



Capítulo 7

7. MODELO DE GESTIÓN

7.1. Introducción

El Modelo de Gestión es el instrumento administrativo que permitirá al GAD Municipal de Loja llevar a la práctica su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, o sea, viabilizar la consecución de la visión, los objetivos, programas, proyectos y estrategias previstos en el Plan. En tal sentido y de acuerdo con el mandato constitucional, se especifican los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social.

El modelo de gestión planteado constituye la secuencia, ordenada y razonada en la cual deben ser planteadas y resueltas las decisiones, involucra definir cuáles son las principales decisiones que se tomarán en la Institución, cómo se las toma, quien y cuando las toma. En otros términos, involucra definiciones desde el ser, desde el hacer y desde el deber ser.

El modelo de gestión se ha estructurado en relación con el COOTAD, sobre las atribuciones del alcalde o alcaldesa, de decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, tomando como base las 14 competencias exclusivas que debe cumplir el GAD Municipal de Loja. Además, la descentralización impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio cantonal, que es lo que se especifica en el PDOT-L, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en los sectores de la población.

Para la ejecución de los programas y proyectos que constan en el PDOT-L, el GAD Municipal de Loja cuenta con el Orgánico Estructural y Funcional (aprobado en el año 2005), es necesario realizar ajustes, de acuerdo a las nuevas competencias, mediante un estudio de reingeniería, en base a los grandes lineamientos que se especifica en el Modelo de Gestión. El nuevo Orgánico Estructural, deberá ser observado por todos y cada uno de los funcionarios, empleados y/o trabajadores de la Institución.

Finalmente dentro del Modelo de Gestión a partir de la Propuesta se señala el “Banco de Proyectos” conformado por 24 programas, 73 subprogramas y 905 proyectos, de los cuales 693 son de competencia exclusiva del GAD Municipal, y que servirán de referente institucional para la elaboración de los presupuestos plurianuales y anuales, por cuanto según el COOTAD, las inversiones presupuestarias se ajustarán de acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El monto total de los proyectos de competencia directa a cargo del GAD Municipal, asciende a la cantidad de USD \$ 1.060'577.677,43. Si cuantificamos el total de proyectos, tanto de los de competencia exclusiva como concurrente, ascienden al total de USD \$ 1.266'939.354,82. Los indicadores especificados en los programas y proyectos, servirán de base para realizar las actividades de monitoreo, seguimiento y retroalimentación.

7.2. Modelo de Gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja

7.2.1. Sustento

El Gobierno Cantonal deberá conformar y participar en las siguientes instancias de modo obligatorio: El Consejo o Asamblea de Ciudadanos; Consejo de Planificación Cantonal. A esto se incorporarán otras instancias no obligatorias pero fuertemente recomendadas, como una decisión soberana del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal para la ejecución del Plan: Una instancia interna (funcionamiento de la Oficina del Plan), conformada por personal técnico especializado en esta temática, a cuyo cargo estará la facilitación del proceso de formulación, ejecución y seguimiento del PDOT del Cantón Loja; y un Comité Consultivo del Plan, que estaría conformada por:

- ❖ Representantes de todas las direcciones o departamentos, que se reunirán al menos una vez cada trimestre para tratar temas vinculados al Plan.
- ❖ Ocasionalmente y en orden a las características del proceso, se pueden incorporar representantes de las organizaciones sociales y privadas que estén participando en la formulación del Plan,
- ❖ Ocasionalmente por representantes de los sectores (delegaciones provinciales de los ministerios) involucrados en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial.

También, los responsables del PDOT del gobierno municipal, deben fomentar su participación en los Grupos Provinciales de Planificación, a fin de coordinar aspectos estratégicos dentro de la formulación y articulación de los Planes.

Un modelo de gestión es una forma sistemática y racional para la toma de decisiones propias de la organización. Es decir, la secuencia, ordenada y razonado en la cual deben ser planteadas y resueltas las decisiones. Toda organización posee un modelo de gestión, puede ser más o menos explícito, más o menos racional, pero siempre existen. En la medida en que el modelo de gestión se consolida y se formaliza, la intuición va dejando lugar a la razón. Definir el modelo de gestión involucra definir cuáles son las principales decisiones que se toman en la Institución, cómo se las toma, quien y cuando las toma. En otros términos, involucra definiciones desde el ser, desde el hacer y desde el deber ser.



Gráfico 8. Visualización del ser, del quehacer y del deber ser dentro de la planificación
 Fuente : UNESCO

7.2.2. Desde el ser Institucional

Desde el ser institucional, constituye la situación actual del Municipio al año 2012, o sea lo que somos, ¿dónde estamos?. Entonces el ser está representado por lo que ahora somos, por lo que tenemos, traducido en logros y falencias identificadas a partir de un diagnóstico o una autoevaluación. A nivel de planificación, se cuenta con un PDOT Cantonal formulado en concordancia con la planificación nacional. A nivel de estructura organizacional, hay que superar algunas desajustes, especialmente en el intercambio formal de información (requerimientos, solicitudes, etc.) constituye un verdadero cuello de botella que parece ser impracticable; especialmente en la realización de los trámites administrativos, situación que en mayor o menor grado, ocurre en toda la entidad, por cuanto los procesos y procedimientos resultan ser muy pesados.

En términos de procesos, la amplitud organizacional representa una cantidad de tareas, las que al ser parte de un procedimiento administrativo público –sujeto a responsabilidades-, requiere de un número igual de procedimientos reglamentados. Esto tiene dos tipos de implicancias: por una parte, la elaboración de un manual (o varios), de procesos y procedimientos que especifiquen claramente las responsabilidades individuales de cada uno de los funcionarios, que por ser muy amplio no se aplique a cabalidad y no sea fácil su seguimiento.

Por otra parte, al existir de manera formal un procedimiento muy amplio (complejo), pueden surgir **procedimientos informales** adoptados por los propios funcionarios con el objeto de aliviar su carga laboral; sin embargo, esta práctica no puede ser regulada con

facilidad y menos aún sancionada, de requerirse. Estos dos aspectos redundan de manera directa en el grado de eficiencia con que el municipio responde a los requerimientos de la población.

Al momento bajo la modalidad de consultoría se está trabajando con dos proyectos, por un lado el proyecto “Simplificación de Trámites Administrativos Primera Etapa; y, otro proyecto sobre el “Sistema de Gestión de Ingresos Municipales”, que muy pronto entrarán en funcionamiento.

El Organigrama Estructural actual fue diseñado y entró en funcionamiento con un sistema de planificación donde el ordenamiento territorial no era el punto de partida dentro del proceso de planificación, lo cual de alguna manera repercute dentro de la gestión como Gobierno Autónomo Descentralizado, ya que las competencias según señala el COOTAD están bien definidas a cada gobierno autónomo descentralizado, y la obligación es de coordinar su elaboración.

7.2.3. Desde el que hacer institucional

El Que Hacer Institucional, constituye el ¿hacia dónde vamos?, y el ¿cómo hacerlo? de acuerdo a la nueva Organización Territorial del Estado (Constitución del Ecuador, 2008), la administración pública tiene varios retos, debe adaptarse constantemente a su entorno, a las competencias exclusivas y concurrentes en los diferentes niveles de gobierno, donde es necesario aprender a cohabitar a nivel de intervenciones en el territorio, inmerso en nuevas preocupaciones: medioambientales, movilidad, seguridad, calidad de vida, etc.

Por lo antes indicado, el “Orgánico Estructural y Funcional del Municipio de Loja”¹⁰⁴, a la fecha, debe ajustarse, ya con una reingeniería o una reconversión, de acuerdo al nuevo rol que le toca desempeñar. Al respecto, existe una propuesta de la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME denominado “Modelo de Organigrama Estructural para el Municipio”, el mismo que puede servir de base, para este fin.

Desde el punto de vista del que hacer, del funcionamiento de la entidad en la actualidad, para cumplir la Misión, el GAD Municipal de Loja cuenta con un orgánico estructural y funcional, que constituye un modelo de división del trabajo que define unidades organizativas capaces de asumir funciones. La coordinación de estas funciones es el proceso de conversión que permite, considerando la misión, se oriente el desarrollo de las actividades todos los días para alcanzar de alguna manera la Visión.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, ha asumido el reto de transformarse en un Municipio propiciador del desarrollo, para lograr este objetivo cuenta con su propia estructura administrativa, que abre la posibilidad de organizar el trabajo municipal, para enfrentar aspectos en el orden económico, social y territorial que requiere el cantón, con el aporte de todos los departamentos o unidades municipales.

¹⁰⁴ El 25 de noviembre de 2005, al tenor de artículo 129 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal sancionó, expresamente su texto y dispuso su promulgación.

7.2.3.1. Misión del GAD del Municipal de Loja

La misión constituye la contribución de la institución a la sociedad, es la razón de ser, es decir que hace, que productos o servicios ofrece. Dentro del proceso de planificación la Misión determina lo que debemos hacer todos los días para cumplir la Visión (ver gráfico anterior). La Misión del GAD del Municipio de Loja nos dice: “El I. Municipio de Loja es un organismo de gobierno local encargado de promover el desarrollo sustentable del cantón utilizando adecuadamente la Planificación Estratégica como herramienta de gestión, el tratamiento equitativo a los problemas que incumben, la participación ciudadana y el cabal rendimiento de cuentas: con el propósito de contribuir el bienestar material y espiritual de la colectividad, el fortalecimiento del civismo, la confraternidad, el progreso y la unidad nacional” (PEM 2008-2012: 2).

Si consideramos a la Misión como un puente entre la situación actual y el futuro deseado, surge el término del Quehacer, o sea ¿Hacia dónde vamos?, ¿cómo hacerlo? para llegar al Deber Ser. En ese sentido, la Misión del GAD municipal necesita actualizarla de acuerdo al nuevo rol que cumple la Institución, en consenso bajo el liderazgo de quienes tienen el poder de decisión, por cuanto está muy ligada a la situación actual, o sea al Ser. Por lo tanto, el ser no es un bien transable, eso quiere decir que no se puede comprar una misión; más aun si estamos en un nuevo proceso de desarrollo, con una organización territorial normada en base a competencias (exclusivas y concurrentes), (Constitución del Ecuador, 2008: 130). En ese sentido, es importante resaltar que “No hay nada menos productivo que hacer eficientemente lo que no debe ser hecho”, advertía Peter Ducker.

La misión en la planificación, para cumplirla, debe estar acompañada de prioridades, metas, objetivos, plan de acción, programación, ejecución y evaluación anual. Al señalar la misión del GAD municipal, vemos que el Municipio de Loja cubre muchos campos del desarrollo. En ese sentido, es necesario fortalecer la administración municipal que promueva una gestión integral, efectiva y transparente y, que esté al servicio de la comunidad.

7.2.4. Desde el deber ser institucional

El deber ser es el futuro deseado, el grado de desarrollo que se quiere alcanzar, visualizado a través de la visión de futuro proyectada a largo plazo donde esté el sueño anhelado pero factible, el tipo de modelo ideal en base a un conjunto de enunciados institucionales, vistos con pertinencia.

7.2.4.1. Visión institucional

La Visión institucional constituye el futuro deseado de la actual administración municipal, o sea es el deber ser. Uno de los derechos fundamentales que todo ciudadano tiene, es acceder a unos servicios de calidad, término que considera como el grado en que un conjunto de características de un producto o servicio satisfacen unas expectativas. La Visión institucional es la siguiente: “El I. Municipio de Loja, contribuirá a crear condiciones dignas de vida para los habitantes del cantón Loja y se constituirá en el motor del progreso provincial y regional, con el propósito de garantizar el bienestar actual y futuro a los ciudadanos y ciudadanas, propiciar la igualdad de oportunidades y la satisfacción de las necesidades básicas” (PEM 2008-2012: 3).

Como podemos darnos cuenta, la Institución cuenta una visión institucional al año 2008, sin embargo, igual que la misión, necesita ser ajustada, por cuanto la Entidad tiene un gran reto, de contribuir a crear las condiciones dignas de vida para los habitantes del cantón Loja en base al liderazgo provincial y regional, para lo cual es necesario trabajar considerando la visión propuesta como un factor de motivación y compromiso de todos sus habitantes, con un compromiso de buscar la calidad en los bienes y servicios que presta la Entidad como un verdadero gestor del desarrollo local.

7.3. Estructura Orgánica del GAD Municipal del Cantón Loja

7.3.1. Antecedentes

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja¹⁰⁵ tiene personería jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Según el COOTAD, en el Art. 53, literal e) tiene como función “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”.

El Art. 60 del COOTAD, dentro de las atribuciones del alcalde o alcaldesa, literal h) señala: “Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, los planes urbanísticos y las correspondientes obras públicas”. Esto faculta a la primera autoridad, regular su administración, tomando como base la definición de las 14 competencias exclusivas para el GAD municipal, sería importante tomar algunos aspectos positivos de la propuesta de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, sobre la estructura organizacional del GAD Municipal.

El mismo Código en el Art. 106 contempla la Finalidad y dice que “a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía”. Según el Art. 114, se refiere a las competencias exclusivas y dice que “Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno”.

De acuerdo a las nuevas competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, ahora se requiere que la Institución cuente con una organización, que le permita cumplir los siguientes roles:

- ❖ Rol de planificación,
- ❖ Rol de intermediación o articulación del poder,
- ❖ Rol de ejecución de obra pública, a través de programas y proyectos; y,

¹⁰⁵ Anterior a la publicación del Registro Oficial No. 303, del 19 de octubre del 2010, donde se crea el COOTAD, se llamaba I. Municipio del Cantón Loja.

- ❖ Rol de gobierno, con la dirección del desarrollo, que debe irse configurando y consolidando cada día más, por ser el GAD Municipal, la institución cercana a la población.

Respecto al **Rol de Planificación**, le corresponde la coordinación y articulación de las demandas de la población. En ese sentido, al Municipio le compete planificar el desarrollo cantonal y formular los planes de ordenamiento territorial; ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo; planificar, organizar y regular el tránsito y transporte.

El **Rol de Intermediación**, relacionado con el espacio de articulación del poder. Se relaciona con el nivel de interlocución válido y representativo para los diferentes actores cantonales, públicos y privados, (instancia cercana para la canalización de necesidades de la población de su territorio); gestión de recursos y transferencias; instancia de apoyo a las juntas parroquiales.

Al **Rol de Ejecución**, le compete la administración de recursos públicos y prestación de servicios de interés cantonal. En ese sentido, le incumbe la realización de obras públicas y través de proyectos, (construir la infraestructura educativa y de salud); dotación de sistema de agua y alcantarillado, construcción, mantenimiento, aseo de caminos, calles, parques, plazas y espacios públicos; promover y contribuir el fomento de la actividad productiva y su comercialización (prevenir y controlar la contaminación ambiental, aplicación de modelos de gestión de servicios).

Respecto al **Rol de Gobierno**, relacionado con la dirección del desarrollo. En ese sentido, le corresponde liderar la reconstrucción de consensos, sinergias y alianzas, (generación de políticas públicas); espacios y mecanismos de participación y transparencia claros y permanentes, (visión territorial compartida, norte estratégico que guía efectivamente decisiones cantonales).

Según el Art. 275 de la Constitución del Estado define el **Régimen de Desarrollo** como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas: ambiental, socio-cultural, económico y político, que garantizan la realización del buen vivir.

El **sistema ambiental**, tiene que ver con la biodiversidad, patrimonio natural, recursos naturales y calidad ambiental; el **sistema socio-cultural** con la población y movilidad, asentamientos humanos, educación, salud pública, hábitat y vivienda, comunicación y seguridad social; el **sistema económico** con la base económica, mercado, empleo, economía social y solidaria, cadenas de valor, industria y organización empresarial; y, el **sistema político**, con participación ciudadana y control social, fortalecimiento institucional, redes y relaciones de gobernanza, articulación de la gestión territorial, mancomunidades y consorcios.

Los insumos antes indicados, nos permiten reflexionar sobre los cambios necesarios que deben imprimirse en la estructura administrativa del GAD del Cantón Loja, a fin de promover el Régimen de Desarrollo para el Buen Vivir, desde todos los niveles de gobierno y principalmente desde los GADs Municipales.

Por lo antes señalado, la actualización a la Estructura Orgánica del Municipio de Loja vigente, es necesaria, puede ser una reingeniería (organización por procesos), que pretenda del modo más objetivo posible, alinearse a las demandas de los habitantes y en el grado de satisfacción que estos esperan, a través de la formación de armónicos e interdisciplinarios

equipos de trabajo, que busquen la eficiencia y eficacia en ejercicios de trabajo participativo para el logro de los productos y con el uso del tiempo y de los recursos disponibles.

Habría que tomar en cuenta que cambiar el modelo de gestión no es solo incorporar una nueva herramienta administrativa, sino que implica plantearse las siguientes preguntas: ¿Dónde estamos?, ¿Hacia dónde queremos ir? y ¿Cómo lo estamos haciendo?.

7.3.2. Niveles y unidades administrativas

El Orgánico Funcional establece los aspectos funcionales y estructurales que deben ser observados por todos y cada uno de los funcionarios, empleados y/o trabajadores de la institución.

El GAD Municipal de acuerdo a la Estructura Orgánica del Municipio de Loja vigente, según se especifica en el siguiente gráfico, cuenta con los siguientes Niveles Jerárquicos de Gestión:

- ❖ Nivel político y de decisión;
- ❖ Nivel asesor;
- ❖ Nivel de apoyo;
- ❖ Nivel operativo;
- ❖ Unidades descentralizadas.

7.3.2.1. Nivel político y de decisión

Este nivel lo integran: el Concejo Municipal, alcaldía y comisiones. Es el nivel fundamental dentro del GAD Municipal. El Concejo Municipal, está organizada por comisiones de trabajo, no tienen carácter ejecutivo sino de estudio y de asesoría para el Concejo Municipal. Las Comisiones Permanentes son las más trascendentales, están integradas por tres concejales designados por el Concejo Municipal. Tendrán la calidad de permanentes las siguientes: comisión de planificación y presupuestos; comisión de igualdad y género; comisión legislativa; comisión de turismo y medio ambiente; comisión de servicios públicos; comisión de tránsito y transporte terrestre, seguridad vial y convivencia ciudadana; comisión de mercados, abastos y defensa del consumidor; comisión de lo educativo, cultural y de deportes; comisión de fiscalización; comisión de parroquias, parques, vías y monumentos; y, comisión de mesa.

Dentro del Municipio funcionan los siguientes consejos: Consejo Cantonal de Salud, Consejo Cantonal de la Niñez y de la Adolescencia, Seguridad Ciudadana y el Consejo Cantonal de Planificación.

7.3.2.1.1. Consejo cantonal de salud

En diciembre del 2005 se firma el acta de constitución del Consejo Cantonal de Salud, con amplia participación de las instituciones de salud del cantón, priorizando la necesidad de conformar los Consejos Cantonales de Salud. Las líneas de acción son: promoción de la salud, participación social, y seguridad alimentaria.

La Misión del Consejo Cantonal de la Salud es generar la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional para lograr una red de servicios de salud accesible, sostenible y

equitativa, con calidad y calidez, enmarcados en un nuevo modelo de atención que permita mejorar las condiciones de salud de los habitantes del cantón.

7.3.2.1.2. El concejo cantonal de la niñez y la adolescencia

Es un organismo colegiado de nivel cantonal integrado paritariamente por representantes del estado y la sociedad civil, encargado de elaborar y proponer políticas locales al Concejo Municipal, goza de personería jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, con la cooperación del sector público y privado, que lideran la protección integral de la niñez y adolescencia del cantón Loja.

Para su funcionamiento se rige por Ordenanza Municipal que Regula el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de protección integral a la Niñez y Adolescentes en el Cantón Loja, sancionada el 25 de junio de 2005 y publicada en el Registro Oficial No. 30 del 28 de febrero del 2006. Lo preside el alcalde del Cantón Loja y está integrado por delegados debidamente acreditados de instituciones públicas estatales y de organizaciones de carácter privado y comunitario, constituidas legalmente que se encuentren trabajando por la niñez y adolescencia, por lo menos dos años.

7.3.2.1.3. Consejo cantonal de seguridad ciudadana

Posterior a la aprobación del Orgánico Estructural, el Municipio de Loja procurando el bienestar social y material de la colectividad, en la medida de sus posibilidades ha venido trabajando en materia de seguridad ciudadana, pero por el auge delincencial resulta indispensable compartir responsabilidades con otros órganos de gobierno, instaurando la cooperación, la solidaridad y la organización institucional.

Con fecha 18 de marzo de 2011, se aprobó la ordenanza que reforma a la ordenanza que regula el Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana, como organismo cantonal que tiene por objeto formular y ejecutar las políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

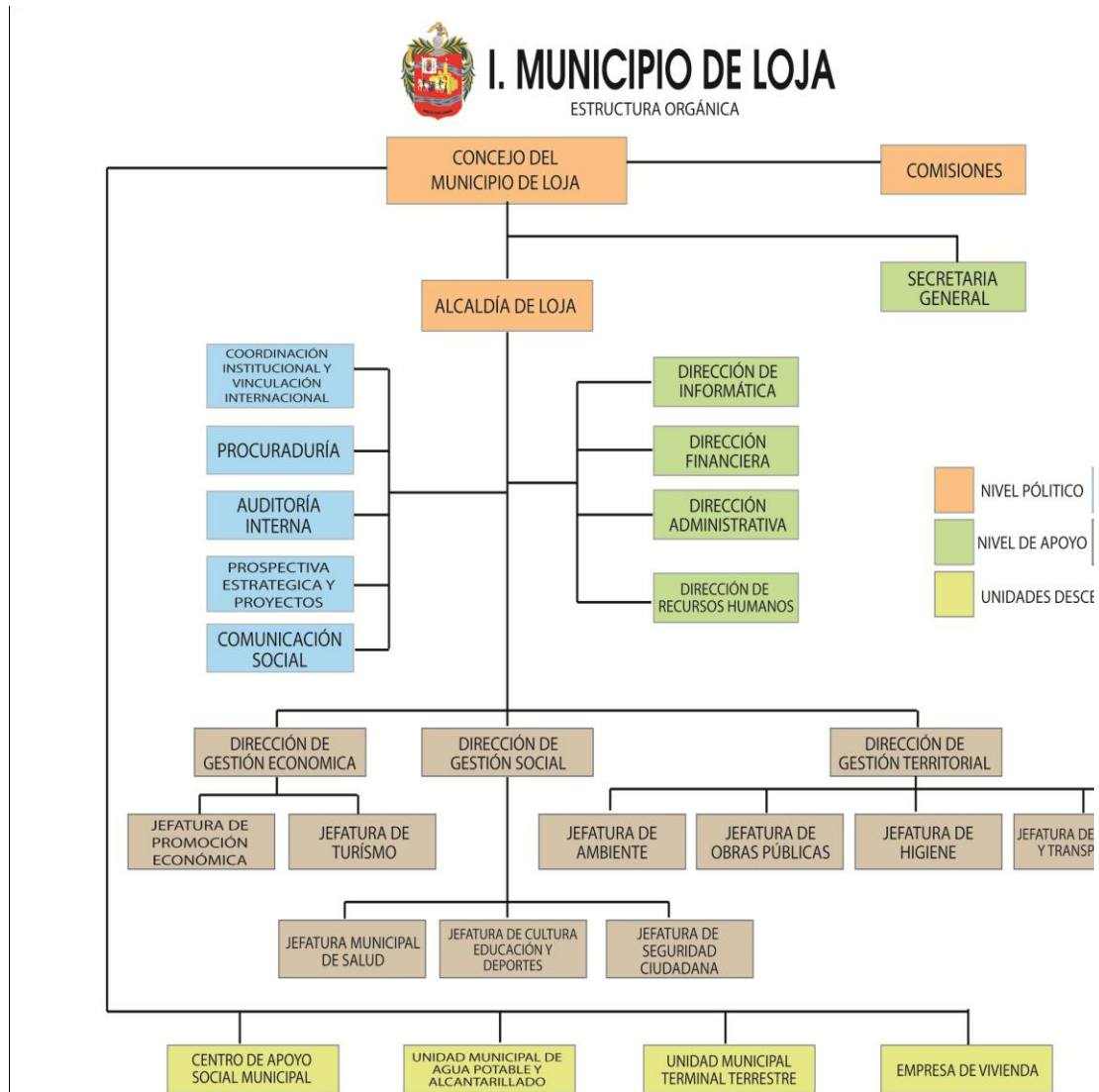
El consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana de Loja, tendrá a su cargo el cumplimiento de lo siguientes fines:

- ❖ La prevención de los problemas de inseguridad ciudadana.
- ❖ La toma de decisiones oportunas y coherentes respecto de los acontecimientos atentatorios a la paz y la convivencia ciudadana.
- ❖ Capacitación permanente sobre protección, seguridad y convivencia ciudadanas, compartiendo responsabilidades con la comunidad.

7.3.2.1.4. Consejo cantonal de planificación

El 6 de octubre del 2011, se aprobó la Ordenanza que constituye y regula el funcionamiento del Consejo Cantonal de Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, que tiene por objeto fortalecer la planificación, la gobernabilidad, la equidad y la participación ciudadana, que coadyuven al desarrollo sostenible local, a través de un trabajo coordinado que incorpore opiniones y propuestas para

la toma de decisiones, orientado a constituir inter-institucionalidad democrática, corresponsable y proactiva, que permita el buen vivir de los ciudadanos del cantón.



Los fines del CCP son los siguientes:

- ❖ Plantear las políticas y estrategias públicas locales en materia de planificación;
- ❖ Realizar el seguimiento y evaluación del plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Loja; el presupuesto participativo; y, el plan operativo anual; y,
- ❖ Las demás que por mandato constitucional y legal le corresponda.

El CCP estará integrados por:

- ❖ La máxima autoridad del cantón, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
- ❖ Un representante del legislativo local;

Propuesta de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

- ❖ La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del municipio y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
- ❖ Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y,
- ❖ Un representante del nivel de gobierno parroquial rural.

Son funciones del Consejo Cantonal de Planificación las siguientes:

- ❖ Participar en el proceso de formulación de sus planes,
- ❖ Emitir resolución favorable sobre prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente,
- ❖ Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo,
- ❖ Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial,
- ❖ Velar por la armonización de la gestión de cooperación internacional no reembolsable con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos,
- ❖ Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno, e
- ❖ Impulsar la actualización y/o ajuste del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, ser el caso, luego del análisis del informe de seguimiento, monitoreo y evaluación del mismo.

El CCP, garantizará el cumplimiento de los siguientes principios: participación, transparencia, igualdad, tolerancia y solidaridad.

7.3.2.1.5. Asamblea cantonal de participación ciudadana

El Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Loja ha establecido diferentes mecanismos para promover la participación ciudadana, tales como asambleas barriales, silla vacía, rendición de cuentas, la posta de la lojanidad, la feria cultural y productiva de las parroquias, entre otras. Sin embargo, el inusitado crecimiento demográfico de la ciudad, ha generado una demanda por infraestructura y servicios que rebosa la capacidad institucional para atenderla, sesgando dicha participación. Además, de una u otra forma prevalecen viejas prácticas de clientelismo político, paternalistas, que restringen la participación ciudadana a la demanda sin compromiso como contraparte; dando como resultado la limitada participación ciudadana en la gestión pública.

Las organizaciones sociales de segundo grado, en general, tienen agendas distintas a las del GAD municipal, por lo que se podría hablar de un desencuentro entre la ciudadanía representada en estas organizaciones y la institución municipal, lo que limita la participación ciudadana en la gestión pública local.

A fin de buscar coherencia con lo antes indicado, el Cabildo Lojano se encuentra en proceso de aprobación de la Ordenanza para el funcionamiento de la "Asamblea Cantonal de

Participación Ciudadana”, como la máxima instancia de deliberación e interlocución con las autoridades locales, para incidir en el ciclo de las políticas públicas locales, la prestación de servicios y en general, la gestión del municipio.

De acuerdo a la propuesta, la Asamblea Cantonal se regirá por los principios de pluralidad, inclusión de las organizaciones sociales, democracia, equidad de género, generación, alterabilidad de sus dirigentes y transparencia.

Además se señala que la Asamblea estará integrada por tres elementos y sus respectivos suplentes de cada uno de los espacios de diálogo y coordinación interinstitucional sistémica. Se procederá a designar de entre sus miembros a tres delegados como titulares y tres delegados como suplentes, para que participen en la Asamblea Cantonal, observando los principios de interculturalidad, género, generación, inclusión, procurando además una representación público, privado y de organizaciones sociales.

La Asamblea Cantonal tiene como funciones y atribuciones las siguientes:

- ❖ Participar en la elaborar planes y políticas cantonales,
- ❖ Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo,
- ❖ Participar en la elaboración de la presupuestos participativos,
- ❖ Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social,
- ❖ Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

La Asamblea Cantonal estará orientada a garantizar el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública, y reconoce e integra cuatro niveles de participación:

- ❖ Nivel informativo, organizativo y de capacitación.
- ❖ Nivel compartido de gestión, coordinación y ejecución.
- ❖ Nivel decisorio o máxima instancia (Asamblea Cantonal del SPCCL).
- ❖ Nivel de deliberación, consultivo y de control social.

7.3.2.2. Nivel asesor

Este nivel está conformada por: Coordinación Institucional y Vinculación Internacional; Procuraduría; Auditoría Interna; Prospectiva Estratégica y Proyectos; y, Comunicación Social.

7.3.2.3. Nivel de apoyo

Lo integran: Secretaría General; Secretaría del Alcalde; Dirección de Informática; Dirección Financiera; Dirección Administrativa; y, Dirección de Recursos Humanos.

7.3.2.4. Nivel operativo

Conformado por las siguientes direcciones: Gestión Económica; Gestión Social; y, Gestión Territorial.

7.3.2.5. Unidades descentralizadas

Las unidades descentralizadas la conforman las siguientes: Centro de Apoyo Social Municipal CASMUL, Unidad Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, Unidad Municipal Terminal Terrestre “Reina del Cisne”, Empresa Municipal de Vivienda.

Las secretarías, direcciones y unidades descentralizadas están integradas por diferentes jefaturas y unidades administrativas, tal como se puede apreciar en el Orgánico Funcional del Municipio de Loja (Gestión Municipal 2005-2009), donde se especifica las funciones de cada dirección, departamento y unidades administrativas.

7.3.2.5.1. Centro de Apoyo Social Municipal – CASMUL

El Centro de Apoyo Social Municipal, se constituye con personería jurídica propia, cuya finalidad es la prestación de servicios de asistencia médica y social de las clases más necesitadas del cantón Loja por los medios que pueda establecer la municipalidad de conformidad con lo que establece el Art. 13 de la Ley de Régimen Municipal.

El accionar del Centro es lograr el bienestar de la población del cantón Loja, a través de proyectos dirigidos a niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores y discapacitados, buscando permanentemente disminuir las brechas sociales y ser el referente del trabajo social del Municipio de Loja.

Este Centro tiene a su cargo las siguientes unidades: Almacén Turístico Artesanal, Clínica Municipal “Julia Esther González”, Unidad Móvil de Salud, Centro Terapéutico Posada Solidaria, Proyecto Hidroterapia, Centro de Hipo terapia “Sendero de alegría”, Proyecto Centro Integral para Madres Adolescentes “Hogar Renacer”, Comedor “Sabor a Esperanza”, Centro para el Adulto mayor “Los Arupos”, Centro “San Juan Bosco”, Orfanato Municipal, Centro Infantil N° 1, “Mercado Mayorista” y Centro Infantil N° 2 “Mercado Centro Comercial”. Además, el Centro ejecuta proyectos y eventos de tipo cultural y social.



Gráfico 9. Portada

7.3.2.5.2. Unidad Municipal Terminal Terrestre “Reina del Cisne”

La Unidad Municipal Terminal Terrestre “Reina del Cisne” de la ciudad de Loja viene funcionando desde julio de 1994, en la administración del Dr. Jorge Reyes Jaramillo, o sea desde hace 18 años.

La Terminal Terrestre “Reina del Cisne” a más de prestar los servicios como tal, presta otros servicios a sus usuario las 24 horas del día, y los 365 días del año, entre los cuales están: Oficina de información turística, telefonía e internet, farmacia, despensas y panaderías, peluquería, bazar y almacenes, recepción de equipaje, baterías sanitarias, estacionamiento SIMERT, recepción de encomiendas y mercadería, servicio de taxis y servicio de transporte.

Esta Unidad Municipal viene funcionando como una Unidad desconcentrada, subordinada de la Alcaldía. La misión de esta Unidad es propiciar y coordinar el ordenamiento del transporte cantonal, provincial e interprovincial, a fin de que brinde servicios eficientes y de calidad y con parámetros de seguridad para toda la colectividad. Esta Unidad funciona con los siguientes departamentos: Administración de la Terminal, Secretaría, Contabilidad, Recaudación, Supervisión, Seguridad, Inspección e Información.

En la Unidad Municipal Terminal Terrestre “Reina del Cisne” funcionan 13 empresas que prestan servicio de transporte interparroquial, intercantonal, interprovincial e internacional. Estas empresas son: Loja, Santa, Panamericana, San Luis, Viajeros, Nambija, Unión Yanzatza, Unión Cariamanga, Catamayo, Sur Oriente, Vilcabamba, T.A.C., Ciudad de Piñas, Zaracay y 10 de Agosto. Opera con 300 frecuencias durante las veinticuatro horas diarias.



Gráfico 10. Terminal Terrestre “Reina del Cisne”

Además, el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Loja, orienta también sus actividades en base a un nuevo modelo de gestión económica basado en la auto sostenibilidad financiera, para ello impulsa la capacidad de autogestión de las **empresas públicas**, a través de la gestión empresarial que le permita generar excedentes, para ampliar la cobertura de acción de cada empresa, en beneficio de la ciudadanía del cantón Loja.

Este nuevo modelo de gestión guarda relación con lo que señala el Art.1 de la Ley de Economía Popular y Solidaria que dice que este modelo de economía es: “la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de

solidaridad, cooperación y reciprocidad privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital”.

En concordancia a lo antes indicado, en la actualidad el GAD municipal cuenta con las siguientes instituciones y empresas públicas: Cuerpo de Bomberos de Loja, Empresa Pública Municipal de Vivienda –VIVEN-EP, y se encuentran dentro de este mismo proceso, entre otras, el Puerto Comercial de Loja – E.P. y la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja “EMAAL EP”.

7.3.2.5.3. Empresa Pública Municipal de Vivienda – VIVEN – EP

Esta empresa inicia sus actividades el 15 de marzo de 2005, como Empresa Municipal de Vivienda –VIVEN- LOJA, mediante Ordenanza de Constitución. Luego el 4 de agosto de 2011, acorde con el dinamismo social y leyes vigentes, se expide la “Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal de Vivienda de Loja VIVEN – EP”.

Esta Empresa cuenta con “personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público para facilitar la construcción de soluciones de vivienda de carácter social y sus servicios complementarios, conexos y afines que pudieren ser considerados de interés colectivo, que se prestarán en base a los principios eficiencia, accesibilidad, calidad, responsabilidad, continuidad, seguridad y precios equitativos” (Secretario General, 2012).

La Empresa Pública Municipal de Vivienda de Loja “VIVEN” – EP, orienta su acción con criterios de eficiencia, racionalidad y rentabilidad social, preservando el ambiente, promoviendo el desarrollo sustentable, integral, descentralizado y desconcentrado de las actividades económicas de acuerdo con la Constitución.



Gráfico 11. Viviendas unifamiliares en la ciudad de Loja

7.3.2.6. Nuevas unidades descentralizadas

Durante la administración del Ing. Jorge Bailón Abad, Alcalde en funciones desde enero del año 2005, y en noviembre se aprobó el Orgánico Estructural, se han creado o institucionalizado otras unidades, las mismas que se describen a continuación.

7.3.2.6.1. Cuerpo de Bomberos de Loja

Desde el 7 de noviembre de 1946, viene funcionando el cuerpo de bomberos en la ciudad de Loja, en el edificio donde hoy se encuentra el Hospital Militar (calle Colón entre Bolívar y Bernardo Valdivieso), luego pasa a las calles 10 de Agosto y Av. Universitaria (esquina), donde funciona hasta la actualidad. Con Acuerdo Ministerial No. 1615 del 20 de noviembre de 2000 y publicado en el Registro Oficial No. 217, del 4 de diciembre de 2000, el Ministerio de Bienestar Social, transfiere esta institución al Ilustre Municipio de Loja. El Área de Influencia del Cuerpo de Bomberos es la ciudad de Loja (San Sebastián, El Sagrario, Sucre y El Valle), con incidencia en todo el Cantón.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, establece que los Cuerpos de Bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. En ese sentido, el Concejo Municipal de Loja, discutió y aprobó la “**Ordenanza de Institucionalización del Cuerpo de Bomberos de Loja**”, la misma que fue aprobada el 10 de febrero de 2011.



Gráfico 12. Cuerpo de bomberos de la ciudad de Loja

El Cuerpo de Bomberos de Loja, es una institución de derecho público, adscrita al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, sujeta a la Ley de Defensa contra Incendios.

El Cuerpo de Bomberos de Loja, es una institución eminentemente técnica, destinada específicamente a la prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón. Su jurisdicción se extiende al territorio del cantón Loja y puede colaborar con otros Cuerpos de Bomberos de la provincia o del país, si las circunstancias lo ameritan.

Los servicios que ofrece el Cuerpo de Bomberos de Loja, son: prevención, combate de incendios estructurales y forestales, rescate y salvamento, atención pre hospitalaria, atención en control de manejo de gestión de riesgos, atención en emergencias y desastres como: inundaciones, deslaves, control de emergencias por materiales peligrosos y evacuaciones. Estos servicios se los puede acceder por medio de llamadas telefónicas a los números de emergencia, en forma personal o a través de planes. El horario de atención para estas emergencias son las 24 horas del día, de lunes a domingo.

7.3.2.6.2. Empresa Pública Parque Industrial de Loja E.P.

Con fecha ocho de julio del 2011, mediante Ordenanza se crea la Empresa Pública “Parque Industrial de Loja EP”, como sociedad de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión; se sujetan al ordenamiento jurídico legal de la República del Ecuador, en general, y en especial a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la misma que subroga en derechos y obligaciones a la compañía de Economía Mixta Parque Industrial de Loja.

La empresa tiene por objeto la prestación del servicio público de establecimiento, promoción, construcción, ampliación y administración de un parque industrial en la ciudad de Loja. Para el cumplimiento de su finalidad, la empresa contará con terrenos urbanizados y edificios industriales para el cumplimiento de su finalidad los que serán arrendados y/o vendidos a las empresas industriales usuarias; y, además prestará servicios técnicos y administrativos a dichas empresas.

7.3.2.6.3. Empresa Pública Municipal Puerto Comercial de Loja – E.P. “PCL – EP”

Esta empresa es de reciente creación, se encuentra en proceso de implementación, cuenta con personería jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión; se regirá por las disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Ley Orgánica de Empresas Públicas, la presente Ordenanza y demás normativas internas que expidan sus órganos, aplicables a su naturaleza y objeto.

Su objetivo principal es la ejecución de planes y proyectos orientados a:

- ❖ Establecer espacios adecuados que presten las facilidades para: la comercialización, el almacenamiento, transferencia de carga pesada del sector comercial dentro del cantón Loja;
- ❖ Establecer las condiciones adecuadas para agilizar la operatividad comercial de los diferentes giros de negocios, que abastecen en forma mayorista al cantón Loja;
- ❖ Ordenar el sistema de comercialización de carga pesada de: víveres, abarrotes, línea blanca, materiales de construcción y otros similares; y,
- ❖ Regular el sistema de carga y descarga dentro de los espacios designados para el efecto.

Para el cumplimiento de su objeto podrá constituir filiales, subsidiarias, unidades de negocio o celebrar convenios de asociación, uniones transitorias, alianzas estratégicas, consorcios, empresas de coordinación u otras de naturaleza similar, con alcance nacional e internacional.

7.3.2.6.4. Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja “EMAAL EP”

Lo que hoy está en proceso de conformación, la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja “EMAAL EP” anteriormente venía funcionando como Unidad Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (UMAPAL) de acuerdo a Ordenanza aprobada el 13 de septiembre de 1996.

El Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece como atribuciones del Consejo Municipal, aprobar la creación de empresas públicas o la participación de empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas cantonales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. En ese sentido, a los 12 días del mes de marzo de 2012, se aprueba la Ordenanza que constituye, organiza y regula el funcionamiento de la Empresa Pública Municipal antes indicada.

Esta empresa tiene por objeto la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, sus servicios complementarios, conexos y afines que podrían ser considerados de interés colectivo, así como, la gestión integral de recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hídrico.



Gráfico 13. Cuerpo de bomberos de la ciudad de Loja

La EMAAL EP, se regirá por los siguientes principios:

- ❖ Contribuir en forma sostenida al desarrollo humano y buen vivir de la población;
- ❖ Actuar con eficiencia, racionalidad, rentabilidad y control social en la prestación de sus servicios;
- ❖ Propiciar la obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos;
- ❖ Precautelar que los costos socio – ambientales se integren a los costos de producción; y,
- ❖ Preservar el ambiente como condición básica para la sustentabilidad de los servicios públicos.

Una de las competencias exclusivas del GAD cantonal es la dotación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, entre otras. Si relacionamos el crecimiento poblacional en la ciudad que ha sido muy acelerado, para el año 2013 se contará con 191.209 habitantes, donde hace falta incorporar una buena dosis de eficiencia, en ese sentido se justifica plenamente que esta Unidad funcione como Empresa Pública.

El reto de esta empresa es muy grande, si consideramos una media de consumo de 200 litros / habitante / día para el área urbana y 120 litros / habitante / día en el área rural; según la Propuesta de Ordenamiento Territorial, en el corto plazo (año 2013) en el cantón se necesitará 42'948.092 litros/día; en el mediano plazo (año 2016) se necesitará 46'080.835 litros / día; y a largo plazo (año 22) será necesario disponer de 53.103.039 litros / día, con un incremento entre el corto y largo plazo del 7,29 % y, del mediano y largo plazo del 15,23 %. Hay que tomar en cuenta que la mayor demanda se ubica en la hoya de Loja (89,00 %), y el restante 11,00 % se reparte en las parroquias rurales de acuerdo al número de habitantes.

7.4. Nueva Estructura Administrativa

El diagnóstico de la estructura administrativa descrito anteriormente, nos sirve de referencia para plantear un nuevo modelo de estructura administrativa. El objetivo es que no se pierda el rumbo entre las diferentes actividades que se viene realizando y que las que se emprendan, respondan a un propósito definido que armonice el desarrollo del cantón con el logro de las metas propuestas en el PDOT-L.

La organización institucional, debe constituir un modelo, una aproximación global ante la complejidad del entorno en que se desenvuelven actualmente la ciudadanía del Cantón en general y las orientadas al desarrollo social en particular, en la medida que su gestión debe desenvolverse en forma coordinada con la sociedad civil y en particular con las organizaciones del tercer sector.

Las decisiones sobre la nueva estructura administrativa son claves para determinar la eficacia a largo plazo de las diferentes competencias que tiene que enfrentar el organismo de desarrollo local. La Institución debe considerar numerosas implicaciones estratégicas, por cuanto debe establecer prioridades desde el punto de vista de la capacidad, procesos, flexibilidad y costos, así como de la calidad de vida de sus funcionarios en el trabajo, del contacto con la ciudadanía y de la imagen institucional. Una organización eficaz puede ayudar a la Entidad a conseguir una estrategia de diferenciación, bajos costos en la ejecución de obras o capacidad de respuesta ante la problemática local.

Sería importante contar con una organización orientada a los procesos, a fin de que pueda hacer frente simultáneamente a una amplia variedad de productos o servicios. Esta es la forma de mantener una estrategia de diferenciación del producto.

7.4.1. Modelo gubernamental gerencial por procesos y resultados

Urge la necesidad en la Institución de llevar adelante el desempeño de las actividades en base a un **Modelo Gubernamental Gerencial encaminado a resultados**, en base una agenda estratégica coherente (Integración entre planificación, objetivos de desarrollo, programas y proyectos) identificados y formulados en el PDOT-L bajo la perspectiva del actual Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja. Es importante resaltar la responsabilidad social del GAD Municipal como un eje transversal de este proceso.

A este modelo, sería importante agregar algunos principios de la gestión de la calidad. La calidad (Ministerio de Fomento, España: 2005) no dice que implica mejorar permanentemente la eficacia y eficiencia de la organización y de sus actividades y estar siempre muy atento a las necesidades de la ciudadanía demandante de servicios del GAD y a sus quejas o muestras de insatisfacción. Si se planifican, depuran y controlan los procesos de trabajo, aumentará la

capacidad de la organización y su rendimiento. Pero, además, es necesario indagar con cierta regularidad sobre la calidad que perciben los clientes y las posibilidades de mejorar el servicio que recibe.

Según el Art. 29 del COOTAD, nos señala que “El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas:

- ❖ De legislación, normatividad y fiscalización,
- ❖ De ejecución y administración; y,
- ❖ De participación ciudadana y control social.

Según el Art. 53 del COOTAD, nos indica que los GADs son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden.

Según el COOTAD, Art. 60, dentro de las atribuciones del alcalde o alcaldesa, literal h) dice “Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan cantonal de desarrollo y el ordenamiento territorial, los planes de urbanismo y las correspondientes obras públicas”, razón por la cual se expone la siguiente estructura, la misma que servirá de base para poder profundizar dentro de la estructura orgánica funcional por **procesos y resultados**.

En el sentido de garantizar el cumplimiento de las competencias asignadas y con el afán de buscar eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las mismas, considerando que la ciudadanía tiene todo el derecho de exigir calidad en los servicios y obras materiales que tiene a cargo el GAD del Municipio de Loja, a continuación se puntualiza los niveles y departamentos que servirán de base para la reestructuración administrativa de la Institución. En el **estudio de reingeniería** se precisará los departamentos y funciones.

- ❖ Nivel Político y de Decisión
- ❖ Nivel Asesor
- ❖ Nivel de Gestión
- ❖ Nivel Operativo de Unidades Especiales.

Luego se desglosa cada nivel con los respectivos departamentos o secretarías, que fueron concertadas en dos reuniones de trabajo que se realizó con personal afín a esta temática.

7.4.1.1. Nivel político y de decisión

- ❖ Consejo Municipal,
- ❖ Alcaldía,
- ❖ Sistema de Participación Ciudadana y Control social.

7.4.1.2. Nivel asesor

- ❖ Procuraduría,
- ❖ Auditoría Interna,
- ❖ Comunicación Social

- ❖ Gabinete Asesor.

7.4.1.3. Nivel de gestión

- ❖ Coordinación Institucional y Vinculación Internacional
- ❖ Dirección Administrativa
- ❖ Dirección de Talento Humano
- ❖ Dirección Financiera,
- ❖ Dirección de Informática
- ❖ Departamento Financiero Tributaria
- ❖ Departamento de Catastro
- ❖ Departamento de Gestión Documental y Archivo.
- ❖ Secretaría de Planificación
- ❖ Gestión del Desarrollo Local
- ❖ Proyectos
- ❖ Promoción Popular
- ❖ Planeamiento Urbano-rural
- ❖ Secretaría de Gestión Territorial
- ❖ Jefatura de Ambiente
- ❖ Jefatura de Obras Públicas
- ❖ Jefatura de Higiene
- ❖ Jefatura de Tránsito y Transporte
- ❖ Jefatura de Gestión Urbana
- ❖ Secretaría de Desarrollo Social
- ❖ Jefatura de Educación
- ❖ Jefatura de Salud
- ❖ Jefatura de Cultura
- ❖ Jefatura de Deportes
- ❖ Secretaría de Desarrollo Económico
- ❖ Jefatura de Promoción Económica
- ❖ Jefatura de Turismo

7.4.1.4. Nivel operativo de unidades especiales

Sin perjuicio de los niveles de desconcentración, descentralización o autonomía que se les hubiese asignado en el acto de su creación, las Secretarías coordinarán las actividades y supervisarán desde la perspectiva programática a los siguientes entes de nivel operativo de las empresas y unidades especiales: Centro Social de Apoyo Municipal, Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado, Unidad Municipal Terminal Terrestre “Reina del Cisne, Empresa Pública de Vivienda, Cuerpo de Bomberos de Loja, Empresa Pública Puerto Comercial Loja, Seguridad Ciudadana y Policía Municipal.

Dentro del Nivel Político y de Decisión, según el Art. 29 del COOTAD dentro de las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, nos dice que el ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas por: a) De legislación y fiscalización, b) De ejecución y administración; y, c) de participación ciudadana y control social. Según Lucía Andrade Martínez, técnica asesora de la AME (2012), nos señala que las tres funciones que se puede considerarse como poderes: Legislativo, Concejo Municipal; Ejecutivo, Alcaldía; y, el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, tienen el mismo nivel de autoridad.

Es importante tomar en cuenta, de acuerdo al Art. 12 del COPFP el GAD deberá realizar actividades relacionadas con la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial del cantón, a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno. Según los artículos 28 y 29 de este mismo Código, esta Secretaría cumplirá principalmente el papel de coordinador con el Consejo Cantonal de Planificación. También asegurará la articulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de la generación del “Banco de Proyectos” de desarrollo del cantón en el ámbito de su competencia, con los demás gobiernos autónomos descentralizados y ministerios.

Es importante resaltar que el GAD municipal, está comprometido a establecer políticas y estrategias para mitigar la pobreza, el desarrollo económico, la planificación participativa, la equidad de género, la igualdad de oportunidades ciudadanas, generando paralelamente, la renovación y ejecución de proyectos y programas específicos de trabajo, que transforme al gobierno autónomo municipal en generador del desarrollo social y económico y principalmente en garante de los derechos individuales y colectivos del territorio.

En concordancia con el Art. 50 del COPFP, los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar el “Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial”, a través de un monitoreo periódico de las metas propuestas en los planes y evaluará el cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran, a fin de optimizar los recursos disponibles, como también mejorar los procesos de planificación a través de la retroalimentación, función que estará a cargo de esta Dirección.

Hay que tomar en cuenta, según el COOTAD, Art. 215 nos dice “El presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior”.

Otro tema es lo relacionado con las fechas de estimación de ingresos y gastos, plazos para cálculos definitivos; participación ciudadana en la aprobación del anteproyecto de presupuesto, y más trámites dentro del este proceso de aprobación presupuestaria.

En años anteriores, los principios rectores eran: división del trabajo, separación de hacer/pensar, automatización, orientación a funciones, autoridad basada en el puesto. En los últimos años, los principios rectores son: autonomía en el trabajo, relaciones entre técnicos, trabajo creativo, orientación a los procesos, autoridad basada en las competencias¹⁰⁶.

7.4.2. Diferencias de la administración del talento humano

El talento humano, debe orientar a fin de que sea capaz de contar con una institución inteligente y en constante cambio, con mentalidad innovadora, que tenga capacidad de análisis y reflexión para ser eficientes y eficaces¹⁰⁷. Esta Unidad sería la encargada de motivar y orientar el talento humano en aras de conseguir los objetivos previstos en la nueva visión de desarrollo cantonal e institucional. Hoy ya no prima la división del trabajo, la separación del

¹⁰⁶ López J y Gadea. Servir al ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública, citado en Documento de AME, pág. 11.

¹⁰⁷ Tomado como referencia documento Modelo de gestión institucional para el GAD Municipal, documento técnico elaborado por la AME, pág. 11.



hacer pensar, la automatización, la orientación a funciones y la autorización basada en el puestos; sino la autonomía en el trabajo, la relación entre técnicos, el trabajo creativo, la orientación a los procesos y la autoridad basada en las competencias.

Diferencias de la Administración del talento humano	
Anterior	Hoy (últimos años)
División del trabajo	Autonomía en el trabajo
Separación del hacer/pensar	Relación entre técnicos
Automatización	Trabajo creativo
Orientación a funciones	Orientación a los procesos
Autorización basada en el puesto	Autoridad basada en las competencias

El nivel de gestión, debe estar conformada por unidades generadoras de valor agregado. El estudio de reingeniería debe tomar en cuenta el Art. 55 del COOTAD, donde se especifica las competencias exclusivas del gobierno descentralizado municipal, que señala las 14 competencias exclusivas. Sin embargo, según el Art. 54 del mismo código, en Funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, en los literales g), n) y q) nos señala sobre la regulación, control y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados...; sobre la prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana; promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón.

En la reorganización institucional (reingeniería), también sería necesario considerar el nuevo rol del GAD municipal. El Art. 138.- del COOTAD, en el segundo párrafo señala que “Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en el marco de la planificación concurrente con la entidad rectora, construir la infraestructura y los equipamientos físicos de salud y educación, con sujeción a la regulación emitida por la autoridad nacional.

Según COOTAD, Art. 275.-, Modalidad de Gestión, los gobiernos autónomos descentralizados podrán prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta.

7.4.3. Modelo de gestión en base al modelo territorial deseado -MTD-

Es importante resaltar que la propuesta de este **modelo de gestión**, esta principalmente determinada por el **modelo territorial deseado -MTD-**, y, **por las consideraciones políticas y administrativas imperantes**, buscando que la institución sean más eficaz, eficiente y oportuna en la entrega de los bienes y servicios o productos a la población, en una forma más equilibrada y socialmente más justa. La gestión pública, está pasando por un proceso de constantes cambios, donde el talento humano tiene que innovar su mentalidad, el funcionamiento y las estructuras, deben adecuarse a los constantes cambios que experimenta el entorno, reinventándose permanentemente¹⁰⁸.

Dentro de este proceso de planificación, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Loja, considera que el Cantón Loja debe funcionar en base a cuatro zonas consideradas como homogéneas: Zona 1, comprende las parroquias de: Jimbilla, Santiago y

¹⁰⁸ Tomado del Modelo de gestión institucional para el GAD Municipal, documento técnico elaborado por la AME, pág. 10.

San Lucas; Zona 2, las parroquias de: Taquil, Chantaco, Chuquiribamba, Gualiel y El Cisne; Zona 3, las parroquias: Malacatos, Vilcabamba, San Pedro de Vilcabamba, Quinara y Yangana; y la Zona 4, la Ciudad de Loja (centro y periferia), ver siguiente Mapa.

Según la “Propuesta de Ordenamiento Territorial” del PDOT del cantón Loja (2012), se busca zonas con alta producción de servicios ambientales, que cumplan una función ecológica equilibrada para el Cantón, con una eficiente actividad agropecuaria, oferta eco turística, suficiente dotación de vías y equipamiento para el desarrollo integral y adecuada articulación con el área urbana. En este sentido, se enfrentará el desarrollo del cantón en base a cuatro redes, donde la estructura administrativa del GAD municipal tendrá que intervenir.

Red 1, de soberanía alimentaria de producción ganadera, conformada por las parroquias San Lucas y Santiago. Jimbilla no forma parte de esta red debido a que no posee este tipo de potencial por encontrarse emplazada dentro del bosque protector Corazón de Oro. Se considera como usos complementarios la producción agrícola, turismo comunitario; y, contempla un proyecto estratégico, una “Planta procesadora de lácteos”.

Red 2, de soberanía alimentaria de producción agrícola (plantas medicinales, hortalizas, maíz y frutales), conformada por las parroquias de Gualiel, Chuquiribamba, Chantaco y Taquil, a excepción de El Cisne que no posee aptitud agrícola, siendo su potencial la tradición religiosa. El desarrollo de esta red se dará a partir de la implementación de programas orientados a potenciar la capacidad productiva local. Se toma como usos complementarios el turismo comunitario; con la implementación de proyectos estratégicos: “Centro de apoyo a la producción de hierbas aromáticas” y “Procesamiento de frutales”.

Red 3, de turismo religioso y comunitario (cultural y gastronómico), conformado por las parroquias de El Cisne, Gualiel, Chuquiribamba, Chantaco y Taquil, de acuerdo a las potencialidades para este tipo de turismo. Así tenemos, el potencial religioso específico de El Cisne, el potencial histórico cultural del conjunto urbano de Chuquiribamba; además del potencial gastronómico de la zona con su plato representativo el cuy. Se considera como usos complementarios la producción agrícola; y un proyecto estratégico, la “Ruta de pueblos culturales”.

Para que surja esta correlación, es de vital importancia el mejoramiento de la vía existente desde Villonaco y que atraviesa por las parroquias de Taquil, Chantaco, Chuquiribamba, Gualiel, El Cisne como red primaria, y de igual forma, los caminos vecinales interbarriales.

Red 4, de turismo ecológico y desarrollo ambiental, conformado por las parroquia de Malacatos, San Pedro de Vilcabamba, Quinara y Yangana, considerando que estas cuentan con un gran potencial de recurso natural y paisajístico. Además, Vilcabamba por ser un lugar turístico conocido a nivel internacional, constituye un gran potencial, es conocido como “el valle de la longevidad”, a esto se suma el Parque Nacional Podocarpus.

La parroquia Jimbilla por su gran potencial de biodiversidad presente con el bosque protector Corazón de Oro, que se puede potenciar mediante la oferta de servicios ambientales, garantizando el aprovechamiento de los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad, bosques y ecosistemas).



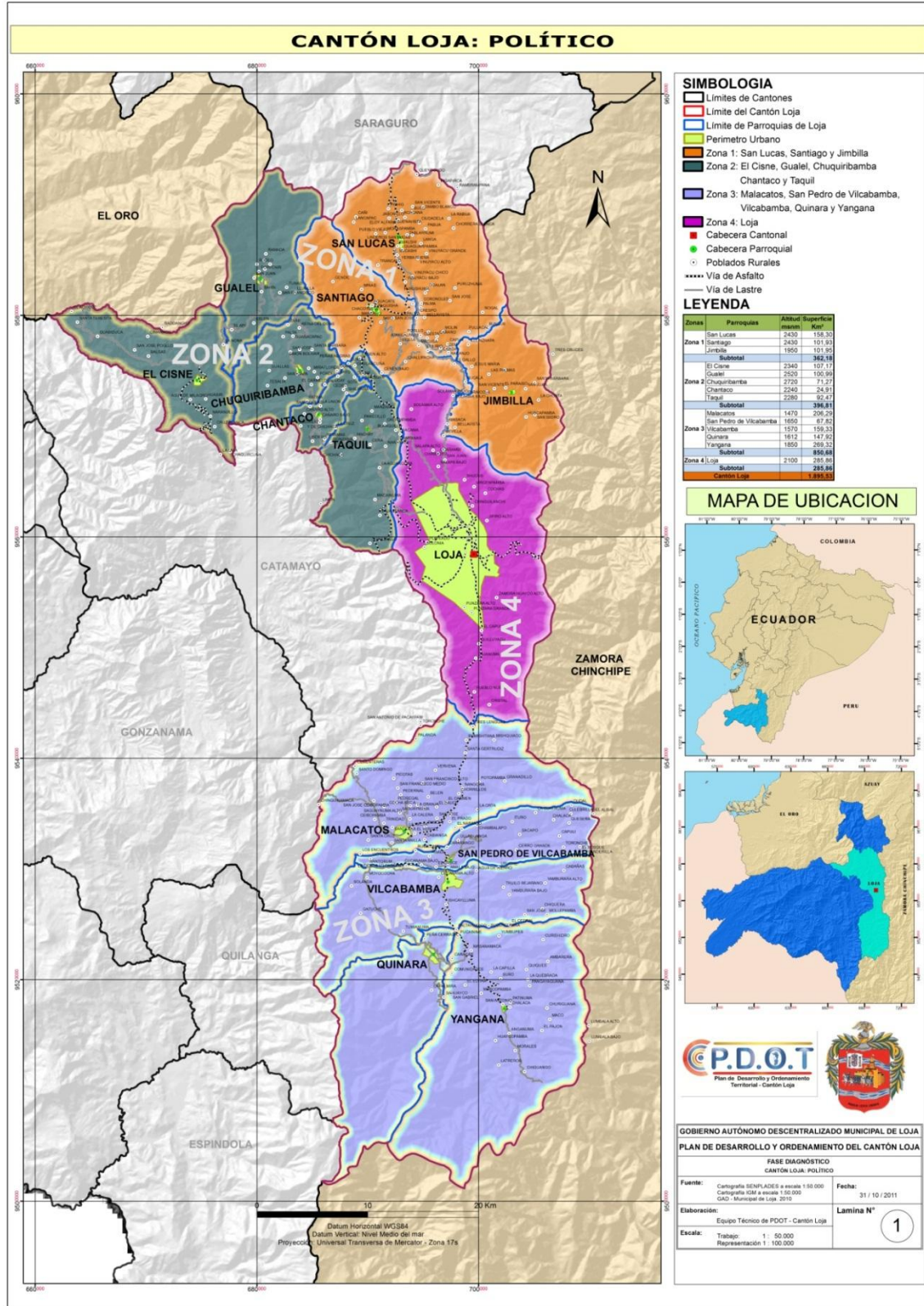
Propuesta de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Los usos complementarios constituyen la producción agropecuaria (café, caña y frutales).

Todas estas redes se conectarían con la **Ciudad de Loja, como centro administrativo, de servicios, cultura, ciencia y tecnología**, basado además en la producción de software, educación, subsectores del clúster del conocimiento, de tecnología sobre todo de diseño de chips y software de exportación. Los usos complementarios están dados por el turismo cultural, producción agropecuaria, industria menor; con un proyecto estratégico como el “Centro nacional de tecnología, cultura y música”.

Según el Plan de Ordenamiento Territorial, con esta propuesta de redes, se busca aportar a un sistema poli céntrico que se plantea desde el gobierno central dentro de una nueva perspectiva territorial, como una propuesta ante la globalidad desde la localidad.

Propuesta de Desarrollo y Ordenamiento Territorial





7.5. Programas y Proyectos

En concordancia con la metodología para la elaboración de los planes de desarrollo, un programa está compuesto por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, la diferencia básica radica en las metas a alcanzar, presupuestos, plazos de ejecución y las fuentes de financiamiento. En cambio, un **proyecto** es la unidad básica de planificación, es la unidad específica de asignación de recursos que, a través de un conjunto integrado de procesos y actividades, pretende transformar una realidad, buscando solución a los problemas planteados.

El objetivo fundamental de los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Loja, es contribuir al grado de desarrollo que se quiere alcanzar, visualizada en la visión propuesta, la cual se reduce a los siguientes elementos básicos: contar con servicios básicos, desarrollar una economía diversificada, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, sistema territorial de ciudades complementarias, y vialidad continua y organizada.

La estrategia del PDOT del Cantón Loja para los programas y proyectos, se consideró en primer lugar el Plan de Acción presentado a la ciudadanía, como candidato a alcalde, en el proceso de su participación electoral de los años 2009 – 2014, "LOJA PARA TODOS- SEGUNDA PARTE" y que por voluntad de la ciudadanía hoy Alcalde en funciones; en segundo lugar, los objetivos, metas y políticas del PNBV, en base a los cuales se ha considerado las siguientes líneas estrategias para el desarrollo del cantón Loja:

- ❖ Loja Habitable
- ❖ Loja Productiva
- ❖ Loja Social e Incluyente
- ❖ Loja Cultural
- ❖ Loja Turística
- ❖ Loja Integradora

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Loja, con la finalidad de gestar el desarrollo integral a nivel de todo el territorio, logró cuantificar un "Banco de Programas y Proyectos", con un total de 24 programas, 73 subprogramas y 905 proyectos, de los cuales 693 proyectos son de competencia del Municipio y 212 son de competencia concurrente, ver siguiente cuadro.

7.6. Presupuesto

Al cuantificar los proyectos de competencia directa considerando los cinco ejes de desarrollo (Loja Habitable, Loja Productiva, Loja Social e Incluyente, Loja Cultural y Loja Integradora) asciende a la cantidad de USD \$ 1.060'577.677,43; mientras que los de competencia concurrente tomando como referencia los cinco ejes (Loja Habitable, Loja Productiva, Loja Turística, Loja social e Incluyente y Loja Cultural), asciende a la cantidad de USD \$ 206'361.677,39. Si cuantificamos las dos competencias, nos da un total de USD \$ 1.266'939.354,82. Para mejor interpretación, ver siguiente cuadro.

Propuesta de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón loja resumen de programas, sub-programas y proyectos

Detalle	Loja Habitable	Loja Productiva	Loja Turística	Loja Social e Incluyente	Loja cultural	Loja Integradora	Total
Programas	10	6	1	3	3	1	24
Subprogramas	43	9	3	11	5	2	73
Proyectos	673	54	29	90	43	16	905
Proyectos de competencia exclusiva	578	20	-	55	24	16	693
Proyectos de competencia concurrente	95	34	29	35	19	-	212

Fuente : Banco de Proyectos PDOT-L

Presupuesto

Detalle	Loja Habitable	Loja Productiva	Loja Turística	Loja Social e Incluyente	Loja cultural	Loja Integradora	Total
Proyectos de competencia exclusiva	963'145.202,62	60'033.874,81	-	25'561.000,00	5'842.600,00	5'995.000,00	1.060'577.677,43
Proyectos de competencia concurrente	172'818.477,39	13'753.400,00	10'423.000,00	2'680.800,00	6'686.000,00		206'361.677,39
TOTAL	1.135'963.680,01	73'787.274,81	10'423.000,00	28'241.800,00	12'528.600,00	5'995.000,00	1.266'939.354,82

Fuente : Banco de Proyectos PDOT-L



7.7. Sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación del PLAN

Usualmente se ha venido afirmando que el proceso administrativo está fundamentado en las siguientes etapas: planeación, organización, dirección y control (Koontz/O'Donnell, 1987). Esto ratifica que el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Loja PDOT-L forma parte del proceso administrativo integral, al margen de los que señala la normativa, el seguimiento consiste básicamente en evaluar periódicamente los resultados obtenidos comparándolos con los indicadores iniciales programados a fin de introducir los ajustes que sean necesarios para alcanzar las metas propuestas, de más y mejor servicios para la ciudadanía del cantón.

El Modelo de Gestión propuesto por el GAD del cantón Loja, incluye una serie de instancias, mecanismos, indicadores e instrumentos que posibilitarán el monitoreo, evaluación y control social. Esto se refuerza, según el Art. 50 del COPFP señala que “Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran”.

Por lo antes indicado, la Unidad responsable de esta actividad, deberá diseñar el sistema a fin cuantificar y evaluar los programas y proyectos seleccionados en el Presupuestos Plurianual y en el POA correspondiente.