Capítulo III

GOBIERNO LOCAL DE FRONTERA. LOS LÍMITES EMPIEZAN ANTES: CASO TULCÁN

César Alvear Morales.

Gobierno local de frontera. Los límites empiezan antes: Caso Tulcán

Introducción

El capítulo inicia con una reflexión sobre el histórico juego de fuerzas entre el Gobierno Central y los gobiernos locales por lograr la supremacía en los territorios, que ha definido a la gestión local a lo largo de la historia de la república en el Ecuador, y que hasta la actualidad es determinante para poder comprender las capacidades que detentan los gobiernos locales en función del momento en el cual se encuentre el régimen político administrativo en el Ecuador, ya que el conocer si el momento en estudio es de mayor descentralización o de mayor centralismo, determina el alcance que tengan los gobiernos locales en la gestión del territorio. En segundo lugar, se hace un breve repaso de las características de la descentralización durante la época neoliberal ecuatoriana, todo esto en razón de que muchos de los planteamientos que estructura el régimen autónomo descentralizado en el país, son resultados de un intento de resolver los grandes problemas que provocó el modelo de descentralización puesto en marcha durante el periodo neoliberal del Ecuador, así como muchos de los elementos del actual modelo de descentralización también son una consolidación de mecanismos que tuvieron importantes logros, como lo es el caso del presupuesto participativo o las asambleas (Ortiz, 2004).

En tercer lugar, para completar el tema de competencias, se aborda el sistema nacional de competencias establecido por la Constitución del 2008, así como también los conceptos elementales, como: sectores, facultades, competencias: exclusivas, concurrentes, adiciones y residuales, y los procesos de intervención de competencias.

Posteriormente, con el fin de conocer la manera cómo se engranan las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), se realiza una revisión de las disposiciones que las instituciones públicas deben observar en cuanto a la implementación de administración de procesos, y en el caso de los gobiernos locales, se analiza cómo a través de este tipo de

estructuración administrativa se expresan las competencias otorgadas, y cómo esta combinación de estructura organizacional y competencias determina las capacidades de los GADs para administrar sus territorios.

Luego, se realiza la descripción de la estructura organizacional del gobierno autónomo de Tulcán, en sus procesos agregadores de valor, así también las atribuciones y funciones que corresponden a cada una de las áreas operativas.

Finalmente, se desarrollan las temáticas de las problemáticas de frontera que afectan al cantón por su condición limítrofe, además del análisis de las capacidades de la estructura organizativa del municipio de Tulcán para atender las problemáticas fronterizas planteadas.

Contexto histórico: Centralismo vs descentralización, un histórico vaivén

El Estado Ecuatoriano se constituyó como tal el 13 de mayo de 1830, una vez que el Distrito del Sur, integrado por las regiones que giraban en torno a: Quito, Guayaquil y Cuenca. El aparecimiento del nuevo Estado significó desde sus inicios un juego de fuerzas entre el centro y los poderes políticos locales (Ayala, 2008).

El Ecuador nacía como Estado y con él nacía el Estado Central que tenía por delante el llevar a cabo un proceso de instauración de su poder, y diseminar su autoridad sobre todo el espacio nacional compuesto de una diversidad de territorios, que desde el periodo colonial ya tenían consolidados sistemas de administración local. Localidades con toda una trama de poderes establecidos a través de actores e instituciones como el cabildo, que con la conformación de la república vino a constituirse en lo que es el municipio, para cuando se constituyó la República del Ecuador ya llevaba una larga trayectoria como expresión de los grupos de poder de cada localidad, por lo que implementar un nuevo poder, el del Gobierno Central, en estos espacios, no sería un proceso libre de confrontaciones y resistencias (Ayala, 1991)

El dominio territorial en la flamante República, en los niveles micro (cantonal) y meso (regional) se encontraba muy arraigado; sin embargo, el nivel macro nacional era el que tenía que empezar a abrirse espacios entre los otros. En el nivel micro, los municipios que ya llevaban mucha trayectoria, se habían convertido en un organismo fundamental y eje de la administración de la localidad y de la sociedad. (Ojeda, 2000; Larrea 2011). En el nivel meso, se encontraban los departamentos —con rasgos regionales— de Quito, Guayaquil y Cuenca, que al separarse de la Gran Colombia fueron las unidades territoriales base para la conformación del Ecuador.

Estos departamentos se encontraban dominados por oligarquías terratenientes y comerciales, de tanto peso como el caso de Guayaquil, que a lo largo del siglo XIX pondrían al Ecuador al borde de la separación, al no ver reflejados sus intereses en los rumbos que tomaba el Gobierno Central; y a lo largo de la historia de la República, estas mismas oligarquías serían las que se sucederían en el poder, en un proceso de disputa permanente por el manejo del Gobierno Nacional, que mantendría al Ecuador en un estado de inestabilidad política permanente (Maiguashca, 1992:181).

El mismo autor señala que el nivel de poder detentado por los departamentos, que, pese a que el Ecuador había sido constituido como un Estado unitario, llevaron a vivir en los primeros años un federalismo de facto. Esta fuerza de los departamentos fue rápidamente advertida en los albores de la república, lo cual provocó que en 1835 sean eliminados como unidad político administrativa, quedando únicamente como gobiernos territoriales: las provincias, cantones y parroquias.

La desaparición de los departamentos determinó la temprana eliminación de instancia de gobierno intermedio, que hasta la época actual no ha logrado instituirse en el Ecuador, creando un vacío político administrativo regional (Barrera, 1999: 179).

En el macro nivel, el Gobierno Central aparece como institución con el origen del Ecuador como un nuevo Estado que debe empezar el montaje de su aparato de control sobre la sociedad. En este sentido, alrededor de un siglo le tomaría a la institucionalidad pública llegar a desplegarse sobre todo el territorio nacional para lograr un control efectivo de la sociedad (Larrea 2011).

Este proceso de penetración estatal, por las condiciones de arranque que presentaban tanto gobierno central como los gobiernos locales, establecía todo un dilatado proceso de apropiamiento por parte del Gobierno Central, de los espacios de poder a nivel territorial que eran detentados por los gobiernos locales, de tal suerte que el proceso de integración nacional y posteriormente de desarrollo nacional, estará marcado por un conflicto permanente entre centralismo y descentralización, que hasta el momento actual mantiene una trascedente importancia.

Este juego de fuerzas entre centralismo y descentralización, es fundamental para la comprensión de los diferentes modelos de gobierno local que se han llevado a cabo en el país, así como para la comprensión de las capacidades de gestión e intervención en la sociedad les asigna el modelo político administrativo que en los diferentes capítulos de la historia del Estado Nacional se han sucedido. Además, que dicha comprensión nos es útil para visualizar las posibilidades y condicionantes de gestión y abordaje tienen los gobiernos autónomos descentralizados de frontera (Larrea 2011).

La descentralización pos Montecristi

El juego centralismo vs descentralización que ha marcado la historia de la integración nacional como un juego de poderes entre el Estado Central y los gobiernos locales, sigue siendo un elemento determinante en el tipo de Estado y en la forma cómo se administra lo local.

La evidencia más reciente de la trascendencia y vigencia de la disputa de los territorios entre administración central y territorial, es la importancia que ha tenido la descentralización en la implementación del Estado neoliberal en el Ecuador desde los años 80 hasta los primeros de los 2000 con la propuesta de una fuerte descentralización de competencias "a la carta" y así también desde

el 2008 cuando vía Constitución se pone en marcha un nuevo modelo de Estado en que lo público retorna con mucha fuerza y tamaño para garantizar, proteger y recuperar los derechos de la ciudadanía (Ojeda, 2000; Larrea 2011; Ortiz, 2011), también determinando un nuevo proceso y modelo de descentralización como fundamental para la puesta en marcha del nuevo tipo de Estado.

Las propuestas de descentralización en muchas ocasiones fueron concebidas como propuestas de municipalización, como parte de la estrategia de debilitamiento del Estado central, sin modificar la estructura del Estado y produciendo una polarización entre lo local y lo nacional (Carrión, Dammert y Villaronga,2008: 13) citado por (Larrea, 2011: 98).

El planteamiento de descentralización que se halla vigente desde la promulgación de la Constitución del 2008, surge a manera de antítesis del modelo "a la carta" que fue el que funcionó durante la época neoliberal en el Ecuador. De tal manera que se pasó de un modelo de entrega de competencias por el requerimiento voluntario de los gobiernos locales, en el que el Estado Central tenía la obligación de entregar la competencia requerida; a un modelo de entrega de un paquete de competencias específicas a todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El conjunto de competencias se asigna con el carácter de obligatorio, y tal es el caso que la no ejecución de alguna de las competencias por parte del GAD, puede sancionarse con la destitución de la máxima autoridad del Gobierno local (COOTAD, Art, 155).

Entre los problemas provocados por el modelo de descentralización a la carta, están: el caos institucional, el desarrollo desigual de los territorios, las desigualdades en acceso a servicios públicos entre localidades y el vacío en el ejecución de competencias que fueron entregadas sin los recursos correspondientes; de tal manera que en algunos casos la competencia dejaba de ser realizada por el Gobierno Central por haberla entregado, y tampoco era realizada por el gobierno local a causa de no contar con los recursos económicos, materiales, tecnológicos, o el talento humano necesario para realizarla (Larrea, 2011: 98).

El caos institucional se produjo por la desarticulación y el caos que produjo la entrega desordenada de competencias, lo cual hacía que los gobiernos locales detenten diferenciadas competencias sin guardar una lógica administrativa de los territorios, aumentando de esa manera la ineficiencia en la atención de las necesidades de las localidades (SENPLADES, 2011: 8).

Por el lado del desarrollo desigual de los territorios, quienes se beneficiaron de este modelo fueron principalmente los municipios grandes como: Quito, Guayaquil y Cuenca, además de algunos casos excepcionales de municipios pequeños como Cotacachi o Guamote. Estos casos pudieron sacarle provecho al modelo en razón de sus capacidades institucionales que les permitieron encargarse de competencias complejas que municipios de menor tamaño no tenían condiciones para ejercer. Los casos exitosos de gobiernos locales pequeños como sucedió en Cotacachi, presentaban condiciones muy excepcionales como una significativa cooperación internacional en términos financieros y técnicos (Larrea, 2011: 97).

En el ámbito de la desigualdad en el acceso a servicios. El modelo a la carta provocó un vacío en la prestación de servicios a la ciudadanía por la ausencia del Estado Central en proceso de desmantelamiento, y en los territorios la incapacidad de los gobiernos seccionales de operar las competencias que el Ejecutivo iba desatendiendo; mientras que, en las localidades que contaban con municipios con capacidades técnicas y financieras para el ejercicio efectivo de las competencias, la población sí tenía acceso a los servicios (SENPLADES, 2014: 70).

Ante esa situación, en el marco del modelo de retorno estatal planteado en la propuesta de gobierno que llegó al poder en el año 2007, a través de la Constitución del 2008 estableció cambios importantes en la organización territorial del Estado que determinan un nuevo tipo de descentralización que apunta a remediar los síntomas del modelo a la carta (SENPLADES, 2007: 48).

En ese sentido, la Constitución de Montecristi, en el artículo 3, numeral 6, se traza como deber primordial del Estado el promover en los

territorios un desarrollo que sea equitativo y solidario a través de fortalecer la descentralización y las autonomías.

Posteriormente y acorde a la propuesta constitucional, el Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 106, señala como objetivos del proceso descentralizador: al impulso del desarrollo equitativo y también solidario entre territorios en todo el Ecuador, a fin de garantizar similares niveles de vida para todos los sectores de la población. De tal forma que la desigualdad en el progreso entre localidades que se produjo durante el periodo neoliberal, pueda ser superado por una nueva configuración de la administración territorial.

En virtud de lo señalado, el proceso de descentralización forjado en la nueva Constitución toma como eje del modelo de gobierno local a las competencias, su distribución y su ejecución, por tanto, la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ubica como columna de la descentralización a la ejecución de las competencias que de manera obligatoria les transfiere el Gobierno Central, y en la misma forma obligatoria los GADs deben asumir y poner en marcha. En consecuencia, el carácter voluntario y descoordinado de asignar competencias, queda resuelto por el establecimiento de una serie de competencias fijas que se entregan a los Gobiernos locales.

Descentralización. - La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. (Código de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización, Art. 105).

De esa manear la descentralización en el COOTAD, propone a la gestión de competencias como el centro del proceso, indicando que la asignación y el traspaso de las mismas a los gobiernos locales es un imperativo del modelo En primer lugar, la propuesta de descentralización que rige en el Ecuador desde la puesta en vigencia de la Constitución del 2008, se encuentra anclada al macro proceso de reestructuración del Estado, constando como parte de unos de los lineamientos del proceso. SENPLADES, 2011: 14). De esa manera, la descentralización se establece como un eje de la reestructuración y como uno de los principios de la administración pública al mencionar la Carta Magna que:

La Administración Pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (Art. 227).

Además, el texto constitucional menciona entre los principios fundamentales del Estado que la República del Ecuador se "gobierna de manera descentralizada"

Art. 1.- 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.

Este principio consagrado en la Constitución, sin embargo, no es inédito de Montecristi, sino que ya se hallaba establecido en la Constitución anterior, de 1998, no así en la de 1979.

Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada (Constitución de la República del Ecuador, 1998).

En segundo lugar, desde el la Constitución del 2008, así también desde el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, se establecen con mucha claridad los ámbitos de acción del Gobierno Central, así como los correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de la distribución de competencias específicas para cada uno de los niveles de gobierno.

El modelo de la Constitución del 2008, en su afán de remediar el desorden y las ineficiencias que produjo el modelo de entrega de competencias "a la carta" a los Gobiernos Seccionales, formula la transferencia desde el Gobierno Central de un grupo específico de competencias para cada nivel de gobierno. De esa manera, los GADs: regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, tienen designadas una serie de atribuciones definidas a su nivel territorial. Además, que se establece que todos los gobiernos locales están en la obligación de asumir todas las competencias otorgadas, sin posibilidad de selección por parte de los gobiernos autónomos descentralizados de aquellas competencias que les interesen y de aquellas que no sean de su voluntad.

Adicionalmente, el marco legal y constitucional, no solo establece una clara demarcación de los ámbitos de acción que conciernen a cada nivel de gobierno, sino también implementa una concreta delimitación de varios criterios que envuelven todo el ámbito competencial como son: sectores, funciones, competencias y facultades; a continuación, expuestos:

Sectores

Como primer criterio de distribución y diferenciación de los ámbitos que le corresponde tanto al gobierno central como a los gobiernos autónomos descentralizados, se encuentra la definición y categorización de sectores. Respecto de la definición, el COOTAD, en el Artículo 109, señala que los sectores "son las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado...". Por tanto, el Estado en su potestad de establecer qué áreas de la sociedad y de su relacionamiento con ellas son de su responsabilidad, determinará automáticamente a esas áreas como su ámbito de intervención, las cuales a través de política pública deberá gobernar y administrar.

Estos ámbitos de responsabilidad e intervención estatal, se plantean en tres categorías: sectores privativos, sectores estratégicos y sectores comunes. Cada uno de estos establece, por una parte, qué ámbito específico del Estado es el que se ha determinado como área a ser administrada, así como también qué instancia de gobierno será la encargada de la correspondiente gestión. En cuanto a los sectores privativos, la ley que rige la organización territorial del Estado, en su artículo 110, indica que a este ámbito le corresponden los sectores que dada la naturaleza de carácter estratégico y que tiene un alcance de nivel nacional. Las competencias que se encuentran consideradas dentro de este sector, así como las competencias y las facultades para ejecutarlas, le corresponden únicamente al gobierno central, de tal forma que los niveles de gobierno descentralizado no tienen acceso a la ejecución de ninguna de las áreas categorizadas como sector privativo.

El mismo artículo señala como sectores privativos los siguientes:

- La defensa nacional
- La protección interna y orden público
- las relaciones internacionales
- Las políticas: económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria
- La política de comercio exterior
- La política de endeudamiento externo.

Además, todos estos sectores denominados privativos, se mencionan en la Constitución, en el capítulo referente al régimen de competencias, señalando a los citados sectores como competencias exclusivas del Estado central (Art. 261). Adicionalmente, se puede notar en los ámbitos declarados como sectores privativos, que responden al hecho de ser considerados de "naturaleza estratégica de alcance nacional", corresponden a áreas que estrictamente requieren una gestión de carácter central y nacional, eso hace necesaria la determinación legal que realiza el COOTAD, de establecer que todas las competencias para regir estos sectores, así como las facultades de: rectoría, planificación, regulación, control y ejecución que mediante la ley habilitan la gestión de los mismos, sean determinados como exclusivos del ejecutivo.

La siguiente categoría de sectores que hace mención el COOTAD en su artículo 111, son los "sectores estratégicos", de los cuales, indica el código que todas las competencias, así como las todas las facultades referidas a dichos sectores, el Estado central se las reserva para sí. Tal exclusividad en la gestión de estos sectores se fundamenta en la influencia de carácter decisivo, que, a nivel económico, político, social o ambiental, dichos sectores tienen en el Estado ecuatoriano.

Respecto de las facultades sobre los sectores estratégicos, la Constitución establece:

Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

En este sentido, tanto la facultad de rectoría sobre cada uno de los sectores estratégicos, así también la determinación del modelo de gestión con el que se realizará la administración de los mismos, tienen el carácter de exclusivo en su manejo, el cual únicamente se le otorga al gobierno central; sin embargo, el código señala respecto del resto de facultades y competencias sobre los sectores estratégicos puede ser ejecutada de manera concurrente con la participación de los otros niveles de gobierno.

El código señala además que se comprenden como sectores estratégicos a los siguientes:

- Las telecomunicaciones
- Los recursos naturales no renovables
- El transporte y la refinación de hidrocarburos
- La biodiversidad y el patrimonio genético
- El espectro radioeléctrico
- El agua
- Los demás que determine la ley.

Por su parte, la Constitución del Ecuador, respecto de los sectores estratégicos señala en el capítulo correspondiente al régimen de competencias, que serán sectores estratégicos los mismo que se indican en el COOTAD, con la única excepción que en la Constitución se establece que "los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales" se encuentran establecidos como competencias de carácter exclusivo del gobierno central.

Adicionalmente, la Carta Magna, en el capítulo quinto, artículo 313, referente a "sectores estratégicos, servicios y empresas públicas" menciona a la totalidad de sectores estratégicos señalados en el COOTAD.

Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

La tercera categoría de sectores que da a conocer el COOTAD se refiere a los llamados sectores comunes, respecto de los cuales explica en el artículo 112, que son todos aquellos restantes ámbitos que han sido establecidos como áreas de responsabilidad e intervención estatal, y que no se hallan considerados como privativos o como sectores estratégicos. Estos sectores comunes, son susceptibles de mayor o menor posibilidades de desconcentración o descentralización en diferentes grados.

El principio que determina el nivel de desconcentración y descentralización de estos sectores es el de subsidiariedad. Este principio apunta a la priorización que se le otorgará a la administración de las competencias, los servicios y políticas públicas a los niveles de gobierno que gocen de una mayor cercanía a la población objetivo de la política pública y los servicios públicos. El privilegiar la gestión a los gobiernos más cercanos a la ciudadanía persigue el propósito de lograr una mejor calidad de atención, mayor eficacia, además de alcanzar más democratización de la misma, así como también un crecimiento y mejoramiento del control social.

El principio de subsidiariedad determina que aquellas competencias que los niveles de gobierno territorial que puedan gestionar de manera más eficiente, no serán ejercidas por el Estado central, de tal forma que, en función de este principio, el ejecutivo será responsable de las competencias cuya naturaleza o interés les determinen una influencia nacional, o de todo un amplio territorio que supere el espacio de jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 3). Adicionalmente, la ley, dentro del principio de subsidiariedad establece seguridades para el cumplimiento de las competencias, y así los casos de deficiencias u otros motivos que hagan que las competencias no se ejecuten, se paralicen o se realicen parcialmente en los territorios, no atenten contra los derechos de los ciudadanos de recibir la atención estatal. En ese sentido, el código señala que para estos casos se prevé la suplencia en la ejecución de las competencias por parte de otro nivel de gobierno, a través del proceso de "intervención en la gestión de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados" el cual tiene el carácter de temporal y que el COOTAD detalla su procedimiento, tanto de intervención, como de devolución de la gestión de la competencia al GAD titular de la misma, eso sí, posterior a un proceso de "fortalecimiento institucional" mediante el cual, el gobierno local intervenido, desarrolla capacidades para poder retomar la gestión de la competencia encomendada a otro nivel de gobierno, cuando pueda nuevamente hacerse cargo de ella de manera eficiente y garantice el ejercicio del derecho ciudadano que cubre dicha competencia (art 157-158).

De esta manera, podemos ver cómo los ámbitos de responsabilidad e intervención de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, vienen establecidos desde la Constitución y la ley. En una primera instancia que son los sectores, de los cuales, el ámbito de acción de los gobiernos locales se halla dentro de los sectores comunes. Posteriormente, vendrán otros elementos determinantes para la delimitación de las posibilidades de acción de los GADs, como son las competencias, facultades y funciones.

Competencias

En el Código de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización se plantea respecto a las competencias, que son las capacidades de acción que la ley otorga a un nivel de gobierno dentro de un sector (Art. 113). En ese sentido, encontramos a las competencias como un criterio que opera en el marco de la distribución de responsabilidades estatales a través de los sectores que anteriormente se dio a conocer.

El tema de las competencias, en el caso del Ecuador, ha sido un tópico de mucho debate y de mucha trascendencia, sobre todo por la importancia que durante la época neoliberal cobró la descentralización como uno de los tres pilares que sostenía el desmantelamiento del Estado. La descentralización, junto con la privatización de empresas y servicios públicos, eran los medios a través de los cuales se pretendía disminuir el tamaño y la presencia del Estado en la sociedad (Larrea, 2011: 84). Como ya se mencionó, el tipo de descentralización llevado a cabo con estos fines se realizó como un modelo de carácter voluntario para los gobiernos seccionales y obligatorio para el gobierno central, en el que los primeros podían solicitar todas las competencias del gobierno central, salvo ciertos casos que son estrictamente de carácter nacional como la defensa externa o las relaciones internacionales, mientras que el gobierno central tenía la obligación de entregar la competencia solicitada.

Para estimular este modelo de reemplazo del gobierno central por los gobiernos seccionales en los territorios, se establecieron varios tipos de incentivos, como en lo económico con la promulgación de Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social en 1997, que determinaba que de manera progresiva se incremente las transferencias del gobierno central a los seccionales hasta llegar al 15% del presupuesto general del Estado. Sin

embargo, mientras se incentivaba la recepción de competencias y aplicación de funciones a los gobiernos seccionales, se abandonaba en mayor magnitud la inversión social del Estado central que, según Acosta (2006: 234), de 1980 al 2000 disminuyó del 50% al 15% en relación al Presupuesto General del Estado. De esa manera, el vacío dejado por la progresiva ausencia del Estado, no podía ser compensado por la adquisición de nuevas competencias por parte de los gobiernos seccionales, además que el auge de la adquisición de nuevas competencias no era una tendencia total en todos los gobiernos locales, sino en ciertos casos, mientras que en el resto que, por diversas causas como la incapacidad técnica o institucional, no podían apuntar al proceso de repartición de competencias y fortalecimiento de los gobierno seccionales, la ausencia de atención estatal acentuaba el abandono social.

Más adelante, en 1998, la nueva Carta Magna, promoviendo el modelo descentralizador, elevaría a categoría de disposición constitucional la asignación del 15% del Presupuesto General del Estado para los Gobiernos Seccionales (Ojeda, 2000: 46). La Constitución de 1998, acorde con el modelo de desarrollo neoliberal, tenía una vocación muy descentralizadora al establecer como descentralizables todas las competencias, salvo las estrictamente de gestión nacional. Sin embargo, el proceso de descentralización a la carta no alcanzó los propósitos de desarrollo local planteados, sino más bien profundizó las desigualdades en términos de desarrollo entre los territorios, pues las competencias mayormente fueron solicitadas por gobiernos seccionales grandes, los cuales sí contaban con condiciones institucionales, financieras, técnicas y políticas para poder dar ejecución a una amplia variedad de competencias; además de algunos casos excepcionales como en los municipios de Cotacachi o Guamote, en que los fondos de cooperación internacional fueron esenciales para la puesta en marcha de nuevas competencias y poner en marcha políticas que trascendieron en el desarrollo de las localidades (SENPLADES, 2011: 9).

De acuerdo al mismo documento de SENPLADES, se señala que uno de los problemas que no permitieron el despegue del modelo fue el hecho de que, por una parte, la Constitución y el marco legal promovían la descentralización y el reparto de competencias; por otro, no se establecieron mecanismos que vuelvan al traspaso de competencias un hecho efectivo. En ese sentido, uno de los obstáculos del proceso, era que muchas competencias se entregaban sin financiamiento, lo cual incrementaba los pesos en contra que tenía la ejecución del modelo. Además, es necesario mencionar que, la lógica de que cada gobierno seccional defina las competencias que desea gestionar, provocó un desorden a nivel administrativo e institucional que desbordaba en sinsentidos de gestión como la duplicación o superposición de funciones entre gobiernos seccionales en los mismos territorios, al permitir el modelo, que la misma competencia que asumía el municipio, también pueda hacerlo el gobierno provincial, lo cual incrementó la ineficiencia en la gestión de los recursos, trayendo como consecuencia que el modelo termine cayendo por sus peso y resultados.

La descentralización «a la carta» de la Constitución de 1998 perseguía un debilitamiento del Estado central y una profundización de las desigualdades territoriales; puesto que la descentralización era voluntaria, los gobiernos locales solamente asumirían aquellas competencias «rentables» que implicaban un debilitamiento más profundo del Estado Central y, por otra parte, solamente las localidades grandes que tenían capacidad de presión podían acceder a estas competencias (SENPLADES, 2011: 9).

Adicionalmente, cabe mencionar, la desarticulación y descoordinación que imperó entre los diferentes niveles de gobierno provocó que los gobiernos seccionales adquieran una lógica de funcionamiento desconectada a una línea de desarrollo de lo regional y lo nacional, y más bien provocaban conflictos por recursos entre los municipios grandes y el gobierno central. En ese sentido, el modelo descentralizador del neoliberalismo, provocó que los municipios emprendan una feroz carrera por obtener cada vez mayores recursos través de asumir más funciones, lo cual fue viciando todo el proceso (Carrión, Dammert y Villaronga,2008: 13) citado por (Larrea, 2011: 98).

Ahora, a partir de la puesta en vigencia de la Constitución del 2008, se inaugura en el Ecuador un nuevo modelo de Estado con nuevas condiciones de ordenamiento territorial y con una nueva propuesta de descentralización.

El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo (Constitución de la República del Ecuador, Art. 239).

El nuevo modelo de descentralización pone como base al proceso de repartición de competencias fijas y obligatorias, las cuales se determinan desde la propia Constitución, que especifica cuáles son las competencias de cada nivel de gobierno, desde el central, pasando por el regional, provincial, municipal y parroquial. Sin embargo, el nuevo marco legal de la descentralización no únicamente establece competencias exclusivas para los gobiernos autónomos descentralizados y para el gobierno central, sino también además otros tipos de competencias como son las competencias concurrentes, además de las adicionales y las residuales. Respecto a las competencias exclusivas, señala el COOTAD, que son aquellas en las que la titularidad sobre la competencia le corresponde a un solo nivel de gobierno. Estas competencias exclusivas vienen ya definidas desde la propia Constitución, además del COOTAD, no así las competencias de carácter concurrente (Art. 114). En el caso de las competencias concurrentes, señala el código que estas corresponden a aquellas cuya titularidad recae sobre varios niveles de gobierno, de acuerdo a su materia o sector. Estas competencias, a diferencia de las exclusivas que de manera opcional pueden ser ejecutadas de manera conjunta con otros niveles de gobierno; no así las concurrentes que desde la ley se establece la gestión articulada de la competencia entre los titulares de la misma (Art. 116).

En relación a las competencias adicionales, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización explica que, estas corresponden al ámbito de los sectores comunes; sin embargo, no se hallan establecidas en la Constitución o en el COOTAD como competencias asignadas a ninguno de los niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados. La transferencia de estas competencias se llevará a cabo por parte del Consejo Nacional de Competencias, de manera progresiva y regida por el principio de subsidiariedad (COOTAD, Art. 149). Estas competencias corresponden al nuevo modelo de descentralización de la Constitución del 2008, modelo que pretende evitar el desorden institucional del modelo de competencias "a la carta", estableciendo un Sistema Nacional de Competencias que tiene un carácter obligatorio, además de progresivo (Art. 239).

La condición de obligatoriedad que se establece para el sistema de competencias que son la base del nuevo planteamiento de descentralización, viene a modo de una respuesta-solución de tipo inverso a los problemas que provocó el modelo de competencias voluntarias, que con un paquete de competencias obligatorias busca resolver y evitar los efectos negativos del proceso anterior de descentralización voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno central. En ese sentido, el Sistema Nacional de Competencias con base en principios de subsidiariedad y desarrollo con equidad territorial asigna a los diferentes niveles de gobierno las competencias exclusivas que deben ser ejecutadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados correspondientes. Esta asignación de competencias, como se mencionó, se determina constitucionalmente como progresiva, en el sentido que la transferencia se produciría a través de un proceso de gradual que permita a los GADs ir adquiriendo capacidades de operación de las nuevas competencias que el nuevo marco legal les asigna. Adicionalmente que la progresividad en la entrega de las competencias, es sensible con las diferentes condiciones operativas, técnicas y de tamaño que caracterizan a los gobiernos locales en el Ecuador, en que a la vez hay Municipios grandes que atienden poblaciones de un cuarto de millón de habitantes como el de Machala, así también los hay tan pequeños como el de Urcuguí en la provincia de Imbabura con alrededor de 15.000 habitantes, evidenciando una obvia diferencia de capacidades y tamaños entre los municipios a nivel nacional, y que con el carácter progresivo de la transferencia competencias se pretende solventar.

El principio de equidad territorial se manifiesta en que independientemente del tamaño de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, así como de sus capacidades, se transferirán y pondrán en ejecución las competencias correspondientes señaladas por la Constitución. De esta manera, se pretende garantizar que la ciudadanía en todos los rincones del Ecuador, tenga acceso a los mismos servicios, y que esos servicios le sean otorgados de manera permanente y eficiente. Esta medida apunta a resolver el inconveniente que produjo el modelo de descentralización anterior que al entregar indiscriminadamente y voluntariamente las competencias, provocó desigualdades territoriales en relación a atención y provisión de servicios a la ciudadanía, en que gobiernos seccionales con capacidades de gestión como: Guayaquil, Quito o Cuenca, puedan ejecutar las competencias en sus jurisdicciones, mientras el resto no tenga acceso a ellas por las limitaciones de sus instituciones locales.

De esta manera, en el nuevo diseño de reparto y ejercicio de competencias por parte de los gobiernos locales, prima la lógica de que lo que se otorga a un municipio, en términos de funciones, atribuciones y competencias, se debe otorgar al resto, independientemente de las diferencias de tamaño entre instituciones, jurisdicciones, población o capacidades.

Por otra parte, el nuevo modelo de descentralización de competencias, intentando poner en orden la casa desorganizada por el diseño anterior, establece desde la Constitución un ordenamiento de cuáles son las responsabilidades y funciones de cada nivel de gobierno a través de la asignación de las competencias de carácter exclusivo para cada uno de los niveles. Así se procura evitar la duplicación y superposición de funciones y tareas que cada nivel realiza y que fue uno de los efectos negativos del modelo anterior.

Proceso de asignación de competencias

Para la asignación de las competencias que le corresponde a cada nivel, la Constitución y la ley que rige a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, establecen dos vías: la designación constitución y el Consejo Nacional de Competencias. "Artículo 113.- Competencias. "...Las competencias son

establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias." (Código orgánico ordenamiento territorial autonomía descentralización, 2010). En primer lugar, la distribución de las competencias establecida por la Carta Magna (Constitución de la República del Ecuador, Art. 262-267) anteriormente expuesto. En segundo lugar, el COOTAD determina para el Sistema Nacional de Competencias, un organismo técnico encargado del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respecto del proceso de implementación del nuevo modelo de descentralización, además de estar encargado de monitorear y evaluar la ejecución de las competencias realizadas por los gobiernos autónomos descentralizados, y también de realizar la asignación y la transferencia de las competencias adicionales, así como la asignación y transferencia de las competencias residuales a los diferentes niveles de gobierno (Art. 119).

Por otro lado, el sistema de competencias de la Constitución de Montecristi, tiene rigurosas determinaciones respecto al financiamiento de las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados. Siendo notoria la intención que persigue el texto constitucional respecto al financiamiento de las competencias transferidas, de resolver y evitar a la postre los problemas del modelo anterior que asignaba competencias de manera discrecional, en el cual se transfería la competencia, pero no correspondiente financiamiento, ni tampoco los recursos humanos, materiales o tecnológicos necesarios para su correcta y efectiva ejecución.

De esa manera, se producía el riesgo de que en varios territorios que hayan solicitado una competencia específica y esta les fuese conferida, al no recibir los recursos necesarios para la puesta en operación de la competencia, esta no se ejecute en el territorio, de tal manera que se produciría un doble abandono de la competencia en la localidad; por una parte, el Gobierno central dejaba de operar la competencia en ese territorio a causa de haberla transferido al gobierno seccional, y por otra, el gobierno seccional, especialmente los casos de instituciones pequeñas de bajo presupuesto y poca capacidad técnica, no podía poner en marcha la competencia por no haber recibido los recursos que la operación de cualquiera de las competencias que le hayan sido transferidas

conlleva. En virtud de ello y para evitar problemas con la puesta en marcha de las competencias, la Constitución asigna tanta importancia al otorgamiento de las competencias, como a la transferencia de los recursos que la ejecución de las competencias requiere para su permanente y efectivo funcionamiento.

Por tal motivo, la Carta Magna es enfática en señalar que las competencias deben transferirse con los recursos correspondientes para su ejecución, llegando a tal punto la determinación constitucional que establece, que no se realizará transferencia de competencias si esta no va acompañada de los recursos correspondientes para su efectiva ejecución. En ese sentido, se ha establecido en la Ley un procedimiento de transferencia de competencias que establece un proceso preciso de determinación de los recursos económicos, materiales y tecnológicos, además del talento humano necesario para la puesta en marcha y ejecución permanente de la competencia.

Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.

Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente.

Este procedimiento, convoca en cada caso la participación, a través de informes, de las instancias emisoras y receptoras de la competencia, así como del organismo rector de las finanzas nacionales y una instancia técnica de costeo de competencia. Todo esto direccionado por el Consejo Nacional de Competencias.

En primer lugar, el ministerio sectorial responsable de la competencia a ser transferida, elabora un informe técnico respecto al estado, ejecución y cumplimiento de la competencia a ser transferida, en el cual se detallan los talentos humanos y los recursos materiales, así como los recursos tecnológicos necesarios para la ejecución efectiva de las competencias (Código orgánico ordenamiento territorial autonomía descentralización, Art. 154).

Por su parte, el ministerio rector de las finanzas públicas, presentará un informe de los recursos existentes para la realización de las competencias, en el cual se detalle además de la partida territorializada, una estimación de la cantidad de recursos necesarios para lograr satisfacer la demanda de la población. Adicionalmente, se efectuará un informe de la capacidad operativa actual de los gobiernos autónomos descentralizados a los que será transferida la competencia.

El Consejo Nacional de Competencias integrará una comisión técnica sectorial de costeo de competencias (instancia determinada por la ley para la definición de los costos de las competencias a transferir). Esta comisión se encargará de realizar un informe de carácter vinculante, pormenorizando los costos, en función de la densidad poblacional, de la puesta en marcha de las competencias, con lo cual procederá a la expedición de la resolución de transferencia de competencias y recursos.

El procedimiento de entrega de competencias y los recursos correspondientes para su operación, finaliza con la entrega efectiva de la competencia y los recursos por parte del ministerio sectorial que se encontraba a cargo de la misma, y del organismo rector de las finanzas públicas. De esta manera, el nuevo diseño de descentralización apunta a asegurar la transferencia y la ejecución efectiva y permanente de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

Adicionalmente, se establecen medidas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de transferencia de competencias con sus correspondientes recursos que garanticen su ejecución, facultando al Consejo Nacional de

Competencias para solicitar la sanción de destitución a los funcionarios o autoridades que no den cumplimiento con la entrega de las competencias y de los recursos necesarios para la ejecución de las mismas, dentro de los plazos que la ley establece para que se lleve a efecto la transferencia efectiva de la competencia (Art. 155).

De esa manera se puede evidenciar el carácter garantista que el nuevo diseño de descentralización establece para la realización efectiva de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

Intervención de competencias para garantizar los derechos ciudadanos

El vigoroso carácter protector de los derechos de los ciudadanos que se percibe en las disposiciones constitucionales y legales para el cumplimiento de las competencias asignadas a los territorios, se plantea en el sentido de que las competencias tienen como fin, mas que realizar un servicio público, asegurar los derechos de la población. En ese sentido, las competencias asignadas a los gobiernos autónomos descentralizados apuntan a cumplir y mantener vigentes los derechos de la ciudadanía en los diversos territorios (Art. 159).

De tal manera que, si una competencia en una circunscripción no se encuentra operativa, o se halla en ejecución, pero adolece de deficiencias en su realización, se considera atentatorio contra los derechos de la ciudadanía, por tanto, se determinará la intervención de esa competencia por parte de otro nivel de gobierno. La intervención de una competencia tiene como objeto la no interrupción de los servicios, o la prestación de los mismos en condiciones eficientes.

Por su parte, el gobierno autónomo descentralizado cuya competencia ha sido intervenida, debe someterse a un proceso de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades para el ejercicio eficiente de la competencia, que lo faculte para recibir nuevamente la competencia de la cual es titular, una vez que haya evidenciado estar ya en la capacidad de retomar la competencia intervenida.

Conclusión sobre el actual modelo de descentralización

El modelo de descentralización plasmado en la Constitución del 2008 apunta a establecer un nuevo diseño que en varios sentidos supere los problemas y falencias de la experiencia anterior, poniendo orden en la repartición de las competencias en los diferentes niveles territoriales, en el marco de un modelo estatal de retorno del gobierno central fortalecido como el eje de la acción pública.

En ese sentido, el proceso de descentralización actual resuelve muchos de los problemas que aquejaban a la descentralización en el Ecuador; sin embargo, es el nivel correspondiente al gobierno central en donde se concentra el poder y en contrapartida se debilita el poder de los gobiernos autónomos descentralizados (Ortiz, 2011; 46), que tienen que sujetarse a un molde único para todos los tamaños y diversidades de gobiernos autónomos descentralizados existentes en el Ecuador, que, además de las diferentes envergaduras que presentan a nivel institucional, así como en la amplia variedad de condiciones que presentan los territorios en un país marcado por las grandes diversidades, en lo social, político, geográfico, económico, cultural, étnico, productivo, etc.

Para Pachano (2011; 58), de entre las constituciones que han regido el Ecuador desde el retorno a la democracia, la Constitución del 2008 es la que mayor poder otorga al Ejecutivo, estableciendo un régimen de retorno estatal en el que el peso del gobierno central se evidencia en varias instancias del Estado. Tal es el caso del nuevo diseño de la organización territorial del Estado, que en el ámbito de las competencias establece un modelo tutelado, obligatorio y homogéneo para la amplia diversidad de gobiernos autónomos descentralizados que existen en el país.

En ese sentido, se puede señalar que en el actual momento la balanza centralismo-descentralización que a lo largo de la historia nacional ha tenido mayormente fluctuaciones hacia el lado del centralismo, luego de una época neoliberal que impulsó un proceso de mucha descentralización, ha vuelto a inclinarse nuevamente y muy enfáticamente hacia el lado del centralismo.

Por otra parte, en Ecuador, las diversidades que se presentan en los diferentes territorios pueden llegar a marcar muy profundamente las condiciones de cada circunscripción, a tal punto que configuren nuevas necesidades administrativas en los territorios, que el actual modelo establecido de gobiernos locales, no logre satisfacer.

Esta problemática radicaría en la rigidez que presenta el modelo de descentralización vigente en el Ecuador, en razón de que se ha establecido un estándar único de gobierno autónomo descentralizado para cada nivel territorial, el cual determina un modo homogéneo de gestión del territorio, que en casos de profundas diversidades territoriales como es el caso de los gobiernos locales de las zonas de frontera, el modelo no permitiría el ajuste de la institución gubernamental territorial a las demandas y necesidades que se producen en las circunscripciones fronterizas.

En ese sentido, las situaciones y dinámicas que se producen en los territorios de frontera, como en el caso de Tulcán, que por sus condiciones geográficas y de infraestructura es el principal punto de ingreso al norte del Ecuador, pueden llegar a establecer condiciones tan complejas y específicas que el modelo único de competencias obligatorias vigente no logra solventar la multitud de necesidades y problemáticas que se producen desde los diversos factores políticos, económicos y sociales que se producen en las fronteras.

Para muestra un botón. El tema migratorio desde hace varios años ha generado una problemática social importante en Ecuador, por la cantidad de personas en condición de movilidad humana que ha recibido el país, primeramente de ciudadanos colombianos desplazados por el conflicto armado que violentaba al vecino país, luego los ciudadanos chinos, cubanos y haitianos que intentando aprovechar las facilidades de ingreso al Ecuador, lo utilizaban como un punto de paso en la ruta hacia los Estados Unidos, y en los últimos años, los ciudadanos venezolanos que vía terrestre ingresan por miles por el paso fronterizo de Rumichaca, ubicado en la circunscripción territorial del cantón Tulcán. Plantean condiciones muy diferentes del fenómeno social en Tulcán que contrastan totalmente con las realidades que deben afrontar el resto de los cantones.

A partir del año 2000, la inmigración hacia el Ecuador ha sido principalmente de ciudadanos colombianos, que se da tanto por el conflicto interno - desde 1948 hasta la actualidad-, como también los atraídos por la dolarización y por ingresos mayores a los que podrían acceder en su país. Se estima que más de medio millón de colombianos vive en el Ecuador, gran cantidad de ellos en forma regular -aproximadamente 200.000 personas-, con diferentes categorías migratorias: visas Mercosur (45.486), visas de amparo (18.663), visas humanitarias – protección internacional (6.773); y además quienes han accedido a la condición de refugio (61.115). Sin embargo, un importante número de ciudadanos colombianos permanece todavía en condición migratoria irregular en el Ecuador, especialmente en las provincias de la frontera norte. En los últimos años se ha producido un importante flujo migratorio de ciudadanos venezolanos, como consecuencia de la situación económica y política que atraviesa actualmente ese país. La mayor parte de ciudadanos venezolanos ha salido de su país por motivaciones económicas y laborales (Plan Nacional de Movilidad Humana, 2018: 22).

El modelo actual de descentralización, no considera este tipo de diferencias que pueden establecer profundos y potentes condicionantes de las realidades sociales, políticas o económicas que tiene que afrontar un gobierno autónomo descentralizado dentro en su jurisdicción.

En ese sentido, el diseño de descentralización por competencias obligatorias pretende cubrir las necesidades de la población en los territorios; sin embargo, circunstancias como las descritas en el cantón Tulcán, y otras de diversa índole que pueden generarse a lo largo y ancho del Ecuador, determinan el aparecimiento de ámbitos de ausencia estatal en los que la desatención institucional genera espacios en que los derechos de las personas no se encuentran ejercidos ni garantizados.

Estos espacios de desatención estatal o de muy poca atención por parte de los diferentes niveles de gobierno, en el caso de la frontera se multiplican a causa de la variedad de dinámicas sociales, económicas y políticas específicas de zonas de frontera, que a diferencia del resto de circunscripciones territoriales del país, tienen la capacidad de volver insuficientes a las competencias, funciones y atribuciones otorgadas a gobiernos autónomos descentralizados fronterizos para poder encargarse de la amplia gama de problemáticas como en cuestiones cambiarias, comerciales, de seguridad, de exclusión social, etc. Las cuales se van entretejiendo en estos territorios y que determinan complejos desafíos para la institucionalidad pública y para el modelo vigente de competencias fijas y obligatorias establecido en la Constitución.

Las competencias en la estructura administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En el Ecuador, el marco legal que rige a las instituciones que integran el sector público señala que deben establecer su estructura organizacional en base a la administración por procesos. Dentro de esta determinación se encuentran también los gobiernos autónomos descentralizados, los cuales deben conformarse organizacionalmente dentro de los lineamientos de la gestión por procesos.

De esta manera, las competencias asignadas en los gobiernos locales deben encontrarse expresadas en el diseño organizacional de las instituciones. Así, por ejemplo, la competencia de prestación de servicios de agua potable asignada a los gobiernos municipales, debe encontrarse reflejada en la existencia de una unidad administrativa destinada a la puesta en operación de la competencia que la constitución le ha conferido.

En el sentido del relacionamiento de las competencias estipuladas a los gobiernos autónomos descentralizados, con la estructura orgánica institucional, estas deben encontrarse reflejadas en el organigrama de la institución, especialmente en el diseño de las unidades administrativas que conforman la estructura de los procesos agregadores de valor, que para el caso de los GADs,

si se considera su autonomía administrativa que la Constitución y la ley les otorgan, puede tener diferentes modelaciones (Código orgánico ordenamiento territorial autonomía descentralización, Art. 5)

La autonomía administrativa que la Constitución estipula para los gobiernos autónomos descentralizados, los faculta para establecer sus propios diseños organizacionales en base a una administración por procesos que viene dispuesta desde las determinaciones emanadas por el marco legal vigente. En ese aspecto, se tiene que en el Ecuador la administración por procesos es una determinación legal que involucra a todas las instituciones públicas (Constitución de la República del Ecuador, Art. 238)

La disposición de implementar estructuras organizacionales a las instituciones públicas ecuatorianas para que implanten una organización enfocada en la producción de bienes o servicios, se empieza a dar desde la administración por procesos que empieza a aplicarse en las instituciones del sector público ecuatoriano desde la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) en el año 2003, que en el artículo 55, literal c) dispone que La Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, además de las funciones y atribuciones que le establece la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, así como su reglamento general, tiene entre sus atribuciones:

c) Emitir normas e instrumentos de desarrollo administrativo sobre diseño, reforma e implementación de estructuras organizacionales por procesos y recursos humanos, mediante resoluciones que serán publicadas en el Registro Oficial a aplicarse en las instituciones, organismos y dependencias del sector público (Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, Art 55).

Mientras que en el año 2005 es promulgado el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, que en el Título IV, Capítulo III, refuerza la determinación de que las instituciones públicas deben estructurarse con base en la administración de procesos, indicando que deben organizarse en función de los productos que tengan como fin generar.

Art. 112.- Desarrollo institucional.- Es el conjunto de principios, políticas, normas, técnicas, procesos y estrategias que permite a las instituciones, organismos, entidades, empresas públicas; y, en las entidades de derecho privado en las cuales las instituciones del Estado tienen participación mayoritaria, organizarse para generar el portafolio de productos y servicios institucionales acordes con el contenido y especialización de su misión, objetivos y responsabilidades en respuesta a las expectativas y demandas de los clientes externos.

Adicionalmente, en el 2006 se emite la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos, la cual se establece como el instrumento que de manera obligatoria debe ser aplicado en los procedimientos de diseño, así como de reforma, de las estructuras organizacionales de las instituciones del Estado.

...la SENRES emitirá las políticas y directrices metodológicas para la determinación de la estructura organizacional y procesos internos de las instituciones, que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las instituciones, entidades, organismos y empresas del Sector Público" Ya que es fundamental "dotar a las instituciones, entidades, organismos, y empresas del Estado, de políticas, normas e instrumentos técnicos de gestión operativa de desarrollo institucional (Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos. 2006).

Más adelante, en el 2008, la Constitución de Montecristi, respecto a las políticas públicas y los servicios públicos, señala en el artículo 85, numeral 1, que: "las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad". En virtud de ello, se consolida en el Estado la configuración de la estructura de las instituciones públicas en función de la generación de productos y servicios, que determinan el marco referencial para la conformación de los procesos que deben llevarse a cabo para la generación del producto final deseado. De tal manera que se refuerza la estructura orgánica de las instituciones públicas orientada al producto o servicio.

En el aspecto legal-institucional, se tiene además que en el año 2010 la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa es reemplazada por Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), la cual otorga a la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) el "establecer las políticas, metodologías de gestión institucional y herramientas para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública..." (Art. 51). Esta modificación, determina la separación del ámbito de la gestión del talento humano, de la gestión del desarrollo institucional, estableciendo la responsabilidad sobre cada uno a diferentes entidades. En la esfera de las políticas de desarrollo institucional, se señala a la SNAP como la encargada de la rectoría del ámbito. De esa manera, se consolida para las instituciones públicas la implementación de estructuras organizacionales basadas en la administración por procesos, por consiguiente, una gestión que gira alrededor del producto final que debe generar. Al respecto, señala (Marchán, 2011; 23), que la agregación de valor que entrega la gestión pública a los ciudadanos, procede en la entrega de bienes y servicios de carácter público a la población. La gestión pública orientada a una administración por resultados, determina como objetivo primordial de la organización la generación de bienes y servicios finales que se van a satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía.

De esa manera, se puede entender que la producción de bienes y servicios públicos para la población, en el organigrama estructural de las instituciones públicas, de acuerdo a la administración por procesos, se lleva a cabo en el proceso agregador de valor o proceso operativo, pues: "los procesos agregadores de valor tienen como competencia producir los productos finales primarios, esto es, los bienes y/o servicios públicos que prestan las instituciones..." (Marchan y Oviedo. 2011. 31).

Los mismos autores señalan además que en una organización enfocada en la realización de un producto final, los procesos operativos vienen a ser la columna vertebral de la estructura organizacional, pues en el caso de las instituciones públicas, es en los procesos agregadores de valor los responsables de la atención a la ciudadanía.

En función de ello, para el análisis de las capacidades de la institucionalidad pública de frontera, específicamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán, se plantea en primer lugar, realizar la exploración y descripción de los procesos agregadores de valor que forman parte de la organización por procesos que rige la gestión del Municipio de Tulcán, y que son la instancia desde donde se generan los servicios y bienes públicos que la institución brinda a la ciudadanía para asegurar el cumplimiento de los derechos de la población.

A continuación, se detallan las unidades departamentales que forman parte de los procesos agregadores de valor del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Tulcán, los cuales, a su vez, integran la estructura organizacional por procesos de la institución.

Tabla 1: Procesos agregadores de valor de la Estructura Orgánica del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán.

Procesos Operativos de la Estructura Organizacional del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán		
Dirección	Unidades dependientes	
Dirección de Obras Públicas	Estudios de obras civiles Administración y Mantenimiento de Vehículos Servicios generales Vialidad, Construcciones y Mantenimiento	
Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	Zona Azul Transporte Terrestre Transporte Seguridad Vial y Saneamiento	
Dirección Ambiental y Riesgo	Calidad Ambiental y Riesgos - Gestión Integral de Residuos Sólidos - Riesgos - Saneamiento y Salud Pública Rastro Municipal Parques y Jardines - Vivero	
Dirección de Desarrollo Sostenible	Inclusión social Turismo - Cementerio Cultural y Deportivo - Deporte - Cultura - Banda Municipal - Educación - Biblioteca - Teatro Lemarie	
Dirección de Fiscalización	Sistema de Protección de Derechos	
Dirección de Planeación Estratégica ²	Desarrollo Económico y Social	

En la tabla 1, se puede observar cómo el Gobierno Autónomo Descentralizado de Tulcán, en uso de su autonomía administrativa, ha dispuesto en su organización estructural institucional, que los procesos agregadores de valor estén integrados por cinco direcciones: la dirección de obras públicas, la dirección de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la dirección ambiental y riesgo, la dirección de Desarrollo sostenible, la dirección de fiscalización. Cabe mencionar que el departamento de desarrollo económico y social, aunque integra la dirección de planeación estratégica, la cual se ha estipulado en el organigrama municipal dentro de los procesos habilitantes de apoyo, para efectos del presente análisis se la considera también como un departamento agregador de valor en razón de los productos que genera tienen como finalidad atender necesidades ciudadanas de manera efectiva.

Descripción de los procesos operativos

Paso seguido, se procede a realizar una descripción de las funciones que tienen a cargo cada uno de los componentes de los procesos operativos de la institución municipal. Cabe anotar que por motivos de aportar agilidad y practicidad al análisis únicamente se toman en cuenta las atribuciones y responsabilidades que expresan mayormente las actividades que tiene a cargo cada área.

² La Dirección de Planeación Estratégica y su departamento de Desarrollo Económico, son parte de los procesos habilitantes de apoyo en la estructura orgánica por procesos del Gobierno Municipal de Tulcán. Aparece en el cuadro a causa de que el mencionado departamento realiza actividades agregadoras de valor que generan productos para la ciudadanía. Nota elaborada con base en el Reglamento Orgánico Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Tulcán.

Descripción de los procesos operativos	
Procesos Operativos	Misión/Atribuciones/Responsabilidades
Dirección de Obras Públicas	Responsable de planificar, direccionar, coordinar, ejecutar y supervisar la obra pública municipal. Programar y dirigir las construcciones y obras civiles y demás actividades propias de la infraestructura física del Cantón y realizar las acciones conducentes a su conservación y mantenimiento. Realizar la apertura, conservación y mantenimiento de los caminos que no hayan sido declarados de carácter nacional, ubicados dentro de la jurisdicción cantonal y rectificar, ensanchar y mantener los caminos y vías urbanas.
Estudios de obras civiles	Realización de proyectos de obra directa. Diseño de obra civil. Carpetas para contratación pública. Información base para la planificación de proyecto Seguimiento y evaluación de proyectos. Informe de factibilidad de los proyectos solicitados por las diferentes comunidades.
Administración y Mantenimiento de Vehículos	Plan operativo anual de mantenimiento. Plan anual de compras de insumos para el mantenimiento de vehículos. Plan de requisición de lubricantes y combustibles. Plan de requisición de repuestos. Solicitud de lubricantes. Solicitud de combustibles. Informes de: servicios mecánicos, avances de mantenimiento, culminación de mantenimiento, otros. Cronograma de mantenimiento preventivo vehicular. Programación y adquisición de combustible e insumos para mantenimiento de maquinaria y

	Control mensual de consumo de combustible.
Servicios generales	Elaborar el programa anual de mantenimiento preventivo y correctivo al mobiliario de oficina y equipo de transporte Ejecutar las actividades de servicios generales de limpieza, aseo, mantenimiento, copiado y seguridad. Coordinar y ejecutar las labores de mantenimiento del edificio, equipo e instalaciones de la Municipalidad, a la vez proponer normas y procedimiento para su utilización y conservación. Vigilar el aseo de oficinas, muebles corredores, pisos y baterías sanitarias. Supervisar el mantenimiento eléctrico.
Vialidad, Construcciones y Mantenimiento	Supervisar las construcciones y obras civiles y demás actividades propias de la infraestructura física del Cantón y realizar las acciones conducentes a su conservación y mantenimiento. Ejecutar, supervisar y controlar las construcciones obras civiles por administración directa. Diseñar proyectos de ingeniería civil
Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	Dirección encargada de la definición y aplicación de las políticas, estrategias de administración, ejecución y control del sistema de movilidad del cantón y del plan de movilidad. Elaborar el plan maestro de transporte cantonal Elaborar el plan maestro de seguridad vial y señalización. Realizar estudios, planifica e implementar servicios para el sistema de movilidad y transporte del cantón. Vigilar y evaluar el sistema de transporte público en todas sus modalidades, el uso de las vías, el equipamiento urbano relativo al transporte Ejecutar los planes y proyectos de movilidad de la ciudad Organizar, regular, administrar y

	fiscalizar a nivel operacional de todas las actividades relacionadas con los
	sistemas de transporte y tránsito
	dentro de la ciudad.
	Ejecución del plan anual de
Zona Azul	mantenimiento de zona azul.
	Plan operativo anual de transporte terrestre.
	Planificación de la circulación del
	transporte terrestre del cantón.
Transporte Terrestre	Planificación de los servicios del
Transporte Terrestre	transporte público y privado, de
	personas o de carga.
	Infraestructura necesaria para la
	presentación de los servicios de
	transporte público y privado.
	Mantenimiento de seguridad vial y
Transporte Seguridad Vial y	señalización
Saneamiento	Planificación y control del tránsito,
	seguridad vial y señalización.
	Tiene como misión la garantía del
	cumplimiento de las leyes y
	ordenanzas del gobierno municipal en
	el ámbito ambiental. El control por medio de acciones de supervisión,
	fiscalización y prevención en procura
	de un ambiente de calidad.
	Análisis y emisión de informes de
	evaluación de impacto ambiental.
	Fomentar el desarrollo sustentable.
Dirección Ambiental y Riesgo	Elaboración de políticas y normas en
2.1. Joelon Filmorentary Filesgo	el ámbito ambiental para el control y evaluación de impactos ambientales.
	Planificación y diseño de la estrategia
	de gestión ambiental cantonal.
	Promover la conservación y el manejo
	sustentable del patrimonio natural del
	cantón.
	Apoyo a acciones de conservación
	orientadas a las áreas protegidas que
	se hallen en el cantón. Capacitación en manejo de desechos.
	Capachación en manejo de desechos.
	Regulación ambiental a los proyectos
	ejecutados por la institución municipal

	Gestión de certificación ambiental con la autoridad competente. Elaboración de planes de manejo ambiental para los proyectos ejecutados por el gobierno municipal. Regulación ambiental de la actividad minera en el cantón. Planificación y coordinación de acciones orientadas a la evaluación ambiental de actividades y proyectos, así también de proyectos urbanísticos y las innovaciones que tengan afectación del suelo no urbanizable. Seguimiento de auditorías ambientales. Eventos y capacitación de calidad ambiental. Planificación y coordinación de la vigilancia, inspección y control del medio ambiente atmosférico, suelo y residuos. Inspección de denuncias sobre contaminación. Seguimiento de la vigilancia, así también juzgamiento de infracciones y revisión del cumplimiento de
Riesgos	sanciones. Solicitar la activación del Comité de Operaciones emergentes a la máxima autoridad cantonal. Coordinación de la intervención en casos de emergencia con los organismos pertinentes. Impulsar la actualización y elaboración de nueva normativa sobre la gestión de riesgos Actividades de diagnóstico, prevención, monitoreo y control en el ámbito de la gestión de riesgos, en coordinación con entidades técnicas competentes. Compilación y generación de información del cantón relativa a la gestión de riesgos. Coordinación de acciones para disminuir la vulnerabilidad de los habitantes del cantón. Levantamiento de mapas de riesgo. Creación de un sistema de

información para la gestión de riesgos. Diseño de planes de contingencia integrales Coordinar la ejecución de los planes de contingencia integrales Impulso de la participación ciudadana en el diseño de intervenciones no emergentes. Realización de inspecciones y atención de denuncias ciudadanas. Aprobación y revisión de planes de contingencia de eventos en el cantón. Elaboración y dirección de programas de salubridad, higiene y control sanitario en función del marco legal vigente. Aplicación de la reglamentación para elaboración, manipulación y presentación de productos cárnicos, sus derivados y todo tipo de alimentos en sitios de expendic, así también el control de ventas ambulantes bajo un sistema de monitoreo y evaluación, y el control de permisos sanitarios de funcionamiento. Control sanitario en eventos de concentración humana. Planificación, ejecución y evaluación de campañas de esterilización y desratización; así también el control ambulatorio de semovientes. Recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas. Planificación de las población en la aplicación de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración, manipulaicón y presentación de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración, manipulaicón y presentación de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración de la normas de higiene. Reglamentar las actividades de calaboración d		Ī
Saneamiento y Salud Pública de salubridad, higiene y control sanitario en función del marco legal vigente. Aplicación de la reglamentación para elaboración, manipulación y presentación de productos cárnicos, sus derivados y todo tipo de alimentos en sitios de expendio; así también el control de ventas ambulantes bajo un sistema de monitoreo y evaluación, y el control de permisos sanitarios de funcionamiento. Control sanitario en eventos de concentración humana. Planificación, ejecución y evaluación de campañas de esterilización y desratización; así también el control ambulatorio de semovientes. Recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas. Planificación y ejecución de actividades de concientización y educación de la población en la aplicación de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de elaboración, manipulaicón y presentación de todo tipo de alimentos. Control y recolección de residuos peligros, así también normar técnicamente el manejo de residuos automotrices. Control de contaminación visual y		integrales Coordinar la ejecución de los planes de contingencia integrales Impulso de la participación ciudadana en el diseño de intervenciones no emergentes. Realización de inspecciones y atención de denuncias ciudadanas. Aprobación y revisión de planes de
	Saneamiento y Salud Pública	de salubridad, higiene y control sanitario en función del marco legal vigente. Aplicación de la reglamentación para elaboración, manipulación y presentación de productos cárnicos, sus derivados y todo tipo de alimentos en sitios de expendio; así también el control de ventas ambulantes bajo un sistema de monitoreo y evaluación, y el control de permisos sanitarios de funcionamiento. Control sanitario en eventos de concentración humana. Planificación, ejecución y evaluación de campañas de esterilización y desratización; así también el control ambulatorio de semovientes. Recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas. Planificación y ejecución de actividades de concientización y educación de la población en la aplicación de las normas de higiene. Reglamentar las actividades de elaboración, manipulaicón y presentación de todo tipo de alimentos. Control y recolección de residuos peligros, así también normar técnicamente el manejo de residuos automotrices. Control de contaminación visual y

Gestión Integral de Residuos Sólidos	Gestión del sistema de gestión integral de residuos sólidos del cantón. Planificación y ejecución de capacitaciones a la ciudadanía. Control sanitario en vertederos. Mitigación de contaminación. Atención de denuncias ciudadanas. Capacitación y asesoría a organizaciones de reciclaje.
Barrido	Coordinación y supervisión del barrido de calles, aceras y bordillos. Coordinación de actividades de aseo de los mercados del cantón. Capacitación en clasificación de basura a la ciudanía.
Recolección	Recolección de desechos Coordinación y supervisión de recolección de desechos bio peligrosos. Atención de denuncias ciudadanas.
Relleno sanitario	Gestionar el manejo del relleno sanitario Coordinación y supervisión de labores de disposición final de residuos en el relleno sanitario.
Rastro Municipal	Gestión del camal municipal y feria de animales del cantón. Planificación y ejecución de capacitaciones sobre el uso del camal y la feria de animales.
Parques y Jardines	Mantenimiento y ornamentación de áreas verdes del cantón. Recuperación de áreas verdes Implementación de juegos infantiles en áreas de recreación. Mejoramiento permanente de áreas verdes Trabajos de jardinería en mercados. Atención de denuncias ciudadanas Planificación de la producción de plántulas ornamentales y forestales.

Vivero	Producción de plántulas ornamentales y forestales. Control fitosanitario a espacios públicos y espacios verdes del cantón Capacitación a la comunidad en educación ambiental Coordinar actividades de siembra de especies ornamentales y forestales en los espacios verdes urbanos. Impulsar y coordinar programas de reforestación para generar estabilización de suelos. Actividades de reforestación.
Dirección de Desarrollo Sostenible	Tiene como misión el generar y ejecutar políticas enfocadas en el fomento de las manifestaciones y expresiones artísticas, deportivas,
	culturales, educativas y turísticas del cantón. Tiene como atribuciones: Elaborar y actualizar la base de datos de organizaciones del cantón por sectores. Impulsar y fortalecer las organizaciones locales a través de capacitación. Promocionar y fomentar la
	autogestión comunitaria con énfasis en proyectos de desarrollo sostenible. Fomento y estímulo de las expresiones culturales, educativas y deportivas Fomento de la conservación de museos de historia, arte, cultura y educación. Actividades de recreacionales.
	Programación de eventos deportivos. Labores de talleres, costura, colocada de dibujos, muestras, pintura en tela, jarrones, muestra de bordado y otras artesanías. Organizar y mantener talleres, exposiciones, ferias de manualidades.
	Realizar acciones conducentes a que los actores sociales del cantón participen en los programas y proyectos de desarrollo. Organizar, vigilar y coordinar el correcto funcionamiento del sistema de protección de derechos del cantón. Levantamiento de bases de datos que

	permita identificar las organizaciones del catón.
	Gestión de proyectos inclusivos para el desarrollo social
Inclusión Social	Programación y ejecución de asistencia técnica y capacitación a organizaciones y microempresas turísticas. Realizar actividades de apoyo a la identificación, ubicación y desarrollo de las actividades turísticas.
Turismo	Establecimiento de políticas y planes para el involucramiento del sector informal de la economía turística en la formación de microempresas. Organización de intercambios entre comunidades artesanales y otros municipios para el conocimiento de proyectos exitosos.
	Participar en el fomento de cooperativas de ahorro y crédito con fines turístico-artesanales; así como en la formación de asociaciones y gremios afines.
	Programación y apoyo del diseño de material de promoción turística. Planificación y capacitar la adecuación y promoción de centros turísticos y fomento de creación de comités de gestión zonales que aseguren la calidad y precios del
	servicio. Planificación y ejecución de programas de concientización ciudadana respeto del uso adecuado de los recursos naturales y trato a los turistas.
	Realización de concursos entre la población sobre el tema de turismo para alcanzar compromisos e identificar potencialidades. Actualización permanente del inventario turístico del cantón.
	Actualización permanente del catastro de establecimientos turísticos y vigilar y controlar la calidad de los mismos. Elaboración del mapa de zonas turísticas potenciales del cantón.

Cementerio	Asesoramiento legal a los servidores turísticos. Acciones administrativas por infracciones a las ordenanzas del ámbito turístico y sanciones. Gestión del sistema informático turístico. Gestión de compra, arrendamiento de nichos, túmulos, mausoleos y exhumaciones. Mantenimiento y limpieza Atención al público y entrega de información. Supervisión de arreglos de jardines y de la arquitectura verde.
Cultural y Deportivo	Organización de eventos culturales Fomento de la identidad cultural, educativa y deportiva. Poner al servicio de la comunidad, bibliografía. Gestión del inventario del patrimonio cultural del cantón. Elaborar los cronogramas de actividades del teatro municipal, Banda municipal y caravanas culturales. Capacitaciones a la ciudadanía sobre identidad cultural. Actividades recreativas con grupos de atención prioritaria. Gestión, evaluación y seguimiento de las escuelas municipales. Realización de talleres culturales, educativos y deportivos. Organización de campeonatos deportivos Conformación de grupos deportivos. Formación de estudiantes en el campo artesanal y micro empresarial.
Deporte	Formulación y ejecución de planes, proyectos y actividades deportivas y de recreación en el cantón. Apoyar y auspiciar campeonatos, eventos, encuentros y competencias de carácter deportivo y recreacional. Implementación de programas de capacitación de directivos, técnicos y

	jueces. Promover la formación ética y utilización creativa del tiempo libre, por parte de niños y jóvenes del cantón a través de la práctica deportiva.
Cultura	Fortalecer y cultivar las manifestaciones culturales, e identitarias para conseguir la unidad e integración de la colectividad y desarrollar y fortalecer el sentido de pertenencias. Incentivar la libre creación artística, difusión y disfrute de los bienes culturales; y salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural. Colaboración en la ejecución de estudios de investigación artística y cultural de las comunidades y participar en la formulación de políticas para la ejecución de programas, proyectos y servicios culturales. Realizar la programación de recreación infantil y popular y propender a rescatar y mantener el folclore de la localidad y enaltecer los valores culturales de la población. Promover la participación ciudadana en los diferentes programas y proyectos culturales y artísticos; organizar a la comunidad y alcanzar apoyo de las instituciones públicas y privadas.
Banda Municipal	Desarrollar actividades que fortalezcan la cultura mediante la presentación de la Banda Municipal. Ejecutar conciertos públicos.
Educación	Promover la formación integral de los estudiantes en el campo artesanal y micro empresarial. Realizar propuestas para el mejoramiento de la calidad de educación en el tema artesanal. Promover proyectos autosustentables como apoyo económico a la Unidad

	de Formación Artesanal Primero de Mayo. Promoción de la oferta académica de la Unidad de Formación Artesanal Primero de Mayo. Promover la formación integral de los estudiantes Realizar propuestas para el
Unidad Educativa "13 de diciembre"	mejoramiento de la calidad de la educación Promoción de la oferta académica. Definición y actualización del programa educativo.
Biblioteca	Prestar el servicio de suministrar material bibliográfico de consulta a la ciudadanía.
Teatro Lemarie	Planificación y ejecución de programación mensual. Dirigir foros y colaborar con eventos escénicos. Proponer la realización de eventos que promuevan el arte y la cultura local, regional y nacional.
Sistema de Protección de Derechos	Garantizar los derechos establecidos en la Constitución, tratados internacionales y leyes orgánicas, contribuyendo a la reducción de las desigualdades y la vulneración de derechos en el cantón. Generar acciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento del sistema de protección integral de derechos para grupos de atención prioritaria del cantón. Promover la articulación, coordinación y corresponsabilidad entre los organismos del Sistema Cantonal de Protección de Protección Integral de los grupos de Atención Prioritaria con el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social; y, con el Sistema Nacional Descentralizado de la Protección Integral a la Niñez y

Adolescencia y demás afines. Fortalecer la participación ciudadana de manera protagónica de las personas y grupos de atención prioritaria, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos en el cantón. Fortalecer las organizaciones, Defensorias Comunitarias y Consejos Consultivos. Conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenazas o violación de derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro del cantón.; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado. Interponer acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones. Controlar verificar y asegurar la correcta ejecución de las obras, mediante el control de la calidad, el avance físico, el avance financiero y especificaciones técnicas de construcción, de uso de materiales y más condiciones legales establecidas por la Municipalidad. Revisar los contratos celebrados entre el municipio y contratistas para la ejecución de proyectos y hacer cumplir con los términos establecidos en todas y cada una de las cláusulas. Controlar la realización de las obras contradas y el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas y demás obligaciones contractuales. Velar por el desempeño de los procesos precontractuales y contractuales de la obra pública municipal. Intervenir en la entrega-recepción de las obras e informar sobre el cumplimiento o no de las		
por la Municipalidad. Revisar los contratos celebrados entre el municipio y contratistas para la ejecución de proyectos y hacer cumplir con los términos establecidos en todas y cada una de las cláusulas. Controlar la realización de las obras contratadas y el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas y demás obligaciones contractuales. Velar por el desempeño de los procesos precontractuales y contractuales de la obra pública municipal. Intervenir en la entrega-recepción de las obras e informar sobre el		de manera protagónica de las personas y grupos de atención prioritaria, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos en el cantón. Fortalecer las organizaciones, Defensorías Comunitarias y Consejos Consultivos. Conocer de oficio o a petición de parte, los casos de amenazas o violación de derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro del cantón.; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado. Interponer acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones. Controlar verificar y asegurar la correcta ejecución de las obras, mediante el control de la calidad, el avance físico, el avance financiero y especificaciones técnicas de construcción, de uso de materiales y
violación de derechos individuales de niños, niñas y adolescentes dentro del cantón.; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado. Interponer acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones. Controlar verificar y asegurar la correcta ejecución de las obras, mediante el control de la calidad, el avance físico, el avance fínanciero y especificaciones técnicas de construcción, de uso de materiales y más condiciones legales establecidas por la Municipalidad. Revisar los contratos celebrados entre el municipio y contratistas para la ejecución de proyectos y hacer cumplir con los términos establecidos en todas y cada una de las cláusulas. Controlar la realización de las obras contratadas y el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas y demás obligaciones contractuales. Velar por el desempeño de los procesos precontractuales y contractuales de la obra pública municipal. Intervenir en la entrega-recepción de las obras e informar sobre el		Fortalecer las organizaciones, Defensorías Comunitarias y Consejos Consultivos. Conocer de oficio o a petición de
decisiones. Controlar verificar y asegurar la correcta ejecución de las obras, mediante el control de la calidad, el avance físico, el avance financiero y especificaciones técnicas de construcción, de uso de materiales y más condiciones legales establecidas por la Municipalidad. Revisar los contratos celebrados entre el municipio y contratistas para la ejecución de proyectos y hacer cumplir con los términos establecidos en todas y cada una de las cláusulas. Controlar la realización de las obras contratadas y el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas y demás obligaciones contractuales. Velar por el desempeño de los procesos precontractuales y contractuales de la obra pública municipal. Intervenir en la entrega-recepción de las obras e informar sobre el		niños, niñas y adolescentes dentro del cantón.; y disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado. Interponer acciones necesarias ante
Controlar verificar y asegurar la correcta ejecución de las obras, mediante el control de la calidad, el avance físico, el avance financiero y especificaciones técnicas de construcción, de uso de materiales y más condiciones legales establecidas por la Municipalidad. Revisar los contratos celebrados entre el municipio y contratistas para la ejecución de proyectos y hacer cumplir con los términos establecidos en todas y cada una de las cláusulas. Controlar la realización de las obras contratadas y el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas y demás obligaciones contractuales. Velar por el desempeño de los procesos precontractuales y contractuales de la obra pública municipal. Intervenir en la entrega-recepción de las obras e informar sobre el		*
aumnlimianta a c = 4-1	Dirección de Fiscalización	Controlar verificar y asegurar la correcta ejecución de las obras, mediante el control de la calidad, el avance físico, el avance financiero y especificaciones técnicas de construcción, de uso de materiales y más condiciones legales establecidas por la Municipalidad. Revisar los contratos celebrados entre el municipio y contratistas para la ejecución de proyectos y hacer cumplir con los términos establecidos en todas y cada una de las cláusulas. Controlar la realización de las obras contratadas y el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas y demás obligaciones contractuales. Velar por el desempeño de los procesos precontractuales y contractuales de la obra pública municipal. Intervenir en la entrega-recepción de

	Resolver los problemas técnicos que se presenten durante la ejecución de las obras. Asumir en nombre de la institución, la relación con las comunidades donde se ejecuten los proyectos, en los asuntos inherentes a estos.
Dirección de Planeación Estratégica ³ - Desarrollo Económico y Social	Gestionar la elaboración e implementación del Plan de Desarrollo económico del cantón Tulcán. Levantamiento de base de datos que permita identificar las organizaciones del cantón según su ámbito de acción. Proyectos inclusivos para el desarrollo económico y social Generar actividades y proyectos sociales que permitan el desarrollo económico de los sectores menos favorecidos del cantón, en especial con las organizaciones sociales de las parroquias rurales del cantón. Gestionar proyectos de desarrollo económico, en lo referente a emprendimiento, sector primario, secundario y terciario. Cronograma de capacitaciones para el emprendimiento dentro del cantón. Proponer y gestionar proyectos que propendan a la soberanía alimentaria y garanticen el desarrollo endógeno del cantón. Impulsar los procesos de asociatividad para mejorar la producción dentro del cantón.

Problemática fronteriza

Para poder realizar el acercamiento a la comprensión de las condiciones que posee el gobierno municipal para la gestión del cantón fronterizo, se ha optado por cotejar las condiciones estructurales y funcionales de la institución, con las diversas problemáticas que se presentan en la zona de frontera. Esto, con el fin de observar cuanta vinculación (o ninguna, de ser el caso) existe entre las competencias expresadas en la configuración de la estructura funcional del

³ La Dirección de Planeación Estratégica y su departamento de Desarrollo Económico, son parte de los procesos habilitantes de apoyo en la estructura orgánica por procesos del Gobierno Municipal de Tulcán. Aparece en el cuadro a causa de que el mencionado departamento realiza actividades agregadoras de valor que generan productos para la ciudadanía.

gobierno autónomo descentralizado y las diferentes problemáticas que aquejan a la ciudad de Tulcán como zona de frontera.

Para la definición de los problemas de frontera, se echa mano de la identificación de las diversas problemáticas realizadas por el proyecto de investigación binacional: "Desarrollo fronterizo Ecuador—Colombia: Provincia del Carchi—Departamento de Nariño; periodo de análisis 2017-2019" del cual se desprende el presente libro.

Las problemáticas surgen desde tres dimensiones del desarrollo: social, económico e institucional. La dimensión del desarrollo social es un criterio que, "permitirá determinar qué acciones han sido orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas" (UPEC, 2017). De manera específica, el criterio del desarrollo social apunta al análisis de la problemática de la informalidad laboral y los efectos que tiene en limitar los derechos de la población que no tiene acceso a un trabajo formal.

La dimensión del desarrollo económico se orienta hacia la determinación de las gestiones que se implementan para fomentar "el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados..." (UPEC, 2017, 2). La dimensión institucional, en cambio, es el criterio que permitirá la identificación de la institucionalidad pública de la zona de frontera, además de cuál ha sido su rol en el desarrollo de la localidad tomando en cuenta su condición de frontera.

Desde estas tres dimensiones del desarrollo, el proyecto establece las siguientes problemáticas de frontera:

Problemática de informalidad laboral

Se indica que la pobreza es una de las consecuencias por falta de acceso a: educación, salud, vivienda y otros; determinantes vinculados al desarrollo social y de mayor afectación a nivel fronterizo respecto a la calidad de vida de la población.

Se señala en UPEC (2017: 7) que, en la actualidad, la Provincia del Carchi al estar en la zona de Frontera presenta altos índices de informalidad laboral y mínimas oportunidades de empleo para sus habitantes. Siendo la pobreza y pobreza extrema uno de los factores de mayor afectación a nivel fronterizo en relación a la calidad de vida de la población. El Instituto de Estadísticas y Censos (INEC), indica que la incidencia de pobreza por ingresos fue de 39,6% en la zona de frontera, mientras la pobreza extrema por necesidades básicas insatisfechas (NBI) presenta un promedio de incidencia de 18.7% en la Zona 1 del Ecuador. Esto demuestra la vulnerabilidad social que se vive en los sectores fronterizos, lo que requiere de un establecimiento de agenda y metas comunes que permitan tener niveles de equidad territorial para un mejoramiento en las condiciones de igualdad social, hegemonía de clases, mejor mercado de trabajo y preparar al capital humano que permita reducir la pobreza y marginalidad económica y comercial en la frontera.

Problemática económica

Respecto a la problemática económica, se tiene que la economía de las ciudades de frontera se basa en el intercambio comercial de bienes y servicios de los dos países determinándose un efecto péndulo que hace que en determinado periodo de tiempo se generen ventajas para una de las ciudades y desventajas económicas para la otra. Esta realidad económica ha provocado que se dejen de lado las iniciativas industriales y se generen actividades ilícitas como el contrabando.

Adicionalmente se menciona que los habitantes de las ciudades de frontera sienten la problemática económica producto de los precios altos cuando la demanda de productos sube encareciendo el costo de vida, mientras que en la otra ciudad la baja demanda hace que la actividad económica sea escasa (Pág. 8).

Problemática comercial

En relación a la problemática comercial se indica que, tanto Tulcán como Ipiales, ciudades fronterizas y vecinas, comparten consumidores en

dependencia de la tasa de cambio, lo que implica un desplazamiento de los consumidores, de Tulcán a Ipiales y viceversa.

Respecto a la gestión del ámbito comercial se encuentra que, por una parte, Ipiales presenta un abordaje concreto y competente de la temática, estableciendo escenarios o superficies comerciales por grupo de gastos, comercio especializado y comercio sedentario y no sedentario; por otro lado, en Tulcán se advierte que no se cuenta con una metodología para la determinación de la centralidad concreta que permita el cálculo de atractividad sobre los gastos comercializables de los consumidores de Ipiales y otras zonas urbanas de los cantones cercanos (UPEC, 2017, 8).

Problemática empresarial

Con respecto a la problemática que afecta al ámbito empresarial, se menciona que el escaso desarrollo económico, industrial y empresarial en la región fronteriza Colombo Ecuatoriana, especialmente en el Departamento de Nariño y la Provincia del Carchi, es el efecto principalmente de las débiles políticas públicas y medidas económicas tomadas por los gobiernos de los dos países para sentar las bases que permitan este anhelado desarrollo en frontera. En ese sentido, el sector empresarial se ha desarrollado insipientemente sin un verdadero análisis de las condiciones de los factores que permitan generar y aprovechar ventajas competitivas. Por otro lado, se considera necesario la revisión, y, sobre todo, el rediseño de modelos de negocio que potencien a las empresas, basando sus actividades en cadenas de valor e innovación.

Problemática cambiaria

Al respecto, se señala en UPEC (2017, 8), que las externalidades que influyen en la apreciación o depreciación monetaria en conjunto con la política económica de los gobiernos y el comportamiento de los mercados internacionales, han generado efectos positivos y negativos en la zona de integración fronteriza Ecuador–Colombia; entre los que se cuentan la reducción de los volúmenes de ventas y el cierre de negocios que dependían de consumidores colombianos en la ciudad de Tulcán; y por otro lado el aumento de la actividad comercial en Ipiales, derivado de la alta afluencia de turismo ecuatoriano en busca de productos de primera necesidad, tecnológicos y de

vestir, de precios muy inferiores a los de Ecuador, por el diferencial cambiario. Esta dinámica deriva en la afectación directa a los precios de bienes y servicios, favorables en los últimos años al sector empresarial colombiano y desfavorable para el sector comercial ecuatoriano en términos de ventas; así, las exportaciones colombianas se expanden y las exportaciones ecuatorianas se contraen; lo mismo se observa en términos de venta locales, inclusive propician el desarrollo de mercados paralelos y del contrabando. Esta problemática deriva en la dificultad de mantener negocios comerciales en el mediano y largo plazo, mismos que puedan enfrentar las influencias del tipo de cambio.

Problemática de asociatividad

En relación al tema de asociatividad en la zona fronteriza, UPEC (2016), actualmente los pequeños productores, que son mayoría en la Zona 1, no optimizan la cadena de suministros, producción y distribución de productos; las causas se relacionan básicamente con el nivel bajo de asociatividad y la débil visión de largo plazo. Esto condiciona el aprovechamiento de las altas potencialidades territoriales, tales como: condiciones climáticas, posiciones geográficas fronterizas, gran cantidad de saberes ancestrales, alta productividad en los territorios, demanda a nivel nacional e internacional de la producción, entre otros.

Problemática de gestión pública y ciudadana

El desarrollo de la institucionalidad de la gestión pública es un requerimiento social que orienta los resultados de la gestión de lo público. Actualmente existe una inmersión de la teorización de lo privado en la administración de lo público que en muchos de los casos puede dejar a un lado la atención de la problemática social que debe atender en relación a: lo económico, lo migratorio, lo andino, el comercio internacional, etc. De igual forma, el desarrollo de un concepto amplio de ciudadanía que involucre de forma activa a la sociedad sigue siendo una debilidad permanente (UPEC, 2017:10).

Problemática migratoria

En la zona de frontera, el ámbito migratorio tiene mucho peso, sobre todo como una problemática social que se genera por la población en condición de movilidad humana que arriba a la localidad. UPEC (2017:11) indica que, al existir grandes flujos migratorios en la zona fronteriza, en mayor medida de población migrante que ingresa a Ecuador, sin que represente esto un mayor incremento en la economía del país anfitrión, se hace más que apremiante, que las instituciones de los dos estados y las empresas privadas consoliden nexos en beneficio de toda la zona fronteriza.

Ahora, no solo ciudadanos colombianos ingresan al Ecuador, sino que en los últimos meses se observa grandes cantidades de ciudadanos venezolanos, obviamente huyendo de la crisis social y económica que está atravesando su país, y por supuesto con esperanzas de encontrar mejores oportunidades en Ecuador, sin que hasta el momento ninguna autoridad ecuatoriana se pronuncie al respecto, o por lo menos ninguna autoridad en frontera.

Revisión de la capacidad de la estructura funcional operativa del GAD para atender la problemática de frontera

Una vez que se ha realizado, por una parte, la exploración y descripción de las estructura organizativa funcional de los procesos agregadores de valor del gobierno municipal de Tulcán, en la que se ha señalado los departamentos, las funciones y atribuciones que tiene cada una de los unidades agregadoras de valor de la institución; y por otra parte, la identificación de las problemáticas que afectan a este territorio por su condición de encontrarse en una zona fronteriza; ahora corresponde revisar si las distintas problemáticas de frontera, se encuentran consideradas directa o indirectamente entre las atribuciones que tienen los diferentes departamentos del proceso operativo del gobierno municipal de Tulcán. Esto con el fin de poder tener una idea cercana del nivel de involucramiento que tiene o puede tener la gestión del gobierno municipal en las problemáticas que aquejan al territorio por su condición de frontera. El nivel de involucramiento que se busca conocer está enfocado en la capacidad que la estructura orgánica funcional le otorga al municipio.

A continuación, se presentan los resultados del cotejamiento de las problemáticas de frontera con las atribuciones que tiene cada departamento operativo del gobierno municipal de Tulcán.

Tabla 3: Problemáticas de frontera que se encuentran consideradas en las atribuciones y funciones de las áreas agregadoras de valor de la estructura del municipio de Tulcán.

UNIDAD	(TICA VADA	INVOLU CRAMIE NTO		ΠE	
BECONADA WELLACIONADA RELACIONADA RELACIONADA RELACIONADA	DIRECTO	INDIRECTO	NINGUNO	ATRIBUCIONES	
Dirección de Obras Públicas	-			X	Ninguna
Estudios de obras civiles	-			X	Ninguna
Administraci ón y Mantenimie nto de Vehículos	-			Х	Ninguna
Servicios generales	-			X	Ninguna
Vialidad, Construccio nes y Mantenimie nto	-			Х	Ninguna
Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial	-			X	Ninguna
Zona Azul	Informali dad laboral		X		Por el modelo de gestión puede generar plazas de trabajo para personas de bajos recursos
Transporte Terrestre	-			X	Ninguna
Transporte Seguridad Vial y Saneamiento	-			X	Ninguna
Dirección Ambiental y Riesgo				X	Ninguna
Calidad Ambiental y Riesgos	-			X	Ninguna
Gestión Integral	-			X	Se podría promover opciones laborales en el ámbito de reciclaje.

			T	
de Residuos				
Sólidos				
Riesgos	-		X	Ninguna
Saneamie				
nto y Salud Pública	-		X	Ninguna
Rastro Municipal	-		X	Ninguna
Parques y Jardines	ı		X	Ninguna
Vivero	-		X	Ninguna
	Informali	X		Organizar y mantener talleres, exposiciones, ferias de manualidades.
Dirección de	dad laboral	X		Labores de talleres, costura, colocada de dibujos, muestras, pintura en tela, jarrones, muestra de bordado y otras artesanías.
Desarrollo Sostenible		X		Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria con énfasis en proyectos de desarrollo sostenible.
	Asociati vidad	X		Realizar acciones conducentes a que los actores sociales del cantón participen en los programas y proyectos de desarrollo.
		X		Impulsar y fortalecer las organizaciones locales a través de capacitación.
	Migración	X		Organizar, vigilar y coordinar el correcto funcionamiento del sistema de protección de derechos del cantón.
Inclusión Social	Asociati vidad	x		Levantamiento de bases de datos que permita identificar las organizaciones del catón.
	Migración	X		Gestión de proyectos inclusivos para el desarrollo social
Turismo	Turismo Empresa	X		Programación y ejecución de asistencia técnica y capacitación a organizaciones y microempresas turísticas.
	1141	X		Programación y apoyo del diseño de material de promoción turística.
		X		Realizar actividades de apoyo a la identificación, ubicación y desarrollo de las actividades turísticas.
Asociati vidad	X		Planificación, capacitación, adecuación y promoción de centros turísticos y fomento de creación de comités de gestión zonales que aseguren la calidad y precios del servicio.	
		X		Participar en el fomento de cooperativas de ahorro y crédito con fines turístico-

		_		_	
					artesanales; así como en la formación de asociaciones y gremios afines.
					Establecimiento de políticas y planes para
	Informali				involucrar al sector informal de la
	dad				economía turística en la formación de
	laboral				microempresas. Asesoramiento legal a los servidores
			X		turísticos.
Cementerio				X	Ninguna
Cultural y		X			Actividades recreativas con grupos de
Deportivo	Migración				atención prioritaria. Realización de talleres culturales,
			X		educativos y deportivos
■ Deporte	_			X	Ninguna
Cultura	_			X	Ninguna
■ Banda					
Municipal	-			X	Ninguna
 Educación 	Informali				Promover la formación integral de los
	dad		X		estudiantes en el campo artesanal y micro
■ Biblioteca	laboral				empresarial.
Biolioteca	-			X	Ninguna
Teatro Lemarie	-			X	Ninguna
Sistema de					Garantizar los derechos establecidos en la
Protección de Derechos			X		Constitución, tratados internacionales y leyes orgánicas, contribuyendo a la
de Defectios			Λ		reducción de las desigualdades y la
					vulneración de derechos en el cantón.
					Conocer de oficio o a petición de parte, los
					casos de amenazas o violación de derechos
					individuales de niños, niñas y adolescentes
	Migració		X		dentro del cantón.; y disponer las medidas
	n				administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho
					amenazado o restituir el derecho violado
					Generar acciones que aseguren los
					derechos y principios reconocidos en la
			X		Constitución a través de la creación y
			Λ		funcionamiento del sistema de protección
					integral de derechos para grupos de
					atención prioritaria del cantón Fortalecer la participación ciudadana de
					manera protagónica de las personas y
	Asociati		X		grupos de atención prioritaria, en la toma
	vidad				de decisiones, planificación y gestión de
					los asuntos públicos en el cantón.
Dirección de	_			X	Ninguna
Fiscalización					

Dirección de Planeación Estratégica			
Participación ciudadana	Asociati vidad	X	Impulsar la participación ciudadana para la formulación de propuestas de agendas de desarrollo
Dirección de Planeación Estratégica*	Asociati vidad	X	Impulsar los procesos de asociatividad para mejorar la producción dentro del cantón.
Desarrollo Económico y Social	Informali dad laboral	X	Proyectos inclusivos para el desarrollo económico y social
		X	Generar actividades y proyectos sociales que permitan el desarrollo económico de los sectores menos favorecidos, en especial con las organizaciones y sectores sociales de las parroquias rurales del cantón
		X	Capacitaciones para el emprendimiento dentro del cantón
	Empresa rial	X	Gestionar proyectos de desarrollo económico, en lo referente a emprendimiento, sector primario, secundario y terciario

Hallazgos y observaciones

En el cotejamiento de problemáticas y atribuciones de las áreas agregadoras de valor, se puede observar que hay direcciones que abarcan una amplitud de acciones y departamentos cuyas atribuciones no tocan temáticas involucradas con las problemáticas de frontera que afronta el territorio y su gestión. Tal es el caso de la dirección de obras públicas y sus dependencias, que entre sus atribuciones no consideran elementos concernientes a la condición de frontera de la localidad

Por otra parte, se encuentra que, entre las dependencias de la Dirección de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial, el área responsable del sistema de parqueo tarifado "Zona azul" de una manera indirecta genera opciones de ingresos para personas de bajos recursos, aportando a dar solución a la problemática de informalidad laboral.

En cuanto a la Dirección Ambiental y Riesgo, por sus características enfocadas en la gestión ambiental, sus diversas atribuciones establecidas para

las variadas dependencias que integran esta dirección, no se corresponden con ninguna de las problemáticas de frontera planteadas en el estudio; sin embargo, tomando el caso anteriormente mencionado del área de Zona Azul, a nivel de la unidad de Gestión Integral de Residuos Sólidos se podrían replicar experiencias de fomento de micro empresas y asociaciones alrededor del ámbito de reciclaje. Sin embargo; en términos generales, se puede señalar que esta instancia del gobierno municipal y las dependencias que de ella se ramifican, no aportan directa o indirectamente solución alguna a las problemáticas propias de la condición de frontera que se expresan en este territorio.

Por otra parte, la Dirección de Desarrollo Sostenible, así como también varios de los departamentos que la integran, presenta varias atribuciones que se hallan vinculadas a algunas de las problemáticas de frontera analizadas, ya que entre las funciones que realiza aborda el logro de objetivos que apuntan al desarrollo económico y también al desarrollo social.

Respecto a la problemática de informalidad laboral, la Dirección de Desarrollo Sostenible del gobierno municipal de Tulcán realiza actividades de capacitación en la elaboración de manualidades como alternativas económicas, además de fomentar espacios de comercialización de las manualidades y artesanías a través de exposiciones y ferias.

En relación con la problemática de asociatividad, esta dirección realiza actividades orientadas al impulso y fortalecimiento de las organizaciones locales por medio de la capacitación, además que propiciar la participación de los actores sociales en programas y proyectos de desarrollo.

Con respecto a la problemática migratoria, esta instancia del gobierno municipal, tiene como atribución la gestión del funcionamiento del sistema protección de derechos del cantón. El cual, por la prioridad que el tema de movilidad humana debe tener en zonas de frontera, debería ser un componente importante en las líneas de acción del sistema de protección cantonal. Por lo pronto, en este estudio de carácter exploratorio, se señala que la dirección de desarrollo sostenible sí tiene atribuciones para poder abordar la problemática de la migración.

Dentro de la Dirección de Desarrollo Sostenible, se encuentra el área de Inclusión Social, la cual en sus atribuciones se encuentra vinculada con la problemática de asociatividad, en cuanto esta instancia debe identificar las organizaciones sociales del cantón con el fin de elaborar y mantener una nómina actualizada de los grupos sociales del territorio.

En cuanto a la problemática migratoria, el área de Inclusión social, tiene establecido el gestionar proyectos inclusivos para el desarrollo social, los cuales, al estar dirigidos a grupos de atención prioritaria, deben considerar población en condición de movilidad humana.

Por otra parte, el departamento de turismo, en sus atribuciones, tiene la capacidad de atender a tres problemáticas fronterizas: la empresarial, asociatividad e informalidad laboral, realizando actividades enfocadas en los proveedores de servicios turísticos. En lo empresarial, la acción de esta dependencia municipal apunta a la prestación de asistencia técnica a organizaciones y microempresas turísticas, asimismo realiza labores de apoyo del diseño de material turístico promocional.

Con respecto a la problemática de la asociatividad, el área de turismo tiene entre sus atribuciones el apoyo a las actividades turísticas a través del fomento a la creación de comités de gestión para el aseguramiento de la calidad y los precios del servicio, así también como la realización de acciones que promuevan la conformación de cooperativas de ahorro y crédito con fines turístico-artesanales, conjuntamente con la formación de asociaciones y gremios afines.

En cuanto a la informalidad laboral, este departamento, tiene como atribución el brindar asesoramiento legal a los servidores turísticos adicionalmente del establecimiento de políticas y planes para involucrar al sector informal de la economía turística en la formación de microempresas.

En otro departamento, el correspondiente al área de lo Cultural y Deportivo, realizan actividades que tocan la problemática de migración. Tiene

como atribución la ejecución de actividades recreativas orientadas a grupos de atención prioritaria y su integración social.

Dentro de la Dirección de Desarrollo Sostenible, se encuentra una de las instancias más importante en el ámbito de protección y restitución de derechos de grupos de atención prioritaria como lo es el Sistema de Protección de Derechos, cuya orientación hacia el cumplimiento de los derechos de los grupos humanos vulnerables, la ubica como una entidad con muchas atribuciones para el abordaje de la problemática de migración. En ese sentido, tiene bajo su cargo el garantizar los derechos establecidos en la Constitución, tratados internacionales y leyes, para contribuir a la reducción de desigualdades y la vulneración de derechos en el cantón, así también atender denuncias y disponer medidas de protección para la restitución de derechos.

Adicionalmente, esta instancia aporta al abordaje de la problemática de asociatividad, a través de su atribución de fortalecer la participación ciudadana de personas y grupos de atención prioritaria, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos.

Realizada la revisión de los departamentos que conforman el proceso agregador de valor del gobierno autónomo descentralizado de Tulcán, se hace necesario mencionar dos instancias de la estructura orgánica funcional de la institución, la cuales llaman la atención en el sentido que, aunque no se encuentran formando parte de los procesos operativos de la organización y se hallan dentro de los procesos habilitantes, sin embargo, las funciones, atribuciones y acciones que ejecutan son agregadoras de valor, por lo que se ha considerado necesario tomarlos en cuenta en el análisis realizado a las capacidades del municipio para atender la problemática de frontera.

En ese sentido, se encuentra primeramente el departamento de Participación Ciudadana, el cual se halla considerado dentro de los procesos habilitantes de asesoría en el estatuto orgánico por procesos que rige la institución, y por la atribución que tiene esta unidad administrativa de Impulsar la participación ciudadana para la formulación de propuestas de

agendas de desarrollo, se ubica su acción dentro de las acciones que aportan a la problemática de asociatividad, al promover la integración de individuos y grupos sociales en la toma de decisiones sobre aquellos que es de interés colectivo

En segundo lugar, se tiene que, dentro de los procesos habilitantes de apoyo, se encuentra la Dirección de Planeación Estratégica, la cual, a su vez, contiene al área de Desarrollo Económico y Social, la que tiene bajo su responsabilidad importantes atribuciones que involucran varias problemáticas de frontera

Por parte de la problemática de asociatividad, ejecuta actividades enfocadas en impulsar procesos de conformación de organizaciones y asociaciones para el mejoramiento de la producción en el cantón.

En cuanto a la informalidad laboral, la unidad de Desarrollo Económico y Social tiene como atribución la generación de actividades y proyectos sociales que permitan el desarrollo económico de los sectores menos favorecidos, en especial con organizaciones y sectores sociales de los sectores rurales, así también actividades de capacitación para el fomento del emprendimiento.

Con respecto a la problemática empresarial, esta instancia aporta a la atención a este ámbito a través de la gestión de proyectos de desarrollo económico orientados al emprendimiento dentro de los sectores: primario, secundario y terciario.

Una vez realizado el análisis de las estructuras orgánico funcionales del municipio fronterizo del cantón Tulcán, se ha encontrado, a nivel general, que las problemáticas de comercio y cambiaria, no encuentran eco de sus necesidades en la estructura y en las atribuciones que tiene el gobierno municipal, mientras que otras, como la económica, es tocada de manera bastante leve, lo cual da indicios que estos importantes ámbitos que afectan al cantón en su condición particular de territorio fronterizo, no son abordados por la institucionalidad local de gobierno, sino que se encontrarían en un estado de abandono, esto,

no por falta de gestión o interés, sino más bien, porque el marco jurídico que rige los gobiernos municipales en el Ecuador, no considera casos específicos como el de las ciudades fronterizas que tienen que afrontar los impactos que la inestabilidad y la fluctuación del mercado, por ende del comercio en la zona de frontera, produce sobre la economía de las zona.

A todo esto, se suma el elemento monetario que al regir en el Ecuador una moneda dura como el dólar, le genera una desventaja comercial permanente a la ciudad de Tulcán, en relación con su par colombiana, Ipiales, cuyo comercio se ha beneficiado del provecho que le produce el tener una moneda nacional que le permite el establecimiento de mejores precios, frente a los precios en dólares que el consumidor encuentra en el lado ecuatoriano.

Del análisis de las estructuras y atribuciones que tiene la organización municipal, en términos generales, se encuentra que la institución no presenta funciones y atribuciones que apunten de manera específica a su condición de frontera, y las que vinculan con alguna de las respectivas problemáticas, su vinculación se produce mayormente por coincidencia y no por una determinación específica que el gobierno municipal ha realizado en consideración de la condición limítrofe que tiene el cantón. Es así que de alrededor de 200 atribuciones que se ejercen por los procesos operativos de la institución, apenas cerca del 15% de ellas está relacionada con acciones que aportan a atender la problemática fronteriza; sin embargo el relacionamiento de estas instancias y su gestión con la problemática, es casi en su totalidad circunstancial, si se toma en cuenta que la realización de las atribuciones mencionadas se realizan bajo el criterio de cumplir con las competencias y funciones que el COOTAD señala como obligatorias para todos los gobiernos autónomos descentralizados.

Conclusiones

Desde la revisión de lo que el marco legal establece para la gestión de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, así como también del análisis de las estructuras y atribuciones que realiza el municipio

de Tulcán y su relación con las diferentes problemáticas fronterizas, se puede inferir en términos generales que el gobierno local no cuenta facultado para un abordaje directo y efectivo de las problemáticas de los territorios limítrofes.

Sin embargo, en cuestiones específicas, se puede contemplar algunas opciones interesantes que pueden aportar opciones que permitan ayudar a la soluciones de las problemáticas, tal es el caso del aporte a mejorar la problemática de informalidad laboral realizado por el sistema de parqueo tarifado "Zona Azul" que viene a ser un muy buen ejemplo de las posibilidades que tiene la institucionalidad municipal de generar aportes prácticos y efectivos para la superación de problemáticas del territorio.

En ese sentido, llama la atención el hecho de que la "Zona Azul" tiene como propósito la gestión del tránsito en la ciudad de Tulcán, su gestión indirectamente ha logrado generar opciones laborales para personas de escasos recursos, y de esa manera se contribuye a solventar el problema de informalidad laboral en la localidad. Esto nos lleva a considerar las importantes posibilidades que tienen los gobiernos locales en sus fronteras a través de iniciativas creativas, que, por un lado, cumplen el objetivo de ejecutar las competencias o servicios del gobierno municipal, y por otro, vinculan a grupos humanos que se hallan dentro de problemáticas sociales y económicas en el cantón.

De esa manera, incluso sería posible superar el condicionamiento de que las instituciones públicas únicamente pueden llevar a cabo las funciones que la ley determina, ya que con modelos como el de la "Zona Azul" se demuestra que es posible, de una manera indirecta, generar procesos que aporten en otros ámbitos a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados.

Siguiendo el sentido de las estrategias que contribuyen a la generación de soluciones a la problemática de la informalidad laboral y la falta de fuentes de empleo, en varios gobiernos locales del Ecuador y de la región, se ha extendido la implementación de iniciativas de generación de empleo alrededor de la gestión de los residuos a través del reciclaje. Actividad que no solamente crea trabajos directos sino también actividades económicas y

laborales indirectas en el ámbito del reutilizamiento de desechos. Además, que este tipo de iniciativas, a su vez, se ha visto que fomentan la organización de las personas que se vinculan a esta actividad, por lo que resulta además ser una labor que estimula y fortalece la organización social. Además del importante aporte que se produce desde estas alternativas en términos de protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible.

En el ámbito de las competencias y atribuciones que tiene el gobierno municipal de Tulcán sobre el ámbito del turismo, se puede ver una importante apuesta por el fomento de actividades que aporten a la dinamización económica desde iniciativas turísticas que en sus posibilidades de gestión presenta importantes y amplias capacidades que pueden generar respuestas de mucho valor en el aporte de soluciones para las problemáticas que van en la línea de generación de ingresos como son las problemáticas de los ámbitos: empresarial, asociatividad e informalidad laboral.

Esta disposición es coherente con la condición de frontera que tiene la ciudad en el sentido de que, por ser la puerta de ingreso al país, involucra per se una dinámica turística de importancia, la cual podría ser potencializada y aprovechada para el desarrollo de distintos ámbitos de la economía local

Por otra parte, se pudo notar que, conforme el COOTAD señala, en su artículo 54, literal b, que entre las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales se encuentra el: "diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales". Lo cual faculta a los gobiernos municipales a poder llevar a cabo una serie de diferentes intervenciones e iniciativas orientadas a la inclusión e integración social de los diversos grupos humanos que requieren atención prioritaria. Tal es el caso de las personas en condición de movilidad humana, que diariamente cruzan la zona de frontera ecuatoriano-colombiana, en donde anteriormente se tenía un abundante flujo de migrantes colombianos que a causa del conflicto armado que vivía Colombia tenían que dejar su territorio, y en la actualidad, unos años después, la migración de población colombiana en busca de refugio en

el Ecuador, ha sido relevada por grandes masas de personas venezolanas que dejan su país en búsqueda de condiciones que les permitan ejercer sus derechos fundamentales

En ese sentido, se pueden advertir importantes capacidades asignadas a los gobiernos municipales para la gestión de la inclusión social, que además de establecer la realización de políticas y programas enfocados en el desarrollo social, tienen la determinación de establecer, por una parte, un sistema cantonal de protección de derechos con sus respectivas instancias especializadas de atención, y por otra parte, el establecimiento de un sistema de participación ciudadana orientado a la integración de los actores sociales locales y la promoción de sus derechos políticos y sociales.

Finalmente, en función de lo expuesto, se puede señalar que la exploración de las estructuras orgánico funcionales del gobierno municipal de Tulcán permite visualizar que la condición de frontera, que resulta tan trascendente para las condiciones de vida de la población del cantón, no puede ser tomada en cuenta de una manera amplia por parte de la organización municipal.

Bibliografía

- Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayala Mora, E. (1991). *El municipio en el siglo XIX*. Quito: Procesos: Revista ecuatoriana de historia. Recuperado de http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/559/1/RP01-CN-Ayala.pdf
- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. Recuperado de http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf;resumen
- Barrera, A. Ramírez, F. y Rodríguez, L. (1999). *Ecuador: Un modelo para [des] armar*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local, CIUDAD. Recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/10236-opac
- Carrión, F. Manuel Dammert y Brigitta Villaronga (2008). *Introducción. La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional*

- *del Estado* En Carrión, F. y Villaronga, B. (2008). Descentralizar: Un derrotero a seguir. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES. Recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41049.pdf
- Constitución de la República del Ecuador, 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Larrea Maldonado, A. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador.* Quito: SENPLADES. Recuperado de http://www.fedaeps.org/IMG/pdf/Modo_de_desarrollo_organizacio n territorial y cambio constituyente.pdf
- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa es reemplazada por Ley Orgánica del Servicio Público, 2010
- Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) 2003
- Maiguashca, J. (1994). *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional. Recuperado de http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46760.pdf
- Marchán, C. y Oviedo, M. (2011). *Modelo de Organización y Gestión por Procesos en la Administración Pública del Ecuador.* Quito: Editorial IAEN, 2011. Recuperado de https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2016/06/Gestio%CC%81n-por-procesos-en-la-administracio%CC%81n-pu%CC%81blica.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Quito. Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41049.pdf
- Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos. 2006
- Ojeda Segovia. L, (2000), *La Descentralización en el Ecuador*. Avatares de un proceso inconcluso. Quito: Ediciones Abya-Yala. Recuperado de http://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/31/
- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público

- Reglamento Orgánico Funcional por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Tulcán. 2014
- SENPLADES (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
- SENPLADES Recuperación del Estado para el Buen Vivir La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado SENPLADES / 1a edición Quito, 2011
- SENPLADES, (2014) Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2012. Quito: SENPLADES. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Construcci%C3%B3n-de-un-Estado-democr%C3%A1tico-para-el-Buen-Vivir.pdf