



# POSGRADOS

---

## MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL

RPC-SO-47-No.741-2022

OPCIÓN DE TITULACIÓN:

ARTÍCULOS PROFESIONALES DE ALTO NIVEL

TEMA:

ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE  
LOS MODELOS DE GESTIÓN EN TRES  
NIVELES DE GOBIERNO MEDIANTE UN  
ESTUDIO DE CASO DE LA PREFECTURA  
DEL AZUAY, GAD EL PAN Y GAD RURAL DE  
SAN VICENTE

AUTOR:

HERMAN WILSON ROMERO CORONEL

DIRECTORA:

LUZ MARINA CASTILLO ASTUDILLO

CUENCA – ECUADOR  
2024



**Autor:****Herman Wilson Romero Coronel**

Ingeniero Agrónomo.

Candidato a Magíster en Desarrollo Local por la  
Universidad Politécnica Salesiana – Sede Cuenca.

hwilsonrc@hotmail.es

**Dirigido por:****Luz Marina Castillo Astudillo**

Licenciada en Ciencias de la Educación.

Doctora en Ciencias Sociales.

lcastilloa@ups.edu.ec

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la Ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra para fines comerciales, sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual. Se permite la libre difusión de este texto con fines académicos investigativos por cualquier medio, con la debida notificación a los autores.

**DERECHOS RESERVADOS**

2024 © Universidad Politécnica Salesiana.

CUENCA – ECUADOR – SUDAMÉRICA

HERMAN WILSON ROMERO CORONEL

Análisis de la articulación entre los modelos de gestión en tres niveles de gobierno mediante un estudio de caso de la prefectura del Azuay, GAD el Pan y GAD rural de San Vicente

## Tabla de Contenido

1. Introducción.....	8
2. Determinación Del Problema.....	9
3. Marco Teórico Referencial.....	11
Definición y objeto de la Constitución de la República .....	11
Definición y ámbito del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) .....	12
Objeto y objetivos del Código Orgánico De Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).....	12
Definición De Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) .....	13
Origen de las provincias, cantones y parroquias en Ecuador.....	13
Las provincias en Ecuador .....	14
Los cantones en Ecuador .....	14
Las parroquias en Ecuador.....	14
Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en Ecuador.....	14
Gestión .....	16
Según señala Muñoz (2020), el uso de la palabra gestión “resalta las acciones precisas, oportunas y prácticas en pro de conseguir en el menor tiempo posible, y con la calidad del caso, los propósitos trazados tanto en la esfera pública como en la privada” (p.96). La gestión es transversal en todos los ámbitos y actividades de la vida diaria; por ello, ..... 16	
hablamos de una diversidad de tipos de gestiones: gestión privada, gestión institucional, gestión local, gestión comunitaria, gestión territorial y gestión pública (Muñoz, 2020, p. 97). .....	16
Concepto de Modelos de Gestión Referidos al Desarrollo Territorial .....	16
Tipos de modelos de gestión aplicados a la administración pública.....	16
El Modelo Burocrático: la jerarquización de la Acción Pública .....	16
El modelo de la Nueva Gestión Pública: el Ciudadano – Cliente.....	17
El modelo de Gobernanza: la Gestión en Red .....	17
El Modelo de Gobierno Abierto: acercar el Estado al Ciudadano .....	18
Modelo del Nuevo Servicio Público: el enfoque al Ciudadano.....	18
El Modelo de la Gestión Social Integral. ....	19
Políticas Públicas y Gestión Pública. ....	20
Atribuciones de los GAD Provinciales, Cantonales Y Parroquiales Rurales, Concejo Provincial, Concejo Cantonal y Junta Parroquial, Prefectos, Alcaldes y Presidentes de Juntas Parroquiales Rurales, Consejeros Provinciales, Concejales y Vocales a los PDOT ...	20
Definición De Articulación Referidos A Los PDOT.....	21
Estrategias de Articulación y Coordinación para la Implementación del PDOT.....	21
Estudios relacionados a Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Ecuador.....	23
4. Materiales y métodos .....	26

Materiales .....	26
Métodos.....	26
5. Resultados.....	30
6. Discusión .....	53
7. Conclusiones .....	57
8. Referencias Bibliográficas .....	59

**Análisis de la Articulación Entre los Modelos de Gestión en Tres Niveles de Gobierno  
Mediante un Estudio de Caso de la Prefectura del Azuay, GAD El Pan y GAD Rural de San  
Vicente**

Autores:

Herman Wilson Romero Coronel

Luz Marina Castillo Astudillo

## Resumen

Según la legislación vigente en el Ecuador aplicable a los GADs, estos son los responsables de la planificación y ordenamiento territorial de sus jurisdicciones, que deberán realizarlas en todas sus facetas en articulación y complementariedad con los demás niveles de gobierno; en ese marco, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son el instrumento en el que se plasman y permiten un desarrollo local armónico y complementario. En dicho contexto es necesario identificar las características de la articulación existente entre los modelos de gestión de los PDOT, para lo cual se aplica un estudio de caso que se inicia con un análisis de los fundamentos normativos de la planificación territorial, se continúa con el análisis de los PDOT de tres niveles de gobierno para determinar el nivel de articulación de sus modelos de gestión, complementado con los conocimientos y percepciones de los actores políticos involucrados en la elaboración y gestión de esta herramienta del desarrollo territorial. Con este trabajo se llegó al resultado de que, si bien existe una legislación con una lógica vertical de lo general a lo específico –que obliga a los GAD a formular los PDOT de manera articulada y con participación ciudadana–, los lineamientos y metodologías específicos están por fuera de la normativa; lo que implica en la práctica que los PDOT del estudio denoten una articulación entre mínima y nula entre sus modelos de gestión; lo que también tiene una directa relación con las capacidades de conocimiento y gestión de los actores políticos y técnicos que tienen injerencia en esta temática. Esto lleva a la conclusión que la articulación entre los modelos de gestión es mínima, debido a la legislación y sus indefiniciones y a las capacidades políticas y técnicas de los responsables de la elaboración y gestión de la planificación territorial.

**Palabras clave:** Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), modelo de gestión, articulación, Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD)

## Summary

According to the current legislation in Ecuador applicable to the GADs, these are responsible for the planning and land management of their jurisdictions, which must be carried out in all their facets in coordination and complementarity with other levels of government, being the Development and Land Management Plans the instrument where it is embodied and that allows a harmonious and complementary local development. In this context, it is necessary to identify the characteristics of the existing articulation between the management models of the development and land management plans, for which a case study is applied, starting with an analysis of the normative foundations of territorial planning, continuing with the analysis of the PDOTs of three levels of government to determine the level of articulation of their management models, complemented with the knowledge and perceptions of the political actors involved in the elaboration and management of this tool of territorial development. This work led to the result that although there is legislation with a vertical logic from the general to the specific that obliges the GADs to formulate the PDOTs in an articulated manner and with citizen participation, the specific guidelines and methodologies are outside the regulations; which implies in practice that the PDOTs of the study denote a minimal to null articulation between their management models; this is also directly related to the knowledge and management capacities of the political and technical actors involved in this issue. This leads to the conclusion that the articulation between the management models is minimal, due to the legislation and its lack of definition and to the political and technical capacities of those responsible for the elaboration and management of territorial planning.

**Key words:** Territorial Development and Management Plans (PDOT), management model, articulation, Decentralized Autonomous Government (GAD).

## 1. Introducción

La administración pública referida a los Gobiernos Autónomos Descentralizados es amplia y compleja, pero a la vez normada por códigos, leyes y reglamentos; dentro de este universo, una de las partes centrales sobre las cual gira la gestión pública es la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, normados claramente en la Carta Magna, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y el Código Orgánico de Planificación y finanzas Públicas, como la primer competencia exclusiva de los GAD, regional, provincial y parroquial rural. Esta primera competencia debe ser plasmada en el instrumento específico de gestión, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que tiene que ser elaborada o actualizada de manera obligatoria por las administraciones de los GAD al inicio de su periodo de gestión, teniendo en cuenta los principios de interculturalidad, de plurinacionalidad y de respeto a la diversidad, y bajo un proceso participativo, colaborativo, articulado y complementario.

Un tema importante de investigar referido a la estructura de los PDOT es el modelo de gestión, al ser el capítulo que establece la visión de desarrollo, los objetivos estratégicos, programas, proyectos y la estrategia y mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno para una gestión territorial exitosa que se manifieste como un desarrollo local integral.

En el contexto señalado este trabajo tiene como propósito estudiar el nivel de articulación de los modelos de gestión en los PDOT en tres niveles de gobierno, sus causas y efectos, analizando la normativa legal vigente, la estructura de los PDOT y las percepciones de los actores sociopolíticos vinculados a la gestión e implementación de los modelos de gestión; esto debido a que haciendo un pequeño sondeo de forma empírica de la articulación, en específico de los modelos de gestión de los PDyOT de diferentes territorios del país, se visualizó una escasa o nula articulación y complementariedad; lo que despertó el interés en investigar de una manera profunda esta temática, ya que esto no es coherente a lo descrito a los establecido en la normativa vigente.

Sobre el ámbito de investigación de los PDOT existe una amplia investigación en muchos aspectos particulares, como el desarrollado por Choloquina, (2021) en *“Análisis de la importancia de los modelos de gestión como estrategia de mejora continua en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Cotopaxi”*, en el que concluye que existen resultados eficientes de la aplicación en los modelos de gestión.



En un estudio más global desarrollado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (2015) *sobre Desarrollo Territorial en Ecuador. Situación actual y perspectivas*, donde presentan un profundo análisis sobre la evolución en las últimas décadas del desarrollo local y también abordan lo conceptual sobre el nuevo modelo de descentralización en Ecuador.

También es importante citar la investigación desarrollada por Benabent y Vivanco (2019) *sobre La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador*, donde afirman que “el proceso de planificación ha sido poco provechoso, por la calidad de sus contenidos y por la indefinición de la legislación respecto del procedimiento de articulación de los distintos planes entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo” (2019, p. 133).

Es evidente la amplia investigación en torno a temas relacionadas con la planificación territorial, pero hasta el momento ninguna aborda de manera específica la articulación entre modelos de gestión de los PDOT, por lo que esta investigación es una importante contribución a este campo de estudio, que puede dar pautas para mejorar los procesos de planificación y gestión de los GAD; para esto se identifican las características de la articulación entre los modelos de gestión de los PDOT de la provincia del Azuay y los del cantón El Pan y la parroquia San Vicente, lo que denota que los instrumentos analizados se caracterizan por la escasa o nula articulación entre sus modelos de gestión, y a un mediano y bajo conocimiento sobre gestión pública de los actores sociopolíticos responsables de la administración pública en los tres niveles de gobierno analizados, capacidad directamente relacionada a la instrucción formal y experiencia en el ámbito del servicio público.

La estructura que se lleva a cabo en este trabajo inicia determinando el problema donde resaltan los objetivos de la investigación, avanzando con un marco teórico referencial que fundamenten el trabajo, para luego explicar la metodología que lleva a presentar los resultados con su respectiva interpretación y discusión, para finalizar con las conclusiones a las que se llega con la investigación.

## 2. Determinación Del Problema

Según lo aprobado por la Asamblea Nacional, en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los GAD asumen la competencia de planificar el desarrollo y la de la ordenación territorial, mediante su propia planificación, y articulándose en coordinación con

los otros niveles de gobierno, dentro del marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (2010b).

En concordancia con lo descrito, el PDOT es el instrumento de trabajo que debe guiar el accionar de los GAD, los mismos que en esencia, en términos generales, deben contener un diagnóstico de la situación de la jurisdicción territorial (provincia, cantón, parroquia). Un PDOT debe incluir como mínimo acciones en los ámbitos político administrativo, biofísico, sociocultural, económico productivo y asentamientos humanos; tener una propuesta de desarrollo y un modelo de gestión, que deben articularse y complementarse a nivel de gobiernos, especialmente en lo relacionado al modelo de gestión territorial, y que se debe reflejar en el desarrollo armónico de los territorios.

En el contexto señalado, esta investigación estará dirigida a recabar información científica y empírica en relación con los modelos de gestión territorial que son parte de los PDOT y la interrelación, articulación y complementariedad que deben mantener, según la normativa vigente como la Constitución del Ecuador, el COOTAD, COPFP, Ley de Participación Ciudadana y demás normativas conexas. En armonía con lo expuesto, este artículo se refiere a un estudio de caso comprendido en el periodo 2019 - 2023 sobre la relación bidireccional de la articulación de los modelos de gestión de los PDOT en tres niveles de gobierno, perteneciente a las circunscripciones territoriales de la provincia del Azuay - cantón El Pan - Parroquia San Vicente; territorios ubicados al sur del Ecuador.

En esta investigación, y por experiencia del trabajo cotidiano del autor, encuentra inconsistencias en la articulación, ya que se considera debe existir una complementariedad y concordancia entre los PDOT a nivel de provincia, sus cantones y este con sus parroquias, en una lógica de ida y vuelta o bidireccional, según lo establece de una forma general pero precisa, la normativa pertinente al tema que rige en el Ecuador. Por lo anteriormente explicado, se propone investigar cuáles son estos factores, ya sean falta de normativa, su aplicación, conocimiento sobre el tema de los responsables de la planificación, etc.; lo que lleva a indagar sobre el alcance de los conceptos y disposiciones normativas respecto a los modelos de gestión, lo que implica la articulación. La identificación de estos datos conduce a identificar el nivel de articulación, sus causas y efectos en los PDOT de los tres niveles de gobierno. Finalmente, esta investigación busca vincular de manera transversal las percepciones, sobre esta temática, que tienen los actores sociales responsables de la gestión e implementación de los modelos de gestión.

En esta investigación se plantea el siguiente objetivo general: Identificar las características de la articulación existente entre los modelos de gestión de los planes de desarrollo y el ordenamiento territorial de la provincia del Azuay con el cantón El Pan y la parroquia San Vicente; para esto, se trabajó en cumplir los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los fundamentos normativos que determinan la articulación de los modelos de gestión de los PDOT en los diferentes niveles de Gobierno provincial, cantonal y parroquial.
- Establecer la articulación entre los modelos de gestión de los PDOT entre el Gobierno provincial del Azuay, cantonal de El Pan y parroquial de San Vicente; y
- Determinar las percepciones y conocimiento sobre los modelos de gestión que demuestran los actores políticos locales responsables de los procesos de elaboración, aprobación e implementación de los PDOT de la provincia del Azuay, del cantón El Pan y de la parroquia San Vicente.

### **3. Marco Teórico Referencial**

#### **Definición y objeto de la Constitución de la República**

Según Garrote (2023), la Constitución debe comprenderse como una institución jurídica cuyo fin es limitar el ejercicio del poder por intermedio del Derecho, y que reconoce y consagra derechos fundamentales con el establecimiento de los mecanismos de tutela y de su protección.

En concordancia con la definición de Garrote, la Corporación de Estudios y Publicaciones (2023) describe a la Constitución de la República del Ecuador como

la Norma Suprema, a la que está sometida toda la legislación ecuatoriana, donde se establecen las normas fundamentales que amparan los derechos, libertades y obligaciones de todos los ciudadanos, así como las del Estado y las Instituciones del mismo. Consta de 444 artículos.

Conforme lo establece la Constitución de la República del Ecuador (2008), los objetivos o deberes primordiales del estado se resumen en los siguientes términos:

Fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia y libertades fundamentales de los derechos humanos, defender y proteger el patrimonio natural y cultural, preservar el crecimiento sustentable de la economía en beneficio colectivo, promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes y vigilar el sistema

democrático y la administración pública libre de corrupción; es decir, regular el poder estatal y también, las libertades fundamentales que se reconocen a las personas que forman parte del Estado (p. 9).

### **Definición y ámbito del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)**

De acuerdo al Código Orgánico del COOTAD, éste tiene, según su Artículo 1, las siguientes funciones y atribuciones:

La organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (2015, p.7).

### **Objeto y objetivos del Código Orgánico De Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)**

Según la FAO (2023), el objetivo del COPFP consiste en organizar, regular y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas; al mismo tiempo, debe normar su funcionamiento en los distintos ámbitos del sector público, en la esfera de los regímenes de desarrollo, del buen vivir, y de los derechos y garantías y constitucionales.

En concordancia con lo descrito, la Asamblea Nacional en el COPFP establece como entre los objetivos de este código:

- 1) Normar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y el Sistema Nacional de las Finanzas Públicas, así como la vinculación entre éstos;
- 2) Articular y coordinar la planificación nacional con la planificación de los distintos niveles de gobierno y entre éstos; y,
- 3) Definir y regular la gestión integrada de las Finanzas Públicas para los distintos niveles de gobierno (2010b, p. 4).

### **Definición De Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)**

De acuerdo al Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, los GAD se definen como instituciones descentralizadas, que disponen de autonomía política, administrativa y financiera. Además, se rigen por los principios tales como los de solidaridad, subsidiariedad, equidad, interterritorial, integración y participación ciudadana. Los principios mencionados conforman la organización territorial del Estado Ecuatoriano, y se regulan mediante la Constitución del Ecuador (2024).

En el Artículo 238 de la Constitución se señala que “constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales” (2008, p. 82). Hasta la actualidad, estos últimos aun no funcionan en el territorio continental.

### **Origen de las provincias, cantones y parroquias en Ecuador.**

Según Báez, Ospina y Ramón (2004), para 1841, luego de la independencia de la dominación española y al constituirse la República del Ecuador, existían tres capitales regionales: Quito, Guayaquil y Cuenca, ciudades que representaban los intereses de los grupos de poder y de las élites regionales. En ese momento, lo local tomaba la forma de tres espacios territoriales posibles, el espacio de las capitales provinciales que no eran capitales regionales, cabeceras cantonales y el espacio de las parroquias que en aquel entonces eran 246 en todo el Ecuador.

En el mismo contexto, Báez et al. (2004) sostienen que en el siglo XIX estas tres formas de lo local podían ser vistas por separado debido a que entre ellas había diferencias de importancia, tanto en su origen como en sus características sociales, económicas y políticas. Además, estas ciudades podían expresarse ya como aliadas o “como integrantes de espacios más agregados: un municipio podía expresar a todas sus parroquias, o una provincia a todos sus municipios. En cualquiera de sus formas, ellos participaron activamente en la construcción nacional” (Báez et al, 2004, p. 136).

Las primeras provincias fueron creadas para defender la identidad blanco – mestiza, y diferenciarla de la de los indígenas; fundamentalmente creadas por el régimen colonial como espacios administrativos, de manejo económico y de residencia de españoles. En cambio, la mayoría de las cabeceras cantonales y parroquiales fueron creadas como asentamientos o como pueblos indígenas durante el proceso de reducciones, que se instauró en la década de 1560 con el fin de controlar a los habitantes de los pueblos originarios en todos sus aspectos.

## **Las provincias en Ecuador**

Según lo establece la Asamblea Nacional, en el COOTAD, “las provincias son circunscripciones territoriales político-administrativa de primer grado, creadas mediante ley, integradas por los cantones que legalmente les correspondan” (2010a, p. 13). Gozan de autonomía administrativa representado por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.

## **Los cantones en Ecuador**

De acuerdo a la Asamblea Nacional (2010a), El COOTAD en el Art. 20 sostiene que Cantones son “circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearán con posterioridad, según la presente ley” (p. 14).

## **Las parroquias en Ecuador**

En Ecuador, las parroquias constituyen el espacio político-territorial de menor rango; es decir que se encuentran en el tercer nivel de importancia administrativa, y forman parte de un marco territorial mayor: el cantón. Como se indica en Wikipedia (2023), hay dos tipos de parroquias: urbanas y rurales. Las primeras son aquellas que se circunscriben a una metrópoli o ciudad, y disponen de la infraestructura necesaria para ser consideradas como una localidad principal, pero no gozan de autonomía administrativa. Por otra parte, las rurales son aquellas parroquias que se encuentran apartadas de los núcleos urbanos o ciudades principales. Estas últimas suelen ser pequeñas poblaciones dispersas o un conjunto de recintos cuyos pobladores viven de la agricultura o de otras labores del campo; y tienen autonomía administrativa representada por el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial.

En concordancia con lo descrito la Asamblea Nacional (2010a), en el Artículo 24 del COOTAD define como parroquia rural: “constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano” (p. 15).

## **Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en Ecuador**

La Asamblea Nacional ha definido los PDOT como “instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio (2010b, p. 17). Su objetivo principal consiste en ordenar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo

en relación con las poblaciones, las actividades económico-productivas y la gestión de la biodiversidad, en virtud de las características particulares de cada territorio. La Asamblea Nacional determina, además, que estos instrumentos “regionales, provinciales y parroquiales se articularán entre sí, debiendo observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de PDOT cantonal o distrital respecto de la regulación del uso y ocupación del suelo” (2010b, p. 17).

En resumen, según la Asamblea Nacional (2010b), los PDOT elaborados por los GAD deben contener, como mínimo, los siguientes componentes en relación con sus territorios:

- Un diagnóstico que dé cuenta de las inquietudes, problemas y eventuales desequilibrios desde los puntos de vista social y territorial. Además, la descripción de las potencialidades y oportunidades del territorio.
- Identificación de las actividades económicas y productivas de su territorio, así como la infraestructura de la jurisdicción, las zonas de riesgo y los bienes patrimoniales, tanto culturales como naturales.
- Caracterización de proyectos nacionales estratégicos y sectoriales, así como los requerimientos del GAD articulados con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Informe de las relaciones con los territorios circundantes dependientes de otra circunscripción.

De igual manera, en el mismo cuerpo legal, la Asamblea Nacional establece que la propuesta contenga, al menos, una visión de mediano plazo, así como la descripción de los objetivos estratégicos de desarrollo, y las políticas, planes estratégicos, resultados esperados, metas deseadas, indicadores y programas. A esto se le deben sumar el modelo de territorio que se desea para el corto y mediano plazo. Finalmente, también deberán contener el modelo de gestión que estarán estructurado mínimamente en torno a estrategias de articulación y coordinación con miras a implementar los planes. Además, deben contemplarse otros aspectos fundamentales, como los métodos y pautas de seguimiento y evaluación de la inversión y las estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo (2010b).

## Gestión

Según señala Muñoz (2020), el uso de la palabra gestión “resalta las acciones precisas, oportunas y prácticas en pro de conseguir en el menor tiempo posible, y con la calidad del caso, los propósitos trazados tanto en la esfera pública como en la privada” (p.96). La gestión es transversal en todos los ámbitos y actividades de la vida diaria; por ello, hablamos de una diversidad de tipos de gestiones: gestión privada, gestión institucional, gestión local, gestión comunitaria, gestión territorial y gestión pública (Muñoz, 2020, p. 97).

### Concepto de Modelos de Gestión Referidos al Desarrollo Territorial

Según Waissbluth y Larraín (2018),

en rigor, definir un modelo de gestión pública, consiste en establecer quién hace qué, con qué énfasis, con qué superioridad de elección pública vs. el gobernante, y con qué grados de autoridad relativa entre los organismos centrales y los entes sectoriales y locales; pero sobre todo asegurar que este ciclo recursivo se ejecute bien sin importar quien lo haga. (p. 7)

El concepto de gestión planteado por Schmal y Ruiz Tagle (2009) menciona: “al conjunto de actividades destinadas a planificar, organizar, coordinar, controlar y decidir las actividades de una organización” (p. 296).

En este contexto también Guerrero, (2001), establece que: “Un modelo es perceptible a través de un grupo de símbolos y reglas operativas cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio” (p. 3).

En el Art. 128, Inciso 3, del COOTAD, la norma jurídica que regula a los GAD, la Asamblea Nacional (2010a) establece que “los modelos de gestión de los diferentes sectores se organizarán, funcionarán y someterán a los principios y normas definidos en el sistema nacional de competencias” (p. 54).

### Tipos de modelos de gestión aplicados a la administración pública

A continuación, se presentan los modelos de gestión pública que pueden ser aplicados a los GAD y su evolución hacia los tiempos actuales:

#### ***El Modelo Burocrático: la jerarquización de la Acción Pública***

Según Weber (como se citó en Muñoz, 2020), el modelo de la burocracia es el fundamento de una organización eficiente, sobre todo en el ámbito del denominado Estado de Bienestar,



puesto que en este tipo de estados se aplican una serie de normas, reglas y operaciones de carácter centralizado y vertical. Este modelo de funcionamiento busca, en última instancia, la coherencia en la gestión de lo público.

La burocracia se caracteriza por la jerarquización y la responsabilidad, el sistema formal de reglas, la meritocracia, la estandarización de los conocimientos y procedimientos, el trato impersonal y la división del trabajo, el estado puede dar solución a todas las problemáticas sociales, separación del sector público y privado, escasa participación y movilización social (Muñoz, 2020).

### ***El modelo de la Nueva Gestión Pública: el Ciudadano – Cliente.***

Como mencionan Osborne y Plastrik, (2003), este es un “modelo que incorpora principios gerenciales y empresariales del sector privado al sector público, busca un Estado más eficiente y cercano a las necesidades de los usuarios, los cuales son vistos como ciudadanos-clientes en la búsqueda de mejor atención” (p. 177).

En este mismo contexto, para Muñoz (2020) este modelo de gestión se caracteriza por las Categorías de análisis: la eficiencia, la eficacia y la economía del manejo de la administración en términos presupuestales, orientación de la acción del Estado desde la comprensión del ciudadano como cliente, privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, reformas administrativas mediante la descentralización de funciones, uso de los mecanismos de mercado dentro de la administración para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, énfasis en la evaluación, monitoreo y medición del desempeño por resultados de los servidores públicos. (p. 105)

### ***El modelo de Gobernanza: la Gestión en Red***

Conforme lo describe Muñoz, este es “un modelo que surge para establecer relaciones más horizontales, coordinadas y articuladas entre el Estado y los diversos actores a diferentes escalas territoriales” (2020, p. 106), que se basa en los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad. Se caracteriza porque “el gobierno tiene una misión esencial de consolidar y potenciar las relaciones de coordinación y cooperación entre los distintos sectores” (2020, p. 108). En este modelo, los ciudadanos adquieren la potestad de proponer y aportar ideas innovadoras que favorezcan la incorporación de valor a lo público; además pueden participar

activamente en la producción y prestación de servicios. La gobernanza desde la gestión en red promueve y facilita distintas maneras de interrelacionarse y cooperar, de manera horizontal, entre instituciones y ciudadanos. Por lo tanto, el gobierno ya no se concibe como el único actor, de carácter dominante, en las actividades de regulación económica y social; por lo contrario, ahora la gestión de lo social se convierte en la consecuencia de procesos de coproducción entre los actores sociales y económicos y el gobierno. Esto significa que las políticas públicas pasan a ser el resultado de una verdadera gobernanza democrática (Muñoz, 2020).

### ***El Modelo de Gobierno Abierto: acercar el Estado al Ciudadano***

Según Muñoz, este modelo

se caracteriza por los principios de participación, colaboración y transparencia, uso de la TIC, busca que los ciudadanos puedan participar en los espacios de tomas de decisiones desde una visión de la incidencia política, social y comunitaria. da importancia a la información como mecanismo de control y su relación con el proceso de las políticas públicas y brinda apertura de datos y procesos. (2020, p. 111).

### ***Modelo del Nuevo Servicio Público: el enfoque al Ciudadano***

De acuerdo a Denhardt y Denhardt (2000) citados por Muñoz (2020) “Este modelo concentra su atención en los ciudadanos en el marco de los postulados del gobierno abierto: participación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas” (p. 111).

Según Muñoz (2020),

el gran cambio que propone el NSP es transformar la visión de la función pública tradicional, hacia un servicio público de calidad, que ponga en el centro de atención a los ciudadanos como sujetos activos de derechos, sus expectativas e intereses en un marco democrático que implique la búsqueda del interés público como objetivo final, el empoderamiento ciudadano y la generación de valor público (p. 112).

Siempre de acuerdo con el mismo autor, el modelo del Nuevo Servicio Público se distingue por el cambio del chip de funcionario tradicional a servidor público al servicio de ciudadanos, la búsqueda del interés público, defender los valores de la ciudadanía, el servicio público por encima del espíritu económico, planificar para actuar democráticamente, hacer rendición de cuentas para la transparencia del accionar público, servir proactivamente en lugar de mandar y valorar a las personas y su entorno socio territorial (Muñoz, 2020 p. 113).

### ***El Modelo de la Gestión Social Integral.***

De acuerdo a Medina (2008), el Modelo de la Gestión Social Integral comprende la totalidad de las

acciones emprendidas desde la administración pública y(o) la institucionalidad interactuante que se formula como propósito hacer más efectiva la acción gubernamental e institucional, la implementación de la política pública, en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con algún nivel de participación comunitaria (p. 115).

Este modelo se caracteriza por la integración de seis variables fundamentales: territorios, escenarios, población, temas y/o situaciones, intersectorialidad y participación (Medina, 2008). En su conjunto, estos elementos permiten disponer de una visión común y completa de los territorios.

En conclusión, y tal como indica Muñoz (2020), el Modelo Burocrático se considera el punto de inicio de los modelos de gestión pública porque es el que sentó las bases de lo que se considera una organización eficiente por excelencia, tanto desde el punto de vista de la racionalidad, como desde una mirada legal e impersonal. Sin embargo, con la aparición de nuevos modelos (como los descritos anteriormente), se ha puesto la atención no solamente en la eficacia racional, sino en la eficiencia, en una perspectiva económica y en el rol del ciudadano, entendido también como cliente (“ciudadano-cliente”). De acuerdo con Muñoz (2020). los modelos del Gobierno Abierto, el Nuevo Servicio Público y la Gestión Social Integral han ido incorporando nuevas herramientas y estrategias que estimulan la participación ciudadana, al tiempo que procuran estimular la colaboración entre actores sociales, promover la transparencia y personalizar las experiencias de intercambio y conocimiento.

En el contexto señalado, tanto por Medina (2008) como por Muñoz (2020) indican que los diferentes modelos de gestión pública contienen las premisas que marcan el camino para una acción estatal eficiente. Muñoz (2020) agrega que, en el territorio, la puesta en marcha de una determinada política pública, significa la reestructuración de las maneras de gobernar y el replanteo de las estrategias, instrumentos y modalidades de analizar los territorios. Los nuevos modelos de gestión parten de una visión holística, propositiva y en concordancia con las particularidades del territorio.

### **Políticas Públicas y Gestión Pública.**

Con respecto al tema de política y gestión pública, Muñoz (2020) afirma que tanto éstas como la gestión “son dos caras de la misma moneda” (p. 98), puesto que ambas se dirigen a la decisión pública:

La primera cara corresponde a la política pública (plan, programa, proyecto), lo que está en el escrito, el “deber ser” para atender un problema público. La segunda cara concierne a la “gestión”, o sea a la operativización y puesta en marcha de las decisiones públicas. Dos caras interdependientes que deben pensarse integralmente para lograr cumplir con los propósitos trazados en la acción pública. Sin embargo, en la práctica, las políticas públicas pueden quedar en el escrito sin que se lleven a cabo efectivamente por la falta de una gestión clara y oportuna que lleve a unos resultados concretos (Muñoz, 2020, p. 98).

### **Atribuciones de los GAD Provinciales, Cantonales Y Parroquiales Rurales, Concejo Provincial, Concejo Cantonal y Junta Parroquial, Prefectos, Alcaldes y Presidentes de Juntas Parroquiales Rurales, Consejeros Provinciales, Concejales y Vocales a los PDOT**

Según lo establecido por la Asamblea Nacional (2010a), en términos generales la planificación es una competencia exclusiva de los GAD provinciales, cantonales y de las parroquias rurales. La planificación debe llevarse a cabo en conjunto con las otras instituciones que conforman en sector público, además de por otros actores sociales. Adicionalmente, deben promover el desarrollo de su jurisdicción territorial y formular sus PDOT. Estas funciones son inherentes a sus competencias particulares y generales, y deben realizarse en relación con la planificación de los demás niveles de gobierno, siempre con respeto hacia la diversidad, y en el contexto constitucional de la interculturalidad y la plurinacionalidad. A toda planificación debe aplicarse un seguimiento permanente, acompañado de su correspondiente rendición de cuentas, en concordancia con las metas establecidas.

El concejo provincial, el concejo cantonal y la junta parroquial, en pleno, tienen la atribución de aprobar los PDOT de sus jurisdicciones territoriales correspondientes. Para ello, la Asamblea Nacional (2010a) establece que serán elaborados de manera participativa, en colaboración con los consejos de planificación y de más instancias de participación ciudadana, entidades que deben evaluar su implementación. Según la norma del COOTAD, la propia Asamblea Nacional señala que los consejeros y/o consejeras provinciales, concejales cantonales y vocales de las juntas parroquiales rurales tienen la función de participar, con voz

y voto, en las deliberaciones y sesiones. Además, se les faculta la intervención en el consejo de planificación de su correspondiente jurisdicción territorial y en las comisiones, delegaciones y representaciones delegadas (2010a).

La Asamblea Nacional también establece que los representantes de los diferentes niveles de gobierno tienen la atribución de dirigir el diseño del PDOT correspondiente a su jurisdicción, siempre en conformidad tanto con el plan nacional de desarrollo como con aquellos planes elaborados por los GAD de los demás niveles, con los que se relacionan directamente. La elaboración de los PDOT se hará en el marco del respeto, la plurinacionalidad y la interculturalidad, con la participación ciudadana y actores del sector público, de acuerdo a lo prescrito por la ley y la Constitución (Asamblea Nacional, 2010a).

### **Definición De Articulación Referidos A Los PDOT**

El Diccionario de Real Academia Española (RAE) define *articulación* como la Unión entre dos piezas rígidas que permite el movimiento relativo entre ellas (2023). En el marco de la definición señalada la articulación de los PDOT de los diferentes niveles de gobierno se refiere a aquellos mecanismos y estrategias plasmados en los modelos de gestión mediante el cual permite la implementación en territorio de los PDOT de cada GAD respondiendo a su planificación, pero a la vez basándose, dinamizando y contribuyendo al cumplimiento de metas de PDOT los otros niveles de gobierno de mayor y menor rango vinculados directamente a su jurisdicción territorial, con los cuales por ley debe de articular.

### **Estrategias de Articulación y Coordinación para la Implementación del PDOT**

La Secretaría Nacional de Planificación (2019), en la guía para la del Plan de desarrollo y Ordenamiento territorial (PDOT) parroquial, determina que, una vez identificada la problemática en todos los ámbitos del territorio, incluidos las limitantes económicas y legales, además de las oportunidades del territorio, se determinen las estrategias y mecanismos de articulación para la implementación de programas y proyectos en cada GAD que conlleven a solucionar los problemas y aprovechar las potencialidades (2010).

Complementariamente la Secretaría Nacional de Planificación (2019) determina que, en la definición de estrategias, el GAD deberá identificar los siguientes grupos: Grupo 1: proyectos relacionados con las competencias exclusivas del GAD y que cuentan con el presupuesto para su ejecución; Grupo 2: proyectos relacionados con las competencias exclusivas y concurrentes del GAD y requieren presupuesto o acciones de

otros actores para su ejecución; Grupo 3: proyectos que no están relacionadas a las competencias (identificadas en la etapa de diagnóstico y propuesta) y que requieren presupuesto y acciones de otros actores para su ejecución (p. 26). Una vez identificados los grupos, se analizarán las estrategias de articulación, de acuerdo a la información expuesta en las siguientes tablas.

**Tabla 1.**

*Identificación de estrategias de articulación – Grupo 1*

Etapa propuesta		Estrategia		
Programa/ Proyecto Competen cias exclusivas	Compete ncia del GAD	Presupuest o referencial del GAD	¿Qué actividades se realizarán?	Responsable del GAD parroquial
En este bloque detallar la información de la etapa de Propuesta.		Identificar las actividades a realizar, previo a la ejecución del proyecto.	Se define el responsable del GAD que realizará la gestión y coordinación con los actores. Se sugiere utilizar la conformación de comisiones en función de las temáticas relevantes para el GAD	

Nota. La fuente de esta tabla es la guía para la formulación/ actualización del Plan de desarrollo y Ordenamiento territorial (PDOT) parroquial de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019).

**Tabla 2.**

*Identificación de estrategias de articulación – Grupo 2*

Etapa Propuesta		Estrategia de articulación				
Programa / Proyecto	Competencia GAD	Presupuesto		¿Qué actividades se realizarán?	¿Con quién?	Responsabl es GAD
		Propio	Otras			
				Identificar las actividades a realizar previo a la ejecución del proyecto en función de las competencias y presupuesto.	Identificar los actores del mapeo realizado.	

Nota. La fuente de esta tabla es la guía para la formulación/ actualización del Plan de desarrollo y Ordenamiento territorial (PDOT) parroquial de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019).

**Tabla 3.***Identificación de estrategias de articulación – Grupo 3*

<b>Etapas</b>	<b>Estrategia de articulación</b>	
<b>Diagnóstico</b>		
Programas/ Proyectos no relacionados con la competencia	¿Qué actividades se realizarán?	¿Con quién?
Estos proyectos están identificados en la etapa de la Propuesta.	Identificar las actividades a realizar previo a la ejecución del proyecto en función de las competencias y presupuesto. Convenios de acuerdo a las competencias y atribuciones de los actores. Alianzas estratégicas con medios privados. Mancomunidades.	Identificar los actores del mapeo realizado.
		Responsables de la gestión GAD

Nota. La fuente de esta tabla es la guía para la formulación/ actualización del Plan de desarrollo y Ordenamiento territorial (PDOT) parroquial de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019).

### **Estudios relacionados a Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en Ecuador**

Es importante indicar que ya se han realizado algunos estudios en el Ecuador relacionados a la temática de modelos de gestión, desarrollo local, articulación, planes de desarrollo y ordenamiento territorial que sirven de fundamento para realizar la investigación propuesta, algunos de ellos se mencionan en los párrafos siguientes.

En el trabajo de titulación en opción al grado de magister en Administración Pública mención: gestión por resultados, desarrollado por Choloquina, (2021) sobre *Análisis de la importancia de los modelos de Gestión como estrategia de Mejora Continua en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Cotopaxi*, aborda el de la preponderancia de la aplicación de los modelos de gestión como táctica de mejora continua en los GAD. Para tal fin, se contextualizan los fundamentos teóricos, y se avanza hacia la determinación, a través de un diagnóstico situacional, de los factores tanto endógenos como exógenos que afectan el alcance de resultados eficientes en los modelos de gestión. La finalidad es que, finalmente, puedan proponerse las estrategias para mejorar los modelos de gestión.

En el trabajo desarrollado por el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (2015) sobre *Desarrollo Territorial En Ecuador, Situación Actual Y Perspectivas*, presentan un profundo análisis sobre la evolución en las últimas décadas del desarrollo local y también abordan lo conceptual sobre el nuevo modelo de descentralización en Ecuador, el surgimiento del territorio como pedestal para un nuevo modelo de desarrollo, miradas y percepciones del desarrollo territorial en Ecuador, conocimientos importantes en relación al tema de estudio que puede aportar con información para el tema de estudio.

En un artículo de Burgo (2022), denominado *Articulación y Gestión De MIPYME en Machala: Cambios desde la perspectiva de la planificación*, se sintetizan los aspectos más representativos de los Planes Nacionales de Desarrollo en el cantón Machala (provincia de El Oro), en el período comprendido entre 2017-2025. Los resultados que se presentan hacen énfasis en aspectos relativos a la planificación estratégica del desarrollo urbano y territorial, tanto a nivel nacional como provincial y cantonal. Asimismo, describen las estrategias y directrices fundamentadas en las concepciones filosóficas del Gobierno, atendiendo las particularidades de las relaciones sociales, en función del modelo de desarrollo económico-social a seguir. Este trabajo se constituye en un aporte fundamental para el conocimiento de los modelos de gestión y su interrelación multinivel.

Por otro lado, en su investigación *La descentralización como agente del cambio: una mirada a través de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial*, Franco (2019) muestra los resultados del estudio realizado a la Provincia del Guayas, referido a las experiencias de los municipios en la implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Índice de Cumplimiento de Metas alcanzadas en el periodo 2013 al 2016, también se identifica el cambio que trae como consecuencia la descentralización en los gobiernos.

La investigación desarrollada por los ya citados Benabent y Vivanco Cruz (2019) sobre *La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador*, aborda el proceso de elaboración y actualización de los PDOT a nivel provincial, cantonal y parroquial. El trabajo plantea que este proceso de planificación ha sido poco provechoso, por la calidad de sus contenidos y por la indefinición de la legislación respecto del procedimiento de articulación de los distintos planes entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo. Estudio que está en plena concordancia con el presente tema de estudio; pero que sin embargo no



aborda el tema de articulación de los modelos de gestión propiamente dichos; es decir este estudio no tiene precedentes de investigaciones similares en Ecuador.

### **Síntesis y conclusiones del Marco Teórico Referencial: Síntesis de los conceptos claves y teorías planteadas**

En resumen, el estado ecuatoriano funciona bajo los principios, objetivos y disposiciones establecidas en la Carta Magna del 2008, en base a la cual está establecida toda la normativa vigente, ente ellos, para el caso de estudio tenemos el COOTAD, COPFP, LOPC, los mismos que establecen la organización y funcionamiento del estado ecuatoriano, como la división político administrativo y su régimen de planificación y ordenamiento territorial además de las políticas y participación ciudadana, lo que conlleva al cumplimiento de los establecido en la Constitución. Esto implica que, a primera vista, existe toda una normativa que regula el accionar como a las instituciones públicas y como ciudadanos.

Dentro del régimen de división político administrativa, Ecuador está actualmente dividido por provincias, estas integradas por cantones y estos por parroquias. Todos estos con su autonomía político administrativa, reconocidos como Gobiernos autónomos descentralizados, con sus propias funciones y competencias.

Con respecto a la planificación, la Asamblea Nacional (2010a) establece que los PDOT son los dispositivos de planificación que incluyen las normas principales de los GAD en relación con las decisiones estratégicas de desarrollo, y que posibilitan la gestión concertada y articulada del territorio. Los PDOT deben ser elaborados e implementados en coordinación con los demás niveles de gobierno y que como mínimo deben de contener un diagnóstico estratégico, una propuesta y un modelo de gestión. Respecto a los modelos de gestión, referido a lo público, en pocas palabras es dar respuesta ¿Quién hace qué?, ¿Con qué énfasis?, ¿Con qué predominio? y ¿Con qué autoridad relativa?; y, que para esto existen varios modelos de gestión a lo largo de la historia de la democracia; los mismos que han ido cambiando en función del involucramiento o accionar del pueblo.

Por otro lado, el tema de estudio se refiere a la articulación que debe de existir a nivel de los PDOT de los distintos estamentos de gobierno, especialmente en sus modelos de gestión; es decir los mecanismos y estrategias mediante el cual permite la implementación en territorio de los PDOT de cada GAD respondiendo a su planificación, pero a la vez

basándose, dinamizando y contribuyendo al cumplimiento de metas de PDOT los otros niveles de gobierno.

Finalmente, se pudo determinar que a nivel de Ecuador y América Latina existe una gran cantidad de estudios relacionados al ámbito de los GAD en temáticas como PDOT, gestión pública y modelos de gestión, que hacen excelentes contribuciones teóricas al presente estudio, pero no existen estudios específicos en el campo de la articulación entre modelos de gestión de distintos niveles de gobierno.

#### **4. Materiales y métodos**

##### **Materiales**

Respecto a los materiales utilizados en el proceso de estudio, al ser de índole académico que no requeriría experimentación en campo o en laboratorio, los suministros utilizados fueron los básicos, limitados a equipos tecnológicos como una computadora, impresora, teléfono celular, internet, suministros de oficina y un automóvil para movilizarse a realizar las entrevistas.

##### **Métodos**

Para abordar el problema de conocimiento sobre las causas del nivel de articulación entre los modelos de gestión, plasmados en los PDOT de la provincia del Azuay en concordancia con el cantón El Pan y la parroquia San Vicente, se aplicó el método científico de la inducción, realizando una investigación descriptiva de un estudio de caso puntual.

Se considera que el estudio de caso, a pesar de sus particularidades de espacio y territorio donde se desarrolló, puede ser recurrente en otras localidades del Ecuador porque son similares las leyes que lo norman y las políticas que lo rigen, por lo cual se busca instituir leyes a partir de la observación de los hechos y busca llegar a realizar deducciones generales sobre el tema de estudio, porque se consideraría que por la homogeneidad del territorio nacional en lo legal, político y cultural, los resultados obtenidos se puedan generalizar para localidades de similares características.

Se eligió el método de inducción para realizar la investigación propuesta porque se partió de la observación de los hechos empíricos, sustentados en los conocimientos teóricos existentes sobre la temática plasmados en una amplia normativa legal que sustenta la elaboración de los PDOT y en estos mismos instrumentos de planificación, lo cual permitió obtener un registro de datos con rigurosidad y sistematicidad en función de los objetivos

específicos planteados que conllevaron finalmente a realizar inferencias sobre el tema investigado como se expone en los capítulos subsiguientes.

El enfoque que se aplicó a la investigación fue cualitativo, porque en primer lugar es coherente con el método inductivo y busca analizar la realidad subjetiva en torno a las causas del nivel de articulación de los modelos de gestión en el estudio de caso; buscando profundizar en el estudio sobre los significados y percepciones de los sujetos sociales involucrados sobre la temática de estudio, fundamentado en la normativa vigente, lo que llevó al meollo de las razones para el análisis y la comprensión de los niveles de articulación de los modelos de gestión en el caso de estudio.

Como ya se mencionó inicialmente la investigación está definida al territorio que comprende el área geográfica de la circunscripción territorial de la provincia del Azuay, con relación al Cantón El Pan y a su parroquia San Vicente, estando este territorio ubicado al sur del Ecuador en la región sierra.

Según el PDOT del GAD provincial del Azuay, el área geográfica objeto de estudio se caracteriza por tener un clima templado frío, con una elevada humedad atmosférica y frecuentes precipitaciones, influenciado por la corriente cálida del niño; en relación a la cubierta vegetal predominan mayoritariamente los pastizales y vegetación nativa de páramos y bosques alto andinos; es de topografía montañosa muy irregular propia de Los Andes, con una gran riqueza hídrica (2021).

Respecto al tema de conectividad provincia - cantón - parroquia del área de estudio se puede asegurar que en el tema de vialidad existen vías de primer orden como la Troncal Amazónica E40 y vías de segundo y tercer orden forman una red vial compleja que interconecta las ciudades principales con los poblados menores y comunidades; a esto está asociada la dotación de servicios básicos como luz eléctrica, agua potable o entubada, telecomunicaciones y otros servicios básicos y secundarios.

De datos obtenidos del GAD Municipal El Pan, se determinó que la población del área geográfica de estudio en términos generales se dedica a la ganadería bovina para leche, cultivos andinos como: papa, tomate de árbol, maíz blanco, frejol, cucurbitáceas, etc. Siendo la constante que las unidades productivas son minifundios dedicados a agricultura y ganadería de subsistencia (2021).

El momento histórico donde se asienta la investigación es referido al periodo 2019 – 2023 por cuanto es el periodo de alcance temporal que tienen los PDOT fundamento o base de la investigación en relación a sus modelos de gestión.

Es importante puntualizar que la población del área de estudio son considerados los sujetos de la ejecución de los modelos de gestión, debido a que son partícipes, tanto en la elaboración del diagnóstico como en la propuesta de los PDOT, mediante mecanismos de participación como las asambleas comunitarias y territoriales, y consejos de planificación locales, donde desde sus conocimientos y realidades culturales realizaron sus contribuciones y validación de los PDOT, mas no actores directos de la investigación. Sin embargo, es importante indicar que según datos del INEC censo 2010, con proyección al año 2020 mencionados por GAD Provincial Del Azuay (2021), en el PDOT 2019 – 2030, en Azuay habitan 881.394 personas, de los cuales 3091 habitan en el territorio del cantón El Pan y de estos últimos, según GAD Parroquial Rural De San Vicente, (2021), 1840 personas habitan en el territorio parroquial.

La población del área de estudio que interesó para la investigación es aquella que está relacionada a la elaboración, gestión e implementación de los PDOT, ya sea en el ámbito político, técnico o administrativo. En otros términos, aquellas personas vinculadas al sector de la administración pública que laboran en el GAD provincial del Azuay, GAD municipal de El Pan y GAD Parroquial de San Vicente.

Para cumplir con el objetivo general se estableció una metodología de trabajo por objetivo específico, para que la sumatoria de todos estos contribuyan al cumplimiento del objetivo general del estudio; en este sentido la metodología aplicada se describe a continuación:

Para analizar los fundamentos normativos que determinan la articulación de los modelos de gestión de los PDOT se inició por hacer la recopilación de la normativa legal vigente en el Ecuador que norma lo relacionado a la planificación y ordenamiento territorial: la Constitución del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). También se contemplaron las guías metodológicas y otros documentos, que sustentan la elaboración del PDOT; sobre las cuales se hizo una revisión de contenidos de afinidad al tema de planificación y ordenamiento territorial y modelos de gestión, sobre lo cual se hace un análisis con los fundamentos teóricos

descritos en el marco teórico, lo que culmina en la interpretación de los fundamentos legales que determinan la articulación de los modelos de gestión en el caso de estudio. En este sentido, se fue extrayendo los contenidos de cada documento una matriz de lógica horizontal que facilitó la visibilización y comparación y a su vez la respectiva interpretación, hallazgos y conclusiones.

Para el segundo objetivo específico (Establecer la articulación entre los modelos de gestión de los PDOT entre los tres niveles de gobierno) se partió del trabajo realizado para el primer objetivo como fundamento teórico; luego se avanzó con el análisis individual de los modelos de gestión de los tres PDOT, para lo cual se establecieron parámetros o variables sobre los cuales se pudo realizar la comparación en relación a la articulación; estos parámetros fueron: conceptualización de modelo de gestión en cada PDOT, estructura narrativa del modelo de gestión (índice de contenidos del capítulo), programas y proyectos propuestos por varios componentes (biofísico, sociocultural, económico productivo, asentamientos humanos y político institucional) y descripción de estrategias de articulación para el cumplimiento de programas y proyectos por cada componente.

Esta metodología permitió ir comparando coincidencias y diferencias que sirvieron de fundamento para el análisis, discusión e interpretación de resultados. Siguiendo la misma metodología del primer objetivo también se estructuró matrices, donde se ordenaron los contenidos extraídos de cada PDOT por variable analizada, lo que facilitó la visibilización y comparación de contenidos que conllevó a la respectiva interpretación de resultados y conclusiones respecto a este objetivo.

Para cumplir con el tercer objetivo de la investigación, relacionado a las percepciones conocimientos, opiniones y vivencias sobre los modelos de gestión que demuestran los actores políticos locales responsables de los procesos de elaboración, aprobación e implementación de los PDOT, inicialmente se estableció una muestra representativa de personas para recopilar la información, conformada a nivel de provincia por el director del departamento de planificación, a nivel de cantón por el alcalde, concejales y director de planificación y, a nivel de parroquia, por el presidente y los vocales de la junta parroquial de San Vicente. En total con un estimado de 13 personas y adicional un representante de la Secretaria Nacional de Planificación - Dirección Zona 6 como ente rector de la planificación territorial nacional.

La entrevista semiestructurada fue la técnica más adecuada para recopilar la información; para ello, se elaboró una guía con: datos generales del tema tratado, datos del entrevistado, nueve preguntas guía, declaración de consentimiento y firmas de responsabilidad.

Una vez preparada la guía de entrevista esta fue validada en territorio con un actor clave, en este caso entrevistando a un exalcalde del cantón El Pan, en base a lo cual se hicieron pequeños ajustes al instrumento previo su validación. Posteriormente, se realizó el acercamiento a los GAD para explicar la temática y solicitar los permisos y audiencias con el grupo objetivo. En el caso de todos los GAD existió una gran apertura y disposición a conceder la entrevista, en base a lo cual se realizó un agendamiento con cada uno de los entrevistados.

Para desarrollar las entrevistas, conforme la agenda establecida, a cada entrevistado se le explicó y contextualizó el objeto y alcance de la investigación, y se suscribió el consentimiento para la entrevista; luego de lo cual se realizó un dialogo asertivo basado en la guía de entrevistas, la misma que fue registrada en una grabación de audio, utilizando teléfono celular; realizando una grabación por entrevistado, las mismas que fueron copiladas en una carpeta digital creada para el efecto.

Una vez realizadas todas las entrevistas, se procesó la información, generando una matriz en base al objeto de la investigación, donde se fue ordenando, interpretando y sistematizando la información recopilada, lo que sirvió de fundamento para estructurar los hallazgos y resultados de la investigación, que son plasmados en el capítulo de resultados.

Respecto a los materiales utilizados en el proceso de estudio, al ser de índole académico; y, no requerir experimentación material en campo o en laboratorio, los suministros utilizados fueron los básicos, limitados a equipos tecnológicos como computadora, impresora, teléfono celular, internet, suministros de oficina y un automóvil para movilizarse a realizar las entrevistas.

## 5. Resultados

A continuación, luego de realizado el trabajo de campo y de gabinete basados en la metodología de trabajo que fue aplicada conforme lo descrito se presentan los resultados ordenados por objetivos específicos, por cuanto se parte desde lo general que permitió ir identificando esas características que determinan la articulación de los modelos de gestión de los PDOT entre los tres niveles de gobierno analizados, hasta describir de forma concreta

esas características en base a los conocimientos y percepciones de los actores involucrados; es así que los resultados o hallazgos se presentan desde el ámbito normativo, avanzando por la estructura de los PDOT del estudio de caso y finalizando con las percepciones y conocimientos en la temática por parte de los actores directamente involucrados en la planificación y ordenamiento territorial de los tres niveles de gobierno analizados, como se explica a continuación.

Para el primer objetivo, referido al análisis de los fundamentos normativos que determinan la articulación de los modelos de gestión de los PDOT en los diferentes niveles de Gobierno provincial, cantonal y parroquial, se hizo el análisis de la normativa relacionada al tema de planificación y ordenamiento territorial; como constitución de la república del Ecuador 2008, COOTAD, COPFP y la ley de participación ciudadana, en la cual se buscó el articulado relacionado a PDOT y modelos de gestión, pudiendo determinar que:

En primer lugar, en el Artículo 241 de la Constitución de la República se establece que “la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Nacional, 2008, p. 82).

En el mismo cuerpo legal, en los artículos 263, 264 y 267 correspondientes a las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales respectivamente, se establece como primera competencia el planificar el desarrollo de su jurisdicción territorial, a la vez que formular los planes de ordenamiento territorial correspondientes, siempre dentro del ámbito de sus competencias y en articulación con la planificación nacional y demás niveles de gobierno. El Artículo 276, numeral 6, señala que el objetivo del régimen de desarrollo, es el promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado (Asamblea Nacional, 2008).

Finalmente, el artículo 280 de la Constitución determina que el Plan Nacional de Desarrollo

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, señala además que su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. (2008, p. 90)

Del articulado expuesto en la constitución se puede establecer la coordinación y articulación como principios mandatorios en la planificación y ordenamiento territorial, sin embargo, no se determinan las especificidades de cómo hacerlo; lo cual, según la misma constitución se lo determinará en la normativa legal que corresponda.

En segundo término, y de acuerdo con los Artículos 42, 55 y 63 de la Constitución (correspondientes a las competencias de los Gobiernos provinciales, municipales y parroquiales), el COOTAD ratifica las competencias exclusivas de estos tres niveles de gobierno, detallando de mejor manera sus alcances; en relación a la primera competencia sobre la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial, se explicita que será en el ámbito de la interculturalidad y plurinacionalidad y en absoluto respeto hacia la diversidad (2010a).

En el mismo cuerpo legal la Asamblea Nacional, en el tercer artículo sobre los principios generales, establece a la complementariedad, donde los GAD “tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria” (2010a, p. 7).

Haciendo un análisis más minucioso sobre los modelos de gestión se puede determinar que la Asamblea Nacional, en el Artículo 128 establece que “todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno en el ejercicio de sus competencias” (2010a, p. 54). Las gestiones deben realizarse de manera solidaria y subsidiaria entre todos los niveles de gobierno, promoviendo la participación ciudadana, y asegurando una coordinación interinstitucional adecuada. Es fundamental indicar que los modelos de gestión deben organizarse, funcionar y someterse a los principios y normas previamente definidas en el sistema nacional de competencias.

Para las modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación en el COOTAD, se dedica todo el Título VII, del artículo 275 al 283, donde especifica que se puede hacer “gestión directa por las modalidades de: contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta”; y, Gestión Delegada por las modalidades de: “Delegación a otros niveles de gobierno, gestión compartida entre los diversos gobiernos autónomos descentralizados, cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad, empresas de economía mixta, delegación a la economía social y solidaria y a la iniciativa privada” (Asamblea Nacional, 2010a, pp. 91-94).



En el contexto señalado se puede establecer que en el COOTAD (2019), es muy explícito, amplio y coherente en los principios, competencias, procesos, coordinaciones, articulaciones y gestión que se debe de cumplir en la elaboración e implementación de los PDOT en y entre los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, al ser una ley orgánica no se hacen señalamientos metodológicos de como cumplir lo dispuesto; lo cual se considera que serán especificadas en las respectivas guías metodológicas.

En concordancia con la Constitución del Ecuador y el COOTAD, de manera más específica respecto a la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, según lo aprobado por la Asamblea Nacional (2010b) está COPFP, donde en su articulado establece las especificaciones y puntualizaciones que se presentan a continuación:

En el artículo 40.2, se establece que el “ente rector de la planificación nacional expedirá los lineamientos, metodologías y las regulaciones nacionales correspondientes para su formulación, reporte, validación, actualización, seguimiento y evaluación, así como para la articulación con los otros niveles de gobierno” (p.17).

Siguiendo con el análisis en armonía con lo descrito en el marco teórico, la Asamblea Nacional, en el artículo 42 del CFP se indica que

los contenidos mínimos que contendrán los PDOT, donde establece estarán estructurados al menos por un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión; este último por lo menos debe precisar las estrategias de articulación y coordinación; estrategias y metodología de seguimiento, evaluación y de la inversión pública; estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación y finalmente, enfatiza en que los PDOT de los GADs considerarán la propuesta de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno, así como el Plan Nacional de Desarrollo vigente. (2010b, p. 18)

Según lo señalado, se puede establecer que el COPFP (2020), es esquemático en relación con los contenidos generales y la estructura que deben contener los PDOT. Asimismo, se debe enfatizar que el ente rector de la planificación nacional es el responsable de expedir los lineamientos, metodologías y demás regulaciones para la formulación de los PDOT; por lo tanto, se hace necesario analizar también esos documentos.

Respecto a los lineamientos formulados por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (2019), se dispone de las “*Guías para la formulación/ actualización del Plan de desarrollo y Ordenamiento territorial (PDOT) parroquial, cantonal y provincial*”, en base a los cuales se

formularon los PDOT objeto de estudio. En ellas, en la parte consagrada a los modelos de gestión, se establece el concepto de modelo de gestión, se describen las estrategias de articulación básicas para la coordinación e implementación del PDOT, y se establece con claridad cuáles son los formatos para identificación de estrategias de articulación, las estrategias que garantizan la reducción progresiva o atenuación de los factores de riesgo, y las estrategias de seguimiento y evaluación, y de promoción y difusión del PDOT. Como contenido final en estas guías establece el procedimiento para la formulación/ actualización del PDOT de una manera esquemática (pp. 24-28).

Finalmente, como herramientas complementarias a las guías desde el ente rector, se ha construido metodologías y matrices en programas como Excel para temas de sistematizar la propuesta y modelo de gestión conforme los lineamientos de las Guías para la formulación/ actualización del PDOT.(Secretaria Nacional de planificación 2024) ,pero al ser guías no necesariamente los equipos técnicos del GAD o consultores que se encargan de la elaboración o actualización las aplican de la misma manera, sino en función de sus criterios, conocimientos y experiencias, dando como resultado que, en la práctica, los documentos de PDOT tengan todos los componentes establecidos en la normativa y guías, pero con una estructura narrativa e interpretaciones diferentes que dificultan el articulado entre los modelos de gestión de los diferentes niveles de gobierno; a esto se agrega que las matrices facilitadas por la SNP presentan graves fallas de funcionamiento operativo.

En el caso de la LOPC (2010), en su contenido relacionado a los PDOT, se refiere exclusivamente a temas de participación ciudadana y en ese contexto no se señala nada sobre los modelos de gestión.

Basado en los hallazgos expuestos en relación a cada una de la normativa descrita y en búsqueda de identificar las características de la articulación entre los modelos de gestión entre los tres niveles de gobierno se puede establecer como resultados concretos:

- Existe una lógica vertical de lo general a lo específico, que partiendo de la Carta Magna del Ecuador, donde determina los principios y fundamentos para la planificación y ordenamiento territorial y su obligatoriedad de cumplimiento, avanza a demarcar el camino un poco más específico en el COOTAD, donde determina las funciones competencias y atribuciones de los GAD respecto al tema de planificación y ordenamiento territorial, lo cual ya es desarrollado y especificado de mejor manera en

el COPFP respecto a entes responsables, sus funciones, tiempos y componentes mínimos de los PDOT, pero indicando que el ente rector de la planificación nacional es la responsable de expedir los lineamientos, metodologías y demás regulaciones para la formulación de los PDOT; es decir en todo este cuerpo legal de obligatorio cumplimiento no constan las especificidades de la estructura de los PDOT y en particular de los modelos de gestión.

- Los lineamientos y metodologías que están plasmados en guías metodológicas y matrices no son de estricto cumplimiento conforme estructura propuesta, sino referenciales como una guía que queda a criterio de uso de los GAD.

El segundo objetivo relacionado a “Establecer la articulación entre los modelos de gestión de los PDyOT entre el Gobierno provincial del Azuay, cantonal de El Pan y parroquial de San Vicente” que constan en estos instrumentos de planificación, luego del análisis respectivo se pudo determinar al menos cuatro elementos o variables precisas para establecer el nivel de articulación entre los modelos de gestión, los mismos que se presentan a continuación:

**Tabla 4.**

*Conceptualización y definición de modelo de gestión en los PDOT de GAD*

<b>GAD</b>	<b>Definición de modelo de gestión en los PDOT</b>
<b>PDOT Provincia Azuay</b>	Modelo de Gestión, un conjunto de procedimientos y acciones que busca la implementación del PDOT tanto en el Gobierno Provincial como en el territorio, aquí se define: la estructura organizacional del GAD. También se definen los actores territoriales claves para la ejecución de planes, programas y proyectos; el monitoreo del cumplimiento del plan a través de los indicadores de gestión y el cronograma de ejecución que registrarán el avance de metas y objetivos estratégicos; la inclusión de las agendas de equidad, cambio climático y riesgo; la agenda regulatoria que contempla la generación de distintas resoluciones, acuerdos y ordenanzas; la difusión del presente documento; y la forma en la que los y las azuayas pueden ejercer una ciudadanía comprometida y responsable a través de la participación en la toma de decisiones (GAD del Azuay, 2021, p. 497).

---

<b>PDOT Cantón El Pan</b>	El modelo de gestión del PDOT es el conjunto de procedimientos y acciones que encaminan a la implementación de la propuesta del PDOT, es la parte complementaria del PDOT, como instrumento administrativo permite al GAD Municipal ejecutar el PDOT. (PDOT del Cantón El Pan, 2021, p. 478).
<b>PDOT Parroquia San Vicente</b>	El término modelo proviene del concepto italiano <i>modello</i> , hace referencia a un arquetipo y también hace referencia a un esquema teórico o un sistema. Por otro lado, el concepto de gestión proviene del latín <i>gesio</i> y se refiere a la acción y efecto de gestionar o de administrar. Por ende, un modelo de gestión no es más que un esquema o marco de referencia para la administración de una entidad, en nuestro caso, un sistema que permita gobernabilidad y eficiencia dentro de la administración pública para alcanzar sus objetivos (PDOT de la parroquia rural San Vicente, 2021, p. 425).

---

Fuentes: GAD del Azuay (2021), PDOT del Cantón El Pan (2021) y PDOT Parroquia San Vicente.

Como un primer elemento; referente al modelo de gestión de los PDOT del estudio de caso, como se presentan en la Tabla 4, los resultados indican que los tres niveles de gobierno especifican en que consiste un Modelo de Gestión, donde en esencia se puede deducir que, desde el tema conceptual de alcance de modelo de gestión los tres niveles de gobierno visibilizan componentes del modelo de gestión, pero con un enfoque y entendimiento diferente sobre modelo de gestión.

Por otra parte, haciendo referencia y comparación con el marco teórico sobre los tipos de modelos de gestión aplicados a la administración pública, que al menos son seis tipos; en ninguno de los PDOT tiene conceptualizado o al menos hace referencia al modelo de gestión particular que implementaran; es decir, en concreto no cuentan con un tipo de modelo de gestión definido para la administración pública.

A continuación, avanzando con un análisis más minucioso se presenta los hallazgos en los PDOT respecto al capítulo de modelo de gestión.

Por otra parte, haciendo referencia y comparación con el marco teórico sobre los tipos de modelos de gestión aplicados a la administración pública, que al menos son seis tipos; en ninguno de los PDOT tiene conceptualizado o al menos hace referencia al modelo de gestión particular que implementaran; es decir, en concreto no cuentan con un tipo de modelo de gestión definido para la administración pública.

A continuación, avanzando con un análisis más minucioso se presenta los hallazgos en los PDOT respecto al capítulo de modelo de gestión.

**Tabla 5.**

*Contenidos o estructura narrativa respecto al capítulo de modelo de gestión en los PDOT*

PDOT Provincia Azuay	PDOT Cantón El Pan	PDOT Parroquia San Vicente
6. Modelo De Gestión	6. Modelo De Gestión	10. Modelo De Gestión
6.1. Base política administrativa del gobierno provincial del Azuay	6.1. Propuesta de reestructuración de la o las direcciones que deban manejar y gestionar EL PDOT	10.1 Introducción
6.2. Mapa Estratégico: 6.2.2 Estrategia de articulación y coordinación para la implementación del PDOT	6.2. Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del PDOT	10.2 Marco Legal Nacional
6.3. Estructura Orgánica por procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Azuay	6.3. Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo	10.3 Estrategias de Articulación y Coordinación Para La Implementación del PDOT
6.4. Estrategia de reducción progresiva de los factores de riesgo	6.4. Estrategia de seguimiento y evaluación del PDOT	10.4 Estrategias para Garantizar la Reducción Progresiva de los Factores de Riesgo o su Mitigación
6.5. Agenda regulatoria	6.5. Estrategia de promoción y difusión del PDOT (PDOT del Cantón El Pan, 2021, pp. 478 - 498),	10.5 Estrategias de Seguimiento y Evaluación del PDOT. (PDOT de la parroquia rural San Vicente, 2021, pp. 424 - 466)
6.6. Participación ciudadana		
6.7. Estrategia de seguimiento y evaluación		
6.8. Estrategias de promoción y difusión (PDOT de la provincia del Azuay, 2021, pp. 497 - 544)		

*Fuentes:* PDOT de la Provincia del Azuay (2021), Cantón El Pan (2021) y Parroquia San Vicente (2021)

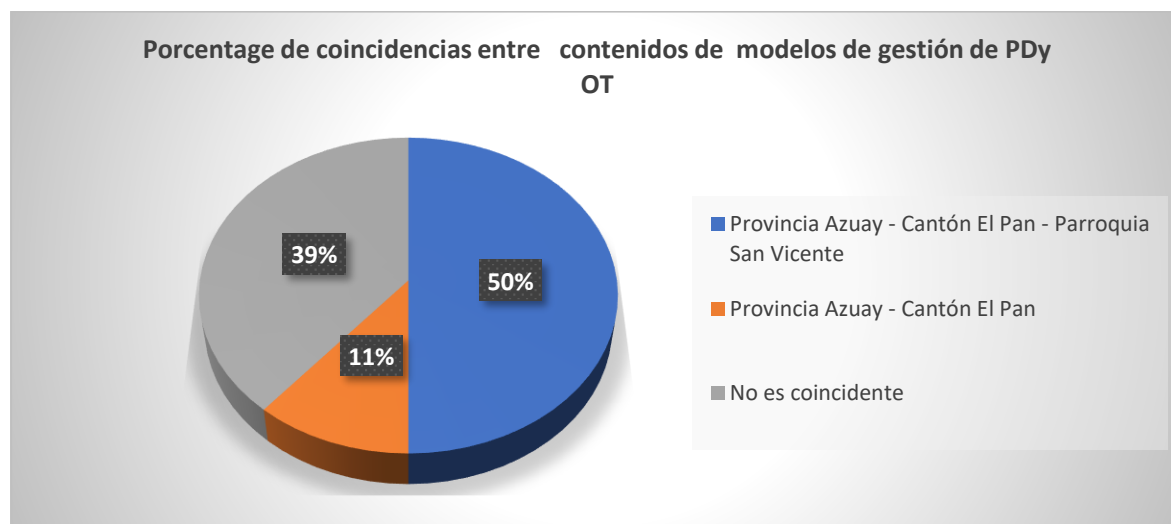
Un segundo elemento que ayuda a determinar el nivel de articulación entre los modelos de gestión de los PDOT, son los contenidos del capítulo de modelo de gestión, resultados presentados en la Tabla 5, donde es evidente que cada PDOT tiene una estructura narrativa diferente con algunas coincidencias. En la cantidad de contenidos del PDOT provincial tiene ocho títulos de segundo nivel, PDOT cantonal y parroquial tienen cinco títulos de segundo nivel; lo que ya denota una diferencia sustancial de contenidos entre lo local y provincial.

Realizando un análisis más exhaustivo en relación a los contenidos específicos en el modelo de gestión las *Estrategias de reducción progresiva de los factores de riesgo* y *Estrategia de seguimiento y evaluación* son los únicos acápite que tiene en común los tres PDOT; mientras que la *Estrategia de promoción y difusión del PDOT* es común entre el nivel provincial y cantonal. Mientras que en referencia al tema más importante relacionado al estudio de caso que es *Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del PDOT*, este acápite es común entre el nivel cantonal y parroquial, pero con la provincia, al menos en primera instancia, no es evidente.

En términos generales, el resultado de los 18 títulos de segundo nivel que suman los tres PDOT en sus Modelos de Gestión, el 50 % es común a los tres PDOT, un 39% es común a provincia y cantón, un 11%, no es coincidente entre los tres niveles de gobierno, como se puede visualizar en la Figura 1 presentada a continuación.

**Figura 1.**

*Coincidencia entre contenidos de la estructura narrativa en los modelos de gestión.*



Como un tercer elemento, que ayuda a determinar el nivel de articulación entre los modelos de gestión, está el análisis de las tablas de contenidos relacionadas a las tácticas de articulación y relación para la ejecución del PDOT en cada uno de los niveles de gobierno. A continuación, se presenta una réplica por cada GAD del encabezado de las tablas donde se visualizan los temas o variables que establecen la coyuntura entre los distintos niveles de gobierno.

**Tabla 6.**

*Matriz de estrategia de articulación del PDOT por Componente, del GAD provincial del Azuay.*

PROGRAMA	PROYECTO	RELACIONAMIENTO		ARTICULACIÓN
		Actores involucrados	Interés e Influencia ¿Por qué? ¿Para qué?	Forma de Gestión
Descripción de programas por componente	Descripción de proyectos por programa	Enunciación de actores involucrados para implementar los proyectos	Descripción de los intereses y acciones de cada actor involucrado por proyecto	Enumeración de los mecanismos de articulación por cada proyecto

Nota. Esta tabla fue tomada del PDOT de la provincia del Azuay, 2021.

**Tabla 7.**

*Matriz de estrategia de articulación del PDOT por Componente, del GAD Cantonal El Pan.*

Componente del PDOT	ACCIONES PROPUESTAS		RELACIONAMIENTO		ARTICULACIÓN	INVERSIÓN
	Programa	Proyecto	Articulación con otros actores	Interés e influencia	Forma de gestión	Presupuesto Referencial
Descripción de los componentes	Descripción de programas por componente	Descripción de proyectos por programa	Enunciación de actores involucrados para implementar los proyectos	Descripción de los intereses y acciones de cada actor involucrado por proyecto	Enumeración de los mecanismos de articulación por cada proyecto	Recursos asignados por proyecto

Nota. Esta tabla fue tomada del PDOT del Cantón El Pan, 2021.

**Tabla 8.**

*Matriz de estrategia de articulación del PDOT por Componente, del GAD Parroquial San Vicente.*

COMPONENTE	ETAPA PROPUESTA			ESTRATEGIA		TEMPORALIDADGRUPO
	Programa/ proyecto	Competencia del GAD	Presupuesto referencial	¿Qué actividades se realizarán?	¿Con quién? Responsables GAD	

---

**del GAD**

Descripción de los componentes	Descripción de programas y proyectos por componente	Enunciación de la competencia del GAD relacionada con el programa o proyecto	Recursos asignados por proyecto o programa	Descripción de acciones grandes, necesarias para implementar el programa o proyecto	Enunciación de actores involucrados para implementar los proyectos o programas	Enunciación del GAD o institución responsable de implementar el programa o proyecto	Descripción del periodo anualizado para implementar el programa o proyecto	Enumeración a que grupo pertenece el programa o proyecto
--------------------------------	---	--	--	---	--	---	--	--

Nota. Esta tabla fue tomada del PDOT de la parroquia San Vicente, 2021.



Como primer hallazgo o resultado respecto a la estrategia de articulación del PDOT por Componente descritas en las Tablas 6,7, 8, es evidente el resultado que estas tienen estructuras muy diferentes entre ellas, aunque con ciertos elementos comunes; lo que implica que poder establecer mecanismos de articulación en estas condiciones, desde el tema estructural de la planificación, ya es una limitante para articular acciones entre instituciones involucradas en la implementación de los PDOT. Además, comparando esta estructuración con lo determinado en la *Guía para la Formulación / Actualización del SNP*, (2019), referente a las tablas de identificación de estrategias de articulación, grupo 1, grupo 2 y grupo 3, ningún GAD sigue la estructura establecida, sin embargo, si toman en cuenta la mayoría de elementos para incorporarlos en sus propios diseños.

Es importante puntualizar que, según la estructura de los cuadros de estrategias de coordinación y articulación, a nivel provincial y cantonal se considera los programas y los proyectos por separado; pero a nivel parroquial no se hace distinción entre programa y proyecto, todos están en una misma columna, lo que implica que no se puede saber cuál es un programa y cuál es un proyecto, salvo algunos casos que si contemplan la palabra programa. Existen también enunciados como plan y otros como actividades, lo que producen confusión y dificultad para hacer un análisis comparativo con el cantón y provincia; sin embargo, esta estructura es similar a lo planteado en la “Guía para formulación / actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Parroquial” (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).

Como un cuarto elemento, que ayuda a determinar el nivel de articulación entre los modelos de gestión, es el análisis de los programas y mecanismos de articulación en los cinco componentes de los PDOT, extraídos de las matrices de estrategia de articulación del PDOT por Componente de cada GAD, en los cuales se puede visualizar si existe relación en las áreas de intervención territorial y espacial, conforme se expone a continuación:

**Tabla 9.**

*Programas y mecanismos de articulación contenidos en el acápite de estrategias de articulación y coordinación de los PDOT*

Componentes	Programas y mecanismos de articulación					
	PDOT Provincia Azuay	Mecanismo de Articulación	PDOT Cantón El Pan	Mecanismo de Articulación	PDOT Parroquia San Vicente	Mecanismo de Articulación
<b>Biofísico</b>	Conservación, uso y manejo sostenible de las cuencas hidrográficas. Azuay con calidad ambiental. Gestión de riesgos.	Convenios de cooperación, Coordinación interinstitucional, Contratación de consultorías, Intervención directa, Delegación de competencias	Recuperación de suelos mediante la aplicación de medidas agroecológicas. Conservación ambiental en zonas de páramo, vegetación leñosa arbustiva y herbácea nativa y zonas de recarga y protección hídrica.	Convenio de cooperación	Prevención incendios forestales. Conservación de áreas protegidas. Educación Ambiental. Articulación con organismos de control o gestión ambiental.	No tiene
<b>Socio cultural</b>	Sociedad, equitativa y no violenta. Azuay inclusiva e intergeneracional por un presente y	Coordinación con actores. Convenios. Ejecución directa. Talleres, diálogos	Fondo de desarrollo juvenil. Desarrollo de la organización social. Maternidad segura.	Convenio de concurrencia Reuniones de coordinación	Programa para el fortalecimiento a organización es sociales y comunitarias. Programa para la atención a grupos vulnerables.	No tiene

	futuro responsable. Azuay intercultural.	y/o foros Consultorías. Procesos de contratación pública. Acuerdos y/ convenios con la academia. Concurrencias	Atención al adulto mayor. Derechos. Democracia participativa.	Convenio de cooperación	Programa para el rescate y fortalecimiento de la cultura y tradiciones de la parroquia San Vicente. Programa para fomentar al deporte y demás actividades saludables.	
<b>Económico productivo</b>	Azuay con soberanía alimentaria. Fomento productivo y economía comunitaria. Reactivación turística de la provincia.	Convenios interinstitucionales. Cooperación nacional e internacional (Contratos de subvención). Ejecución directa.	Emprendimientos productivos. Producción y empleo. Capacitación y asistencia técnica Agropecuaria. Comercialización. Formación para emprendedores. Fomento de las actividades turísticas a nivel cantonal. Difusión y promoción del Cantón el Pan.	Convenio de concurrencia Reuniones de coordinación Convenio de cooperación	Levantamiento y creación del plan de desarrollo turístico comunitario de la parroquia San Vicente con vinculación religiosa y emprendimientos locales. Fortalecimiento, capacitación y formación del recurso humano local para la creación de emprendimientos. Desarrollo y tecnificación de la horticultura familiar agroecológica y la producción de abonos orgánicos. Fortalecimiento,	No tiene

Formación técnica en el área turística.

capacitación y formación técnica para el aprovechamiento, comercialización y promoción con énfasis en el valor agregado en la producción de mora y demás productos de la zona.  
Potenciar la producción agro ganadera local.  
Conformación de la escuela de formación técnica en artes y oficios.

<b>Asentamientos Humanos</b>	Vialidad para la vida y la productividad mancomunada. Aprovechamiento de los recursos hídricos para riego. Emergencias viales y de riego.	Capacidad operativa propia  Contrato de consultorías Convenios	Adecuación e implementación de equipamientos a nivel cantonal. Adecuación e implementación de equipamientos urbano mayores. Construcción, mantenimiento y mejoramiento de sistemas de agua	Reuniones de coordinación Convenio de cooperación	Mantenimiento vial en lastre. Mejoramiento a nivel de DTSB de la comunidad la Merced. Plan de ordenamiento Urbano del centro parroquial de San Vicente. Mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física, equipamiento s y espacios	No tiene
------------------------------	---	---	--	--	---	----------

			potable y alcantarillado. Gestión de desechos sólidos en el Cantón El Pan. Construcción, mantenimiento y mejoramiento vial.		públicos de la parroquia. Planificación, estudios, construcción, de equipamientos emblemáticos parroquiales (Cementerio parroquial y Remodelación del parque central. Ampliación de recolección de desechos sólidos a nivel comunitario. WI -FI Público en los centros Poblados Programa de mejoramiento de agua potable. Programa de saneamiento ambiental	
<b>Político institucional</b>	Gestión institucional responsable. Participación ciudadana e integración mancomunada.	Ejecución directa. Ejecución articulada entre actores	Optimización de la gestión institucional. Rendición de cuentas.	Reuniones bilaterales Reuniones de coordinación Convenio de cooperación	Plan de fortalecimiento de la normativa interna. Legalización de predios para uso público. Fortalecimiento Institucional del GAD parroquial de San Vicente. Coordinación Interinstitucional para la	No tiene

---

gestión del territorio.  
Implementación de  
mecanismos de  
participación ciudadana en  
la gestión del desarrollo  
parroquial.  
Seguimiento y evaluación  
del PDOT parroquial.  
Fortalecimiento  
organizacional en la  
parroquia San Vicente.  
Formación ciudadana para  
el ejercicio efectivo de la  
participación en el  
desarrollo parroquial.

---

En el análisis de programas por componente, del biofísico, expuestos en la Tabla 9, a pesar de los enfoques y redacciones diferentes en los tres niveles de gobierno, existe una alta coincidencia, ya que todos están dirigidos a la conservación, manejo y recuperación del medioambiente, principalmente con el fin de aprovechar los recursos hídricos. Respecto a los mecanismos de articulación a nivel de provincia y cantón coinciden con establecer convenios de cooperación, pero a nivel parroquial no establece mecanismos de articulación para ninguno de los componentes, lo que implica que como parroquia el nivel de articulación con los demás GAD no está establecido; sin embargo, en los tres niveles de gobierno si describen las instancias involucrados en cada programa y proyecto de todos los componentes, mostrando con quien se debería articular para la implementación de acciones en territorio.

En el componente sociocultural la articulación en los programas es media, solo en programas para atención a grupos vulnerables e intergeneracional coinciden los tres GAD. En programas de interculturalidad y rescate de la cultura coinciden GAD provincial con GAD parroquial. En cuanto a programas de fortalecimiento organizativo coinciden cantón y parroquia, y en temas de equidad y derechos coincide cantón y provincia. Respecto a los mecanismos de articulación a nivel de GAD provincial son más numerosos que el cantonal, pero son coincidentes con los dos mecanismos que en el cantón se nombran. Sin embargo, a nivel provincial no constan proyectos específicos para el cantón El Pan o parroquia San Vicente plasmados en el PDOT.

Para el componente económico productivo los programas son coincidentes para los tres GAD en temas de turismo y de fomento productivo, pero en soberanía alimentaria solo es enunciado por el GAD provincial y respecto a los mecanismos de articulación entre cantón y provincia solo se puede tomar como común el relacionado a convenios de cooperación.

En el componente de asentamientos humanos, el programa común para los tres GAD es el relacionado a vialidad, los programas relacionados a equipamiento público y a programas de dotación de servicios públicos como agua potable, alcantarillado y residuos sólidos es común entre cantón y parroquia. Al igual que los demás componentes los mecanismos de articulación se dan entre provincia y cantón, teniendo en común los convenios únicamente denotando una baja articulación.

En el componente político institucional los programas si son coincidentes en dos temáticas que es gestión institucional y participación ciudadana, pero a nivel de parroquia es

evidente que son proyectos y no programas. En relación a los mecanismos de articulación entre provincia y cantón se describe como mecanismos una ejecución articulada y reuniones de coordinación que se puede interpretar como un mismo elemento.

Finalmente, en base a lo descrito de cada componente plasmado en la Tabla 9, se puede determinar como resultado que, a nivel de programas la articulación es media, los mecanismos de articulación entre provincia y cantón son bajos y con la parroquia son nulos. Destacando que en los modelos de gestión de los tres PDOT no existe un acápite que permita describir de manera detallada cómo se llevará adelante las estrategias o pasos concretos para articular e implementar los proyectos con los demás niveles de gobierno en base a los mecanismos señalados.

En el tercer objetivo, relacionado a -Determinar las percepciones y conocimiento sobre los modelos de gestión que demuestran los actores políticos locales responsables de los procesos de elaboración, aprobación e implementación de los PDyOT de la provincia del Azuay, del cantón El Pan y de la parroquia San Vicente-, con base en la información recopilada con los actores involucrados, analizando y contrastando con el marco teórico se llegó a los siguientes resultados:

- Los actores políticos involucrados en los procesos de elaboración, aprobación e implementación de los PDyOT, respecto al tema de conocimiento sobre la conceptualización y alcance de los modelos de gestión demostraron varios niveles de conocimiento que van desde un pleno dominio del tema hasta un total desconocimiento como se presenta en la tabla siguiente:

**Tabla 10.**

*Conocimiento del concepto y alcance del modelo de gestión en el marco de los PDyOT*

<b>Criterios / percepciones</b>	<b>Actores según tipo de participación</b>	<b>N° de Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
Tiene alto conocimiento del significado y alcance del modelo de gestión en los PDOT	Una funcionaria de la SNP Dos Técnicos responsables de planificación de GAD cantonal y Prefectura Una Expresidenta de GAD parroquial	4.00	26.67%
Tiene mediano conocimiento del	Un alcalde Dos concejales	3.00	20.00%



significado y alcance del modelo de gestión en los PDOT			
Tiene bajo conocimiento del significado y alcance del modelo de gestión en los PDOT	Un presidente GAD parroquial Un concejal Dos Vocales de la Junta parroquial	4.00	26.67%
Tiene nulo conocimiento del significado y alcance del modelo de gestión en los PDOT	Dos concejales Dos vocales de la Junta parroquial	4.00	26.67%
<b>Total:</b>		<b>15.00</b>	<b>100.00%</b>

Es importante indicar que para determinar el nivel de conocimiento se contrastó las respuestas de cada entrevistado con lo que establecen los conceptos sobre modelos de gestión planteados por Mario Weissbluth y Fernando Larraín (2018), Schmal & Ruiz Tagle (2009) y por Guerrero (2001).

Este resultado, al cruzar con las variables nivel de educación formal y experiencia en el ámbito político público del universo entrevistado; denotó una relación directamente proporcional, que a mayor educación formal y mayor experiencia en el ámbito público, es mayor el conocimiento respecto a temas de los modelos de gestión; y, al contrario, a menor experiencia y menor grado de educación formal menor es el conocimiento sobre el tema. Así se pudo conocer que menos del 50% de quienes están actualmente vinculados a los GAD del caso de estudio, tienen un conocimiento entre medio y alto.

- Respecto al tema de la percepción sobre la importancia de la articulación entre PDOT entre los diferentes niveles de gobierno, que debe estar plasmado en los modelos de gestión, el 100% de los entrevistados coincidieron que deben estar articulados, para lo cual expresaron varios argumentos, entre ellos; porque la articulación permite implementar de mejor manera lo planificado, da respuesta de solución a la problemática local, optimizando recursos económicos y humanos. Pero también reconocen que en la práctica la articulación es muy difícil que se dé, porque está supeditada a la afinidad política entre gobernantes de los diferentes niveles de gobierno; como mencionó el Coordinador de Planificación de la prefectura del Azuay

(E) "Es importante la articulación, pero es complicado que se dé por temas políticos"(Julio, técnico, entrevista con el autor, Cuenca, febrero de 2024).

- Con el fin de visibilizar los conocimientos sobre la normativa que reglamenta la planificación y ordenamiento territorial en Ecuador y que fundamentarían su accionar sobre planificación y modelos de gestión, debe conocerse si los actores políticos y técnicos responsables de la gestión pública conocen en qué cuerpos legales se encuentra desarrollado este tema, a continuación, se visualizan los hallazgos.

**Tabla 11.**

*Conocimiento de existencia de normativa legal sobre obligación de elaborar los PDOT*

<b>Normativa mencionada por los actores</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
Desconoce	3.00	20.00%
Constitución	4.00	26.67%
Constitución, COOTAD, COPFP	3.00	20.00%
Constitución, COOTAD, COPFP, LOPC, LOTUS, resoluciones, guías, etc.	5.00	33.33%
<b>Total:</b>	<b>15.00</b>	<b>100.00%</b>

Como se puede apreciar en la Tabla 11, un 20% de los entrevistados no conocen que normativa ordena y reglamenta la planificación territorial y nuevamente esto tiene que ver con el nivel de educación formal y su experiencia en el ámbito político. Este grupo entrevistado se caracteriza por tener un nivel de educación secundaria y es su primera ocasión en un puesto de elección popular. Luego tenemos a quienes citaron la Constitución de la República, COOTAD, COPFP, que al menos conocen la existencia de la normativa básica, que en total suman un 46.67% de los entrevistados que al menos tiene un nivel de formación secundaria y que es su primera ocasión en la palestra pública. Finalmente, esta ese 33.33% que conocen la existencia de toda la normativa y los organismos responsables de la planificación territorial y son los funcionarios técnicos responsables del área de planificación y representante políticos con más de un periodo de experiencia en cargos públicos y con al menos un tercer nivel de educación superior.

- Para conocer el involucramiento consciente de los actores políticos y técnicos en los procesos de planificación y por ende de los modelos de gestión, se indagó sobre el conocimiento de sus atribuciones referidas a los procesos de elaboración y actualización de los PDOT, obteniendo el resultado que se presenta en la tabla siguiente:

**Tabla 12.***Claridad en las atribuciones en el proceso de elaboración y o actualización de PDyOT*

<b>Criterios / percepciones</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
Totalmente claro	11.00	73.33%
Medianamente claro	4.00	26.67%
Desconoce	0.00	0.00%
<b>Total:</b>	<b>15.00</b>	<b>100.00%</b>

Para esto se pidió a los entrevistados que mencionen cuáles son sus atribuciones respecto al proceso de elaboración y o actualización de PDOT, cuyas respuestas fueron contrastadas con lo que establece el COOTAD y el CFPF, en función de esto se determinó quien tiene claro sus atribuciones, medianamente claro y quien las desconoce. Así se determinó que 11 de los 15 entrevistados conocen sus funciones en relación al cargo que desempeñan, y solo cuatro medianamente, sin que nadie las desconozca en su totalidad.

- Para conocer las percepciones de los actores políticos y técnicos de los GAD del caso de estudio sobre la articulación de los modelos de gestión en los PDOT, se dió un diálogo sobre el tema y luego se extrajeron puntos comunes para determinar concordancias, visibilizando así en la tabla siguiente las competencias en las que consideran que si existe articulación entre los modelos de gestión de los PDOT.

**Tabla 13.***Percepción de áreas o competencias de articulación del modelo de gestión entre los PDOT*

<b>Criterios / percepciones</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
Vialidad rural y producción	8.00	57.14%
Vialidad rural	3.00	21.43%
Desconoce el tema	3.00	21.43%
<b>Total:</b>	<b>14.00</b>	<b>100.00%</b>

Según los resultados presentados en la Tabla 13, el 57.14% coincide que existe articulación entre los tres niveles de gobierno en competencias referidas a vialidad y producción, el 21 % considera que solo hay articulación en temas de vialidad y otra cantidad similar reconoció no conocer del tema porque no ha revisado el contenido del PDOT. Indicando que prácticamente todos hacen referencia a la articulación en función de lo que han visto en territorio y no a lo que han revisado en los documentos de planificación.

- Para reforzar o corroborar el resultado anterior, se levantó información sobre las percepciones de la articulación del modelo de gestión del PDOT con el presupuesto 2024, a lo que respondieron:

**Tabla 14.**

*Percepción de articulación entre el modelo de gestión del PDOT con el presupuesto 2024*

<b>Criterios / percepciones</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
Si se articula fuertemente el PDOT con el presupuesto	0.00	0.00%
No se articula el PDOT con el presupuesto	3.00	21.43%
Se articula el PDOT con el presupuesto de forma mínima a nivel general	3.00	21.43%
Desconoce el tema	4.00	28.57%
Se articula el PDOT con el presupuesto en base a disponibilidad de recursos	4.00	28.57%
<b>Total:</b>	<b>14.00</b>	<b>100.00%</b>

La Tabla 14 nos indica que, todos coinciden en que no hay una articulación directa entre PDOT con los presupuestos; esta articulación se da en temas generales como enmarcar los presupuestos en los objetivos estratégicos, indican también que, la escasez de recursos económicos es una limitante y también es de recalcar que un 28.57% de los entrevistados reconocen no conocer del tema.

- En las entrevistas también se dialogó de temas relacionados a la planificación y ordenamiento territorial, como recomendaciones para mejorar este proceso, la situación de la aplicación de la normativa actual sobre este tema y la existencia de planes o programas de capacitación relacionados a PDOT desde instituciones públicas lo que llevo a determinar que el 100% de los actores políticos coincidan que no existen planes de capacitación y solo desde la Secretaria Nacional de Planificación indique que si hay un plan de capacitación, pero evidentemente no lo conocen o no participan desde los GAD, como se visualiza en la tabla siguiente:

**Tabla 15.**

*Percepción de existencia de procesos de capacitación relacionados a PDOT*

<b>Criterios / percepciones</b>	<b>Casos</b>	<b>Porcentaje</b>
Existe plan de capacitación	1.00	6.67%
No existe plan de capacitación	14.00	93.33%
<b>Total</b>	<b>15.00</b>	<b>100.00%</b>

Esta realidad plasmada en la Tabla 15, llevó a determinar que el 100% de los actores políticos y técnicos entrevistados de los GADs manifiesten la importancia que tendría la implementación de un plan de capacitación desde instituciones que los aglomeran como Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales de Ecuador y Secretaría Nacional de Planificación, sobre temas de planificación y las demás funciones que deben desempeñar.

## 6. Discusión

En el primer objetivo específico de la investigación los resultados más relevantes se pudo determinar que existe una lógica vertical de lo general a lo específico, partiendo de lo más amplio y que engloba a la Constitución del Ecuador, luego esta va demarcando el camino hacia lo más específico en el COOTAD, donde determina las funciones competencias y atribuciones de los GADs respecto al tema de planificación y ordenamiento territorial, mostrando las directrices y responsables para aquello en el COPFP, pero indicando que la secretaria Nacional de Planificación es la responsable de expedir los lineamientos, metodologías y demás regulaciones para la formulación de los PDOT, es decir en la Constitución y códigos orgánicos no constan las especificidades de la estructura de los PDOT y en particular de los modelos de gestión.

Además, la Asamblea Nacional, establece, en el Artículo 17, que “los GAD elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación” (2010b, p. 9). Lo que deja claro que existe un distanciamiento de la legislación sin tomar en cuenta los procedimientos específicos, responsabilizado y dejando a criterio de los GAD de los diferentes niveles de gobierno y de un organismo denominado Consejo Nacional de Planificación, que en la práctica es insipiente, ya que presenta a la Secretaria Nacional de Planificación como ente de coordinación y planificación de un funcionamiento centralizado.

Sin duda lo enunciado es preocupante por decir lo menos, porque el marco legal, si bien es amplio, también es ambiguo y a pesar de ser de obligatorio cumplimiento, el proceso

para hacerle modificaciones o reemplazarlo es complejo y largo, lo que implica el accionar del poder legislativo, ejecutivo y de la ciudadanía en el caso de enmiendas constitucionales.

Con respecto a los lineamientos, metodologías y demás regulaciones para la formulación de los PDOT, que es, en sí, lo tangible y determinante en la estructura de esta herramienta de planificación, está bajo la responsabilidad de un ente rector, que dependiendo de la experticia y conocimientos de quienes estén al frente y de la importancia que se le brinde desde el gobierno central, los lineamientos o metodología pueden modificarse sin necesidad de la aprobación de terceros; lo que implica que desde la misma base legal y lineamientos no se establezca con claridad como será la vinculación entre los PDOT de los distintos niveles de gobierno.

Lo que sí está claro en la normativa vigente es que la articulación debe existir, pero coexiste una indeterminación de la normativa legal respecto de los procedimientos específicos de vinculación entre los PDOT y el Plan de Desarrollo del Gobierno Nacional.

Los lineamientos y metodologías que están plasmados en guías metodológicas y matrices, al no ser de estricto cumplimiento sino guías referenciales; ocasionan que cada PDOT puede ser construido con sesgo respecto a los conocimientos, experticias, preferencias, e interés de quienes los elaboran, lo que implica que desde la misma base normativa se deja el camino abierto para que los instrumentos de planificación puedan tener estructuras diferentes y que sean una limitante para la articulación entre los modelos de gestión, lo cual muchas veces está determinado por los vínculos políticos entre los representantes de los GAD que deben articularse y complementarse.

Profundizando en la determinación de las características de la articulación existente entre los modelos de gestión de los PDOT de este estudio, se realizó el análisis de estos instrumentos de planificación, específicos a la estructura y contenidos del capítulo de modelo de gestión. En este aspecto, se pudo determinar, en la variable de conceptualización y definición de modelo de gestión, que si bien los tres niveles de gobierno visibilizan un concepto y componentes del modelo de gestión todos tienen un enfoque y comprensión diferente sobre modelo de gestión, lo que está en concordancia con la normativa vigente que es genérica y con lo establecido en los lineamientos y guías que no delimitan con claridad el modelo de gestión como concepto. En ninguna parte se hace referencia a los tipos de modelos de gestión aplicables en el sector público, lo que dista de lo establecido por la teoría de cómo deberían aplicarse los modelos de gestión en el ámbito público; más bien dando a entender

este tema como una metodología universal y única; lo que en la práctica implica una dificultad para la articulación entre los modelos de gestión de los PDOT.

Lo enunciado en el párrafo anterior se corrobora analizando la estructura de contenidos del capítulo de modelo de gestión en los PDOT, que en términos generales el 50 % es común a los tres PDOT, un 39% es común a provincia y cantón, un 11%, no es coincidente entre los tres niveles de gobierno, lo que denota una desarticulación desde la misma base estructural, la principal causa de esto es que cada GAD elige como estructurar su PDOT, cumpliendo los contenidos de las guías y lineamientos emitidos por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, pero no necesariamente cumpliendo siguiendo la estructura sugerida. Esta realidad no implica que los PDOT estén mal elaborados, sino que la normativa y lineamientos dejan un amplio margen para la interpretación de cómo estructurar los PDOT y en particular el modelo de gestión.

En el análisis de los contenidos específicos que determinan los mecanismos de articulación como es la Matriz de estrategia de articulación del PDOT por componente, es evidente que cada GAD tiene una estructura diferente, aunque con ciertos elementos comunes entre sí; lo que implica que en la práctica el poder establecer mecanismos y acciones de articulación entre instituciones involucradas en la implementación de los PDOT es muy complejo, especialmente al no establecerse con claridad cómo hacerlo, lo que lleva a adoptar otros mecanismos como se menciona en las percepciones de los actores políticos involucrados en la elaboración y gestión de los PDOT.

La característica de mecanismos de articulación, a nivel de programas y mecanismos de articulación contenidos, en el acápite de estrategias de articulación y coordinación para la implementación, se determinó que, a nivel de programas la articulación es media, los mecanismos de articulación entre provincia y cantón son bajos y con la parroquia son nulos. Destacando que en los modelos de gestión de los tres PDOT no existe un acápite que permita describir de manera detallada cómo se llevará adelante las estrategias o pasos concretos para la articulación e implementación de los proyectos con los demás niveles de gobierno con base en los mecanismos señalados. Esta realidad nuevamente es una consecuencia de la estructura general de la normativa que da un libre albedrío a los GAD para estructurar los PDOT según sus criterios, conocimientos, experticias y conveniencias, incluso como un mero trámite de obligatorio cumplimiento y no como una necesidad de contar con un PDOT y sobre todo con un modelo de gestión que establezca y guie el desarrollo local.

Lo que finalmente permitió complementar la caracterización de la articulación entre los modelos de gestión de los PDOT analizados, fue el conocer las percepciones y comprensión de los actores políticos locales responsables de los procesos de elaboración, aprobación e implementación de los PDOT, se estableció, en términos generales, el primer resultado y como un denominador común que el nivel de percepción y comprensión está directamente relacionado con la instrucción formal y con la experiencia en el ámbito público. Siendo así, se pudo conocer que menos del 50% de quienes están actualmente vinculados a los GAD, del caso de estudio, tienen un conocimiento entre medio y alto, lo que implica que están al frente de los GADs personas con limitada capacidad para la gestión pública que se puede traducir en decisiones equivocadas y en escasa de gestión, más aún, si no conocen el significado de modelo de gestión, lo que es más evidente en los GADs parroquial y cantonal.

También es preocupante que los actores políticos responsables de la gestión pública en un porcentaje superior al 50% desconozcan o tengan un limitado conocimiento de la normativa que los rige, trayendo como consecuencia una desarmonización en el desarrollo local basado en los PDOT, ya que las decisiones para inversión en territorio se toman en función de planes de gobierno, presiones de los sectores involucrados, afinidades políticas partidistas y otros factores, siendo los PDOT solo el paraguas en relación a objetivos estratégicos, conforme lo afirmó la mayoría de los actores políticos entrevistados, nuevamente denotando el desconocimiento en la temática conforme lo dicta la normativa vigente.

Específicamente sobre las percepciones sobre articulación entre los tres niveles de gobierno el 57.14% coincide que existe articulación en competencias referidas a vialidad y producción, el 21 % considera que solo hay articulación en temas de vialidad y otra cantidad similar reconoció no conocer del tema porque no ha revisado el contenido del PDyOT. Indicando que prácticamente todos hacen referencia a la articulación en función de lo que han visto en territorio y no a lo que han revisado en los documentos de planificación; es decir con lo descrito en este párrafo y en el anterior es evidente que los PDOT son un mero trámite a cumplir, pero no necesariamente son la guía y herramienta obligatoria de utilizar para la gestión pública por quienes representan al pueblo.

Finalmente, en lo que sí coinciden todos los actores políticos es en la relevancia de la implementación de un plan de capacitación en ámbitos de planificación y ordenamiento territorial, competencia y funciones que deben desempeñar; reconociendo así sus



limitaciones actuales para ejercer de forma eficiente los cargos que ejercen y la falta de apoyo desde instituciones que representen cada nivel de gobierno, siendo esta una alternativa a la superación de las debilidades en los procesos de articulación del modelo de gestión de los PDOT en los tres niveles de gobierno analizados.

## 7. Conclusiones

Las características más relevantes que determinan el nivel de articulación existente entre los modelos de gestión PDOT de la provincia del Azuay con el cantón El Pan y la parroquia San Vicente son:

- La normativa vigente en el Ecuador donde establece la obligatoriedad de la planificación y el ordenamiento territorial para el desarrollo que deben implementar los GAD, se caracteriza por una lógica vertical de lo general a lo particular; pero sin especificar los lineamientos, metodologías y demás regulaciones para la formulación de los PDOT.
- Los lineamientos y metodologías que están plasmados en guías metodológicas y matrices emitidas por la SNP se caracterizan por ser guías referenciales; por lo que cada GAD elabora o actualiza su PDOT en función de los conocimientos, experticias, preferencias, e interés de quienes los construyen.
- Los tres PDOT de estudio de caso se caracterizan por tener una estructura de contenidos y estructura de matrices diferentes, con un enfoque y entendimiento distinto de lo que implica un modelo de gestión; lo que denota una desarticulación desde la misma base estructural y metodológica.
- La articulación de los modelos de gestión entre los PDOT en lo referente a estrategias y mecanismos de articulación, se caracteriza porque entre provincia y cantón son bajos y con la parroquia son nulos, al no contar el PDOT parroquial con mecanismos y estrategias de articulación que lo vinculen con los demás niveles de gobierno.
- El nivel de percepción y comprensión de los actores sociales relacionados directamente a la elaboración e implementación de los PDOT, modelos de gestión y marco legal sobre el tema, se caracteriza por ser directamente proporcional con la instrucción formal y con la experiencia en el ámbito público; a mayor formación y

experiencia mayor conocimiento, lo que implica que en términos generales existe un conocimiento entre medio y alto.

Esta investigación da a conocer la punta de un enmarañado ovillo que podría mostrar el inicio de los fundamentos, hallazgos de incompatibilidades, que existe en todo el proceso de la planificación a cargo de los GAD. A partir de una normativa legal se llega a una herramienta que debe guiar la gestión del territorio, pero que en la práctica va perdiendo fuerza y sentido hasta convertirse en un mero requisito de obligatorio cumplimiento de elaboración.

Profundizando este estudio, en todas las aristas encontradas sin duda se puede generar un gran impacto a nivel nacional que consistiría en reformular la misma normativa o al menos reglamentar de una forma clara, precisa y de obligatorio cumplimiento los lineamientos, metodologías, directrices y estructura misma de los PDOT de manera que pueda ser liderada desde las instituciones que aglutinan a los diferentes niveles de gobierno.

Es importante reconocer que en la investigación se encontraron una serie de limitantes, entre las cuales las más importantes fueron: una vez iniciado el trabajo se generaron una serie más de temáticas directamente relacionadas al tema, importantes de incluir en la investigación pero que por metodología se las dejó de lado. Otra limitante fue el trabajaren el ámbito público actualizando PDOT con directrices y lineamientos ya actualizados, diferentes a los que se utilizó en la formulación de los PDOT del estudio de caso, lo que posiblemente llevó a realizar juicios de valor y cierto sesgo en la interpretación de la información recopilada.

En esta investigación se solventaron algunas inquietudes respecto a la interrogante ¿Cuáles son las características de la articulación existentes entre los modelos de gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de la provincia del Azuay con el cantón El Pan y la parroquia San Vicente? Pero al mismo tiempo aparecieron nuevas inquietudes. Por ejemplo: ¿será que en la práctica de la administración pública se toma en cuenta las directrices de los modelos de gestión de los PDOT y sus estrategias y mecanismos de articulación?, o ¿por qué no se toma en cuenta las capacidades técnico, operativas y legales de cada GAD para en función de esto elaborar los PDOT con directrices específicas según sus capacidades de gestión?

Finalmente, es importante indicar que todas estas características que definen el actual nivel de articulación de los modelos de gestión de los PDOT del estudio de caso y la investigación misma, pueden servir de aporte para que los organismos que aglutinan a los tres niveles de gobierno y al ente rector de la planificación, analicen la temática y realicen los ajustes que correspondan por el bien de la colectividad y de un verdadero desarrollo local integral y articulado basado en una planificación consensuada con la ciudadanía.

## 8. Referencias Bibliográficas

Báez Rivera, S. (2004). *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. CAMAREN. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/14752-opac>

Benabent, M. y Vivanco, L. (2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. *Estoa, Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 8(15), 133-144. doi:10.18537/est.v008.n015.a11. Disponible en: <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/estoa/article/view/1577/1586>

Burgo Bencomo, O. B. (2022). *Articulación y gestión de MPYME en Machala: cambios desde la perspectiva de la planificación*. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 458-468. Disponible en: <http://sld.cu/pdf/rus/v14n2/2218-3620-rus-14-02-458.pdf>

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (2015). Disponible en: [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15\\_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf)

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [COPFP]. Ley 0 de 2020. 24 de julio 2020 (Ecuador). Disponible en: [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_PLANIFICACION\\_FINAZAS.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf)

Constitución de la República Del Ecuador 2008. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 (Ecuador). Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (2015). *Desarrollo Territorial En Ecuador Situación actual y perspectivas*. Abya-Yala.

Corporación de Estudios y Publicaciones. (01 de diciembre del 2023). *De Cortesía Constitución de la República del Ecuador*. Disponible en: [http://www.cepweb.com.ec/ebookcep/index.php?id\\_product=206&controller=product#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica,y%20las%20Insti](http://www.cepweb.com.ec/ebookcep/index.php?id_product=206&controller=product#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica,y%20las%20Insti)

- Choloquina Escobar C. M. (2021) *Análisis de la importancia de los Modelo de Gestión como estrategia de mejora continua en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Cotopaxi* [Tesis de Maestría, Universidad Israel]. Disponible en: <https://revista.uisrael.edu.ec/index.php/re/article/view/461/372>
- Franco, O. y Mayorga, M. (2019). *La descentralización como agente del cambio: una mirada a través de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial*. Revista espacios, 40 (16), 7-15. Disponible en: <https://www.revistaespacios.com/a19v40n16/a19v40n16p07.pdf>
- Garrote, E. (12 de noviembre 2019). ¿Qué es una Constitución y para qué sirve? *Diario Constitucional*. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/que-es-una-constitucion-y-para-que-sirve/#:~:text=La%20Constituci%C3%B3n%20es%20una%20instituci%C3%B3n,y%20potecci%C3%B3n%20de%20lo>
- GAD Provincial Del Azuay, (2021). Plan De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial De La Provincia Del Azuay 2019 - 2030.
- GAD Municipal El Pan, (2021). Plan De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial Del Cantón El Pan, Provincia Del Azuay 2019 - 2023.
- GAD Parroquial Rural De San Vicente, (2021). Actualización Del Plan De Desarrollo Y Ordenamiento Territorial (PDOT) De La Parroquia San Vicente, Perteneciente Al Cantón El Pan, Provincia De Azuay.
- Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. Revista digital universitaria, *Volumen (2) 3*. Disponible en: <https://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>
- Ley Orgánica De Participación Ciudadana [LOPC]. Ley 0 de 2011. 11 de mayo de 2021(Ecuador). Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)
- Medina, C. (2008). La gestión social integral en el contexto de la gestión pública participativa. En C. Medina, A. Roth y Hernández, (Eds.), *La Gestión Pública Participativa en el contexto de la Gestión Social Integral. Nociones y conceptos*, (p.155). Kimpres.
- Muñoz, P. (2020). La gestión pública: de los modelos al territorio. En F. Sánchez, N, Liendo (Ed.), *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, pp. 95 -124. DGP.
- Observatorio Regional de Planificación Para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (01 de diciembre del 2023). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador. Disponible en: [| POSGRADOS |](https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/codigo-</a></p></div><div data-bbox=)

- organico-de-organizacion-territorial-autonomia-y-descentralizacion-de-  
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (05 de diciembre del 2023). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)*. Disponible en: [https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC183898/#:~:text=C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%ABlicas%20\(COPFP\)](https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC183898/#:~:text=C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20de%20Planificaci%C3%B3n%20y%20Finanzas%20P%C3%ABlicas%20(COPFP))
- Observatorio Regional de Planificación Para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, (01 de abril del 2024). *Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador*. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de-ecuador#:~:text=Los%20GAD%20son%20instituciones%20descentralizadas,interterritorial%20integraci%C3%B3n%20y%20participaci%C3%B3n%20ciudadana>.
- Osborne, D., y Plastrik, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno. Directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=25049>
- Real Academia española. (2023). “Articulación”. Disponible en: <https://dle.rae.es/articulaci%C3%B3n>
- Schmal, R., & Ruiz Tagle, A. (2009). Un modelo para la gestión de una escuela universitaria orientada a la formación basada en competencias. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/205/20511993013.pdf>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Guía para formulación / actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Parroquial*. Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/guia-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-planes-de-desarrollo-y-ordenamiento-territorial/>
- Waissbluth, M. Larraín, F. (2018) *Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado*. Disponible en: <https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/02/Modelos-de-gesti%C3%B3n-p%C3%ABlica-implicancias-para-la-planificaci%C3%B3n-evaluaci%C3%B3n-y-control-de-gesti%C3%B3n-del-Estado.pdf>
- Wikipedia, La Enciclopedia Libre. (06 de diciembre 2023). Parroquias de Ecuador. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Parroquias\\_de\\_Ecuador](https://es.wikipedia.org/wiki/Parroquias_de_Ecuador)