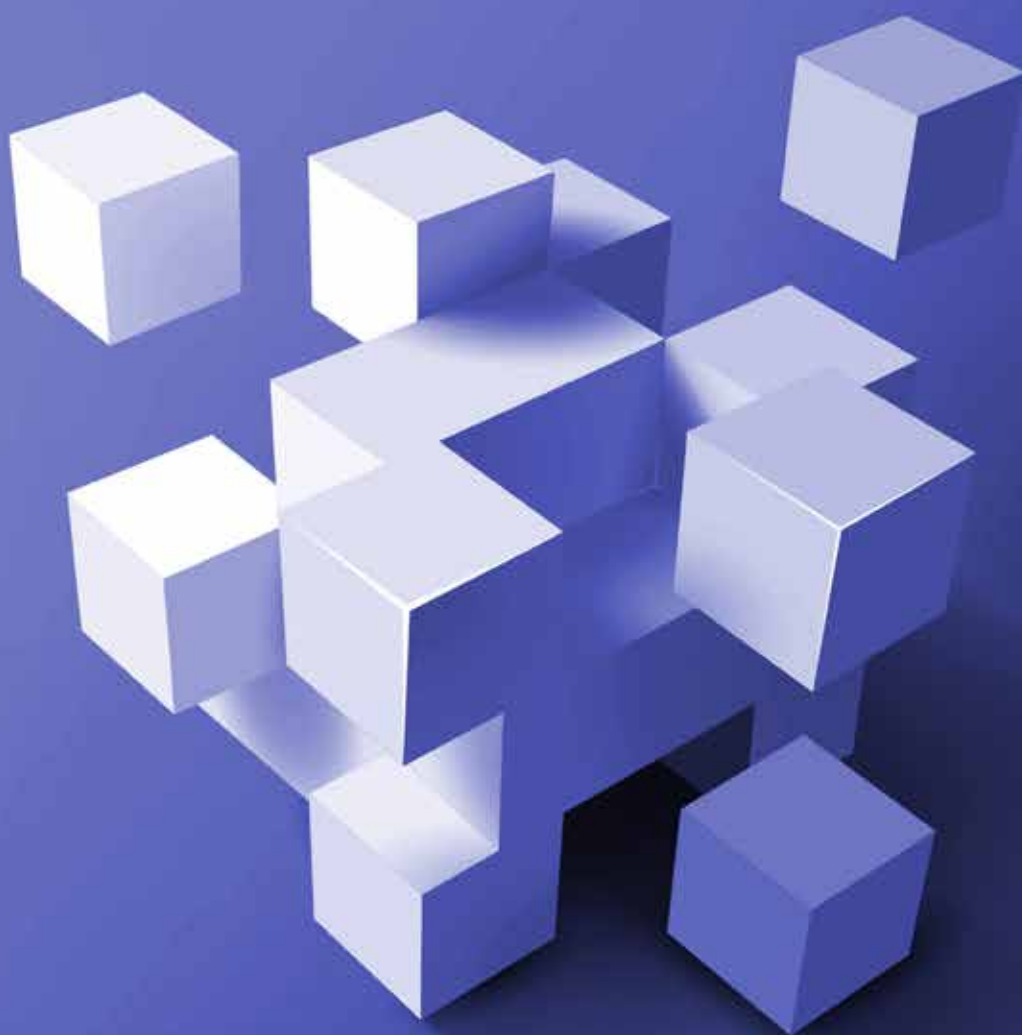


EL MUNICIPIO COMO **ACTOR SOCIAL**





EL MUNICIPIO COMO ACTOR SOCIAL



EL MUNICIPIO COMO **ACTOR SOCIAL**

ESCUELA DE GESTION PÚBLICA

SÍLABO MUDULO 3

EL MUNICIPIO COMO ACTOR SOCIAL

Justificación:

El Ecuador actualmente inmerso en un importante proceso de consolidación de cambios estructurales de sus formas de ver la gestión local motivados por los procesos de reforma del estado y de nuevas formas democráticas en la toma de decisiones: consecuentemente se han hecho presentes en el aspecto político la promoción de la participación ciudadana en sus diferentes manifestaciones.

No obstante, la participación de los gobiernos locales y de los ciudadanos en general en la definición de las políticas sociales y de descentralización, ha sido bastante restringida. Un actor central de estos procesos son las municipalidades, instituciones a quienes se les están asignando cada vez mayores funciones y competencias) especialmente en los temas de planificación participativa, participación ciudadana, desarrollo local y erradicación de la pobreza), así como mayores recursos económicos; pero no la capacitación ni la asistencia

técnica necesaria para poder asumir estas nuevas funciones y gestionar de manera adecuada los nuevos recursos.

En este contexto es necesario generar entre las municipalidades en Ecuador nuevas cisiones de la gestión pública y del rol que deben cumplir las entidades seccionales para gestionar el buen vivir de sus conciudadanos, y orientar la asistencia técnica a sus gobiernos locales en los temas de participación ciudadana, desarrollo económico local, gestión del riesgo, uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y opciones sostenibles de energía. Con ello se busca ampliar su capacidad de influir en las políticas nacionales y subnacionales relacionadas con el desarrollo local.

Objetivo

Analizar el rol del municipio y los desafíos que le presentan las nuevas competencias y el nuevo marco jurídico.

Repasar la normativa vigente aplicable a los Municipios y analizar el concepto de Buen Gobierno.

Dirigido a:

Alcaldes, Concejales, Funcionarios Públicos Municipales y Sociedad Civil.

Metodología:

- Lectura previa
- Taller presencial
- Soporte documental del tema
- Desarrollo de actividades in situ (en cada Municipio)
- Trabajo posterior

Temática:

- Conceptos Y Resumen
- El Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomías Y Descentralización.
- El Gobierno Municipal En La Constitución Y En El Cootad
- El Nuevo Rol De Los Gobiernos Municipales: El Buen Gobierno
- Casos De Estudio
- Cámaras De La Producción
- Ventanilla Única Y Simplificación De Trámites
- Métodos Alternativos De Solución De Conflictos - Masc.

INTRODUCCIÓN

El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de fecha diez de diciembre del año de mil novecientos cuarenta y ocho, nos recuerda de poética manera la historia de la humanidad al enseñarnos que los derechos humanos deben ser: " ...protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;"¹ opción real que ensaya la constante lucha de los pueblos por poseer materialmente libertad, búsqueda que en la República del Ecuador continua en sus sinónimos equidad, paz y progreso.

Conscientes de que el desarrollo económico sólo es posible con inversión social, sabemos que el Derecho lleva un fin eminentemente práctico y que dota a la sociedad de normas de convivencia pública en la cual las normas jurídicas ¹ Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948.

son un marco de actuación tanto para administrados y administradores.

Presentamos la temática a la comunidad de aprendizaje en dos momentos, en el primero, mediante la revisión de la normativa correspondiente al tema concreto, revisando el cambio constitucional del modelo de Estado Social de Derecho al Constitucional de derechos y justicia, en el cual se deja de subsumir las normas a la jerárquicamente superior, al de ponderación de los preceptos para desarrollar las garantías constitucionales.

Luego de lo cual aterrizamos en la revisión de las competencias exclusivas y concurrentes de los Gobiernos Munipales y los derechos y obligaciones de cada nivel del Órgano de Gobierno Local, empleando ejemplos de la cotidianidad, supuestos y absolviéndolos con la norma vigente y doctrina que clarifica de manera sencilla el origen histórico

y la evolución hasta nuestros días, como por ejemplo: "Viene del latín municipium, que significaba, entre los antiguos romanos, ciudad principal que se gobernaba por sus propias leyes. De aquí nació también la palabra autonomía... En la actualidad, municipio es la circunscripción territorial en que se divide administrativamente un Estado, dotada de cierto grado de autonomía para manejar los asuntos de su competencia y regida por el cabildo..."²

La revisión de casos de éxito contribuirán positivamente a la comprensión y al debate por parte de todos y todas las presentes.

En el segundo momento, nos concentramos en el estudio de herramientas productivas y de desarrollo, las cuales en base a las competencias Municipales pueden ² BORJA, Rodrigo.: [WINDOWS-1252?] "Enciclopedia de la [WINDOWS-1252?] Política". Fondo de Cultura Económica. México, 1997. Pág. 666.



generar o apoyar para el desarrollo de su territorio.

La temática tratada se complementará con trabajo grupal y el estudio de casos, concluyendo con el análisis de herramientas personales de uso diario en los distintos niveles del Gobierno Local y estudiando su conveniencia y factibilidad legal para aplicación municipal de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.

1. CONCEPTOS

Al inicio de este documento se ha decidido establecer algunos conceptos estudiados anteriormente a fin de poder situarnos de mejor manera en la materia del presente módulo.

1.1. Concepto de Estado:

Existe un sin número de concepciones acerca de lo que es un Estado y siendo necesario comprenderlo, la definición más simple y gráfica es la que se enseña a través de la evolución de la sociedad que busca dejar atrás normas ajenas a la convivencia, es por lo tanto

el Estado una creación humana, que no se encuentra sobre sus creadores sino al contrario se supeditada a ellos.

Son los seres humanos quienes determinan el orden jurídico y político de la sociedad, para dotarse de seguridad.

El artículo primero de la Carta Magna ecuatoriana, no define lo que es un Estado, pero nos da a conocer el tipo o clase de estado que se decidió poseer:

Artículo Primero:

“El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa prevista en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”

En el artículo tercero de la norma precedentemente citada se exponen los deberes primordiales del Estado, en ocho numerales.

El tratadista Jorge Moreno Yanes, lo define de la siguiente manera: “El Estado es la sociedad política y jurídicamente constituida dentro de un espacio físico y para fines comunes”³

1.2. Concepto de Constitución:

El tratadista Rodrigo Borja define a la constitución, como: “El conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de un Estado y que señalan los derechos y garantías de sus miembros.”⁴

3 Citado en Diccionario Constitucional (2008). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), p.132.
4 Borja, R. (1997). Enciclopedia de la política. México: Fondo de Cultura Económica, p.154

En otras palabras es el documento jurídico que contiene los preceptos de la sociedad y cuyo objeto principal es limitar el poder a través de garantizar efectivamente los derechos fundamentales y organizar el poder.

El poder debe ser organizado para que no se irrespeten los derechos, para la vigencia real de las libertades, para lo cual buscamos más derechos y menos competencias.

Como sociedad se requieren constituciones que perduren, de largo aliento, una realidad ajena al caso ecuatoriano.

Siendo propicio anotar que las constituciones son un marco para el gobierno y no un instrumento de gobierno.

En el actual momento constitucional que vive nuestra República dejamos atrás al Estado Social de Derecho para transitar hacia la propuesta neo constitucionalista del Estado constitucional de derechos y justicia, cuya diferencia radica en que en el primero se subsumían las normas y en el segundo se ponderan las normas constitucionales.

1.3. Concepto de Gobierno Municipal y Municipio:

El artículo Artículo 53 del COOTAD define a los gobiernos autónomos descentralizados municipales como: “personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera.” Se crean con la finalidad de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población;

Mediante las enseñanzas del doctrinario Borja, presentamos de manera sencilla



y breve una nueva conceptualización del término que lleva sus antecedentes históricos.

“Viene del latín municipium, que significaba, entre los antiguos romanos, ciudad principal que se gobernaba por sus propias leyes. De aquí nació también la palabra autonomía... En la actualidad, municipio es la circunscripción territorial en que se divide administrativamente un Estado, dotada de cierto grado de autonomía para manejar los asuntos de su competencia y regida por el cabildo...”⁵

Para concluir presentamos la segunda acepción que presenta el Diccionario de la Real Academia de la Lengua:

“2. Conjunto de habitantes de un 5 Borja, R. (1997). Enciclopedia de la política. México: Fondo de Cultura Económica, p. 666.

mismo término jurisdiccional, regido por sus intereses vecinales por un ayuntamiento”⁶

1.4. Concepto de Compañía:

Probablemente el éxito de las diversas compañías radican en que son los capitales privados, los invertidos por los propietarios agotan todas las probabilidades de fracaso, en el sector público ecuatoriano hemos encontrado más de un ejemplo en el cual intereses políticos separados de los criterios empresariales, han ocupado más recursos de los necesarios y otros que no han podido sobrevivir.

- **Artículo 1.-** Contrato de compañía es aquél por el cual dos o más personas unen sus capitales o industrias, para emprender en operaciones

6 Real Academia Española. (1984). Diccionario de la Lengua Española. Madrid: Espasa-Calpe, S.A, p. 938



mercantiles y participar de sus utilidades.⁷

1.5. Concepto de Empresa Pública:

En el artículo primero de la Ley Orgánica de Empresas Públicas encontramos:

- **Art. 1.- ÁMBITO.-** Las disposiciones de la presente Ley regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.

Lo que se pretende con esta nueva norma, es principalmente alcanzar competitividad y aplicar criterios mercantiles a las empresas públicas para poder mantenerse en el mercado, ⁷ Ley de Compañías

ya sea por prestación directa de servicios públicos o con otros servicios complementarios, conexos y afines que puedan ser de interés.

Lo anotado encuentra su base constitucional en el artículo trescientos quince: "El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales..."

El artículo doscientos ochenta y siete de la norma constitucional ecuatoriana mencionada, nos indica la obligación de establecer fuentes de financiamiento para servicios públicos: "Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por la ley."

1.6. Concepto Doing Business:

El indicador denominado Doing Business, se efectúa de manera anual por el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, analizando desde el año dos mil tres datos de interés para los inversionistas, sean estos nacionales o extranjeros para realizar diversos tipos de negocios y alcanzar con aquellas inversiones o reinversiones la generación de fuentes permanentes de empleo.



EL MUNICIPIO COMO ACTOR SOCIAL



Este indicador se emplea para evaluar los resultados económicos y conocer cómo trabaja y observa la comunidad internacional e identificar las reformas posibles en cada uno de los cantones para hacer más atractivo en mayor o menor medida cada uno de los municipios.

Es necesario planificar los territorios y hacer con la determinación técnica de las apuestas productivas y de las vocaciones naturales de la localidad ofertas de atracción, sabiendo que son los municipios causantes de una importante dosis de la negación de inversión y retardo para el aparato productivo local, puesto que no existe una mejora del clima de negocios, de la competitividad municipal y de una necesaria simplificación de trámites, como por ejemplo en el manejo y aprobación de permisos de

construcción, de funcionamiento, entre otras.

Doing Business (INDICADOR DE ESTUDIO) Fuente: Doing Business 2010 Ecuador

El Doing Business analiza las regulaciones que afecta a diez fases de la vida empresarial.

1. Apertura de una empresa.
2. Manejo de permisos de construcción.
3. Empleo de trabajadores.
4. Registro de propiedad.
5. Obtención de crédito.
6. Protección de inversores.
7. Pago de impuestos.
8. Comercio transfronterizo.
9. Cumplimiento de contratos.

10. Cierre de una empresa.

Actualmente el informe del Doing Business ha implementado dos nuevas áreas:

Obtención de electricidad.

- En los países donde la calidad y la accesibilidad de los servicios de infraestructura son pobres, se ve afectada la productividad y el crecimiento de las empresas, de acuerdo a encuestas realizadas a 89 economías, dan a conocer que es un gran problema para un negocio.

Protección de trabajadores

- La eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y el trato equitativo en las prácticas de empleo.

Fuente: Datos obtenidos del informe "Doing Business 2010 Ecuador", pág. 2



4. EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN.

- “Este es el marco que recoge la nueva Constitución de la República, que reconoce al estado ecuatoriano como descentralizado, guiado por los principios de equidad interterritorial, integración, solidaridad y unidad territorial”. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Febrero, 2011. Disponible en: <http://www.mcpolitica.gov.ec/mp3/COOTAD.pdf>

Conforme a la Constitución de 2008, que establece una nueva organización territorial del Estado, incorpora nuevas competencias a los gobiernos autónomos descentralizados y dispone que por ley se establezca el sistema nacional de competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional, y como respuesta al mandato constitucional de la transitoria primera,⁸ se promulga el Código 8 TRANSITORIA PRIMERA.- El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento veinte días contados desde la entrada en vigencia de esta Constitución aprobará la ley que desarrolle el régimen de

Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) mismo que permite viabilizar las disposiciones constitucionales en relación a la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, presentes en el título V de la Constitución. De esta manera se operativiza y aterriza la Constitución, se convierte en algo concreto.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) es un cuerpo legal codificado que integra la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, evita la dispersión jurídica y contribuye a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico tiene como precedente alrededor de 16 leyes y otras normativas, mismas que con su publicación son derogadas conforme a las Reformatorias y Dereogatorias, en este sentido el código es también un ejercicio de economía legislativa.

La versión definitiva de la ley tiene soberanía alimentaria, la ley electoral, la ley reguladora de la Función Judicial, del Consejo de la Judicatura y la que regula el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La versión definitiva de la ley tiene 598 artículos, nueve disposiciones generales, 31 disposiciones transitorias y dos reformatorias.

El COOTAD además de agrupar las diversas disposiciones tiene como principal objetivo la equidad y para lograrlo plantea un nuevo modelo de descentralización, define la organización político administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales) y los regímenes especiales (circunscripciones territoriales, distritos metropolitanos), regula de manera exacta qué hace el Gobierno central, regional y provincial. A la vez, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva mediante un sistema nacional de competencias.⁹

El cuerpo legal tiene cuatro ejes

⁹ A diferencia del modelo de descentralización que se implementó en la década de los 90, es que ahora se recupera el papel del Estado como ente redistribuidor y que está integrado por las juntas parroquiales, los municipios y las provincias <http://asambleanacional.gov.ec/blogs/comision8/2010/08/11/asamblea-aprobo-el-cootad-ley-que-le-cambiara-el-rostro-al-ecuador/>

EL MUNICIPIO COMO ACTOR SOCIAL

fundamentales: las regiones con un nuevo modelo de descentralización, la recuperación de funciones por parte del Estado, las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), y la entrega de competencias a los municipios, juntas parroquiales y consejos provinciales.¹⁰

Para los Municipios el COOTAD es de gran relevancia, ya que las competencias adquiridas, conllevan responsabilidad en el manejo y mejor atención a cada una de las ciudades y cantones. Con ello las normativas deben modificarse y todas las leyes cantonales, municipales, parroquiales deben integrarse en un solo cuerpo que dirija de mejor manera la vida

¹⁰ http://asambleanacional.gov.ec/blogs/virgilio_hernandez/2010/09/21/ecuador-el-codigo-organico-de-ordenamiento-territorial-autonomia-y-descentralizacion-cootad-potenciara-la-descentralizacion/

institucional.¹¹ El Consejo Nacional de Competencias, determinará la transferencia de las responsabilidades estatales a los GADs (Gobiernos Autónomos Descentralizados).

“El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización abre un nuevo horizonte en términos de equidad y desarrollo territorial, que ha sido una demanda por parte de los gobiernos subseccionales por un largo tiempo. Sin embargo, debemos recordar que este importante código también trae consigo innumerables retos, y un arduo trabajo por parte del Ministerio Coordinador de la Política para ver que su implementación sea la correcta y arroje los resultados que los y las ecuatorianos tanto anhelamos”
¹¹ Marcelo Méndez, coordinador regional de la AME, citado en: http://www.lagaceta.com.ec/site/html/pagina.php?sc_id=1&c_id=68&pg_id=70455

autónomos descentralizados GADs, y ubica a los concejos municipales y a los concejos metropolitanos en esta categoría, de igual manera establece que “los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.”

Los municipios en tanto GAD de los cantones, tendrán facultades legislativas y ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.¹² Gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, 12 Art. 240



integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.¹³

La planificación será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.¹⁴

Los gobiernos Municipales, como los denomina la Constitución ejercen su jurisdicción en el territorio del cantón.

La Constitución en su artículo 264 señala que los gobiernos municipales “tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. El ejercicio de esta competencia deberá considerar también los principios y políticas del sistema nacional de planificación. Es una novedad la referencia a la facultad para regular el uso del suelo rural, ya que antes estaba circunscrito sólo a las áreas urbanas.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. El alcance de esta competencia como está redactada da a entender que las regulaciones sobre el uso y ocupación del suelo cubren todo el territorio del cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. Esta competencia define el ámbito urbano de intervención de los gobiernos municipales.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. Es posible que

13 Art. 238
14 Art. 241



se necesite aclarar otros servicios.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. Esta es una materia que ya ha sido asumida por algunas administraciones municipales, no sin dificultades en su ejercicio, existen otros organismos con competencias similares como la policía nacional. No hay que olvidar que esta competencia puede ser asumida de manera temporal por el gobierno regional mientras el gobierno municipal no tenga capacidad para asumirlo.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Esta competencia implica la transferencia de una parte importante de la gestión de obra pública desde el nivel central, en dos sectores clave: la salud y la educación.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. Esta competencia es nueva en relación al patrimonio natural, que puede tener complicaciones en su aplicación, sobre todo en la gestión de áreas naturales.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos,

lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. Competencia nueva que trae algunas consecuencias como la prevalencia de ésta sobre la que tenían otras autoridades como la marina en zonas de playa.

11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. Es un complemento de la anterior, sin embargo la garantía al acceso es un tema de difícil gestión ya que implica dotación de infraestructura física adecuada con respecto a políticas de conservación de recursos naturales.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. Se debe tomar en





cuenta la ley de minería vigente.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Se consolida la transferencia iniciada en ejercicios de descentralización anteriores. Implica que aquellos cuerpos de bomberos que permanecían bajo responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social, deben ser transferidos a los gobiernos municipales.

14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales

También se establece que el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades.¹⁵

15 Art. 265

Economicamente los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.¹⁶

En la misma línea, y como ya se expuso anteriormente el COOTAD detalla la normativa relacionada a los municipios, en su artículo 28 determina que cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Y que constituyen gobiernos autónomos descentralizados: c) Los de los cantones o distritos metropolitanos, en los que podrán conformarse circunscripciones territoriales

16 Art. 270

indígenas, afroecuatorianas y montubias.

De manera general describe como funciones de los GADs :

- a.** De legislación, normatividad y fiscalización;
- b.** De ejecución y administración; y,
- c.** De participación ciudadana y control social.

Dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados:

- a.** El desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización;
- b.** La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo

goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales;

- c.** El fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad;
- d.** La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;
- e.** La protección y promoción de la diversidad cultural y el respeto a sus espacios de generación e intercambio; la recuperación, preservación y desarrollo de la memoria social y el patrimonio cultural;
- f.** La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias;
- g.** El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el

buen vivir;

h. La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la

- “Los gobiernos autónomos descentralizados municipal es son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones departicipación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.”COOTAD Artículo 53.

Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes¹⁷ :

- a.** Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través

17 Artículo 54

de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

b. Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;

c. Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

d. Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;

e. Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la





planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;

f. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;

g. Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;

h. Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y

solidaria, para (o cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

i. Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;

j. Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;

k. Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

l. Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres;

servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;

m. Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;

n. Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;

o. Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;

p. Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;

EL MUNICIPIO COMO ACTOR SOCIAL

q. Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;

r. Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,

s. Las demás establecidas en la ley.

De igual manera se establecen como competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal en el artículo 55 las mismas establecidas en el 264 de la Constitución.

Consejos Cantonales

Corresponde a los GAD metropolitano y municipal organizar y financiar un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos, tendrán como atribuciones la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas

públicas municipales de protección de derechos. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos.¹⁸ Se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil; del sector público¹⁹.

De igual manera estará a cargo de organizar y financiar un consejo cantonal para la igualdad y equidad, atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales relacionadas con las temáticas de género, niñez y 18 Artículo 598 19 integrados por delegados de los organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales

adolescencia, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley, articuladas a las políticas públicas nacionales definidas por los correspondientes órganos rectores, y coordinarán sus acciones con los consejos nacionales de igualdad. Se constituirán con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, y, del sector público.²⁰

Policía Metropolitana o Municipal

Los gobiernos autónomos descentralizados distritales y municipales contarán, para el ejercicio de la potestad pública, con unidades administrativas de la policía metropolitana o municipal, que aseguren el cumplimiento de las normas expedidas en función de su capacidad reguladora.²¹

20 Artículo 599 21 Artículo 597



4. EL NUEVO ROL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: EL BUEN GOBIERNO

- “El “Buen Gobierno” local incorpora estilos de gestión que privilegian el intercambio de información entre gobierno y ciudadanos; establecen interacciones permanentes con las comunidades y sus organizaciones; canalizan la participación y concertación entre agentes públicos y privados; favorecen el asociativismo y el arraigo ciudadano al territorio mediante la construcción de tejidos sociales y redes de compromiso cívico; vehiculan cambios institucionales propuestos por la sociedad para aprovechar y beneficiarse de las potencialidades territoriales” (Morelia Brito).

“En los últimos veinte años en América Latina ha venido surgiendo un importante proceso de cambio en

la conceptualización del desarrollo económico. Frente al concepto exógeno de desarrollo, de carácter redistributivo, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de los países, se ha venido abriendo camino la aproximación del desarrollo endógeno que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en sus territorios”.²²

Como ya se estudió en el módulo uno, existe una tendencia internacional hacia la búsqueda de nuevas alternativas para el desarrollo, desarrollo que 22 Carlos Grey Figueroa, Lima, Junio – 2005 http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Notas/conceptos_estrategias_prom_econ.pdf Tomado de: Mario Rosales, http://www.sat.gob.pe/gestionpublica/paginas/presentaciones_PDF/PRESENTACION_MARIO_ROSALES.pdf

implica mucho más que crecimiento económico, dentro de estas tendencias se ha destacado el papel de los gobiernos locales. Diversos tratadistas lo denominan “Buen Gobierno”, en la construcción de este buen gobierno intervienen diversos factores que ahora el Ecuador ha incorporado en su normativa constitucional y legal, a continuación vamos a intentar definir que implica este nuevo rol municipal.

De Administración Municipal a Buen Gobierno

(Evolución cualitativa de la gestión municipal)

- De productora a proveedora de bienes públicos. Las municipalidades no solo pueden producir los servicios que prestan, pueden contratarlos, delegarlos o licitarlos



al sector privado o traspasarlos a la organización ciudadana;

- De administración municipal a gobierno local promotor del desarrollo. Antes los municipios hacían sólo lo que la Ley les asignaba, ahora deben “adelantarse” a la norma y hacer lo que los ciudadanos demandan para resolver problemas e impulsar el progreso;
- De administración vertical y rígida a una “gestión participativa” centrada en el recurso humano y en el capital social (antes la autoridad “mandaba”, ahora la capacidad de “hacer cosas” está dispersa entre muchos agentes y la autoridad tiene que ponerlos de acuerdo);
- De los “polos de desarrollo” incentivados desde arriba a un

desarrollo local más “endógeno”, “de abajo hacia arriba”;

- La activación de la energía, recursos y compromisos de los actores locales es clave para gatillar y consolidar los procesos de desarrollo. La base del desarrollo se sitúa en la capacidad emprendedora de los actores locales que lo han generado, se han apropiado del mismo y lo han consolidado;
- El desarrollo es, en gran medida, un movimiento social, donde hay capital humano y social, activados y direccionados;
- Se tiende a institucionalizar cada proceso particular exitoso de desarrollo mediante prácticas específicas y emerge una cultura de mayor colaboración y confianza

entre los actores.

Buen Gobierno es un estilo de gobierno diferente al tradicional regido por el control jerárquico. El Buen Gobierno opta por la interacción, la cooperación entre poderes públicos y actores no estatales al interior de redes de decisión mixtas (públicas y privadas). Es un sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan las formas cómo los poderes deben ser ejercidos.

Como punto de partida podemos revisar el rol municipal, que deja de ser ejecutor de modestos presupuestos y se transforme en un efectivo promotor de desarrollo sustentable. Sumar a sus responsabilidades ejecutivas



nuevos roles de movilización de la diversidad de actores que conforman la comunidad local.²³

Tomado de: Díaz Palacios Julio, MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL, Enfoques, principios, estrategias Care Perú - PROGRAMA FORTALECE Lima, junio de 2005

A continuación detallamos diferentes aspectos en los que se deberá concentrar la gestión municipal en su nuevo rol como actor social, entre estos se han identificado 10 características importantes para el desarrollo de un buen gobierno, si bien cada tratadista organiza de manera diferente los diversos principios, estos son una constante e interactúan ente si en diferentes posiciones:

23 <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/nuevo-rol-para-un-municipio-moderno-290514-290514.html>

- Liderazgo participativo
- Comunicación eficaz
- Negociación y manejo de conflictos
- Trabajar en equipo
- Gobierno participativo
- Planear las acciones de gobierno, y orientar las acciones de acuerdo a los planes
- Incrementar los recursos financieros municipales
- Promover el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes y sus comunidades
- Promover la cooperación y la asociación entre municipios.
- Primero lo primero: el manejo adecuado de la agenda
- Sostenibilidad: integra dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales.
- Descentralización: transferencias de competencias y recursos económicos proporcionales, reforzando gobiernos regionales y locales.
- Equidad: acceso a servicios públicos y beneficios del desarrollo.
- Eficiencia: incorporación de tecnologías apropiadas.
- Transparencia: decisiones y ejecución de la inversión pública visibles.
- Responsabilidad: compromisos de trabajo conjunto y autocontrol en la capacidad de negociación con otros niveles del sistema gubernamental.

La Declaración de Gobiernos Locales y la Carta de Municipalidades Latinoamericanas 2002, agrega otros atributos al Buen Gobierno Local:

El buen gobierno, también se ve reflejado en diferentes dimensiones, que nuevamente terminan convergiendo con los principios.



DIMENSIONES Y PRIORIDADES DEL BGL	
Dimensión	Elementos prioritarios
Política	Profundizar la democracia y la descentralización
	Promover acuerdos de gobernabilidad local
	Fomentar la participación ciudadana y de sus organizaciones
Social y cultural	Luchar contra la pobreza y exclusión social
	Superar la fragmentación y debilidad de las organizaciones sociales
	Reconocer y respetar la diversidad cultural
Lucha contra la pobreza	Coordinar acciones entre actores responsables
	Atención inmediata a los más pobres y vulnerables
	Fomentar la organización social de los pobres

- La última de las dimensiones expresada en el cuadro puede ser tomada como la Económica, en este sentido no será solo lucha contra la pobreza sino que podrá tener alcances en relación a mejorar la calidad de vida en ese aspecto

Decálogo del Buen Gobierno

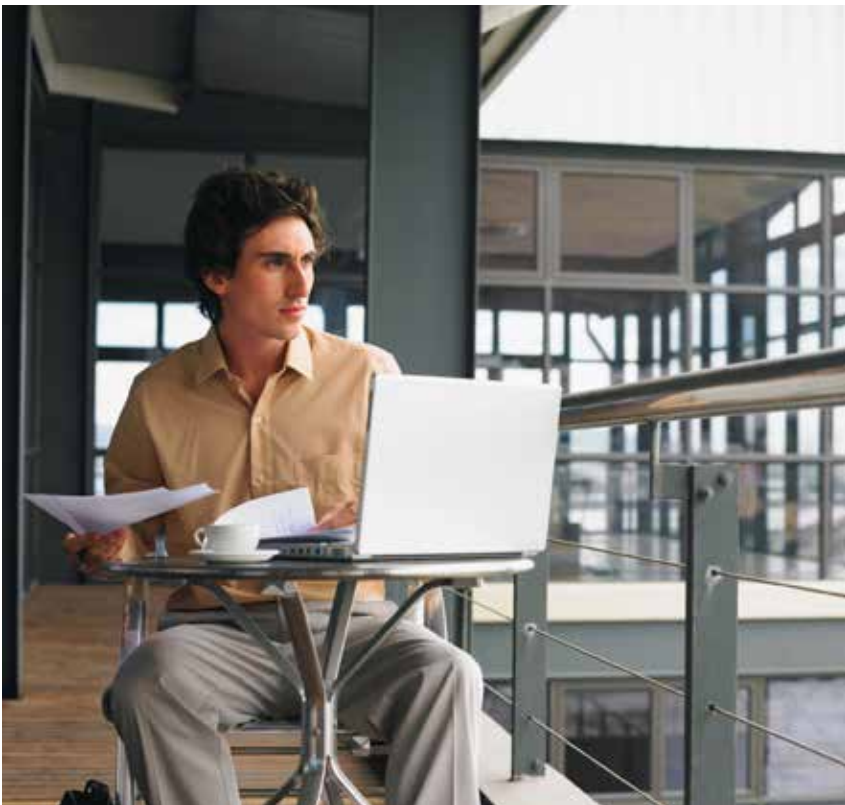
- 1. Reducir todo gasto que no agregue valor y mayores beneficios a la sociedad: eficiencia y optimización de servicios, con menos recursos.
- 2. Garantizar un gobierno de calidad total: satisfacer las expectativas de ciudadanos y ciudadanas en los servicios que se brindan.
- 3. Atraer, retener y motivar en el servicio público a los mejores funcionarios y funcionarias. Asegurar que ellos y ellas se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
- 4. Garantizar a la ciudadanía y a los servidores públicos trámites con facilidad, seguridad, prontitud y oportunidad.
- 5. Recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno
- 6. Garantizar un gobierno honesto y transparente.
- 7. Consolidar un gobierno moderno aprovechando al máximo las tecnologías de información y comunicación.
- 8. Hacer del gobierno una instancia participativa
- 9. Forjar un gobierno respetuoso del Estado de derecho, democrático, pluralista y tolerante.

Promover la equidad de género y respeto a los derechos de las mujeres, y trato preferente a personas con discapacidad

Tomado de: Díaz Palacios Julio, MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL <http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Publicaciones/buengl.pdf>

A. Sistema de gobierno

Liderazgo democrático: El origen democrático del Alcalde y el Concejo Municipal es fuente de legitimidad, amplía su autonomía política y fortalece su capacidad de acción en la medida



que convoca y coordina intereses y enfoques de muchos actores. En un Estado y sociedad democráticos, los gobiernos locales son entidades públicas de referencia.

El Desarrollo y el progreso social están relacionados con otorgar calidad a la intervención pública, dicha calidad significa guiar la institucionalidad democrática y el sistema de buen gobierno con principios de **transparencia, participación y rendición de cuentas.**

El **sistema de gobierno** abarca las diferentes funciones ejercidas por la administración pública, el sector privado y la sociedad civil. Veamos cada una:

Al **Estado** (administración pública) le corresponde definir el marco político y legal en el que se desenvuelven los

actores; generar consensos en las decisiones colectivas, y asumir la gestión de ciertos servicios públicos.

Al **sector privado** le corresponde cohesionar los factores productivos para posibilitar la generación de renta y empleo a través de la producción de bienes y servicios.

A la **sociedad civil**, le corresponde cubrir el ámbito social que media entre el individuo y el Estado. Está formada por el conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dotan los ciudadanos para articular sus demandas y aspiraciones.

Debe destacarse que la tendencia actual es que los roles del Estado no sean decididos unilateralmente, sino dialogando y concertando con el sector privado y la sociedad civil. Es aconsejable que esto se haga

aprovechando diversos espacios de la democracia participativa.

Gobernabilidad y Buen Gobierno significan un ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y autoridad para el logro de los objetivos sociales y económicos:

- **Eficiente**, porque los objetivos de gobierno se alcanzan en forma transparente y sin dispendio de recursos.
- **Eficaz** porque los objetivos se logran, manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político.
- **Legítimo**, porque la ciudadanía reconoce el derecho de los gobernantes a ejercer el poder y la autoridad, y se identifica con las instituciones del Estado, siempre que ellas estén sujetas a ciertos límites establecidos de antemano y respeten las reglas del juego.





la gestión y la más amplia información.

La participación comunitaria genera la mayor tradición colaborativa, no obstante las tendencias actuales de la participación apuntan a la solución de problemas concretos, donde tanto el gobierno local, la comunidad y otros actores territoriales contribuyen; el involucramiento ciudadano en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas y la participación colectiva e individual: comunidad educativa, salud preventiva, reciclamiento y manejo de desechos, cuidado del ambiente, reproducción de la cultura y la identidad, control ciudadano de los espacios públicos, transparencia y rendición de cuentas, respeto de las

normas del tránsito y la convivencia social, pago de tributos y control social de la gestión local. El ciudadano es agente clave de las políticas públicas.

Mecanismos para posibilitar la formulación de Sugerencias y Reclamaciones como medio de profundizar en la participación y comunicación con los vecinos

Regulación de una carta de derechos ciudadanos respecto al funcionamiento de los servicios. Promoveremos el diálogo con los sectores sociales,

La democracia representativa y la democracia participativa no son alternativas contrapuestas, sino que

se complementan y refuerzan la una a la otra. Por otra parte, un movimiento asociativo sólido y una sociedad participativa y bien estructurada resultan imprescindibles para la profundización de la democracia local.²⁶ Requieren no sólo del esfuerzo de integración y participación social, sino del “empoderamiento” de los actores mediante su acceso al conocimiento, la información y el fortalecimiento de identidades para sentirse orgullosos de lo que son, piensan y sueñan para sí, y para sus pueblos, y para emprender pro-cesos de desarrollo local humano sostenible.

26 Federación Española de Municipios y Provincias CODIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL. <http://documentos.femp.es/.../Codigo%20de%20Buen%20Gobierno%20Local.pdf>



- **Impulso de desarrollo económico:** Es necesario que desarrollen más capacidades para facilitar e impulsar el desarrollo económico, la gestión ambiental, la defensa de la identidad y construcción cultural en los territorios;

- **Planificación para el desarrollo:** Mejorar la calidad de las estrategias territoriales de desarrollo (planes integrales y participativos de desarrollo). El desarrollo local se planifica, en razón de la necesidad de dar coherencia a las diferentes iniciativas que no tienen mayor relación entre sí y para facilitar la definición de escenarios de desarrollo, se expresa en los planes estratégicos.

Ese desarrollo busca ser sostenible en su triple acepción: preservar el patrimonio cultural **(la identidad)**, el

patrimonio natural **(el medio ambiente)** generar bienes y servicios por sus propios habitantes (la producción). El desarrollo sostenible es básicamente endógeno, es decir se sostiene en las iniciativas, recursos, capacidad emprendedora y de apropiación del progreso técnico, por los agentes del territorio o comunidad.²⁴

Algunas prácticas innovadoras de planificación y gestión concertada en espacios locales las encontramos en²⁵ :
24 Díaz Palacios Julio, MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL, Enfoques, principios, estrategias Care Perú - PROGRAMA FORTALECE Lima, junio de 2005 <http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Publicaciones/buengl.pdf>
25 Díaz Palacios Julio, MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL, Enfoques, principios, estrategias Care Perú - PROGRAMA FORTALECE Lima, junio de 2005 <http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Publicaciones/buengl.pdf>

- Las Mesas de Concertación
- Los Planes de Desarrollo Concertados
- Los Presupuestos Participativos
- Los Comités de Gestión

4. La Participación

Es evidente que la participación compensa recursos; por consiguiente el soporte de la comunidad en la obtención de logros -que de otra manera serían difíciles de obtener- es una prioridad.

Resulta indispensable el estímulo y desarrollo de todas aquellas medidas que contribuyan a acercar la administración local al ciudadano y garanticen la máxima transparencia en

Confianza: se requiere ampliar y reforzar la conducta cívica del ciudadano, convirtiéndose éste en un actor protagónico y multiplicador de las políticas públicas. Una cultura que fomente confianza es condición fundamental para el BGL

b. Relaciones y Comunicación

Coordinaciones: Deben coordinarse mejor con otros niveles de la administración. Coordinación pública

– pública, los líderes locales, realizan cabildos y arman redes de contactos en los entes gubernamentales.

Alianzas: la participación debe canalizarse o reflejarse construyendo alianzas con diversas instituciones públicas y privadas. El individualismo no construye tejido social ni condiciones favorables para el desarrollo.

Debe haber mayor concertación

con los actores privados, sociales y académicos (alianzas público-privadas). Alianzas público – privadas. Uso de los recursos y oportunidades del mundo privado con destrezas para movilizarlas, combinando la lógica positiva del negocio con la capacidad de emprendimiento social.

Asociativismo municipal. Vincula a varios gobiernos locales, “sumando” territorios para encontrar espacios viables de desarrollo. Articular a varios municipios mediante planes o programas de desarrollo territorial.

C. Desarrollo de talento humano y trabajo en equipo

Profesionalización de la gestión municipal: y trabajo coordinado mediante comités técnicos, delegación de funciones y buena información. A nivel interno debemos entender que el potencial de gestión de la municipalidad depende de la calidad

de sus operadores técnico-políticos que refuerzan sus capacidades profesionales con habilidades políticas y sociales. Es importante en este sentido el desarrollo de los recursos humanos municipales (motivación, involucramiento, capacitación, recompensas). Contar con personal profesional permite gestionar, negociar y sumar medios externos provenientes de fuentes públicas, privadas y sociales.

Diez principios que norman la gestión de concejos municipales

El funcionario y funcionaría municipal:

1. Se guiará por conceptos de gobierno eficaz, eficiente y democrático.
2. Reconocerá que en todo momento la función principal del gobierno local es servir los mayores intereses de la ciudadanía.
3. Se dedicará a los más altos ideales de honor e integridad y así mantener el respeto y confianza de



otros funcionarios, los empleados y el público.

4. Afirmará la dignidad y validez de los servicios prestados por el gobierno local y mantendrá una actitud constructiva, creativa y práctica frente al desarrollo local, al mismo tiempo que un profundo sentido de responsabilidad social.
5. Hará el esfuerzo continuo por mejorar su capacidad profesional y técnica gerencial con la que se manejan las funciones de la municipalidad.
6. Tomará decisiones en materia de personal basándose en los méritos, de tal forma que la equidad y la imparcialidad gobiernen sus decisiones en cuanto a asignaciones, aumentos de sueldo, ascensos y disciplina.
7. Mantendrá informada a la comunidad sobre los asuntos municipales, estimulará la comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local, enfatizará la necesidad de brindar un servicio al público que sea amistoso, cortés y

cumplido.

8. Llevará a cabo su gestión sin interferencias ajenas, siempre pensando en el bien común local; y manejará cada problema sin discriminación y basado en los más altos principios.
 9. Creará que el engrandecimiento personal, las ganancias obtenidas mediante uso de la información confidencial a las que tiene acceso o el uso indebido del tiempo remunerado por servicio público es deshonesto.
 10. No tendrá intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de su función.
- Fuente: Ética Municipal en El Salvador. Bran, S., Gonzáles, L., Martell, R. Revista Probidad No 18, Año 2002.

Como vemos la primera norma representa compromisos con la eficacia, y la eficiencia; la democracia en la gestión, se relacionan con el

quinto principio de fomento a la actualización gerencial, profesional y técnica, constantemente reclamados por la ciudadanía. Las normas tercera y sexta nos hablan de obligaciones morales al interior de los gobiernos locales (confianza, respeto, rechazo a la discriminación, imparcialidad y equidad). Finalmente, las normas novena y décima abordan el tema de la corrupción en tres formas específicas (uso de información confidencial con fines de lucro, uso del tiempo laboral en otras ocupaciones y conflicto de intereses por razones financieras) cuestiones frecuentemente cotidianas en las administraciones.²⁷

Establecer los principios con los que queremos que los gobiernos municipales se rijan es un paso en la gestión pública, es primordial que se dé de manera tal que autoridades, 27 Díaz Palacios Julio, MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL, Enfoques, principios, estrategias Care Perú - PROGRAMA FORTALECE Lima, junio de 2005 <http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Publicaciones/buengl.pdf>

funcionarios y trabajadores los compartan y cumplan.

d. Desarrollo Humano

Desarrollo humano es un proceso de ampliación de capacidades y oportunidades de las personas para hacer realidad el desarrollo local sostenible al que aspiran. Esto quiere decir que:

- El crecimiento y beneficio económico que se generen, sean distribuidos equitativamente entre todos y todas
- La población mayoritaria tenga acceso a los nuevos avances científicos,
- Los beneficios del crédito se extiendan hacia los sectores de menores recursos
- La población tenga acceso prioritario a servicios de salud y educación de calidad, como requisitos para desarrollar una vida larga y

productiva

- Se desarrollen actitudes positivas hacia las diferencias étnicas, culturales, de género y edad
- La población tenga poder para participar en la toma de decisiones que afectan la existencia individual y colectiva
- Se conserven y cuiden los recursos naturales para garantizar que la actual generación y las venideras, puedan disponer de ellos, y
- Los derechos humanos tengan plena vigencia

El enfoque de desarrollo humano propone ampliar en las personas, su conciencia de derechos; sus capacidades y oportunidades para lograr que el desarrollo sea producto de las personas (hecho por ellas mismas) y para las personas (lo asumen como objetivo principal) Otorga prioridad a las capacidades del ser y el hace, y a la interacción humana para convivir, en

particular en bases a²⁸ :

- La participación
- La equidad de género
- La seguridad
- La sostenibilidad,
- Los derechos humanos (ser creativos, productivos) y
- Vivir en paz
- Las “chispas” del desarrollo humano en el Perú
- El Informe sobre Desarrollo Humano en el Perú (PNUD, 2002) considera cua-tro procesos como claves para impulsar el desarrollo humano a escala nacional, regional y local:
- **Capacidad creativa**, entendida como la búsqueda de nuevas posibilida-des de uso de las cosas. Es la invención, 28 Díaz Palacios Julio, MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL, Enfoques, principios, estrategias Care Perú - PROGRAMA FORTALECE Lima, junio de 2005 <http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Publicaciones/buengl.pdf>



EL MUNICIPIO COMO ACTOR SOCIAL



el poder imaginar algo diferente a lo existente.

- **Capacidad empresarial** asumida como la capacidad de organizar, com-binar factores y liderar; mientras que la creatividad es un talento más personal, la capacidad empresarial es un talento que se muestra en sociedad,.
- **Capacidad de agenciamiento**, significa saber efectuar las diligencias conducentes al logro de algún objetivo. Esta es una de las actitudes más positivas que pueden tener los pobres, los excluidos, los marginales, para hacer escuchar sus voces, defender sus derechos y hacerse incluir en la sociedad en igualdad de condiciones.
- **Capacidad de asociatividad**, que significa la tendencia de los seres hu-manos a agruparse en colectividades de tamaño variable, para convivir, resolver problemas y defenderse. Es el medio que tienen

los débiles o quienes están en situación de desventaja, para lograr beneficios que individualmente no se alcanzarían.

- Fuente: PNND - Perú (2002). Informe sobre Desarrollo Humano. Aprovechando las potencialidades

e. Anexo

Los siguientes cuadros pueden ayudarnos a entender mejor el buen gobierno y aplicarlo en nuestra municipalidad.

“Un sistema de **Buen Gobierno** es algo más que un conjunto de instituciones honestas y eficientes; es facilitar procesos de participación y decisión colectiva que propicien la ampliación de oportunidades y opciones de las personas e instituciones en forma continua y transparente con base en:

- Un sistema institucional participativo,

responsable y transparente

- Una gestión de recursos equitativa y eficaz; y
- Un marco regulador previsible, sustentado en la ley

El Buen Gobierno tiene capacidad de innovar formas y estilos de gobierno articulando los factores siguientes:

- Proyecto o programa de gobierno con propuestas de acción
- Capacidad de gestión de recursos para gobernar y controlar acciones
- Gobernabilidad del sistema (posibilidades reales de acción)
- Dirección política (control de condiciones objetivas y subjetivas)
- Participación o capacidad de intervenir en procesos de formulación, elaboración, toma de decisiones y ejecución de políticas

El Buen Gobierno expresa un juicio

Buen Gobierno	Mal Gobierno
Se orienta por la Visión, Misión y Objetivos estratégicos	Es un obstáculo para el desarrollo sostenible; se lo reconoce por los síntomas siguientes:
Delega poder en los ciudadanos.	Tendencia a distraer recursos públicos para provecho privado (no establece clara separación entre lo público y lo privado).
Evalúa el desempeño de todas sus instancias.	Arbitrariedad en la aplicación de leyes y reglas (no establece un marco previsible en lo legal y en la conducta del gobierno).
Previene los problemas	Excesivas reglas, regulaciones, requisitos, que impiden el funcionamiento del mercado y desincentivan la búsqueda de rentas.
Ofrece alternativas de solución a los problemas ciudadanos	Prioridades inconsistentes con el desarrollo que resultan en una mala asignación de los recursos.
Se empeña en captar ingresos y no sólo en realizar gastos	Procesos de toma de decisiones no transparentes.
Adopta una forma de administración participativa.	
Descentraliza la autoridad	
Presta servicios públicos de calidad	
Se preocupa por involucrar a los actores en la solución de problemas comunes	

de valor al calificar la situación de las instituciones respecto a:

- Grado de democratización
- Respeto de los derechos humanos
- Eficacia en la administración pública
- Control de la corrupción
- Participación,

Todos los hombres y mujeres deberían tener voz en la adopción de decisiones, bien por vía directa o por conducto de instituciones que representen sus intereses. Esta amplia participación debe basarse en la libertad de asociación y palabra, y en la capacidad de participar de manera constructiva.”

- Tomado de: Díaz Palacios Julio,

MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL <http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Publicaciones/buengl.pdf>

Los problemas identificados, cuando son severos y ocurren al mismo tiempo, crean un ambiente hostil para el desarrollo. En tales circunstancias, la autoridad de gobierno se erosiona progresivamente y se reduce el cumplimiento de decisiones y regulaciones. Entonces, los gobiernos tienden a responder con medidas populistas o recurrir al autoritarismo y la coerción. En cualquier caso, el costo económico puede ser alto e incluye la distracción de recursos para la seguridad interna y la escalada de la corrupción.

En resumen un buen gobierno es aquél que:

- Se ejerce legítima y democráticamente.
- Se plantea y trabaja seriamente para lograr el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de vida de la ciudadanía.
- Involucra a la población en los ámbitos y las decisiones.
- Supone programa, políticas y acciones regidas y orientadas a la equidad y la justicia, porque el objetivo prioritario del municipio bien gobernado no es la ciudad o el territorio, como infraestructura: el objetivo real, principal, son los ciudadanos y ciudadanas.



5. CASOS DE ESTUDIO

5.1. INTEL

El caso de éxito de la inversión extranjera es el de Intel en Costa Rica, es el más claro para enseñar particularmente aspectos positivos y también negativos, un verdadero gana - gana, que aleja el fantasma de las transnacionales vulnerando y extrayendo bienes no renovables de un territorio a una sinergia público - privada.

5.2. FARMASOL

La red de Farmacias Municipales Solidarias - FARMASOL, nace en el año dos mil cuatro, como proyecto creado e impulsado desde Acción Social Municipal, con la única finalidad de

vender medicamentos genéricos y de marca a precios solidarios dirigido a los sectores más necesitados.

Este proyecto se ha desarrollado hasta alcanzar auto sustentabilidad, sin necesidad de aportes económicos de Acción Social Municipal, y de la cual hoy se estudia la posibilidad de hacerla Franquicia y que con su economía de escala continúe expandiéndose para continuar sirviendo.

A su inicio la red de Farmacias Municipales Solidarias - FARMASOL, compitió subvencionadamente con sus administrados, es decir con farmacias privadas que no poseían la capacidad ni la visión para continuar competitivamente con su giro de

negocio, para quienes se ensayó alternativas de negocio viables como la asociatividad, la creación de un centro de acopio para adquirir en colectivo medicamentos para mantener los márgenes de ganancia y disminuir costos (economía de escala), entre otras.

Esta red Municipal de Farmacias en este mes se constituirá en una Empresa Pública, por mandato de Ley, superando ya los impedimentos y la conflictividad creada con otras farmacias locales, procurando un modelo orgánico funcional administrativo que le permita ser competitivo y ejecutar con agilidad, eficiencia y dinamismo el servicio



que viene prestando con criterios empresariales modernos.

5.3. CASOS DE ÉXITO NACIONALES

Agencia Cuencana de Desarrollo e Integración Regional - ACUDIR.

Este caso es conocido a nivel ecuatoriano, proviene de la ciudad de Cuenca y es un modelo de planificación territorial y una verdadera mesa de diálogo público - privada, integrada por las Cámaras de la Producción del Azuay, el Gobierno Provincial, la Municipalidad de Cuenca, las Universidades de la Provincia, entre otras.

Sus logros son reconocidos y su sistema ha sido ampliado al resto del país como una herramienta de coordinación y trabajo en proyectos de muy alto nivel.

Incubadora de Empresas de Cuenca -

INN Pulsar.

Los emprendimientos tradicionales y con nuevas tecnologías no deben ser abandonadas a su suerte, es necesario que las municipalidades estructuren apoyos técnicos para su gente y sus emprendimientos, con la única finalidad de que estos sean exitosos, dinamicen la economía, tributen y generen nuevas fuentes de empleo.

Su estructura es similar a la precedentemente anotada.

Corporación para la Promoción Proactiva de Inversiones - INVEC.

Su misión es la de atraer inversión nacional e internacional, acompañar a los futuros y actuales inversionistas y lograr una mejora sustancial en el clima de negocios, a través de la

definición de sectores estratégicos y de las apuestas productivas de cada una de las zonas.

Para ello coordina con la municipalidad de su jurisdicción, quien es miembro fundador de la Corporación INVEC, para incrementar TICs en esta última y ordenar el territorio, generar parques industriales y usos del suelo adecuados para ello.

Su conformación es similar a la de ACUDIR.

6. CÁMARAS DE LA PRODUCCION

Las Cámaras de la Producción, son aliados imprescindibles en cada una de las jurisdicciones para desarrollar conjuntamente con las Municipalidades el Territorio y alcanzar de manera mantenida y coordinada el progreso





económico, por ello el sector productivo busca seguridad jurídica y poseen dentro de sus fines, con el deber de guardar la moralidad en las acciones que efectúan, esto es, respetar y hacer respetar a sus aliados y asociados con la Ley.

Las municipalidades no deben, ni pueden en la práctica dejar a un lado al sector que genera realmente fuentes permanentes de empleo.

7. VENTANILLA ÚNICA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

Las municipalidades pueden facilitar los diversos emprendimientos e inversiones mejorando los tiempos de sus procesos, transparentando la información y generando alternativas

para los usuarios, que se quejan por el desorden e incumplimiento en la mayoría de los casos, por no observar los plazos o ser estos extremadamente extensos para realizar una u otra acción, lo cual se traduce en pérdidas de dinero y desaliento para nuevas inversiones.

8. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS - MASC.

El conflicto no es otra cosa que la oposición de intereses, por ello una constante en la vida.

Las municipalidades y sus dignatarios y funcionarios permanentemente están enfrentados a momentos de estrés, en muchos casos desconociendo opciones

de solución de conflictos que se pueden efectuar con simples herramientas comunicacionales y en otras evitando engorrosos procesos a través de la justicia ordinaria.

La opción de las municipalidades para resolver sus conflictos de manera más ágil y menos costosa debe ser conocida, por quienes poseen la capacidad para escoger una u otra forma de resolución de controversias.

Se conocen en nuestra legislación vigente posibilidades de negociación, conciliación, mediación y arbitraje tanto en derecho como en equidad.

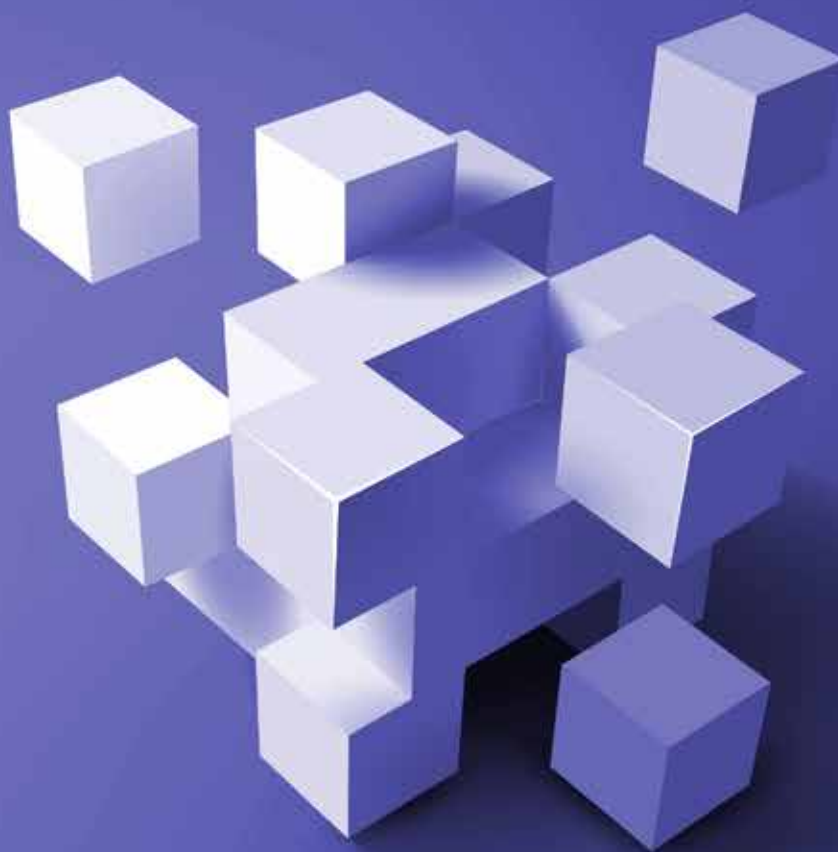
El sector público por la norma constitucional vigente desde el año dos mil ocho solo puede beneficiarse del Arbitraje en derecho.





BIBLIOGRAFÍA

- Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ecuador. Ley Orgánica de Empresas Públicas. Ecuador.
- Carlos Grey Figueroa, Lima, Junio –
- 2005 http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Notas/conceptos_estrategias_prom_econ.pdf
- <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/nuevo-rol-para-un-municipio-moderno-290514-290514.html>
- Federación Española de Municipios y Provincias CODIGO DEL BUEN GOBIERNO LOCAL, <http://documentos.femp.es/.../Codigo%20de%20Buen%20Gobierno%20Local.pdf>
- HACIA UNA DEFINICION DEL ROL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL
- Lic. Oscar Samuel Ortiz
- Alcalde Municipal de Nueva San Salvador, Depto. La Libertad
- Presidente de COMURES <http://www.fhcm.org.ar/art/El%20Rol%20del%20Municipio%20en%20el%20Desarrollo%20Local%20-%20San%20Salvador%20-%20O.Ortiz.pdf>
- Mario Rosales DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, BUEN GOBIERNO LOCAL Y OPCIONES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA, Observatorio Latinoamericano de la Descentralización de FLACMA http://www.sat.gob.pe/gestionpublica/paginas/presentaciones_PDF/PRESENTACION_MARIO_ROSALES.pdf
- Díaz Palacios Julio, MANUAL DEL BUEN GOBIERNO LOCAL, Enfoques, principios, estrategias Care Perú – PROGRAMA FORTALECE Lima, junio de 2005 <http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Publicaciones/buengl.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL DIRECCIÓN DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO LOCAL INAFED, Características de Buen Gobierno Municipal: 10 lecciones prácticas para las Autoridades Municipales Electas 2006 http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/caracteristicas_de_buen_gobierno_municipal.pdf
- Allan R. Brewer-Carías EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL Ponencia en el Primer Congreso Nacional de Derecho Municipal, Descentralización y Gobernabilidad, Asociación Peruana de Derecho Municipal, Arequipa, 24-26 de junio de 2010 <http://allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I,%201,%201006.%20El%20Rol%20del%20Municipio%20en%20el%20Estado%20Constitucional.%20Brewer%20Arequipa,%206-10.doc.pdf>
- Rosales, Mario, CÓMO FUNCIONA EL BUEN GOBIERNO LOCAL http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/porta_l_pp/Docs/Boletines/goblocal.pdf



EL MUNICIPIO COMO ACTOR SOCIAL