permite la participación en el gobierno de toda la sociedad y que no se basa en la decisión de un persona o grupo específico.

Dentro de la recopilación realizada por Cerillo (2005), podemos encontrar diversos textos que pueden ser útiles al momento de buscar conceptos sobre gobernanza:

- Guy B. Peters y Jon Pierre (op.cit. Cerillo, 2005), se refieren a la gobernanza como una filosofía atractiva debido a tres razones: implicar actores privados e intereses organizados en la prestación de servicios públicos, su naturaleza participativa y la legitimidad de la producción de servicios públicos que causa.
- Jan Kùüiman (op.cit. Cerillo, 2005) en “Gobernar en Gobernanza”, nos dice que la gobernanza es una propuesta basada en el desarrollo social y se atribuye a las cambiantes interdependencias sociales; entendiendo esta última como que los intereses ya no se decantan ni para el sector público ni el privado, sino que se involucran de manera similar.
- Renate Mayntz (op.cit. Cerillo, 2005) en “Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza”, nos dice que la gobernanza indica una forma de gobernar más cooperativa y participativa entre sectores público y privado que el modelo de control jerárquico.

Con esto podemos decir que la gobernanza no es más que la interacción entre el gobierno y sus gobernantes; es la búsqueda de métodos que permitan la participación de todos los sectores, con el fin de lograr una concordancia en la aplicación y aprobación de leyes de beneficio mutuo. Podemos llegar a pensar un poco en las consultas populares como una forma de llegar a la gobernanza; pero, como veremos a continuación, existen diferentes modos de gobernanza que debemos explicar. Con esto, nos encontramos con una base más sólida para poder entender de mejor manera lo que es la Gobernanza multinivel y todo lo que abarca.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel, elaborado por la Unión Europea (2009) nos dice que *“entiende la gobernanza multinivel como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea”*.

Este concepto sirvió para que posteriormente el Consorcio Coopenergy (2015) de la misma Unión Europea nos diera un concepto más claro sobre la gobernanza multinivel *“significa trabajar juntos en distintos niveles de gobierno para aplicar las políticas de forma más efectiva”*. Es decir, con esto tanto las autoridades locales, regionales y locales pueden recibir muchos beneficios al establecer juntos objetivos que garanticen la coherencia entre planes tanto nivel local como regional, y conjuntamente poder formar mecanismos de beneficio propio tanto a nivel económico como de desarrollo.

Alva (2016), en su estudio *“Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas”*, manejan a la gobernanza multinivel como una base para la toma de decisiones con beneficios equitativos para los actores políticos tanto públicos como privados en temas como la negociación, deliberación y aplicación de políticas, etc.; y en el que no se encuentra definido quien, en el orden jerárquico, sería el que maneje estas funciones o competencias.

Existen algunos estudios que nos hablan sobre articulación multinivel; pero, en sí, ninguno de estos nos da un concepto claro de lo que significa, ni de qué manera esta afectaría al desarrollo de un sector específico.

Entender articulación multinivel como una parte de la gobernanza multinivel no sería una idea tan descabellada; ya que su resultado final tiene cierta similitud con el

concepto del otro. Para entender mejor esta idea comenzaremos entendiendo articulación como la unión o vínculo que puede aparecer entre diferentes elementos y multinivel entendiéndolo como diferentes niveles o cadenas que pueden intervenir en búsqueda de un bien común. Tomando estos dos conceptos, podemos decir que la articulación multinivel es la unión entre varios niveles (jerárquicos, sociales, políticos, entre otros) en búsqueda de puntos similares para obtener beneficios mutuos.

“La coordinación vertical o coordinación institucional multinivel, entendida como la interlocución entre los diferentes niveles de la administración, con competencias diferenciadas pero convergentes en un mismo territorio -que pueden o no estar supeditadas a la coordinación formal-” (Feliu, 2008, pág. 16)

En el Ecuador, podemos decir que la articulación multinivel nace desde la Constitución del 2008; en donde, se busca una forma de cambiar la estructura gubernamental de esos tiempos a través de la desconcentración de poderes; esto para lograr dejar atrás la dependencia de las decisiones al Gobierno Central, y que estas sean tomadas de una manera más rápida y beneficiosa por autoridades más conscientes de la realidad de cada uno de los sectores.

Para concebir una idea más clara de articulación multinivel podemos tomar en cuenta el estudio realizado por Gaona (2014); el cual, en el mismo, nos da a conocer evidencia de que el actual diseño competencial en el Ecuador se encuentra correctamente articulado; pero al mismo tiempo nos muestra que las competencias de cada nivel de gobierno todavía se encuentran relacionadas, lo que causa problemas al momento de toma de decisiones y la búsqueda de un avance en la articulación multinivel en búsqueda de una gestión intergubernamental más eficiente y de planificación del desarrollo y del Ordenamiento Territorial (OT) coordinada y complementaria.

Como podemos observar, esta interpretación del trabajo realizado por Gaona nos da una idea de lo que se puede lograr con una articulación multinivel bien ejecutada y a su vez apoya, de cierta manera, el concepto antes dado sobre lo que significaría la articulación multinivel. Pero, a su vez, nos dice que existen problemas al momento de toma de decisiones por la relación existente entre competencias; lo cual es la base de

esta investigación y desde donde se piensa comenzar el planteamiento de políticas públicas¹⁰.

Se puede entender a la Política Pública como una ley o una norma que busca el consentimiento de todas las partes involucradas dentro de la misma para poder avanzar hacia un bienestar mutuo.

Massé y Sandoval (1995), en su libro *“Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal”*, nos da a entender que para el existen dos conceptos de política pública: el primero nos dice que la política pública nos sirve para analizar, dilucidar y tomar la acción más conveniente para afrontar un problema público o de gobierno; mientras que su segundo concepto nos dice que la política pública es la que designa las políticas en un sector determinado, siempre y cuando esta cuente con un consenso entre las partes involucradas tanto del sector público como privado; es decir que sirven al interés público en general y no solo intereses particulares.

Otro concepto de política pública es el manejado por Alva (2016), el cual nos dice que la política pública es un enfoque más eficiente para la toma de decisiones; ya que el mismo permite la inclusión de actores tanto público como sociales en el proceso de elaboración de esta para encontrar soluciones admisibles o favorables a problemas públicos.

1.4. Descentralización en el Ecuador, avances y retos

La descentralización¹¹ es un tema complejo que puede ser estudiado y analizado profundamente en investigaciones futuras, pero para un mejor entendimiento de esta se ha buscado obtener algunos conceptos y de esta manera formar un criterio propio e ir con una idea clara de la misma.

Vergara, Sojo, Silva, Sabatani y Bosier (1992), en la publicación *“La Descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y Sustentabilidad”*, plantean ideas generales de lo que debería realizar la

¹⁰Gavilánez (2009, p. 156) nos dice que “la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática.

¹¹ Según el MIDEPLAN (1992) la descentralización se define como el acto de devolver a la sociedad civil su poder de decisión sobre asuntos y temas cotidianos que los afectan en los diversos niveles territoriales; pero la descentralización también podría ser entendida como un proceso que implica la devolución y transferencia de competencias y recursos a los GAD's por parte del gobierno central.

descentralización; cosas como menor intervención estatal, plantear el ordenamiento territorial, el manejo propio de recursos naturales y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, son algunas de las ideas que manejan. Otros estudios nos dicen que, descentralizar es el traspaso de competencias a organismos que no dependen jurídicamente del estado; pero para esto, los mismos deben contar con estabilidad jurídica, económica y normas de funcionamiento bien definidas (Boisier,1990).

Batallas (2013) en su artículo *“El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”*, abarca un estudio del nuevo modelo de descentralización y un análisis de los retos que enfrentan los GAD´s dentro del mismo. Las conclusiones a las que llegó fueron que aún queda un largo camino por recorrer dentro del proceso de descentralización y un sinnúmero de desafíos técnicos, legales e institucionales que permita hacer de esta figura una vía de gobierno eficiente en sus procesos y eficaz en búsqueda de una redistribución del poder político y de los recursos del Estado. En el ámbito tributario está claro que no existen los parámetros ni mecanismos necesarios para que los gobiernos autónomos asuman la descentralización bajo un soporte fiscal sostenible, siendo el gobierno central el que debe asumir en su totalidad los costos que demanda este tipo de procesos.

La descentralización debe venir acompañada de una buena gobernanza por parte de cada uno de los GAD´s; de esta manera se pueda llegar a un equilibrio, tanto social como político, que permita un mejor desarrollo de la planificación y actividades propuestas.

Bedón y Guerra (2012), en su estudio denominado *“Nuevo modelo de descentralización en el Ecuador a partir de la Constitución del 2008”*, nos explican que la descentralización en el Ecuador ha tenido avances contundentes, en términos de su establecimiento e institucionalización; pero el mismo necesita del fortalecimiento de capacidades estatales tanto a nivel local como nacional, además de la creación de sistemas de información sectorial que permitan medir la repercusión de la transferencia de competencias.

Para el caso concreto de Loja, Montoya (2010), al evaluar algunos indicadores financieros (autosuficiencia y autonomía, ahorro corriente, eficiencia del gasto, efecto de remuneraciones, entre otros) del GAD Municipal de Loja, llego a la conclusión de que, la Municipalidad de Loja comparada con las demás, cuenta con muy bajas

posibilidades de lograr una descentralización total en donde logre asumir todas las competencias dadas en el COOTAD; esto, debido a que sigue dependiendo en gran parte de las transferencias del Gobierno Central, en pocas palabras, las principales fuentes de ingreso de los GAD's en la provincia es a través de los impuestos, transferencias gubernamentales y deuda pública.

Propuso, además, la elaboración de estrategias de desarrollo económico y productivo conforme a la situación actual del territorio, y el mejoramiento de la gestión municipal (servicios eficientes, innovación, reducción de costos, entre otros) para lograr un mejor trabajo por parte de la municipalidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudad.

1.5. Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados

Las competencias y funciones asignadas por la Carta Magna del 2008 se detallan más a fondo dentro del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)¹² y es aquí en donde se plantea la creación de un Sistema Nacional de Competencias, el cual tiene como objetivo principal el establecimiento de las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, las cuales serán transferidas con los correspondientes recursos.

Dentro del COOTAD (2010) podemos encontrar de forma detallada las funciones que debe cumplir cada uno de los GAD's, y entre las cuales debemos resaltar:

- Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
- Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno.

En el año 2011, como una forma rápida de organizar e implementar el proceso de la descentralización, toma forma el Consejo Nacional de Competencias (CNC); el cual durante el 2012 aprobó el "Plan Nacional de Descentralización 2012-2015", creado con

¹² Bedón y Guerra (2012, pág.6) explica el COOTAD como: *"es el que define el sistema nacional de competencias y sus componentes principales, fija sus principios y finalidades, y desarrolla la integración y facultades del Consejo Nacional de Competencias, ente encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización y que tiene como principales atribuciones, aparte de las constitucionales ya enunciadas anteriormente, la de aprobar un Plan Nacional de Descentralización, intervenir temporalmente en la gestión de una competencia de un nivel de gobierno, promover y vigilar se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana... entre sus principales"*

la finalidad de dar más sentido y orden al proceso (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013).

El Consejo Nacional de Competencias (2012) determina que el Plan Nacional de Descentralización cuenta con tres objetivos estratégicos:

- 1) Garantizar la equidad social, territorial y fiscal del país.
- 2) Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública.
- 3) Garantizar que el proceso sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

El COOTAD (2010) también nos muestra de manera general cada una de las competencias y funciones que debe tener cada uno de los GAD's; el cual, para un mejor entendimiento y manejo de estas, los ha dividido por: regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales (Galápagos es considerado como régimen especial conforme a la constitución); para un mejor entendimiento se procederá a nombrar algunas de las competencias¹³ más destacables de cada uno de estos niveles:

¹³ No se mencionará competencias similares entre GAD's (elaboración Plan de Ordenamiento Territorial, gestión de cooperación internacional, entre otras) para evitar entrar en discusiones tempranas sobre el tema; para saber más de las mismas se las ha colocado en forma de Anexos al final del trabajo.

Tabla 2. Competencias Exclusivas Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)

GAD Regional	GAD Provincial	GAD Municipal	GAD Parroquial
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento de cuencas hidrográficas. • Control de tránsito y transporte terrestre (si los municipios aun no asumen esta competencia). • Mantener el sistema vial regional. • Fomentar las actividades productivas. • Seguridad alimentaria regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener el sistema vial en el ámbito provincial (no incluir zonas urbanas). • Ejecutar obras en cuencas y microcuencas con apoyo con los demás GAD's. • Gestión ambiental provincial y planificar, edificar y cuidar los sistemas de riego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer el control sobre uso y ocupación del suelo en el cantón. • Mantener la vialidad urbana. • Elaborar o rescindir de tasas, tarifas o contribuciones de mejoras. • Gestionar los servicios de ayuda contra incendios y calamidades. • Planificar y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro del cantón, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar, construir y mantener estructura, espacio y equipamiento de la parroquia. • Planificar y mantener la vialidad parroquial junto con los gobiernos provinciales. • Gestionar los servicios públicos delegados por otros niveles de gobierno. • Promover la organización de los ciudadanos con el carácter de organizaciones territoriales de base.

Fuente: COOTAD, 2010

Elaboración: El Autor

1.6. Planificación Territorial

La Constitución de la República (2008), en su artículo 263 menciona las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales; entre las cuales está la de planificar el desarrollo provincial y formular los PD y OT, y que los mismos deben estar articulados con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.

El PD y OT de la provincia de Loja (2013), inicia con la creación de los Grupos de Trabajo Provincial (GTP) que tenían como objetivo *“la articulación entre los procesos de desarrollo humano local, los proyectos sectoriales específicos, las prioridades de la sociedad civil y los planes nacionales”* (Mesa Técnica de Articulación Territorial “META”, 2012).

La cual, luego de la entrada en vigor del COOTAD, experimentó un cambio hacia la denominada Mesa Técnica de Articulación Territorial (META); el propósito de META es la creación de un espacio en donde los GAD's, las instituciones del Gobierno central y el Gobierno Provincial puedan articularse en búsqueda del fortalecimiento de la planificación provincial; además, de buscar gestionar el desarrollo del territorio a través de un documento de prioridades.

Además de META, otras instituciones que han brindado su apoyo técnico para la elaboración del PD y OT (tanto a nivel provincial como de GAD's cantonales y parroquiales) han sido la SENPLADES, la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), la Asociación de Gobiernos Parroquiales Rurales de la Provincia de Loja (ASOGOPAL), entre otros.

El PD y OT de la provincia de Loja es una hoja de ruta que tiene como objetivo marcar las directrices y orientaciones para el desarrollo provincial; es decir, podemos tomar al PD y OT provincial como un enlace entre las competencias, programas y proyectos que pueden desarrollar de manera conjunta los distintos GAD's de diferentes niveles y las instituciones públicas; además, es el que articula las políticas de desarrollo y los reglamentos de ordenamiento del territorio.

“La articulación e interacción (mediante acuerdos, convenios, y otros procedimientos de gestión) y la relación entre las condiciones deseadas del territorio, objetivos y líneas de acción (programas y proyectos), fueron promovidas y llevadas a cabo en forma consensuada y participativa, con el fin de lograr la aplicación o ejecución de los PD y OT de los gobiernos locales.” (PD y OT de la Provincia de Loja, 2013)

1.6.1. Marco Jurídico del PD y OT

Para la elaboración de un PD y OT, que nos permita articular las carencias y necesidades en todos los niveles; es necesario tener claro las normas y leyes que permiten su elaboración, y de las cuales se debe partir. El PD y OT de la provincia de Loja (2013); nos indica que, su formulación e implementación, se fundamenta en las disposiciones de:

Tabla 3. Marco Legal PD Y OT en Jerarquía



Fuente: PD y OT de la Provincia de Loja, 2013.

Elaboración: El Autor

1.7. Evidencia Empírica

Desde el punto de vista del estudio de articulación multinivel y sus posibles beneficios y consecuencias, en el siguiente cuadro se podrá observar algunos de estos casos:

Tabla 4. Evidencia Empírica por Países

País/ Año	Autor	Título	Metodología	Resultados
España, 2010	Martos y Ferreiro	<i>Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos.</i>	Analiza las innovaciones tanto políticas como institucionales que tendría España tras la puesta en marcha del “III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012”; pero, a su vez, demuestran que aún existen algunos desafíos y retos que no han sido solucionados. Este plan toma los principios de coherencia de políticas, coordinación de actores, la complementariedad y la asociación sobre el terreno como elementos para la articulación de transformaciones desde el punto de vista de la articulación institucional y la gestión de una política de desarrollo.	Estas medidas no parecen haber cumplido con su objetivo y pueden causar más problemas de los que trata de evitar; esto debido a que la cooperación multinivel no se encuentra al alcance de todos los actores. Aunque existan mayor número de espacios de coordinación, estos no aclararon la función, objetivos o posición de estos dentro del sistema de cooperación; la diversificación de políticas de cooperación afecta a las comunidades autónomas debido a que genera una diversificación en la incorporación de estas a la agenda de coordinación establecida.
España, 2013	Pemán y Jiménez	<i>La Gobernanza Multinivel como alternativa a la Gestión del Desarrollo del medio rural.</i>	Análisis de la aplicación de la gobernanza multinivel y planes de ordenamiento en un ámbito local y regional	En este trabajo investigativo muestran la forma como en la comunidad de Aragón (España), más concretamente en la ciudad de Zaragoza, la aplicación de mejores marcos normativos, aplicación de leyes y proyectos pueden llevar a un crecimiento del sector. Pero, a su vez, nos muestra como una mala implementación de la Gobernanza multinivel en un medio rural (Caso comarca Moncayo-Tarazona) puede traer problemas al existir una falta de coherencia, coordinación y colaboración entre las administraciones públicas; esto debido principalmente a la gran variedad de políticas que se trataron de aplicar en el lugar, sin tomar en cuenta una adecuada estrategia y el hecho de que ambos municipios aplicaron un plan de acción idéntico que no trajo

				beneficios ni para ellos ni a la provincia de Zaragoza.
Finlandia, 2007	Sotarauta y Linnamaa	<i>Multinivel de las políticas de decisiones de Finlandia y la calidad de los procesos de políticas de desarrollo locales: Los casos de sub-regiones Oulu y Seinänaapurit</i>	Creación de criterios para el análisis de la calificación del proceso de la política; en segundo lugar, crean dimensiones analíticas importantes tales como el flujo de información entre los actores clave, la plusvalía traídos por cada actor; tocando puntos entre las estrategias, el aprendizaje, foros, entre otros. Para este análisis, utilizaron variables como: agricultura y silvicultura, industria, construcción, comercio, transporte, negocios y otros servicios.	Terminaron con la conclusión de que algunas de las deficiencias que enfrentan en el desarrollo de políticas de decisiones locales se deben a los procesos de políticas de mala calidad; y que, un proceso de política de buena calidad es una de las principales condiciones previas en los procesos de políticas de colaboración exitosos. Además, concluyen que la calidad del proceso de la política, un foco relevante no sólo desde el punto de vista científico, pero desde el punto de vista de los responsables políticos.
Chile, 1998	Bustos Arancibia, Nelson	<i>El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión</i>	Aborda los problemas de la organización política y administrativa en intervenciones territoriales colocando al proceso de descentralización como la respuesta a las mismas. También nos dice que, para lograr un territorio articulado, es necesario sentar a los actores involucrados tanto política como socialmente, en búsqueda de una política efectiva que logre esto.	Propone algunos puntos que permitan actuar para un desarrollo del territorio: <ul style="list-style-type: none"> •Admitir errores y empezar un proceso de aprendizaje respecto a la evolución del territorio. •Determinar las potencias territoriales y no gastar recursos en priorizados problemas. •Lograr el desarrollo de las potencialidades para progresivamente llegar al desarrollo.
Argentina, 2013	Duringo, M.	<i>La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local: el caso de las unidades de gestión local en el municipio de Florencio Varela, Argentina.</i>	En este estudio, se intenta analizar cómo se desarrolla la implementación de coordinaciones interorganizacionales y que condiciones inciden en la ejecución y sustentabilidad de estos procesos.	Durante el desarrollo de este, logro observar que existen elementos técnicos, políticos y socioculturales que podrían favorecer o dificultar la gestión de programas participativos; que no existe un modelo de coordinación ideal y que estos necesitan desarrollarse para lograr que exista un mejor aprovechamiento de los aportes que permitan el crecimiento de la sociedad.
Ecuador, 2014	Gaona Albito, Alexis	<i>Articulación Multinivel y Ordenamiento Territorial en el Ecuador. Período 2013-2014.</i>	Utiliza una matriz de institucionalidad múltiple para evaluar la superposición de competencias, así como las que	Los resultados sugieren que en el Ecuador el diseño competencial actual está correctamente articulado, sin superposición

			requieran mayor articulación entre GAD's.	de competencias o funciones entre los distintos GAD's.
Ecuador, 2016	Estrella Espinosa, María Verónica.	<i>Los nuevos procesos públicos de planificación y ordenamiento territorial como dispositivos de articulación del gobierno multinivel en el Carchi.</i>	Estudio de caso sobre la gobernanza multinivel en el Carchi y de cómo cada uno de los niveles de poder pueden llevar una relación pacífica y de desarrollo de actividades conjuntas con el objetivo de llegar a alianzas y acuerdos de beneficio para todos los niveles.	Tanto a nivel político como social, el Carchi se encuentra focalizado principalmente en el crecimiento conjunto y la formación de alianzas entre entidades territoriales en búsqueda de una mejor planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial del lugar. Pero la misma investigación también nos muestra los problemas que se han observado, los cuales pueden ser factores determinantes para la existencia de problemas en la articulación del gobierno multinivel de Carchi, tales como: <ul style="list-style-type: none"> •La débil institucionalidad de los gobiernos parroquiales. •Los problemas existentes en las normas y leyes, las cuales no garantiza la articulación entre niveles pues no se considera la presencia de niveles provinciales y cantonales contiguos al momento de la elaboración de los planes de desarrollo. •Si bien los PD y OT toman en cuenta la opinión y ayuda de los ministerios y secretarías en su elaboración, estos no ayudan a la articulación de acciones conjuntas; esto debido principalmente a que las mismas se rigen a lo dicho por el nivel central y no toman en cuenta las decisiones que traten de tomar las entidades desconcentradas
Ecuador, 2010	ART/PNUD	<i>Programa Marco ART/PNUD Ecuador</i>	Aplica la metodología ART/PNUD, tomando como una de sus sedes a la provincia de Carchi. En esta, empezaron con la conformación de mesas de trabajo provinciales, en donde sus miembros deberían ser representantes de cada uno de los GAD's que conforman la misma, además de actores políticos y figuras reconocidas.	Si existe una articulación multinivel bien estructurada; en donde cada uno de los GAD's cuenta con su representación propia y trabajan en conjunto para la elaboración de proyectos que tengan "efectos y beneficios intercantonales, intersectoriales, interparroquiales y con una visión integral" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador, 2010, pág. 48)

Fuente: El Autor

Elaboración: El Autor

CAPITULO II
DESCRIPCION DEL CASO DE ESTUDIO: PROVINCIA DE LOJA

2.1. Introducción

Hablar de la provincia de Loja, es recordar su gran diversidad cultural e histórica; una provincia singular, con impresionantes paisajes naturales que forman parte de su gran atractivo turístico. Reconocida por ser el lugar de nacimiento de grandes personalidades que han influido en la historia artística y política del país, cuenta con una variedad de climas y una gran diversidad de producción agrícola y ganadera.

“Loja es considerada como un asiento de la cultura ecuatoriana. Un dicho local es: “El que no toca la guitarra puede cantar una canción, el que no canta una canción puede escribir un verso, el que no escribe un verso, lee un libro”. Es llamada “Ciudad Castellana”, “Capital Musical del Ecuador”, “Centinela del Sur”, “Ciudad Ecológica”, “Dos veces Universitaria”, “Loja, distinta a cada paso”, Loja, “la tierra más linda de la Tierra” ...entre otros que describen en frases la importancia que tiene la provincia de Loja en la Región Sur del Ecuador.” (PD y OT de la Provincia de Loja, 2013)

Durante los últimos años, Loja ha sido objeto de grandes cambios en su estructura político- administrativa; esto, a causa de lo propuesto dentro de la Carta Magna de 2008 sobre la descentralización y la búsqueda de una mayor equidad en la distribución de los recursos. Por esta razón, se han visto cambios significativos en la forma de gobernar tanto a nivel provincial, como cantonal y parroquial; como son la formación de los distintos GAD's y sus respectivos PD Y OT.

2.2. Antecedentes Históricos

Algunos historiadores reconocen a los Paltas¹⁴ y Malacatos como los primeros pobladores de la provincia de Loja. Delgado (1983); en su libro *“Acápites de la Tierra Lojana”* nos cuenta que los Paltas eran grandes guerreros que lograron resistir duramente las arremetidas constantes de los Incas peruanos, comandados por Huayna-Cápac y Túpac-Yupanqui.

Los Paltas fueron derrotados por estos; pero su valor y el miedo de los Incas ante una posible rebelión, llevo a Túpac-Yupanqui a desterrar a los Paltas hacia Bolivia, y trajo a los Mitimaes (del Cuzco) para que poblaran esta zona; los cuales, ocuparon el territorio que se conoce actualmente como Saraguro.

Tras la derrota de los Incas a manos de los conquistadores españoles, estos decidieron colocar una ciudad en este sector, esto con el objetivo de intentar parar los constantes acechos de los Paltas; y que, de alguna manera, al colocar un ejército en el sector,

¹⁴ El nombre “Paltas” viene del aguacate; que, en esos tiempos, también era llamada como “PALTA”.

proteger una ruta estratégica que conectaba al Cuzco con Quito, para asegurar que no habría problemas en las futuras expediciones de conquista¹⁵.

Durante la época colonial, Loja fue un corredor muy importante entre Nueva Granada y el Virreinato de Perú y un valioso nexo comercial en el auge minero; además, tuvo grandes ingresos económicos gracias a la explotación y exportación de la cascarilla o quina, aunque por periodo de tiempo menor de lo esperado.

Ecuador, luego de las guerras independentistas, en el año 1822 paso a ser parte de la Gran Colombia; y es aquí en donde, en julio de 1824, se crea la provincia de Loja que pasaba a estar adscrita al departamento del Azuay, acción que no fue recibida de buena manera por los lojanos, debido a que estos querían administrar la provincia. Esto, sumado a la desatención económica y política de las autoridades, llevo a la conformación del Distrito Federal de Loja (1859) dirigido por Manuel Carrión Pinzano. (PD y OT de la Provincia de Loja, 2013)

Lo que se buscaba en Loja, además de lo mencionado anteriormente, era mantener una cierta estabilidad política; la salida del General Robles (presidente de la República durante ese periodo), trajo consigo varios problemas al Ecuador. El presidente había cedido parte de territorio nacional para el pago de la deuda por las guerras emancipadoras; lo cual trajo consigo problemas con Perú, debido a que ellos afirmaban que el territorio cedido les pertenecía y empezaron la invasión hacia nuestro país.

Para evitar la invasión, el presidente Robles abandona Quito y mueve su gobierno hacia Guayaquil, y es aquí en donde aprovechan la disociación existente en la República, y se formaron diferentes formas de Gobierno en el país: el triunvirato en Quito, precedido por Gabriel García Moreno; la alianza de Cuenca con Guayaquil, con el General Guillermo Franco como Jefe Supremo; y el Jefe Civil y Militar del Gobierno Federal de la provincia de Loja (Jaramillo, 1955).

Jaramillo (1955) en su libro *"Historia de Loja y su Provincia"* nos relata que, en Loja, el 18 de Noviembre de 1859, y tras una Asamblea ciudadana convocada en la Sala del Consejo Municipal, se le confirió al Sr. Manuel Carrión Pinzano la potestad de regir los destinos de la provincia, administrar los negocios públicos y velar por la seguridad en la provincia. El cual, al día siguiente, convocó a un nuevo plebiscito, en donde se firmó

¹⁵ Delgado (1983), nos dice que, tras la conquista de los españoles al imperio Inca, existieron guerras por los territorios conquistados entre Blasco Núñez de Vela y Gonzalo Pizarro; este último, como ganador de la última batalla en Iñaquito, envió a Alonso de Mercadillo, en el año de 1546, a fundar en el valle de Garrochamba una ciudad con el nombre de La Zarza. Esta ciudad duro solamente 2 años, hasta que Pedro de la Gasca, llamo a Mercadillo para que enfrentara a Pizarro. Al finalizar esta acción de armas, de la Gasca envió de nuevo a Mercadillo a territorio de los Paltas, con las instrucciones de mover la ciudad desde Garrochamba al valle de Cuxibamba; esto debido a la situación insalubre que vivían las personas en ese lugar.

un acta en donde resalta: la provincia, tras la desaparición del Gobierno Constitucional de la República, tiene el deber de gobernarse y regirse por sí misma; además, que su puesto como Jefe Civil y Militar se encontraba a disposición en cuanto se organice un nuevo Gobierno Constitucional.

Durante la presencia del Gobierno Federal Provincial de Loja, hubo muchas acusaciones de traiciones y deslealtades entre las 3 formas de Gobierno en el Ecuador; y no fue hasta la llegada en acuerdo entre Quito y Azuay, que se lograron conversaciones más profundas en los de la restructuración del país. Algunos historiadores afirman que fue gracias a Gabriel García Moreno que se logró llegar a un acuerdo entre todas las partes.

En 1861, el gobierno ecuatoriano decreta que la provincia de Loja está conformada por los cantones Loja, Zaruma, Cariamanga y Catacocha, además de Santa Rosa y Jambelí; pero estas últimas fueron separadas (junto con el cantón Zaruma) para integrarlos a la nueva provincia naciente de El Oro (1884). Quedando la provincia conformada por Loja, Calvas (antigua Cariamanga) y Paltas (antigua Catacocha).

La provincia de Loja es una de las primeras 7 provincias que conformaron el Ecuador; actualmente, aunque la provincia de Loja ha visto reducido su territorio (creación de nuevas provincias como El Oro y Zamora o perdido contra el Perú), se encuentra conformada por 16 cantones, cada uno con sus respectivos GAD's cantonales y parroquiales.

“En conclusión, nuestros antecedentes históricos regionales son muy antiguos, de milenios ya. Su origen se difumina en la noche de los tiempos: son los antecedentes de la aguerrida y organizada nación palta, con idioma, mitos religiosos y cultura propios. Nación vigorosamente unida, que resiste con valor y no se somete jamás a la arremetida inca. Estos ancestros de milenios nos dan cohesión, nos dan piso histórico, fuerza, identidad.” (PD y OT de la Provincia de Loja, 2013)

2.3. Generalidades

2.3.1. Ubicación y Límites

En la parte Sur del Ecuador, con una altitud de 2.100 metros sobre el nivel del mar y una extensión de 11.300 km², se encuentra la provincia de Loja; la cual, cuenta con una gran variedad de flora y fauna silvestre. Limita al norte con Azuay y El Oro, al sur y oeste con Perú y al este con la provincia de Zamora Chinchipe; y es atravesado de norte a sur por la Cordillera de los Andes.

La provincia de Loja cuenta con una gran variedad de climas (PD y OT de la Provincia de Loja, 2013): Clima tropical seco, Clima ecuatorial semihúmedo, Clima ecuatorial seco y Clima ecuatorial frío de alta montaña; se caracteriza principalmente por una abundante presencia de lluvias durante todo el año.



Figura 1: Provincia de Loja

Fuente: Mapas Owje

Elaborado por: Solis, C., 2020

2.3.2. División Político-Administrativa

La provincia de Loja está conformada por 16 cantones, 104 parroquias entre urbanas (26) y rurales (78).

Tabla 5. Cantones y Parroquias de la Provincia de Loja

CANTÓN	PARROQUIAS	
	Urbana	Rural
CALVAS	Cariamanga Chile San Vicente	Colaisaca El Lucero Sanguillín Utuna
CATAMAYO	Catamayo San José	El Tambo Guayquichuma San Pedro de la Bendita Zambi
CELICA	Celica	Pózul Algarrobillo Cruzpamba Sabanilla
CHAGUARPAMBA	Chaguarpamba	Amarillos Buenavista El Rosario Santa Rufina
ESPINDOLA	Amaluza	27 de abril Bellavista El Airo El Ingenio

ESPINDOLA		Jimbura Santa Teresita
GONZANAMÁ	Gonzanamá	Changaimina Nambacola Purunuma Sacapalca
LOJA	El Sagrario Sucre El Valle San Sebastián Punzara Carigán	Chantaco Chuquiribamba El Cisne Gualel Jimbillá Malacatos Quinara San Lucas San Pedro de Vilcabamba Santiago Taquil Vilcabamba Yangana
MACARÁ	Eloy Alfaro Macará	Larama La Victoria Sabiango
OLMEDO	Olmedo	La Tingue
PALTAS	Catacocha Lourdes	Cangonamá Casanga Guachanamá

PALTAS		Lauro Guerrero Orianga San Antonio Yamana
PINDAL	Pindal	12 de diciembre Chaquinal Milagros
PUYANGO	Alamor	Ciano El Arenal El Limo Mercadillo Vicentino
QUILANGA	Quilanga	Fundochamba San Antonio de las Aradas
SARAGURO	Saraguro	El Paraíso de Celén El Tablón Manú Lluzhapa San Antonio de Cumbe San Pablo de Tenta San Sebastián de Yúluc Selva Alegre Urdaneta Sumaipamba
SOZORANGA	Sozoranga	Nueva Fátima Tacamoros
ZAPOTILLO	Zapotillo	Cazaderos

ZAPOTILLO		Garzareal Limones Paletillas Bolaspamba Mangahurco
-----------	--	--

Fuente: GoRaymi,2017

Elaboración: El Autor

2.4. Economía y Productividad de la Provincia de Loja

La obra de Félix Paladines (op. cit. Maldonado, Vivar y Vélez; 2005) nos indica que en Loja han existido cuatro ciclos de desarrollo regional:

- I. Ciclo de Explotación Aurífera (Siglo XVI), hasta 1599.
- II. Ciclo de Explotación y comercialización de la Cascarilla (XVII-XVIII), en donde Loja fue el primer polo de desarrollo económico del país.
- III. Ciclo de inserción dinámica en la macrorregión Norperuana-Surecuatoriana (XIX-XX), en donde Loja fue la primera en contar con luz eléctrica y establecimientos comerciales de primer orden; además del crecimiento de la industria en la elaboración de azúcar, harina, cigarrillos, cemento y mosaico.
- IV. Ciclo de Integración provincial nacional (1970- actualidad); en donde, además de la dependencia de los ingresos estatales, aun se desarrollan actividades como la agricultura y ganadería.

Según el INEC (op. cit. PD y OT,2013), en la provincia de Loja ha existido un cambio en la actividad económica notorio desde el sector primario al terciario; en el censo de 1990, el sector primario¹⁶ era la actividad económica dominante en la provincia, llegando a ocupar el 52% de la PEA¹⁷ sobre un 5% del sector secundario y un 38% del terciario.

Para el censo del año 2001, se pudo notar que la actividad primaria y terciaria ocupaban gran parte de la PEA provincial, llegando a tener un 44% de la misma respectivamente; mientras que para el año 2010 observamos que la actividad terciaria ocupa un 54% de

¹⁶ Debemos recordar que: cuando hablamos de sector primario, estamos pensando en aquella producción que obtiene sus productos de los recursos naturales; el sector secundario habla acerca de la industria, el cual transforma la materia prima en bienes y el sector terciario o de servicios, el cual no produce bienes, pero es muy importante para la economía y el comercio.

¹⁷ Población Económicamente Activa

la PEA sobre un 31% ocupado por el sector primario; debeos observar que el sector secundario no sufrió mayores cambios en estos tiempos manteniéndose en un 5% a 6% aproximadamente sin ningún cambio significativo.

La provincia de Loja, durante los últimos años, ha ido teniendo un cambio constante en el sector productivo: el sector industrial de la provincia es muy débil, y se centra en la producción de alimentos, artesanías, embutidos, azúcar, entre otros; mientras que, en los últimos tiempos, el sector turístico ha ido ganando fuerza, en especial para la parroquia de Vilcabamba. El sector agropecuario es el de mayor crecimiento en el desarrollo económico provincial, y tiene como sus principales representantes a la producción de café, maíz; caña de azúcar y a la crianza y faenamiento de ganado vacuno y porcino.

La información que se presenta en las próximas páginas intentara expresar la situación actual del territorio, mostrándonos algunos datos socioeconómicos; además de información relevante del sector agropecuario, el cual ha tenido gran influencia en el desarrollo económico actual de la provincia.

2.4.1. Indicadores Socioeconómicos

Entendemos como indicadores socioeconómicos como a aquella información o datos que nos presentan la realidad económica de un país y su crecimiento.

Para esto, se han tomado algunos de los datos más relevantes del último Censo de Población y Vivienda realizado en la provincia de Loja (INEC, 2010):

- Del total de la población, 220.794 son hombres y 228.172 son mujeres.
- De estos, tan solo 115.146 hombres y 61.277 mujeres forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA).
- Las principales fuentes de empleo a nivel provincial son:

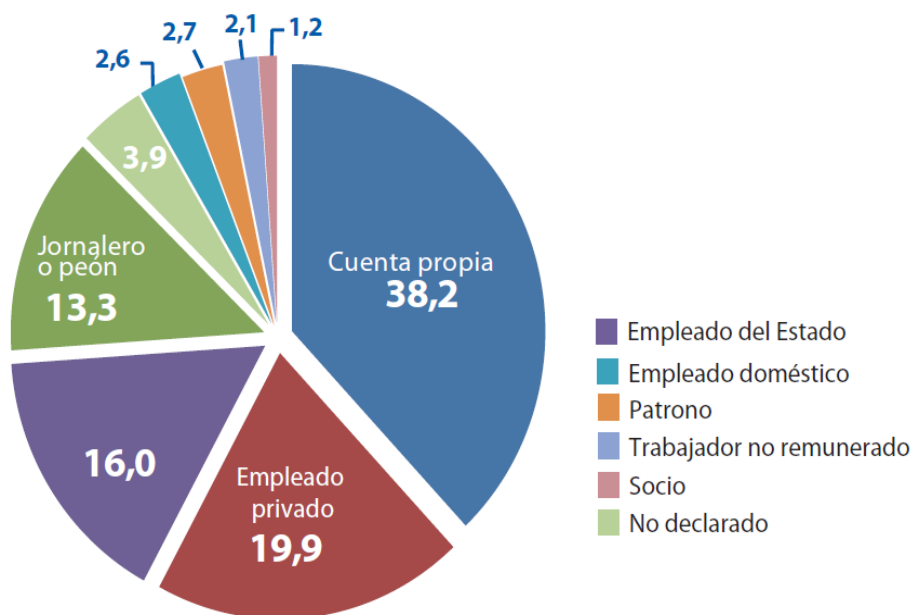


Figura 2: Tipos de empleo en la provincia de Loja

Fuente: Fascículo Provincial Loja

Elaborado por: INEC, 2010

- Entre los datos más relevantes obtenidos por el último censo a nivel social y económico tenemos:

Tabla 6. Empleo, Educación, Salud, Pobreza y Vivienda

Educación	Tasa de analfabetismo en personas mayores de 5 años: 7,41%
	Tasa de analfabetismo en personas mayores de 15 años: 5,8%
	Educación básica completa: 39,7%
	Promedio de años de escolaridad personas mayores 24 años: Hombres: 9,4% Mujeres: 9,5%
	Analfabetismo Digital: 29,2%
	Tasa de Asistencia Neta
	15-17 Años: 77,9% 5-14 Años: 94%

Salud	Mortalidad neonatal (por cada 1.000 nacidos vivos): 6,0
	Muertes por enfermedades transmisibles, reproductivas y de nutrición: 15,9%
	Edad Promedio: 30 años
	Aportación al IESS personas ocupadas de 18 años en adelante: Aportan: 58390 No Aportan: 97525
Pobreza	Incidencia de la pobreza de consumo: 48,6%
	Incidencia de la extrema pobreza de consumo: 25,8%
	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI): 68,2%
	Extrema pobreza por NBI: 42,2%
Vivienda	Viviendas con déficit de servicios básicos: 64,4%
	Total, Viviendas: 155.308
	Tipo de infraestructura de vivienda más utilizada: Casa/Villa: 78,6% Departamento: 8,1%
	Hogares con hacinamiento: 17,98 %

Fuente: Prioridades para el Desarrollo Integral (META,2012) y Fascículo Provincial Loja (INEC, 2010)

Elaboración: El Autor

2.4.1.1. Población Total y Tasa de Crecimiento

Según el último Censo de Población y Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2010) publicados a través de un fascículo provincial; se ha obtenido información acerca de la población total de la provincia, de manera más detallada nos muestra datos del primer al último censo realizado en el país, además de mostrar cómo ha ido variando el crecimiento poblacional a través de los años.

Tabla 7. Número de personas y tasa de crecimiento poblacional de la provincia de Loja

PROVINCIA DE LOJA		
Año	Número de Personas	Tasa de Crecimiento
1950	216.802	
1962	285.448	2,3
1974	342.339	1,6
1982	360.767	0,6
1990	384.698	0,8
2001	404.835	0,5
2010	448.966	1,1

Fuente: INEC, 2010

Elaboración: El Autor

2.4.2. Desarrollo Productivo

La provincia de Loja ha tenido un importante desarrollo en las actividades productivas que se realizan dentro de su demografía; ya que, se ha pasado del sector agrícola y pecuario, a el nacimiento de nuevos sectores como el turístico o el industrial. Con lo cual, en este apartado veremos una visión general de estos con algunos datos relevantes que nos ayudaran a entender de mejor manera la situación actual de la misma.

2.4.2.1. Desarrollo Agrícola

El desarrollo Agropecuario tiene una gran relevancia a nivel provincial, debido a que es el que ha tenido mayor crecimiento e importancia en el desarrollo económico de la provincia; este, se divide en sector agrícola y ganadero (pecuario), pero la mayor superficie agropecuaria es usada para la ganadería, con un 47% dedicada a pastizales (70% pasto natural, 30% pastos cultivados).

Según META (2012), la provincia cuenta con 279.696 hectáreas cultivadas; de los cuales: el 19% pertenece a la siembra de maíz suave, el 17% es de café, un 15% de maíz duro y banano, frejol 11%, un 7% a caña de azúcar, 4% maní, cultivos varios 5%

y cítricos, arroz, yuca, haba, plátano y cebolla colorada, cada uno con el 1% aproximadamente.

La mayoría de los productos agrícolas tienen el defecto de depender demasiado de la presencia o no de lluvias; por lo cual, los productores se ven obligados a la venta de estos luego de la cosecha, lo que origina la sobreoferta y por consiguiente una reducción de los precios de los productos.

En la provincia de Loja, existen dos tipos de cultivos (PD y OT de la Provincia de Loja, 2013):

- Cultivos permanentes: se refiere a los productos agrícolas que requieren que la planta llegue a edad adulta para obtener su fruto; tiene como representantes a la caña de azúcar (presente en todos los cantones, excepto Zapotillo), la cual representa un 23% de la producción nacional y el café con un 13,8%.
- Cultivos Transitorios: cuando la producción se realiza dentro de un ejercicio económico; en la provincia de Loja podemos encontrar el arroz, la arveja seca, cebolla colorada, maíz duro y suave, maní, trigo, yuca, entre otros.

Tabla 8. Principales Cultivos por Cantón

CANTÓN	PRINCIPAL CULTIVO	HECTÁREAS SEMBRADAS
Calvas	Café	23464
Catamayo	Maíz Suave	690
Celica	Café	1597
Chaguarpamba	Café	3163
Espíndola	Café	1041
Gonzanamá	Maíz Suave	2715
Loja	Maíz Suave	3146
Macará	Café	922
Olmedo	Café	2013
Paltas	Café	3956
Pindal	Café	616

Puyango	Café	4404
Quilanga	Café	824
Saraguro	Maíz Suave	3438
Sozoranga	Café	1396
Zapotillo	Plátano	78

Fuente: Diagnóstico del Sistema Económico Productivo (2011)

Elaboración: El Autor

2.4.2.2. *Desarrollo Pecuario*

Loja cuenta con una gran variedad de ganado tanto vacuno, porcino ovino, caprino, entre muchos más; la distribución de la población pecuaria en los cantones de la provincia es: Loja con 44%, Paltas 15% y Gonzanamá 12%; Catamayo, Calvas, Celica, Macará y Sozoranga con un promedio entre 9% y 3 %; y con menos de un 1% tenemos a Quilanga, Olmedo y Zapotillo.

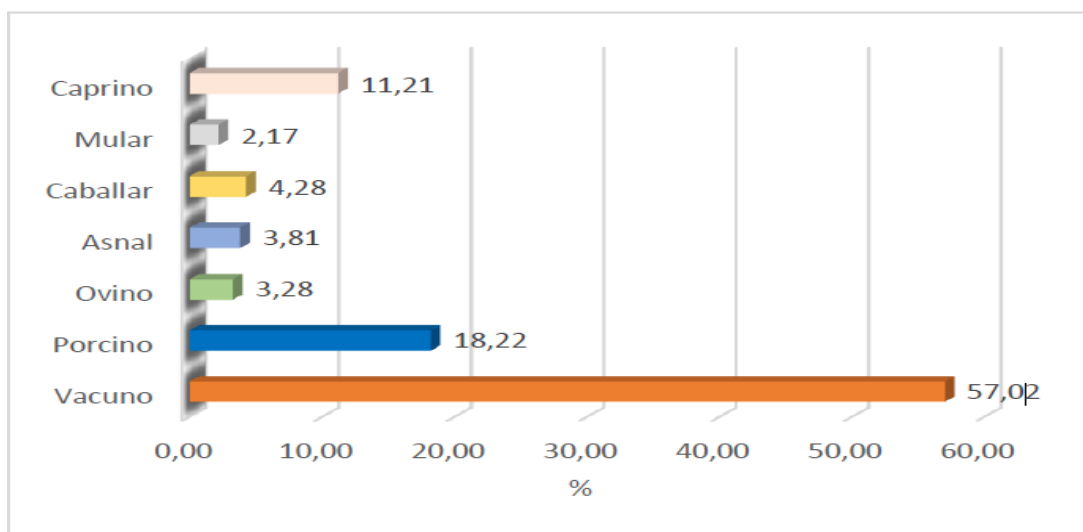


Figura 3: Porcentaje de individuos de sector pecuario, a nivel provincial

Fuente: PD y OT de la Provincia de Loja

Elaborado por: PD y OT de la Provincia de Loja, 2013

Como podemos observar, la mayor población de ganado es el bovino con un 57,02% (382.056); le sigue el ganado porcino con 18,22% (122.087); el ganado ovino con 3,28% (21.968); ganado caprino representa 11,21% (75.107); y el ganado equino, con un total de 68.765 individuos, dividido en asnal, caballar y mular (PD y OT de la Provincia de Loja, 2013).

2.4.2.3. **Desarrollo Minero en la Provincia**

La actividad minera en la provincia ha sido un espacio que se ha ido desarrollando muy lentamente, pero ha tenido su espacio dentro de las actividades productivas existentes en Loja; las concesiones mineras a nivel provincial se dedican principalmente a la extracción de materiales de construcción, pero también existen concesiones de minería metálica, pero con menor presencia.

No existen datos tal cual de los movimientos que realiza esta actividad en la provincia, pero gracias a la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) se ha podido obtener la siguiente tabla de concesiones mineras a nivel provincial:

Tabla 9. Concesiones Mineras en la Provincia

CANTÓN	Principales Concesiones Mineras
Calvas	Metálicos y Exploración
Catamayo	Material de Construcción, no metálicos, explotación y exploración
Celica	Material de Construcción, no metálicos y explotación.
Chaguarpamba	Material de construcción y explotación
Espíndola	Material de construcción, metálicos, no metálicos y de explotación
Gonzanamá	Materiales de construcción y explotación
Loja	Metálicos, no metálicos explotación y exploración
Macará	Materiales de construcción, metálicos, no metálicos, explotación y exploración
Olmedo	Materiales de construcción y explotación
Paltas	Materiales de construcción, metálicos y de explotación
Pindal	Materiales de construcción
Puyango	Materiales de construcción, no metálicos y de explotación

Quilanga	Materiales de construcción, no metálicos y de exploración
Saraguro	Materiales de construcción, metálicos explotación y exploración
Sozoranga	
Zapotillo	Materiales de construcción, no metálicos y explotación

Fuente: Diagnóstico del Sistema Económico Productivo (2011)

Elaboración: El Autor

2.4.2.4. Desarrollo Industrial, Manufacturero y Comercio

En la provincia de Loja existe un gran número de industrias y establecimientos económicos; en total, existen cerca de 19.885 locales comerciales a nivel provincial (INEC, 2010) de los cuales el 61% de estos se encuentran en el cantón Loja; estos, en su mayoría, pertenecen al sector comercio.

Para una mejor comprensión de las principales actividades económicas por sector en cada uno de los cantones de la provincia de Loja, se ha elaborado la siguiente tabla:

Tabla 10. Establecimientos Económicos por Sector en Loja

CANTÓN	PRINCIPALES SECTORES PRODUCTIVOS (Número de Establecimientos)
Calvas	Comercio (792), Servicios (364) y Manufactura (82)
Catamayo	Comercio (991), Servicios (496) y Manufactura (195)
Celica	Comercio (223), Servicios (117) y Manufactura (41)
Chaguarpamba	Comercio (108), Servicios (84) y Manufactura (9)
Espíndola	Comercio (98), Servicios (81) y Manufactura (18)
Gonzanamá	Comercio (124), Servicios (102) y Manufactura (21)
Loja	Comercio (6242), Servicios (4299) y Manufactura (1087)

Macará	Comercio (604), Servicios (329) y Manufactura (101)
Olmedo	Comercio (33), Servicios (26) y Manufactura (3)
Paltas	Comercio (393), Servicios (230) y Manufactura (50)
Pindal	Comercio (133), Servicios (110) y Manufactura (15)
Puyango	Comercio (302), Servicios (185) y Manufactura (41)
Quilanga	Comercio (39), Servicios (40) y Manufactura (4)
Saraguro	Comercio (333), Servicios (190) y Manufactura (45)
Sozoranga	Comercio (37), Servicios (36) y Manufactura (5)
Zapotillo	Comercio (130), Servicios (108) y Manufactura (14)

Fuente: Diagnóstico del Sistema Económico Productivo (2011)

Elaboración: El Autor

CAPITULO III
METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

3.1. Introducción

La presente investigación tomará como bases indicadores utilizados dentro de la metodología ART/PNUD y SENPLADES; los cuales, servirán para realizar una evaluación de la coherencia y articulación existente entre los PD y OT a nivel provincial y cantonal de la Provincia de Loja. Con este fin, utilizaremos una escala de Likert con diferentes grados de articulación; la cual, nos permitirá conocer existente entre las diferentes metodologías y las propuestas planteadas dentro de cada PD y OT para finalmente, establecer las conclusiones y recomendaciones que se desprendan del estudio.

3.2. Descripción Metodológica

Primeramente, se realizará una breve explicación de las metodologías que fueron utilizados en la elaboración de los PD y OT tanto a nivel cantonal (Senplades) como provincial (ART/PNUD); en donde, se explicará su estructura y base teórica, además de la necesidad de creación de diversas mesas de apoyo que permitan la integración de diferentes actores y la articulación con los diferentes instrumentos.

3.2.1. Metodología ART/PNUD

El Programa Marco “Articulación de Redes Territoriales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ART/PNUD)” nace en el año 2004 como una iniciativa de cooperación entre varias entidades internacionales, cuyo objetivo es apoyar a los gobiernos en todo nivel en la ejecución de políticas de descentralización y desarrollo territorial (El Programa Marco ART/PNUD Ecuador, 2010). En Ecuador, este programa inicia en el año 2008, meses antes de la publicación del nuevo marco legal que regiría al país.

Se podría explicar a la metodología ART como la recopilación de un conjunto de experiencias que permiten el crecimiento de esta, y no como algo nacido en la base teórica; por lo cual, esta metodología es flexible y adaptable con la realidad y necesidades del lugar donde se desea implementar. Pero, aunque no podemos hablar de una metodología estándar, existen principios que permiten una mejor comprensión de esta para la elaboración del presente trabajo investigativo (PNUD Ecuador, 2012):

- Compromiso Internacional compartido de los ODM.
- Necesidad del esfuerzo conjunto de todos los actores para la superación de obstáculos estructurales del desarrollo.
- Aplicación en el terreno de los principios de la Declaración de París.
- El Paradigma de desarrollo humano: personas eje central del proceso de desarrollo.

El Programa ART/PNUD en Ecuador inició bajo el pedido del Gobierno Nacional en el año 2007, con el objetivo de entregar un marco programático y de gestión idóneo que permita conseguir la articulación y coordinación entre los diferentes niveles de desarrollo. En un principio, el programa intentó insertarse en las dinámicas locales y apoyar los procesos similares que se encontraban en marcha; además, la conformación de los grupos de trabajo provinciales; los cuales, están encargados de la implementación del ciclo de programación local (CPL), la participación de los actores locales y la elaboración del documento de prioridades (Articulación de Redes Territoriales, 2013).

Para esto, en la provincia de Loja, se conforma la Mesa Técnica de Articulación y Gestión Territorial (META), cuyo objetivo es la creación de un sitio que permita coordinar y dar asistencia técnica y metodológica en la planificación territorial y que a su vez permita el seguimiento y valoración de este proceso. (META,2012)

El Programa ART/PNUD en la provincia de Loja *“prioriza la planificación estratégica territorial y el fortalecimiento de capacidades como puntos clave para la gestión del desarrollo humano sustentable, de la gobernabilidad y para la alineación de la cooperación internacional descentralizada.”* (META,2012)

La presente investigación se centrará en el documento de prioridades realizado por META en la provincia, de donde se obtendrá los indicadores (Tabla 11) que nos permitan entender de mejor manera la relación existente entre las políticas y normas aplicadas dentro de los PD y OT y la existencia o no de articulación entre las mismas entre los diferentes niveles de GAD´s.

Tabla 11. Prioridades Territoriales

PRIORIDADES TERRITORIALES				
Económicos	Asentamientos Humanos	Ambiental	Movilidad, Energía y Conectividad	Político-Institucional

Fuente: Mesa Técnica de Articulación Territorial (2012)

Elaboración: El Autor

3.2.2. Metodología SENPLADES

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), empezó la elaboración de esta guía al final del 2009 e inicios de 2010, creando un grupo de trabajo especializado dentro del mismo; el cual, elaboró muchas mesas de diálogo y análisis que incluyeron a representantes de los GAD's y varios expertos en el tema de planificación y desarrollo.

En el año 2011, se pudo mejorar la guía de contenidos y procesos hasta terminar en la que tomamos como referencia actualmente; la cual, puede ser tomada por los GAD's como referencia para la elaboración de sus respectivos PD y OT; su contenido toma las leyes y reglamentos dictados en la Constitución y los códigos derivados de la misma (COOTAD Y COPFP).

La guía contiene, entre otras cosas, los lineamientos para la planificación; los cuales, tienen la función de articular los instrumentos y propósitos de planificación con las grandes políticas nacionales. Entre sus principales características podemos encontrar (Senplades,2011, pág. 12-13):

- *Lineamiento 1: Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.*
- *Lineamiento 2: Coordinación y gestión transectorial.*
- *Lineamiento 3: Articulación intergubernamental.*
- *Lineamiento 4: Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.*
- *Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.*

Dentro de esta guía también encontramos los contenidos esenciales que deben contener los PD y OT; para esto, y una mejor comprensión de estos, se han resumido entre lo que abarcan los Planes de Desarrollo (Tabla 12) y los Planes de Ordenamiento Territorial (Tabla 13), lo cual se expondrá a continuación (Senplades,2011):

Tabla 12. Contenido Planes de Desarrollo

PLANES DE DESARROLLO	
Diagnóstico	Es la base para la formulación de las propuestas de los PD y OT, aquí se muestra la situación actual de los territorios; para un mejor entendimiento el diagnóstico se deriva del análisis de los sistemas (ambiental, económico, entre otros), los cuales se agrupan según su relación con el desarrollo o el ordenamiento territorial.
Propuesta	Son las decisiones estratégicas que deberá tomar la provincia para llegar a una meta concreta; se debe pensar en las decisiones de desarrollo y territoriales a tomar para su cumplimiento
Modelo de Gestión	Es el encargado de posibilitar la ejecución de los objetivos y metas para el desarrollo; los componentes de este modelo son: instancias responsables de la formulación del plan, identificar los programas y proyectos para el desarrollo, monitoreo, evaluación y control de la ejecución, estrategia de promoción del plan a la ciudadanía.

Fuente: Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias (2011)

Elaboración: El Autor

Tabla 13. Contenido Planes de Ordenamiento Territorial

PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
Estrategias Territoriales	Son las políticas públicas que debe tomar un GAD con el objetivo de articular las directrices y orientaciones dadas para el desarrollo de un territorio, dado las características (necesidades y virtudes) con las que cuenta el mismo. Estas estrategias se deben centrar en tres campos: el poblamiento, el uso del territorio y la consolidación de un territorio sostenible y seguro.
Mecanismos de Gestión	Se deben tomar en cuenta: la instancia que aplica este plan; normativa para la aplicación de sus disposiciones; acuerdos o convenios que influyan en su aplicación, así como los de asistencia técnica y cooperación.

Programas y Proyectos	Se definen de acuerdo con las metas, objetivos y prioridades tanto de los planes de desarrollo como de los de ordenamiento territorial.
-----------------------	---

Fuente: Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias (2011)

Elaboración: El Autor

3.3. Matrices Metodológicas

Para el desarrollo de la presente investigación, se tomará como referencia el estudio *“Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD y SENPLADES”* (De La Torre, 2014); en donde, de los 8 mecanismos de articulación utilizados para realizar el análisis comparativo de las metodologías, tomaremos en consideración 5 de ellos.

El proceso metodológico será realizado a través de una escala que permita valorar cuantitativamente las variables; por lo cual, utilizaremos la escala de Likert¹⁸ junto con la utilización de un semáforo, que se presentará a continuación:

PONDERACIÓN	CONSIDERACIÓN
0	Inexistente
1	Parcialmente Baja
2	Alta
3	Existente

La ponderación 0 (Inexistente/color verde) nos dice que no existe articulación o que sus competencias no se encuentran enlazadas; la ponderación 1 (parcialmente baja/color amarillo) nos indica que tiene una articulación cercana, pero que no se sobrepone a ninguna competencia; mientras que el 2 y 3 (Alta/azul-Existente/color rojo) nos indica que tienen una alta articulación o que sus competencias se encuentran enlazadas.

Para una mejor comprensión de las matrices utilizadas, realizaremos un análisis de cada una de ellas:

3.3.1. Aporte a los Procesos

Entendemos los procesos como un grupo de actividades o decisiones encadenadas ordenadamente, que se transforman y generan resultados. (Talavera, 2000); también se lo puede describir como una serie de acciones que permiten realizar una actividad

¹⁸ La escala de Likert nace en 1930, como una herramienta necesaria para la medición de diferentes puntos de vista o posiciones que se pueda tener sobre un objeto o una actitud en concreto (Bozal, 2006); el mismo, trata de que todos los ítems midan con igual intensidad la actitud a medir.

de manera constante, eficiente y efectiva que evita pérdidas y permite el manejo adecuado del tiempo (Omar, 2015).

Con lo cual, podemos entender el aporte a los procesos como una contribución positiva dentro de un marco accionar ya definido, que permita el mejoramiento de este y asista a una mejor aplicación y eficiencia en su aplicación. Con esto, podemos entender la relevancia que tienen las variables presentadas dentro de la Tabla 14:

Tabla 14. Aporte a los Procesos

COMPONENTES				
Desarrollo	Ordenamiento Territorial	Participativo	Descentralización	Desconcentración

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

Dentro de la guía de contenidos de la Senplades (2011), se especifica el contenido que debe tener la planificación de cada uno de los territorios; los cuales, se encuentran resumidos dentro de dos ejes principales: Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial.

El ART/PNUD por su parte, nos explica brevemente que la elaboración de este tipo de modelos debe tener un enfoque participativo, en donde los actores tanto públicos como privados y de la sociedad civil deben colaborar en la búsqueda del desarrollo en cada nivel; pero que, el mismo, debe venir acompañado de una modernización del estado, para lo cual plantea *“el reordenamiento territorial, la descentralización y la desconcentración política, administrativa, fiscal y económica, y el fortalecimiento de los gobiernos locales.”* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador, 2010).

3.3.2. Actores Involucrados

Arciniega (2016), nos introduce a los actores involucrados como un sujeto que pertenece a un grupo, organización, corporativo, entre otros, que tenga un vínculo o conexión con el proyecto a ejecutar. Entonces, podemos entender como actores

involucrados a los diferentes sectores o partes que, por diversos motivos, forman parte o se ven afectados por las decisiones o acciones que puedan tomarse.

Según Tapia (2004, pág. 3) en su trabajo “Análisis de Actores Involucrados en Procesos Participativos” existen diferentes criterios para el grado de participación que tienen estos actores:

- 1) Los que cuentan con jurisdicción sobre el tema.
- 2) Los que tienen intereses en el tema
- 3) Los afectados por el tema.
- 4) los que podrían sabotear la decisión si no son involucrados.
- 5) los que influyen en la implementación de la decisión.
- 6) los que favorecen esta implementación.

Por este motivo, dentro del trabajo a realizar, se han tomado en cuenta los actores involucrados dentro de las metodologías a utilizar; en la tabla 12, podemos observar algunos de los antes mencionados:

Tabla 15. Actores Involucrados

COMPONENTES					
Gobierno Central	Organismos Internacionales	Sector Privado	Entidades Educativas	GAD	Sociedad Civil

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

Dentro de lo explicado por la metodología ART/PNUD, podemos decir que uno de sus enfoques es la cooperación que se debe lograr entre diferentes actores de la zona en búsqueda de una adecuada planificación y gestión. A nivel Nacional, promueve la creación de un Comité Nacional de Coordinación (CNC), y a nivel territorial los “Grupos de Trabajo Territoriales”; en donde, en un principio, debe existir una articulación entre el Gobierno Central y los GAD’s, para posteriormente dar paso a un mecanismo de gestión de territorio que permita la participación de nuevos actores e instituciones de la

sociedad civil, sector privado, universidades y cooperación internacional. (Mesa Técnica de Articulación Territorial,2012)

3.3.3. Instancias de Planificación

Según Riquelme (2017), define a la planificación como un proceso estructurado y metódico que tiene como objetivo el establecimiento de pasos y parámetros que permitan cumplir de manera fácil las metas propuestas. Entonces, podemos entender por instancias de planificación a los diferentes niveles por los cuales debe pasar un plan, con el fin de dar a conocer y resolver los problemas que puedan existir en su forma y fondo y consiga coordinar acciones con estos.

Dentro de la guía Senplades (2011, pág. 81) entiende las instancias de planificación como las encargadas de programar, proyectar, formular y controlar la concreción y puesta en marcha de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Con esto, podemos comprender el porqué de los componentes de la tabla 13:

Tabla 16. Instancias de Planificación

COMPONENTES					
Técnica	Local	Zonal	Nacional	Regional	Internacional

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

Para la elaboración de esta matriz, debemos recordar que la metodología ART/PNUD toma a las instancias internacionales y nacionales como el eje central de la elaboración de los planes de desarrollo, viendo esto en un nivel muy macro; mientras que la guía elaborada por la Senplades fija más sus objetivos a la colaboración entre instancias más pequeñas dentro de lo nacional (local, regional, zonal).

3.3.4. Alineación con los Instrumentos y los Contenidos

Instrumento es toda documentación o herramienta con que se justifica o se realiza cualquier actividad (Pérez y Gardey, 2010); cuando hablamos de alineación con los

instrumentos, debemos entender esto como mantener el rumbo marcado por las diferentes componentes y actores para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; tomar como base los elementos y variables ya establecidos para la elaboración de estos; los cuales, podemos ver reflejados en la tabla 17:

Tabla 17. Alineación con los Instrumentos

COMPONENTES						
Marco Legal	Planificación	Participación	Derechos	Igualdad y Genero	Estrategia Internacional	Estrategia Nacional

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

Los contenidos se pueden definir como el *“conjunto de conceptos y procedimientos que hay aprender para lograr los objetivos del programa”* (Diccionario de términos clave de ELE. Contenidos, s.f., pág. 1); mientras que alineación se puede definir como la organización o el cumplimiento de los preceptos en un método o ideología (Pérez y Gardey, 2015). Con lo cual, podemos definir la alineación de contenidos como la existencia del acatamiento de los procedimientos ya definidos para el cumplimiento de los objetivos programados.

Enfocándonos en la Tabla 18, como en la anterior, lo primordial es tomar como base lo ya establecido dentro de las metodologías ART/PNUD y Senplades; los cuales priorizan el uso de las siguientes variables para la elaboración de los planes:

Tabla 18. Alineación de Contenidos

COMPONENTES					
Ejes y metas de Desarrollo Internacional	Ejes y metas de Desarrollo Nacional	Ejes y metas Sectoriales	Diagnóstico	Propuesta	Modelo de Gestión

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)
Elaboración: El Autor

El análisis de estas tablas se debe realizar de manera conjunta; esto debido a que, aunque sus componentes son mencionados de una u otra manera dentro de cada una de las metodologías a tomar en cuenta (ART/PNUD y Senplades), algunas de estas variables son tomadas como elementos estructurales que se complementan entre metodologías y algunas otras no son ni tomadas en cuenta dentro de ninguna de estas últimas, y su ingreso es debido a la necesidad de estas dentro del estudio. (De La Torre,2014)

3.3.5. Instrumentos de Planificación Multinivel

Podemos entender a estos instrumentos como el marco legal por el cual deben pasar los PD y OT para su formulación e implementación; por eso, tomaremos como base lo explicado anteriormente en el apartado “Marco Jurídico del PD y OT”, lo que nos permitirá la elaboración de la Tabla 19:

Tabla 19. Instrumentos de Planificación Multinivel

Planificación Multinivel						
Constitución de la República	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP,2010)	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC,2010)	Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)	Agenda Zonal para el Buen Vivir-Zona de Planificación 7	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la Provincia

Fuente: PD y OT de la Provincia de Loja (2013).
Elaboración: El Autor

Con esto, podemos observar si existe coherencia y articulación entre la elaboración de los PD y OT y el marco legal al cual está sujeto; además, nos servirá para comprender porque el planteamiento de alguno de estos últimos muestra discrepancia con lo planteado dentro de las metodologías anteriormente expuestas.

3.3.6. Contenido de los Planes

Dentro de lo contemplado por la guía Senplades (2011), pudimos observar que la misma se encuentra subdividida en contenidos esenciales que deben abarcar los GAD's dentro de la elaboración de su PD y OT (Tabla 12 y Tabla 13); por esto, es necesario analizar si los mismos se encuentran cumpliendo con lo establecido dentro de esta guía para lo que utilizaremos lo contenidos de la Tabla 20:

Tabla 20. Contenido de los PD y OT

CONTENIDO DE LOS PD Y OT						
Diagnostico		Propuesta		Modelo de Gestión		
Sistema de Desarrollo	Sistema de Ordenamiento Territorial	Estrategias de Desarrollo	Estrategias de Ordenamiento Territorial	Programas y Proyectos de Desarrollo	Programas y Proyectos de Ordenamiento Territorial	Sistemas de monitoreo y Evaluación

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

Con esto, podemos analizar si los PD y OT cumplen con lo estipulado dentro de la guía Senplades para su elaboración y correcta distribución de contenidos; además, este análisis nos permitirá conocer las carencias en la elaboración de estos por parte de cada GAD o el porqué de la omisión de estos y como esto podría afectar en la correcta puesta en marcha de estos.

3.3.7. Enfoque por Sistemas en el PD y OT¹⁹ y Articulación de Propuestas

El PD y OT de la provincia de Loja (2013), además de contener información de la situación actual, nos indica cual debe ser el camino por seguir para lograr el desarrollo provincial y lograr cumplir las aspiraciones del PD y OT; para esto, el plan utiliza la metodología por sistemas (enfoque por sistemas), el cual se puede interpretar como

¹⁹ Para una mejor comprensión de esta planificación estratégica por sistemas, se mostrará sus objetivos, metas, programas y proyectos más relevantes en la sección de Anexos.

un conjunto de elementos que interactúan en búsqueda de un objetivo común. Entre los sistemas tenemos (PD y OT, 2013):

- Sistema Ambiental: busca que, para 2022, la provincia sea un territorio articulado, seguro y ecológicamente sustentable y amigable con el entorno; un correcto uso de los suelos y la conservación del agua y las cuencas hidrográficas.
- Sistema Económico Productivo: transformación económica, social y solidaria sostenible; que, para 2022, ayude a la soberanía alimentara y fomente el buen vivir.
- Sistema Socio-Cultural: busca eliminar cualquier forma de discriminación, la generación de empleo a través de la microempresa y la protección del patrimonio cultural.
- Sistema Político-Institucional: busca una institucionalidad fuerte que planifique en forma articulada y tenga una gestión pública participativa; además del desarrollo del talento humano.
- Sistema de Asentamientos Humanos: busca que Loja cuente con infraestructura necesaria y servicios básicos adecuados; con asentamientos humanos equitativos y que cuenten con educación y salud.
- Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad: busca el mejoramiento de la infraestructura vial, sistema de riego y drenaje, red eléctrica y el acceso a la tecnología.
- Sistema de Riesgos: busca que para el 2022, Loja cuente con planes de prevención y mitigación de desastres naturales y que la población tenga una cultura de prevención hacia los mismos.

Con este análisis, podemos comprender los componentes por sistemas expuestos en la tabla 21:

Tabla 21. Articulación de Propuestas por Sistemas

ARTICULACION DE PROPUESTAS					
Sistema de Desarrollo				Sistema de Ordenamiento Territorial	
Ambiental	Económico	Sociocultural	Político-Institucional	Asentamientos Humanos	Movilidad, Energía y Conectividad

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

Una vez explicado esto, podemos iniciar el análisis de las propuestas por sistemas entre los planes entregados por los GAD's y el PD y OT provincial; para, de esta manera, observar si existe articulación entre los objetivos buscados a nivel cantonal con lo planteado a nivel provincial. Observando si estos no se encuentran atribuyéndose competencias pertenecientes a otro nivel, o si los mismos pueden colaborar entre sí para la elaboración de algún proyecto de beneficio mutuo.

CAPITULO IV
PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

4.1. Introducción

El propósito de esta investigación es el observar si los GAD's a diferentes escalas, cuentan con la capacidad de desarrollar y colaborar con acciones y programas que permitan el desarrollo local. Para esto, iniciamos con el análisis de los PD y OT a nivel cantonal y provincial, para identificar la estructura metodológica en la elaboración de cada uno de estos además de la existencia o no de articulación o superposición de competencias entre los mismos.

El presente capítulo se dividirá en dos partes: la primera expondrá los resultados obtenidos en cada una de las matrices metodológicas explicadas en el capítulo anterior y la segunda algunas discusiones e implicaciones que se deriven del análisis de estas. Dentro de los resultados, se realizará una división en dos subapartados: el primero trata sobre las metodologías utilizadas dentro de la elaboración de los PD y OT y las debilidades y fortalezas de cada una; mientras que la segunda parte analizará de manera más profunda los planes a nivel provincial y cantonal, observando su alineación con los instrumentos de planificación, su contenido y propuestas para el desarrollo.

4.2. Análisis Comparativo de Metodologías (ART/PNUD vs Senplades)

4.2.1. Impacto Metodológico en los Procesos

Dentro de los resultados obtenidos, podemos observar que las metodologías Senplades y ART/PNUD se encuentran altamente articuladas con el aporte al desarrollo de los sectores y a ser altamente participativo; es decir, que exista una alta influencia de los actores involucrados. En el apartado de la desconcentración (entendiéndolo como la no acumulación de poderes en un mismo organismo) existe una alta articulación con este apartado; es decir, ambas metodologías tienen como objetivo que los planes de desarrollo busquen la no acumulación de poderes en un solo espacio o ente.

En los apartados de Ordenamiento Territorial y Descentralización, la metodología Senplades es la que más se centra en buscar que estos componentes sean tomados en cuenta en el momento de la elaboración de estos planes; mientras que, la metodología ART/PNUD analiza estos campos, pero no son tan relevantes para la misma.

Tabla 22. Impacto Metodológico en los Procesos

METODOLOGÍA/ COMPONENTES	Desarrollo	Ordenamiento Territorial	Participativo	Descentralización	Desconcentración
ART/PNUD	3	1	3	1	2
SENPLADES	3	3	3	2	2

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)
Elaboración: El Autor

4.2.2. Relevancia de los Actores Involucrados

Ambas metodologías consideran a los actores involucrados, pero existe una gran concordancia en que tanto el Gobierno Central como los GAD's deben estar altamente implicados en la elaboración de los planes; mientras que, solo la metodología ART/PNUD considera a los organismos internacionales, entidades educativas, el sector privado y a la sociedad civil como actores que deben tener una alta relevancia dentro de la elaboración de estos.

Tabla 23. Relevancia de los Actores Involucrados

METODOLOGÍA/ COMPONENTES	Gobierno Central	Organismos Internacionales	Sector Privado	Entidades Educativas	GAD	Sociedad Civil
ART/PNUD	2	3	2	2	3	3
SENPLADES	2	1	0	0	3	1

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)
Elaboración: El Autor

4.2.3. Comparativa en las Instancias de Planificación

Las instancias de planificación técnica, local y nacional son muy tomadas en cuenta al momento de la elaboración de los planes por parte de ambas metodologías; mientras que, la internacional toma mayor relevancia en la metodología ART/PNUD que la tomada en la Senplades, la cual si toma en cuenta (pero de manera muy superficial) a las instancias zonales.

Tabla 24. Comparativa en las Instancias de Planificación

METODOLOGÍA/ COMPONENTES	Técnica	Local	Zonal	Nacional	Regional	Internacional
ART/PNUD	3	3	0	3	0	3
SENPLADES	2	3	1	2	0	1

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

4.2.4. Resultados de la Alineación con los Instrumentos

Existe una alta alineación con los instrumentos por parte de ambas metodologías para la elaboración de los planes; pero, debemos resaltar que, la metodología Senplades muestra poca alineación o seguimiento a los instrumentos de igualdad y género y a la estrategia nacional.

Tabla 25. Resultados de la Alineación con los Instrumentos

METODOLOGÍA/ COMPONENTES	Marco Legal	Planificación	Participación	Derechos	Igualdad y Género	Estrategia Internacional	Estrategia Nacional
ART/PNUD	3	3	3	3	3	3	3
SENPLADES	3	3	3	3	1	3	1

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

4.2.5. Concordancia con los Contenidos

Tanto los planes elaborados con ART/PNUD como los elaborados por Senplades concuerdan en que sus contenidos deben existir un diagnóstico, una propuesta, un modelo de gestión y deben estar alineados con los ejes y metas de desarrollo nacional; también se puede mencionar que, solamente la metodología ART/PNUD toma en consideración los ejes y metas internacionales como algo obligatorio, mientras que la metodología Senplades toma los ejes y metas sectoriales, pero con un bajo grado de relevancia.

Tabla 26. Concordancia con los Contenidos

METODOLOGÍA/ COMPONENTES	Ejes y metas de Desarrollo Internacional	Ejes y metas de Desarrollo Nacional	Ejes y metas Sectoriales	Diagnóstico	Propuesta	Modelo de Gestión
ART/PNUD	3	2	0	3	3	2
SENPLADES	1	3	1	3	3	3

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

4.2.6. Análisis y Conclusión General

Al observar los resultados obtenidos en cada uno de los apartados comparativos entre las metodologías, podemos expresar lo siguiente:

Aunque la metodología Senplades cuente con más puntos positivos dentro de los apartados analizados, debemos recordar que al ser una metodología más reciente que la ART/PNUD esta ha tomado como base a la misma para su propio desarrollo, además que se encuentra adaptada a un entorno más local. Esto no quiere decir que consecuentemente se debería tomar como la mejor metodología, debido a que la ART/PNUD cuenta con apartados que deberían ser considerados más profundamente por Senplades, tales como una mayor relevancia a los distintos actores que pueden resultar afectados por las distintas ordenanzas y normas aplicadas dentro de la elaboración de un PD y OT; además de dar una relevancia importante a la instancias de planificación internacionales que permitirían en si un apoyo más efectivo tanto

económica como de planificación a la hora de pedir asistencia a otras instituciones o gobiernos fuera del ámbito nacional.

En conclusión, podemos decir que ambas metodologías tienen sus características únicas para el ámbito en donde se desea elaborar un plan de desarrollo, pero la metodología Senplades podría ser más efectiva dentro del territorio nacional, debido a que sus parámetros y apartados son elaborados específicamente para las leyes y normas que rigen dentro del territorio nacional; pero tampoco debemos dejar de lado a la ART/PNUD debido a que esta ya ha mostrado muchos resultados favorables en ámbitos más pequeños que el internacional y puede ser un gran aporte en la elaboración de estos planes.

4.3. Análisis de la Planificación Territorial a Escala Cantonal

La elaboración de los PD y OT a nivel nacional se encuentran dirigidos por lo expuesto dentro de la metodología Senplades, como es el caso de los planes a nivel cantonal; ya que, por las distintas leyes y normas vigentes, este es el más cercano a lo planteado por las mismas y, como se mencionó anteriormente, se encuentra enfocado en el desarrollo que se busca a nivel local. Pero existen algunos de estos planes (PD y OT provincial) que tomaron como base lo planteado dentro de La metodología ART/PNUD y cuentan con variables que podrían diferir o concordar con lo expuesto por el resto.

En este apartado, se realizará un análisis comparativo entre lo expuesto en los PD y OT y algunos de los anexos más relevantes de cada una de las metodologías anteriormente expuestas y analizar la influencia y el impacto que puedan tener lo expuesto dentro de cada uno de los planes, con lo planteado dentro de estas metodologías y la relación que podría existir con las propuestas de desarrollo y crecimiento que tienen los PD y OT por cada nivel.

4.3.1. Influencia de los Instrumentos De Planificación en los PD y OT

Como podemos observar, dentro del marco normativo vigente para la elaboración de los PD y OT, todos los cantones siguen a lo expuesto dentro de la Constitución y el COOTAD, vinculando a cada uno de sus planes con las normativas y leyes expuestas por estos; mientras que, se puede distinguir una situación muy variable cuando por parte de los GAD's a lo expuesto dentro del COPFP, LOPC y el Plan Nacional del Buen Vivir.

Para la articulación con los planes a diferentes niveles, la mayoría de los GAD's han tomado en consideración lo expuesto dentro de estos, pero son pocos los que durante su elaboración tomaron en cuenta lo que presentaba la Agenda Zonal 7.

Tabla 27. Influencia de los Instrumentos De Planificación en los PD y OT

METODOLOGÍA/ COMPONENTES	PLANIFICACIÓN MULTINIVEL						
	Constitución de la República	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010)	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP, 2010)	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC, 2010)	Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV)	Agenda Zonal para el Buen Vivir-Zona de Planificación 7	Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en la Provincia
GAD Provincial de Loja	3	3	3	3	2	0	1
GAD Municipal de Loja	3	3	3	3	1	0	1
GAD Municipal de Calvas	3	3	3	2	3	0	2
GAD Municipal de Catamayo	3	3	3	1	1	0	3
GAD Municipal de Celica	2	3	2	1	3	0	0
GAD Municipal de Chaguarpamba	3	3	1	1	1	0	1
GAD Municipal de Espíndola	3	3	3	2	1	0	3
GAD Municipal de Gonzanamá	3	3	0	0	2	2	2
GAD Municipal de Macará	3	3	0	2	3	0	2
GAD Municipal de Olmedo	3	3	0	0	3	0	1
GAD Municipal de Paltas	3	3	3	0	1	0	2
GAD Municipal de Pindal	2	3	2	2	1	0	0
GAD Municipal de Puyango	2	2	0	1	1	2	1
GAD Municipal de Quilanga	2	3	2	0	2	0	0

GAD Municipal de Saraguro	2	3	0	0	2	0	2
GAD Municipal de Sozoranga	2	2	2	1	1	0	0
GAD Municipal de Zapotillo	3	3	3	3	2	2	1

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

4.3.2. Análisis de los Contenidos de los PD y OT

Dentro de los contenidos expuestos por la metodología Senplades, existe una marcación clara de lo que deben contener los PD y OT elaborados por los GAD's; a lo que se refiere a diagnóstico, solamente el plan de desarrollo del cantón Puyango no cuenta con la correcta introducción en este componente, mientras que los demás GAD's han realizado una correcta introducción a lo que se refiere a su situación actual; entrando a la expuesto en la sección de propuestas y modelo de gestión, esto dentro de los planes elaborados es muy variable, pero existen casos como el de los GAD's de Loja, Sozoranga, Saraguro, Quilanga, Espíndola y el provincial, en donde los planes siguen la estructura de contenidos de una manera correcta y se expresa de manera satisfactoria lo expuesto dentro de cada uno de los contenidos.

Tabla 28. Análisis de los Contenidos de los PD y OT

METODOLOGÍA/ COMPONENTES	CONTENIDO DE LOS PD Y OT						
	Diagnostico		Propuesta		Modelo de Gestión		
	Sistema de Desarrollo	Sistema de Ordenamiento Territorial	Estrategias de Desarrollo	Estrategias de Ordenamiento Territorial	Programas y Proyectos de Desarrollo	Programas y Proyectos de Ordenamiento Territorial	Sistemas de monitoreo y Evaluación
GAD Provincial de Loja	2	3	3	3	3	3	2
GAD Municipal de Loja	3	3	2	3	2	3	2
GAD Municipal de Calvas	3	3	2	2	2	2	1
GAD Municipal de Catamayo	2	2	1	2	1	2	1
GAD Municipal de Celica	3	3	2	2	1	1	2

GAD Municipal de Chaguarpamba	3	3	2	1	2	2	1
GAD Municipal de Espíndola	2	2	2	3	2	2	2
GAD Municipal de Gonzanamá	3	2	1	1	2	1	1
GAD Municipal de Macará	2	2	2	2	2	2	1
GAD Municipal de Olmedo	2	2	1	1	1	1	1
GAD Municipal de Paltas	2	2	1	2	1	1	2
GAD Municipal de Pindal	3	3	1	1	1	1	1
GAD Municipal de Puyango	0	0	2	3	2	3	2
GAD Municipal de Quilanga	3	3	3	3	2	2	1
GAD Municipal de Saraguro	3	3	2	2	2	2	1
GAD Municipal de Sozoranga	3	3	3	2	2	2	2
GAD Municipal de Zapotillo	3	3	2	2	2	1	2

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

4.3.3. Impacto de la Articulación de Propuestas por Sistemas en los PD y OT

Como podemos observar, las propuestas por sistemas buscan analizar si estas se articulan de alguna manera con lo propuesto en el PD y OT provincial; para lo cual, se realizó el análisis por sistemas a cada uno de los niveles de gobierno y pudimos observar que: la mayoría de estos tiene un poco o baja articulación con lo propuesto a nivel provincial; y que, son escasos los temas en los que existe una vinculación entre propuestas, en especial cuando hablamos acerca de políticas ambientales y de movilidad, energía y conectividad que son en donde encontramos mayores rasgos de una posible articulación entre las propuestas como es el caso del cantón Loja, Macará, Paltas, entre otros.

Tabla 29. Impacto de la Articulación de Propuestas por Sistemas

NIVEL DE GOBIERNO		PROPUESTAS					
		Sistema de Desarrollo				Sistema de Ordenamiento Territorial	
		Ambiental	Económico	Sociocultural	Político-Institucional	Asentamientos Humanos	Movilidad, Energía y Conectividad
LOJA	GAD Provincial de Loja	2	0	1	1	2	2
	GAD Municipal de Loja	2	0	0	1	2	2
CALVAS	GAD Provincial de Loja	1	0	1	1	2	2
	GAD Municipal de Calvas	2	0	2	2	2	2
CATAMAYO	GAD Provincial de Loja	1	0	2	2	1	2
	GAD Municipal de Catamayo		0	2	2	1	2
CELICA	GAD Provincial de Loja	1	0	1	1	1	1
	GAD Municipal de Celica	1	0	1	1	0	1
CHAGUARPAMBA	GAD Provincial de Loja	1	1	1	1	2	1
	GAD Municipal de Chaguarpamba	2	1	1	2	2	1

ESPÍNDOLA	GAD Provincial de Loja	1	2	1	1	2	1
	GAD Municipal de Espíndola	1	1	1	1	2	2
GONZANAMÁ	GAD Provincial de Loja	1	1	0	1	1	1
	GAD Municipal de Gonzanamá	2	1	1	1	1	1
MACARÁ	GAD Provincial de Loja	1	2	1	1	2	2
	GAD Municipal de Macará	2	2	1	1	2	2
OLMEDO	GAD Provincial de Loja	1	0	1	1	0	1
	GAD Municipal de Olmedo	1	1	1	1	1	1
PALTAS	GAD Provincial de Loja	2	2	1	1	1	2
	GAD Municipal de Paltas	2	1	1	1	1	2
PINDAL	GAD Provincial de Loja	1	1	1	1	1	1
	GAD Municipal de Pindal	1	2	1	1	1	1
PUYANGO	GAD Provincial de Loja	2	0	1	1	1	1
	GAD Municipal de Puyango	2	0	1	1	0	0
	GAD Provincial de Loja	1	2	1	1	1	2

QUILANGA	GAD Municipal de Quilanga	1	2	1	1	2	1
SARAGURO	GAD Provincial de Loja	1	2	2	1	0	1
	GAD Municipal de Saraguro	1	2	2	1	0	1
SOZORANGA	GAD Provincial de Loja	2	3	2	2	1	2
	GAD Municipal de Sozoranga	1	3	2	1	2	2
ZAPATILLO	GAD Provincial de Loja	1	2	1	2	2	1
	GAD Municipal de Zapotillo	1	2	1	1	1	1

Fuente: Propuesta de Articulación Multinivel de los Instrumentos de Planificación a partir de las Metodologías ART/PNUD Y Senplades (2014)

Elaboración: El Autor

4.4. Discusión de Resultados y Conclusiones

Empezando con el análisis de las metodologías utilizadas para la elaboración de los PD y OT, observamos unas grandes similitudes entre los aportes dados por cada una, pero a su vez logramos observar sus marcadas diferencias.

En lo concerniente al apartado de aporte a los procesos, la metodología Senplades destaca por sobre la ART/PNUD; esto, principalmente debido a que, aunque ambos presentan unos aportes muy notables dentro de la elaboración de los planes, esta última deja como algo de baja relevancia a los apartados de Ordenamiento Territorial y Descentralización; los cuales, deben tener una relevancia superior según lo expuesto en las normas y leyes dictadas dentro de la Constitución y el COOTAD.

Al no dar mayor relevancia al apartado de Ordenamiento Territorial, este no permite una planificación y desarrollo sostenible de los territorios; mientras que la descentralización permitiría un mayor margen de maniobra dentro de los sectores sin depender de

decisiones de mayor escala jerárquica que retrasarían la ejecución de obras y acciones que beneficien a la comunidad en el corto plazo.

Esto cambia bruscamente en el apartado de actores involucrados, dando mayor importancia a estos la metodología ART/PNUD en comparación a la Senplades; la cual, aunque el gobierno central y los GAD's son pilares fundamentales en la elaboración de los planes, no son los únicos que pueden ser beneficiados o afectados, y aunque si se toman en cuenta, su relevancia dentro de esta metodología es mínima. Esto se puede observar debido al poco interés que toma dentro de la elaboración de los planes los lineamientos y objetivos que se puedan plantear por la sociedad civil y organismos internacionales; mientras que, lo expuesto por sector privado y entidades educativas no merece mayor relevancia dentro de esta metodología.

Lo planteado por la metodología ART/PNUD, en este caso, podría traer un mayor beneficio dentro de la elaboración de los PD y OT; debido a que la opinión de diversos grupos dentro de la discusión para su aprobación permitiría tener mayores beneficios al momento de plantear obras o diversas actividades que permitan el crecimiento tanto económico como social de los cantones

En lo que se refiere a instancias de planificación, ambas metodologías ignoran o le dan muy poca relevancia a lo planteado para los planes a nivel zonal y regional; mientras que, lo planteado a nivel internacional solamente es tomado en cuenta por la metodología ART/PNUD. Como sabemos, las instancias de planificación son relevantes para la programación y puesta en marcha de los planes, pero no todas sus instancias tienen la misma importancia y trascendencia al momento de la elaboración de los PD y OT; pero, a su vez, se concluye que restarle importancia a la instancia internacional podría carrear algunos problemas al momento de buscar diferentes apoyos y financiamientos que permitan el desarrollo de obras, con lo cual se debería dar tanta prioridad como a la nacional e incluso como a la local.

Entendemos a la alineación con los instrumentos a las normas, leyes y estrategias planteadas dentro de un territorio, por lo cual, se entiende que estas deben tener una alta relevancia dentro de los planes a desarrollarse; lo cual, es muy bien entendido por estas metodologías y tratan de abarcar estos dentro de su estructura, aunque a diferente grado de relevancia. Podemos observar que la metodología ART/PNUD considera todos los instrumentos como relevantes dentro de la elaboración de los planes; mientras que, por su parte la metodología Senplades toma en cuenta lo expuesto sobre la igualdad de género y estrategias nacionales, pero de una manera muy superficial, ya que no los ve muy significativos al momento de pensar en desarrollo.

Para terminar con los resultados obtenidos para el análisis de las metodologías utilizadas para la elaboración de los PD y OT, se tomó en cuenta los contenidos bases que deben tener estas; con lo cual, se ha logrado observar que aunque ambas toman en cuenta factores tanto como el diagnóstico, propuesta, modelo de gestión, y los ejes y metas nacionales, tan solo la metodología Senplades reconoce de manera parcial los ejes y metas sectoriales y la ART/PNUD en cambio los ejes y metas internacionales.

Con esto, podemos concluir que cada una de las metodologías analizadas dentro del presente estudio, muestra diferentes puntos de vista acerca de lo que se consideraría relevante al momento de la elaboración de los planes; la metodología ART/PNUD da mayor relevancia a lo expuesto por las entidades internacionales al momento de la planificación y los contenidos que deben existir en estos, además de intentar contar con la opinión de un mayor número de actores que puedan verse afectado por las decisiones políticas dentro de los planes. Pero no todo es considerado dentro de esta metodología, principalmente debido a que la misma se encuentra en constante adaptación; lo cual, hace que deje de lado factores importantes dentro del desarrollo de un sector, como por ejemplo lo concerniente a la descentralización y el ordenamiento territorial, los cuales son un factor muy relevante dentro de lo que buscan las normativas y leyes dentro de nuestro territorio nacional, pero no son tomadas en cuenta al momento de elaborar estos planes por parte de esta metodología.

Mientras que, la metodología Senplades se encuentra mucho mejor organizada al momento de buscar aportes en los procesos anteriormente ignorados por la ART/PNUD, es muy poco asertiva al momento de hablar de actores involucrados; además de dar poca relevancia a lo que se refiere a la igualdad de género y estrategias nacionales como normativas y leyes a tomar en cuenta dentro de los planes. Esta metodología, sin embargo, es más atinada al momento de introducir los objetivos y metas zonales y sectoriales dentro de estos, pensando más en el desarrollo conjunto entre los diferentes niveles que la ART/PNUD, que solo observa este desarrollo a un nivel internacional.

Luego de la comparación entre metodologías, podemos empezar con la observación de lo expuesto dentro de los PD y OT tanto a nivel provincial como cantonales; empezando con el análisis de las normas y leyes que se deben considerar para la elaboración de estos.

La Constitución de la República y el COOTAD, son los pilares en los cuales estos planes deben basar sus políticas y por lo cual, todos se encuentran vinculados o alineados a lo expuesto dentro de los mismos; el PNBV y los planes de desarrollo a diferentes

niveles también son muy importantes, pero son tomados de una manera superficial y algunas veces hasta ignorados al momento de la elaboración de estos como es el caso de los planes de los cantones Celica, Pindal, Sozoranga y Quilanga. De manera similar, podemos describir el comportamiento hacia lo planteado por el COPFP y el LOPC; pero son pocos los GAD's que dentro de su planificación toman en cuenta lo planteado por la Agenda Zonal para el Buen Vivir-Zona de Planificación 7, planes como el de Gonzanamá, Puyango y Zapotillo han sabido manejar lo planteado dentro de esta agenda y plasmarlo dentro de sus PD y OT.

Continuando con el análisis de contenidos dentro de los PD y OT, podemos observar que la estructura básica es Diagnóstico, Propuesta y Modelo de Gestión; empezando con diagnóstico observamos que casi todos los planes cumplen con la descripción del territorio dividido en sistemas de desarrollo y ordenamiento exceptuando el del cantón Puyango que no cuenta con este tipo de introducción; para las propuestas dentro de cada uno de los sistemas, podemos observar una situación muy fluctuante, esto debido principalmente a que algunos municipios centran sus estrategias ya sea a la búsqueda de un ordenamiento territorial correcto o la búsqueda de desarrollo tanto económico, ambiental, o socio-cultural dentro del territorio; por lo cual, en modelo de gestión ocurre una situación similar debido a lo antes expuesto. El principal problema de los planes lo encontramos en los sistemas de monitoreo y evaluación que se deben aplicar en ellos, esto debido a que la articulación entre lo que plantean las metodologías para realizar esta actividad y lo que muestran los planes dentro de su contenido es muy escaso el uso de las herramientas de monitoreo adecuadas y buscan alternativas que muy difícilmente traerán una decisión justa y sin favoritismo sobre el cumplimiento o no de las actividades planteadas; por lo cual, solo los PD y OT de la provincia de Loja, el de los cantones Loja, Celica, Espíndola, entre otros, han tomado muy en cuenta lo considerado en este apartado por parte de las metodologías.

Con esto, llegamos a la parte más relevante dentro de nuestro tema de estudio, la articulación de propuestas; esto debido a que en este apartado iniciamos el análisis de las políticas públicas que presentan los GAD's como una vía para el cumplimiento del desarrollo y el ordenamiento territorial, pero la misma debe estar articuladas tanto a las propuestas expuestas en el PD y OT provincial como a las competencias que deben seguir y las cuales se encuentran reflejadas dentro del COOTAD. Por esto, la comparación se realizará entre los planes cantonales y las propuestas por sistemas entregadas por parte del plan provincial.

Dentro del sistema ambiental, logramos observar que en GAD's como Loja, Chaguarpamba y Gonzanamá, existe una articulación entre las propuestas de estos con el provincial; esto debido a que existe cierta relación entre políticas como el manejo de microcuencas y uso sostenible del suelo, pero esto es debido a que, aunque la primera aparezca como competencias a nivel provincial, esta queda muy abierta a discusión; además, el uso de recursos pétreos y manejo de suelo es competencia cantonal pero puede abrirse a discusión debido a la competencia de ordenamiento territorial que se puede manejar a nivel provincial. El COOTAD (2010) en su artículo 126, nos explica que los GAD's pueden tomar las competencias exclusivas de otros niveles siempre y cuando exista un convenio entre el encargado de dicha competencia y la parte interesada, volviendo esto una gestión concurrente de las mismas y lo que nos permitiría entender de mejor manera el por qué existe este tipo de articulación entre las competencias.

Continuamos con el análisis del sistema económico, el cual es el que presenta el mayor número de no articulación entre los planes a cada nivel; pero, existen igualmente algunas concordancias entre lo planteado por los GAD'S, tomemos por ejemplo la fomentación del turismo y la elaboración de planes y mejorar infraestructura de organizaciones productivas, las cuales aunque son mayoritariamente competencias cantonales, podemos interpretarlas como búsqueda del fomento productivo y seguridad alimentaria, con lo cual estaría dentro de las competencias provinciales y dejándolo a diferentes interpretaciones.

En lo que se refiere a sistema socio-cultural y político-institucional, podemos notar una alta articulación solamente en seis cantones (Calvas, Catamayo, Chaguarpamba, Saraguro, Sozoranga y Zapotillo); esto, debido a la búsqueda de la igualdad, garantizar derechos de personas migrantes y la implementación de programas de información entre GAD's; las cuales, son políticas que mayoritariamente pertenecerían a nivel provincial, pero se han observado ciertas similitudes con las planteadas por otros niveles que buscan la realización de actividades similares pero no cuentan con las competencias requeridas para actividades de esta índole.

En el apartado de movilidad, energía y conectividad, el plan provincial tiene poca concordancia con lo planteado por la mayoría de los cantones dentro de sus respectivos planes de ordenamiento, y son muy pocos los que concuerdan con las propuestas planteadas por este para su desarrollo.

A lo que se refiere al sistema de asentamientos humanos, es donde podemos observar la mayor articulación entre propuestas de política por parte de los GAD's provinciales y

cantoniales; por ejemplo, observando las propuestas provinciales acerca de que garantizarían el acceso a servicios básicos e infraestructura social en las zonas rurales y la promulgación a los grupos vulnerables de acceso a los servicios de educación y salud, observamos que prácticamente se encuentra arrojando competencias exclusivas de nivel cantonal como son la prestación de servicios públicos y la planificación, construcción y mantenimiento de estructuras físicas destinadas a salud y educación.

Finalmente, se puede concluir que varios puntos de los planteado dentro de los PD y OT tanto a nivel provincial como cantonal deberían tener una articulación entre sus contenidos y propuestas que permitan una mejor coordinación entre las diferentes entidades, con el fin de buscar el desarrollo de cada nivel en forma armónica y buscando el bienestar de la sociedad. Aunque, podríamos admitir que existen algunos cantones que cuentan con mayor apoyo por parte del gobierno provincial al momento de elaborar propuestas y obras, esto es aceptable por el momento debido a la falta de recursos existentes en algunos de los mismos que permita la elaboración de lo planteado en cada uno de sus planes y la falta de solidez política y económica que maneja cada uno de los cantones.

CONCLUSIONES

- La metodología Senplades se encuentra centrado principalmente en articular de manera directa lo planteado en las normas y leyes existentes en el país (Constitución, COOTAD, entre otros) con las propuestas que se elaboraran en los PD y OT, dando mayor relevancia a las ventajas y rendimientos que puedan traer una buena organización del territorio.
- La metodología ART/PNUD cuenta con herramientas que, aunque también busquen esta articulación entre los planes y las leyes vigentes, se enfocan en buscar una mayor relevancia de los diferentes actores y entidades fuera del circulo gubernamental, para de esta manera se envuelvan dentro de las actividades planteadas en los PD y OT, den sus diferentes puntos de vista y vean si la misma traerá beneficios o perjuicios.
- La metodología ART/PNUD cuenta con mayor credibilidad debido a que toma para su planteamiento varios casos de diferentes partes del mundo y recopila lo mas relevante para un mejor ordenamiento territorial y buscar el desarrollo del sector; mientras que, la Senplades se basa principalmente en lo planteado por las diferentes normas y leyes a nivel local, pero tiene una base metodológica más sostenible que las constantes varianzas y variables de ART/PNUD.
- Existe articulación entre lo planteado dentro de los PD y OT cantonales y el provincial, pero en muy escasos casos; esto debido a que, aunque existen diferentes leyes y normas que nos dictan las competencias y funciones que tienen los GAD's a diferente nivel, estos no cuentan con los recursos necesarios para emprender los diferentes planes y objetivos planteados, además de conocer las diferentes limitaciones geográficas en los que se encuentran cada uno de ellos.
- Los PD y OT se encuentran debidamente articulados con los diferentes instrumentos de planificación a nivel nacional, pero muchos de ellos se limitan a coordinar estos con lo planteado dentro de la Constitución y el COOTAD, y no regularizan sus objetivos con lo planteado en los diferentes niveles y planes; es decir, ignoran lo planteado por estos, con lo que podríamos concluir que la articulación multinivel es en sí es poca y muchas veces desconocidas dentro de los planes y objetivos.

- Las propuestas de los PD y OT a nivel cantonal, en un gran número, no se encuentran articuladas con lo planteado por el plan provincial; esto debido a que, aunque existen cantones que aceptan y buscan cooperación tanto en lo económico como en lo institucional, otros no ven como necesaria la intervención de otro GAD para cumplir sus objetivos y priorizan esta ayuda para mejoramiento de infraestructura (vial, servicios básicos, entre otros) para los sectores periféricos de sus cantones.
- Casi todos los GAD´s incluyen dentro de su elaboración los tres pilares que nos trae la metodología Senplades (Diagnostico, Propuesta y Modelo de Gestión); pero los mismos abordan de manera muy superficial las estrategias, programas y proyectos que permitan un desarrollo del territorio satisfactorio y solo abordan estos como una formalidad, sin pensar detalladamente en las necesidades y capacidades con las que cuenta su GAD.
- Los PD y OT se elaboran con vistas a un mediano o largo plazo, por lo cual, no toman en cuenta las diferentes políticas y leyes que pueden ser muy cambiantes dentro del territorio dependiendo de las tendencias políticas o económicas que puedan existir; además, de variables que pueden incidir en una mejora de las actividades planteadas en búsqueda del desarrollo del sector y los diferentes panoramas (negativos o positivos) que podrían afectar a los mismos.

RECOMENDACIONES

- Al momento de la elaboración de los PD y OT, se debería dar mayor relevancia a los diferentes actores que podrían verse afectadas dentro de las propuestas expuestas en este; además, se podría tomar en consideración el uso de la metodología ART/PNUD debido a que es constantemente visible una uniformidad en lo expuesto dentro de los planes exceptuando pequeños cambios.
- Al momento de elaborar los contenidos de los PD y OT, se debería articular de mejor manera las propuestas y el modelo que vamos a seguir para llegar a las mismas; es decir, existen GAD's cuyas estrategias no cuentan con el debido programa que permita un desarrollo satisfactorio de las mismas, y muy continuamente se puede observar discrepancias entre lo que "hay que hacer" y el "como se lo va a hacer".
- Permitir la elaboración de los PD y OT para un corto plazo, con lo cual permitiría una mejor alineación con los planes y proyectos de las diferentes tendencias políticas y situación económica en la que se encuentran los GAD's.
- Gestionar de mejor manera las propuestas dentro de los GAD's con las ayudas y asistencias que se puedan obtener de los diferentes niveles de gobierno, de manera que permitan un desarrollo mas fructífero de las actividades planteadas sin superponer competencias ni funciones y permitiendo un crecimiento positivo en el territorio.
- Cada GAD debería dar mas relevancia a las propuestas por sistemas, dando una importancia similar a cada uno de los puntos que conforman a la misma y no centrándose en un desarrollo económico, o político dejando de lado puntos relevantes como el ambiental o el sociocultural, entre otras; las cuales, al no traer ganancias palpables dentro del corto plazo son dejadas de lado dentro de la elaboración de los PD y OT o simplemente se encuentran descritas de una manera muy general.

BIBLIOGRAFIA

- Alva, M. (2016). *Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas*. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/676/67650281003.pdf>
- Arciniega, F. (2016). *Definición de roles y perfiles de los actores involucrados en un proyecto de TI*. [online] Fernando Arciniega. Obtenido de <https://fernandoarciniega.com/definicion-de-roles-y-perfiles-de-los-actores-involucrados-en-un-proyecto-de-ti>
- Articulación de Redes Territoriales (2013). *Programa Marco ART-Ecuador Articulación de Redes Territoriales. Informe Final*. Obtenido de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiwm-fE15DgAhWGM-AKHSVcDwQQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Finfo.undp.org%2Fdocs%2Fpdc%2FDocuments%2FECU%2FInforme%2520Final%2520ART%2520Etapas%2520I%25202008-2013%2520v14_02.pdf&usq=AOvVaw19F-bk0KPSAJvNnMrng-qX
- Bedón, G., & Guerra, G. (2012). *Nuevo modelo de descentralización en el Ecuador a partir de la constitución de 2008*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, Obtenido de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/bedontam.pdf>
- Boisier, S. (1990). *La Descentralización: un tema difuso y confuso*. CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/8835/D-16920.00_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Baca, C. (2013). *La estructura Neoconstitucionalista del Estado ecuatoriano*. Universidad de las Américas. Obtenido de https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/blogs.udla.edu.ec/dist/0/59/files/2013/01/Estructura-Constitucional_Carolina-Baca-287p2j5.pdf
- Batallas, H. (2013). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. FORO (Revista de Derecho). Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>

- Bozal, M. G. (2006). *Escala mixta Likert-Thurstone*. ANDULI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales, (5), 81-95.
- Bustos, N. (1998). *El ordenamiento territorial en Chile: elementos para su discusión*. Obtenido de http://revistanortegrande.cl/archivos/25/06_25_1998.pdf
- Cerillo, A. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*. Ministerio de Administraciones Públicas (España). Obtenido de https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35739915/10_textos_de_referencia_sobre_gobernanza_global.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1524754807&Signature=yg4fdk3CC1Bn5ObJiRwRXKfkgfE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUN_DERECHO_ADMINISTRATIVO_SIN_LIMITES_RE.pdf#page=57
- Consejo Nacional de Planificación (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021(Toda Una Vida)*. Obtenido de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf
- Comité de las Regiones. (2009). *El Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel*. Unión Europea. Obtenido de <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/ES.pdf>
- De la Torre Pillajo, G. N. (2014). *Propuesta de articulación multinivel de los instrumentos de planificación a partir de las metodologías ART/PNUD y SENPLADES* (Bachelor's thesis, Quito/PUCE/2014).
- Delgado, C. (1983). Fundación de Loja. Acápites de la Tierra Lojana. Loja: Gráficas "Santiago".
- Diccionario de términos clave de ELE. Contenidos. (s.f.). Recuperado 28 enero, 2019. Obtenido de https://cvc.cervantes.es/ensenanza/biblioteca_ele/diccio_ele/diccionario/contenidos.html
- Durigo, M. (2013). *La implementación de articulaciones interorganizacionales en el ámbito local: el caso de las unidades de gestión local en el municipio de Florencio Varela, Argentina*. FLACSO. Obtenido de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5636/2/TFLACSO-2013MCD.pdf>

- Estrella, M. (2016). *Los nuevos procesos públicos de planificación y ordenamiento territorial como dispositivos de articulación del gobierno multinivel en el Carchi*. FLACSO. Obtenido de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/10224/2/TFLACSO-2016MVEE.pdf>
- Feliu, E., & García, G. (2008). *Nuevas fórmulas para avanzar en la gestión sostenible del territorio: Contratos de Territorio como estrategia de gobernanza territorial*. Artículo de Vanguardia. Obtenido de <http://www.tecnalia.com/images/stories/Noticias/Articulaci%C3%B3n%20Multinivel.pdf>
- Figura 1. Mapas Owje. "Provincia de Loja", por Solis C. , 2020, <https://mapas.owje.com/16221/loja.html> . Copyright [2020] por Carlos Solis.
- Gaona, A. (2014). *Articulación Multinivel y Ordenamiento Territorial en el Ecuador. Período 2013-2014*. Universidad Técnica Particular de Loja. Obtenido de <http://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/10843>
- Gavilánez, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. Portal de Revistas (Universidad de Rosario). Obtenido de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377>
- Gobierno Provincial de Loja. (2011). Diagnóstico del Sistema Económico Productivo. Coordinación de Gobernabilidad, Planificación y Desarrollo Territorial. Obtenido de: http://www.prefectura Loja.gob.ec/documentos/pdtot/DIAGNOSTICO_ECONOMICO.pdf
- Gobierno Provincial de Loja. (2013). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Loja. Coordinación de Gobernabilidad, Planificación y Desarrollo Territorial. Obtenido de https://www.prefectura Loja.gob.ec/documentos/lotaip/2014/s_actas_y_planes_de_desarrollo/plan_de_desarrollo_y_ordenamiento_territorial01.pdf
- Gobierno Provincial de Loja. (2013). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Loja. [Figura 3]. Obtenido de https://www.prefectura Loja.gob.ec/documentos/lotaip/2014/s_actas_y_planes_de_desarrollo/plan_de_desarrollo_y_ordenamiento_territorial01.pdf
- GoRaymi. (2017). *Provincia de Loja*. Obtenido de <https://www.goraymi.com/site/provincia-de-loja-2d8db2f1>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Fascículo Provincial Loja. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manualateral/Resultados-provinciales/loja.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Fascículo Provincial Loja. [Figura 2]. Obtenido de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manualateral/Resultados-provinciales/loja.pdf>
- Jaramillo, P. (1955). Historia de Loja y su Provincia. Quito-Ecuador: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Maldonado, N., Vivar, F. & Vélez, J. (2005). Escenario Natural de la Cultura de Loja. Loja- Ecuador: Casa de la Cultura Ecuatoriana "Benjamín Carrión".
- Martos, A. & Ferreiro, C. (2010). *Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos*. Fundación Alternativas.
- Massé, C. & Sandoval, E. (1995). *Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*. Universidad Autónoma del Estado de México: El Colegio Mexiquense. Obtenido de <http://www.worldcat.org/title/politicas-publicas-y-desarrollo-municipal-problemas-teorico-practicos-de-la-gestion-publica-municipal/oclc/651564999?referer=di&ht=edition>
- Massiris, Á., Espinoza, M., Ramírez, T., Rincón, P., Sanabria, T. (2012). *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de <http://www.eafit.edu.co/innovacion/diplomado-oat/sesion3/ProcesosOrdenamientoAmericaLatinaColombia.pdf#page=2>
- Mesa Técnica de Articulación Territorial "META" (2013). *El Proceso de Planificación y Articulación Territorial en la Provincia de Loja*. Loja- Ecuador: Articulación de Redes Territoriales.
- Mesa Técnica de Articulación Territorial "META" (2013). *Prioridades para el Desarrollo Integral*. Loja- Ecuador: Articulación de Redes Territoriales.
- MIDEPLAN (1992). *La Acción Regional del Gobierno. Balance de la gestión 90-91*. Ministerio de Planificación y Cooperación (Santiago-Chile).
- Ministerio de Coordinación de la Política. (2011). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Obtenido de

www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf

- Montoya, E. (2010). *Impacto de la Descentralización en la Calidad de los Servicios Públicos en el Cantón Loja 2000-2009*. Universidad Técnica Particular de Loja. Obtenido de <http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/7812/1/Montoya%20Silvana%20-%20Econ..pdf>
- Noferini, A. (2010). *Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad*. Observatorio de Cooperación Descentralizada. Obtenido de http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/603_346.pdf
- Omar, E. (2015). *Aportes teóricos al análisis y la gestión por procesos*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/aportes-teoricos-al-analisis-y-la-gestion-por-procesos/>
- Pemán, I. y Jiménez, G. (2013). *La Gobernanza Multinivel como alternativa a la Gestión del Desarrollo del medio rural*. Consultores Urbanismo. Obtenido de <http://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/577ef1154f3240ad5b9b413aa7346a1e.pdf>
- Pérez, J. y Gardey, A. (2010). *Definición de Instrumento*. Obtenido de <https://definicion.de/instrumento/>
- Pérez, J. y Gardey, A. (2015). *Definición de Alineación*. Obtenido de <https://definicion.de/alineacion/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador. (2010). *El Programa Marco ART/PNUD Ecuador*. Reflexiones metodológicas y avances: 2008-2009. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Obtenido de <http://catalogo.iaen.edu.ec/cgi-bin/koha/opac-MARCdetail.pl?biblionumber=25620>
- Riquelme, M. (2017). *¿Qué es la Planificación?* Obtenido de <https://www.webyempresas.com/que-es-la-planificacion/>
- Rosero, G. y Zorrilla, D. (2013). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Ecuador. Obtenido de http://www.ec.undp.org/content/dam/ecuador/docs/2013%20ART_Medici%C3%B3n%20de%20la%20eficacia%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n%20a%20nivel%20local_2.pdf

- Ruano, J. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. SEMPLADES. Obtenido de <http://biblioteca.senplades.gob.ec/jspui/bitstream/30000/255/1/SENPLADES-BV-000165.pdf>
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). *Agenda Zonal para el Buen Vivir*. Obtenido de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjABahUKEwjdg6DEg_jlAhXJkh4KHe59B80&url=http%3A%2F%2Fwww.planificacion.gob.ec%2Fwp-content%2Fuploads%2Fdownloads%2F2012%2F08%2FAgenda-Zonal-para-el-Buen-Vivir.pdf&usq=AFQjCNFDxJQuYik-zubWRRy0ZCh8BG5mjQ&sig2=m6rQxzBaXCcbYZm_Remqow&bvm=bv.106674449,d.eWE&cad=rja
- Sotarauta, M., & Linnamaa, R. (1998). *Finnish multi-level policy-making and the quality of local development policy processes: The cases of Oulu and Seinänaapurit sub-regions*. *European Planning Studies*, 6(5), 505-523.
- Tapia, G. (2004). *Análisis de actores involucrados en procesos participativos*. Lima-Perú: Fundación Cambio Democrático.
- Vergara, Sojo, Silva, Sabatani y Bosier. (1992). *La Descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y Sustentabilidad*. CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9276/S9200528_es.pdf
- Zorrilla, G. (2004). *Estructura del Estado*. Punta del Este. Obtenido de https://webs.ucm.es/info/eurotheo/e_books/grzcaballeri/ESTRUCTURAESTADO_ebook.pdf

ANEXOS

Anexo 1.

Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales

El COOTAD (2010), en su artículo 32 nos dice cuáles son las competencias exclusivas que deben ejecutar los GAD's a nivel Regional:

- 1) Planificar y formular planes de Ordenamiento Territorial con las demás instituciones y actores públicos.
- 2) Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y crear un consejo de cuencas hidrográficas.
- 3) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre hasta que los municipios asuman esta competencia.
- 4) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
- 5) Dar apertura y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional.
- 6) Dar oportunidad de investigar, innovar y desarrollar conocimiento y tecnología en el ámbito regional a través de políticas
- 7) Fomentar las actividades productivas regionales.
- 8) Fomentar la seguridad alimentaria regional.
- 9) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Anexo 2.

Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

En el artículo 42 del COOTAD (2010) podemos encontrar las competencias que deben emprender esos GAD's:

- 1) planificar el desarrollo provincial y elaborar su plan de Ordenamiento Territorial.
- 2) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.
- 3) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y microcuencas.
- 4) La gestión ambiental provincial.
- 5) Planificar, edificar y cuidar los sistemas de riego.
- 6) Fomentar las actividades productivas provinciales.
- 7) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Anexo 3.

Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Las competencias de los GAD's Municipales la podemos encontrar en el artículo 55 del COOTAD (2010):

- 1) Planificar el desarrollo cantonal y la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de manera relacionada con el resto de los planes.
- 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, entre otros.
- 5) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras.
- 6) Planificar y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro del cantón.
- 7) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y equipamiento de centros de salud, educativos y espacio público.
- 8) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
- 9) Elaborar 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.
- 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.
- 13) Gestionar los servicios de ayuda contra incendios y calamidades.
- 14) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Anexo 4.

Competencias Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad.
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.
- c) Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
- d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.
- e) Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno.
- f) Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base.
- g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Anexo 5.

Tabla 30. Objetivos, Metas, Programas y Proyectos

SISTEMA AMBIENTAL	
Objetivos	Entre sus objetivos está el prevenir, controlar y reducir la contaminación ambiental y los efectos del cambio climático en la provincia; garantizar el buen uso y explotación de los recursos; elaborar políticas de manejo sustentable de la biodiversidad y defensa del medio ambiente y crear programas para la protección y administración de microcuencas.

Metas	Plazo 2022, se espera lograr mantener la temperatura del clima de Loja, aumentar un 30% las reservas y bosques protegidos, proteger flora silvestre, reforestar en un 20% las áreas afectadas por diversos problemas y proteger o aumentar la vegetación natural en cuencas hidrográficas.
Programas	Adaptación y mitigación al cambio climático, conservación del patrimonio Natural y su Biodiversidad y el manejo integral de cuencas hidrográficas.
Proyectos	Adaptación y respuesta al cambio climático en ecosistemas frágiles e implementación de radares meteorológicos para el monitoreo climático; crear nuevas áreas protegidas, centro de rescate y cuidado de flora y fauna, plan provincial de educación ambiental; plan integral de forestación, reforestación y vegetación; manejo sustentable del ecosistema paramo de la cuenca y la conservación del agua de microcuencas a través de la construcción de lagunas de altura
SISTEMA ECONÓMICO PRODUCTIVO	
Objetivos	Promover la calidad y soberanía alimentaria de los habitantes y la producción sana de alimentos; incrementar la inversión en los sectores agropecuario, artesanal, industrial y de servicios; fomentar la creación de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y la fomentación del turismo en la provincia.
Metas	Incrementar la producción agrícola un 60%, la pecuaria un 50%; aumentar un 20% los integrantes de organizaciones productivas y artesanales, el 25% de las productivas deben estar fortalecidas y con un emprendimiento económico, y el 70% de las artesanales deben contar con capacitación para mejorar sus capacidades; mejoramiento de la infraestructura turística en un 30% y aumento del 40% del turismo nacional y extranjero.
Programas	Infraestructura productiva y post-productivas; manejo forestal sustentable; desarrollo industrial, artesanal y turístico.

Proyectos	Mejoramiento de los sistemas de postproducción y postcosecha tradicionales; optimizar los niveles de producción y productividad; implementar procesos de capacitación agrícola; identificar nuevos mercados para la exportación; plan de capacitación y asistencia técnica; establecer un plan de capacitación, producción o comercio de bienes y servicios; fortalecer el turismo comunitario, de aventura y religioso; mejoramiento de los servicios turísticos, hoteleros y de transporte
SISTEMA SOCIO-CULTURAL	
Objetivos	Promover la inclusión de comunidades, pueblos, nacionalidades y grupos de atención prioritaria; preservar el patrimonio cultural, arqueológico y natural de la provincia.
Metas	Reducir la emigración en un 2.5%; tener al menos un 40% de inmigrantes con un trabajo seguro; inclusión al sector público de un 20% del sector indígena y afroecuatoriano; 100% de bienes patrimoniales inventariados y protegidos; 20% de la población estudiantil conoce y difunde el patrimonio cultural; el 90% de grupos sociales y de atención prioritaria participan en manifestaciones culturales y deportivas.
Programas	Apoyo al migrante; derecho de los pueblos étnicos-culturales; servicios culturales integrales; fortalecer las organizaciones sociales; sistema de servicios de atención a grupos prioritarios.
Proyectos	Promoción, protección y garantía de derechos de migrantes y de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe; construcción y rehabilitación de infraestructura para eventos, museos, infraestructura religiosa, entre otras.
SISTEMA POLITICO-INSTITUCIONAL	
Objetivos	Mejorar las capacidades políticas, técnicas y administrativas de las instituciones públicas y privadas; consolidar el modelo de gestión descentralizado; impulsar y fortalecer los procesos de

	articulación interinstitucional, los sistemas de participación ciudadana y la integración binacional.
Metas	Crear un sistema de información integral; implementación de un plan anual de capacitación para todos los GAD's; traspaso del 100% de las competencias; fortalecimiento de META; los 16 GAD's cantonales aplican sistemas de participación ciudadana; aumento al 40% de presencia de mujeres en los GAD's a todo nivel y la ejecución de nuevos proyectos binacionales.
Programas	Sistema de Información (SITE); fortalecimiento de la institucionalidad y gobernabilidad; participación ciudadana e integración binacional.
Proyectos	Procesos de información y comunicación interinstitucional; capacitación del talento humano; fortalecimiento de las capacidades de los GAD's para la descentralización; fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional; mejoramiento y construcción de vías de conexión entre Ecuador y Perú.
SISTEMA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	
Objetivos	Implementar una estructura provincial policéntrica, articulada y complementaria de los asentamientos humanos; incrementar la cobertura y acceso de los servicios básicos e infraestructura social.
Metas	10 cabeceras urbanas cuenten con plan de ordenamiento urbano; el 74.25% de los hogares habitan en vivienda propia; disminuir en un 41% los hogares que residen en viviendas con características físicas inadecuadas; el 81% de los hogares cuenten con abastecimiento de agua de red pública y un 74% este conectado al alcantarillado público; aumentar un 60% el índice de educación y reducir un 3% el analfabetismo; disminuir un 25% las NBI ²⁰ en el sector urbano y un 80% en el rural.

²⁰ Necesidades Básicas Insatisfechas

Programas	Planificación territorial; mejoramiento de la Vivienda; mejoramiento de Servicios Básicos, Educación y Salud.
Proyectos	Elaboración de los planes catastrales y de ordenamiento urbano; Planificar la construcción de conjuntos habitacionales de interés social; mejoramiento del sistema de agua para el consumo y alcantarillado; mejorar la educación y los centros médicos.
SISTEMA DE MOVILIDAD, ENERGÍA Y CONECTIVIDAD	
Objetivos	Desarrollar la infraestructura para la movilidad e interconexión a todo nivel; promover la integración a través de proyectos tecnológicos, informáticos, tránsito, comunicación y energía; incrementar el uso de energía renovable y alternativa; fortalecer y mejorar la infraestructura de riego y drenaje.
Metas	Mejorar al 100% los puentes de unión de vías interprovinciales y los ejes binacionales, estos deben estar en buen estado y con mantenimiento periódico; incrementar los hogares con telefonía fija, celular e internet en un 70, 95 y 690 por ciento respectivamente; incrementar el potencial de generación eléctrica por medios renovables y disminuir en un 100% el aporte de energía eléctrica de la central Catamayo; el 100% de los sistemas de riego Público y comunitario se encuentren en operación.
Programas	Integración socioeconómica interprovincial y binacional; mejoramiento vial integral; gestión de transporte aéreo; conectividad provincial; generación y cobertura de energía eléctrica; gestión de los sistemas de riego provincial.
Proyectos	Diseño y construcción de puentes y pasos interprovinciales y binacionales; mantenimiento y mejoramiento de las vías y construcción de nuevas; rehabilitación de pistas y terminales aéreas; ampliación de la cobertura telefónica, celular y de internet; diseño y construcción para generar energía de fuentes renovables; mejorar la cobertura eléctrica y administrar y mantener los sistemas de riego y drenaje.

SISTEMA DE RIESGOS	
Objetivos	Reducir los efectos de amenazas naturales y antrópicas de la provincia sobre los ciudadanos y el medio ambiente.
Metas	Reducir en un 50% las amenazas en la provincia.
Programas	Amenazas de origen natural y antrópicas; fortalecer los sistemas de alerta y cambio climático.
Proyectos	Mejorar los estudios sobre amenazas territoriales; elaborar instructivos para la realización de planes de prevención, mitigación y contingencia; programas públicos y campañas de prevención de desastres; capacitar a autoridades.

Fuente: PD y OT de la Provincia de Loja,2013.

Elaboración: El Autor