

El artículo 140 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el segundo inciso dispone que: *"Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial"*.

El Art. 17. Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Integral de Riesgos y Desastres de la recientemente aprobada Ley de Gestión de Riesgos y Desastres, menciona: *"(...) comprende todas las entidades, instituciones, organismos y organizaciones que actuarán en los términos previstos en esta ley..."*

Mientras que, el art. 18 de la misma ley indica que este sistema estará conformado por varios actores nacionales y locales, dentro de los cuales en su numeral 3 menciona a los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales.

En el art. 21 ibídem, menciona que la gestión integral de desastres a nivel local, se realizará en reconocimiento de: 2. *La autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales y su responsabilidad directa en la regulación, coordinación, dirección y gestión integral de riesgos (...);* 3. *La facultad normativa y ejecutiva de los GADs y regímenes especiales.*

En la Ordenanza Nro. 002- 2021, que contiene el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Rumiñahui contempla en el artículo 12 que, dentro del modelo de gestión del PDOT de cantón para administrar su territorio, se deben estructurar "Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación".

La Ordenanza citada, establece que las áreas de riesgo dentro del Cantón Rumiñahui serán determinadas por la Dirección de Gestión de Riesgos del GADMUR en coordinación con la Autoridad Nacional competente.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 2019, la gobernanza es "la forma en que los distintos agentes que conforman la sociedad negocian para llegar a acuerdos" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019), crear políticas y establecer normas. El documento de la (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2014) define a la gobernanza positiva de los riesgos como una inversión que es clave y estratégica para que los países no comprometan su crecimiento financiero a largo plazo como consecuencia de fenómenos naturales, fallas tecnológicas o pandemias.

El Marco de Acción de Sendai, actual plataforma internacional que sustituyó al MAH, presenta la gobernanza para la reducción de los desastres como una acción prioritaria:

La gobernanza del riesgo de desastres en los planos nacional, regional y mundial es de gran importancia para una gestión eficaz y eficiente del riesgo de desastres a todos los niveles. Es necesario contar con claros objetivos, planes, competencia, directrices y coordinación en los sectores y entre ellos, así como con la participación de los actores pertinentes. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos

e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. (ONU Asamblea General, 2015)

Como marco referencial, el anteriormente llamado Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, emitió en el año 2022 los “Lineamientos para la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos Ecuador” (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2022), se expone que el documento está orientado a fortalecer la Gobernanza del Riesgo de desastres de manera progresiva, entendiendo las diferentes capacidades de los GAD.

Los aspectos más relevantes relacionados con la gobernanza del riesgo definidos en este instrumento técnico que sirve como elemento orientador, tiene el siguiente contenido:

Lineamientos para la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos Ecuador

LINEAMIENTO 1: CONFORMAR EL SISTEMA CANTONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS - SCGR

El Sistema Cantonal de Gestión de Riesgos es el conjunto de instituciones y empresas públicas o de carácter privado municipales, que de acuerdo con el ámbito de sus competencias y a los diferentes mecanismos, herramientas y procesos deben promover la gestión del riesgo de desastres como un valor agregado al desarrollo local, asegurando la reducción de los riesgos existentes en el territorio.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA CANTONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS

El Sistema estará conformado por todas las áreas de la estructura municipal, instituciones y empresas públicas o privadas municipales, que promueva la participación de organizaciones públicas y privadas, organizaciones sociales, académicas, no gubernamentales y entidades de la cooperación internacional involucradas que contribuyen al desarrollo territorial y municipal.

ACTORES PRINCIPALES DEL SISTEMA CANTONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS

Miembros permanentes:

- El/la Alcalde/sa o su delegado, quien lo presidirá;
- El representante de la Unidad/Dirección de Gestión de Riesgos del Municipio o Distrito Metropolitano;
- Director/a de Planificación del Municipio o Distrito Metropolitano;
- Director/a Financiero del Municipio o Distrito Metropolitano;
- Procurador Síndico del Municipio o Distrito Metropolitano;
- Director/a del área social del Municipio o Distrito Metropolitano;
- Director/a de obras públicas del Municipio o Distrito Metropolitano;
- Director/a de proyectos del Municipio o Distrito Metropolitano;

- Director/a de gestión ambiental del Municipio o Distrito Metropolitano;
- Representantes de las Empresas Públicas Municipales o Metropolitanas;
- Representante del Cuerpo de Bomberos;
- Representante del Consejo de Protección de Derechos o Defensoría del Pueblo;
- Representante de la Junta Cantonal de Protección de Derechos;
- Representante o delegado del sector salud;
- Representante o delegado del sector educación;
- Representante o delegado del sector de inclusión económica y social;
- Representante o delegado del sector vivienda;
- Representantes o delegados de sectores estratégicos;
- Representante o delegado de la Policía Nacional;

LINEAMIENTO 2: REGULAR LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

2.1 GENERAR UNA ORDENANZA PARA LA CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE UN SISTEMA CANTONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS

LINEAMIENTO 3: CONFORMAR LA UNIDAD DE GESTIÓN DE RIESGOS Y FORTALECER SU ARTICULACIÓN CON LAS DEMÁS DEPENDENCIAS MUNICIPALES

- Generar una ordenanza para la creación y organización de la unidad de gestión de riesgos
- Fortalecimiento de la UGR
- Asegurar la inclusión de la gestión de riesgos en la planificación de desarrollo local

Por su parte, también de manera referencial, se citan los aspectos más relevantes relacionados con la gobernanza del riesgo, definidos en el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia (Secretaría de Gestión de Riesgos, 09 agosto 2017), mediante Resolución Nro. SGR-142-2017:

Manual del Comité de Operaciones de Emergencia

COMITÉ DE OPERACIONES DE EMERGENCIA MUNICIPAL O METROPOLITANO – COE-M

Mecanismo del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta en emergencias o desastres con los diferentes actores a nivel municipal o metropolitano. Es dirigido por el Alcalde del Cantón o del Distrito Metropolitano.

Todos los integrantes del Comité de Operaciones de Emergencia Municipal/Metropolitano deben ser delegados de manera oficial y de forma permanente por cada una de las máximas autoridades de sus instituciones. Los

representantes Municipales y/o Metropolitanos en los diferentes componentes del COE-M pueden cambiar de acuerdo a la estructura propia de cada GAD municipal o metropolitano. Para ello, el Alcalde debe presentar, de forma anual, la estructura del COE-M a la SGR para su validación y registro.

La Plenaria está conformada por los siguientes representantes:

FUNCIÓN	INTEGRANTES
Presidente	Alcalde Municipio/Distrito Metropolitano
Secretario del COE	Director Municipal/Metropolitano de Unidad de Gestión de Riesgos
Líder de las MTT-M1	Gerente/Director de agua potable y saneamiento Municipal/Metropolitano
Líder de las MTT-M2	Delegado del MSP
Líder de las MTT-M3	- Director de Obras Públicas Municipal/ Metropolitano - Delegado CNT - Delegado Empresa Eléctrica
Líder de las MTT-M4	Director Municipal/Metropolitano de Unidad de Gestión de Riesgos o Desarrollo Humano/ Social
Responsables del grupo deLogística	Director Administrativo del GAD Municipal/ Metropolitano
Responsables del grupo deSeguridad y Control	- Jefe Político - Delegado Policía Nacional
Responsables del grupo deBúsqueda y Rescate	Jefe de Cuerpo de Bomberos
Asesoría Financiera	Director Financiero
Asesor Jurídico	Procurador Síndico
Entidades Municipales/ Metropolitanas	Directores y Gerentes.
Líder de las MTT-M5	Delegado del MINEDUC
Líder de las MTT-M6	Delegado del GAD Provincial
Líder de las MTT-M7	Director de Catastro o Planificación Territorial Municipal/Metropolitano
Asistencia Técnica	Representante Provincial de la SGR

Organización de la MTT Atención Humanitaria

Las MTT de atención humanitaria, se deben auto convocar inmediatamente suscitada una emergencia o desastre. Sesionarán en las mismas instalaciones en donde sesiona la Plenaria del COE Municipal/ Metropolitano.

- MTT-1: Agua segura, saneamiento y gestión de residuos
- MTT-2: Salud y APH
- MTT-3: Servicios básicos esenciales
- MTT-4: Alojamientos temporales y asistencia humanitaria

Organización de las MTT Atención Complementaria

Las MTT de atención complementaria, se deben auto convocar inmediatamente suscitada una emergencia o desastre. Sesionarán en las mismas instalaciones en donde sesiona la Plenaria del COE Municipal/ Metropolitano.

- MTT-5: Educación en emergencia
- MTT-6: Medios de vida y productividad
- MTT-7: Infraestructura esencial y Vivienda

Organización de los grupos de trabajo

Los grupos de trabajo (GT) que conforman este componente son la institución coordinadora y las entidades integrantes como se muestra en la siguiente tabla:

Grupos de Trabajo	Institución Coordinadora	Integrantes
GT-1: Logística	Dirección Administrativa del GAD Municipal / DM	Dirección de Obras Públicas y Transporte Municipal
GT-2: Seguridad y Control	Policía Nacional	Agencias de Tránsito Policía Municipal/Metropolitana
GT-3: Búsqueda, salvamento y rescate	Cuerpo de Bomberos	PN (GIR o GOE) Fiscalía

El Municipio de Rumiñahui cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección de Gestión de Riesgos, la misma que se encuentra validada dentro del Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos, debidamente formalizado.

De igual manera los lineamientos y la nueva ley en materia de riesgos, requieren de la generación de una ordenanza para la creación y funcionamiento del Sistema Cantonal de Gestión de Riesgos, donde se deben detallar los integrantes y actores de este sistema, sus funciones, responsabilidades y atribuciones. De la información recabada se identifica que el GADMUR actualmente se encuentra en proceso de análisis, discusión y posterior aprobación de esta

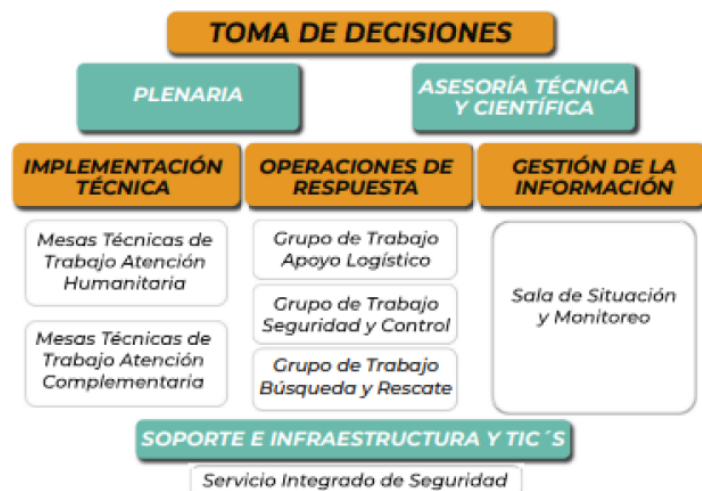
ordenanza, lo cual representa un avance considerable siempre y cuando en el corto plazo concluya con la sanción de esta ordenanza por parte del Concejo Municipal.

Los lineamientos de la Secretaría de Gestión de Riesgos mencionan que dentro de la planificación se debe contemplar la definición de acciones de las medidas de intervención para los diferentes procesos de la gestión del riesgo de desastres y se ha podido identificar que, si bien la Dirección de Gestión de Riesgos cuenta con un POA que tiene sus respectivas actividades y recursos, los mismos podrían ser insuficientes en función del alto riesgo que tiene este Cantón por diversos factores. Actualmente cuenta con un solo proyecto plurianual que es el de “Repotenciación del sistema de alerta temprana ante la posible erupción del volcán Cotopaxi”, lo cual es positivo, pero que representa solo uno de los múltiples factores en los que se necesita invertir para la reducción de impactos negativos por riesgos y amenazas.

Los lineamientos demandan que el Sistema Cantonal de Gestión de Riesgos se articule con el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Riesgos para fortalecer mecanismos y las prácticas de coordinación y complementariedad interinstitucional; esto de alguna manera se cumple en razón que la Dirección de Riesgos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui participa activamente con la Secretaría de Gestión de Riesgos, por intermedio de la Zonal 9, para fortalecer los Planes de Contingencia para los eventos adversos en este cantón. Una vez que se encuentre aprobada la Ordenanza en este sentido, se estima que existirá un cumplimiento pleno.

En lo que tiene que ver con la conformación del Comité de Operaciones de Emergencia de Rumiñahui, se ha constatado que el GADMUR cuenta con el registro y directorio de los integrantes de cada una de las instancias o niveles requeridos por los instrumentos técnicos-normativos en este ámbito y se evidencia también que éste ha sido convocado e instalado en plenaria cuando las circunstancias lo han requerido, siendo liderado por la máxima autoridad cantonal. De igual forma, se encuentran conformadas las mesas técnicas de trabajo, tanto las 4 de atención humanitaria como las 3 de atención complementaria, así como también los 3 grupos de trabajo, definidos en el manual del COE cantonal; por lo que en este aspecto, el GADMUR ha cumplido a cabalidad.

Imagen 14: Estructura del Comité de Operaciones de Emergencia Municipal



Fuente: PMA y GADMUR, 2022; Plan de Contingencia de temporada lluviosa 2023-2024 del Cantón Rumiñahui
Elaborado por: GADMUR, Dirección de Gestión de Riesgos

El GADMUR cuenta con el “Plan de Preparación, Respuesta y Resiliencia del Cantón Rumiñahui, para las dos principales amenazas de origen natural: Movimientos de Remoción en Masa por Lluvias y Erupción del Volcán Cotopaxi (flujo de lahares)” (GADMUR, octubre 2022), cuyo propósito es *disponer de una estructura operativa que defina las acciones necesarias para prevenir y responder ante una situación de emergencia o desastre, que permita evitar pérdidas de vidas o cauce afectación al medio ambiente y garantice el uso eficiente de recursos y capacidades existentes en cumplimiento a las disposiciones legales vigentes.*

Este Plan permite al Municipio y diferentes actores cantonales, conocer las amenazas y los factores de vulnerabilidad de los elementos esenciales que serían afectados en el cantón Rumiñahui, con el fin de adoptar las medidas de preparación, respuesta y resiliencia para disminuir y revertir los efectos de los impactos de las amenazas.

Adicionalmente, cuenta con el “Plan de Contingencia de temporada lluviosa 2023-2024 del Cantón Rumiñahui” (GADMUR, 2023) que persigue el objetivo de coordinar y ejecutar acciones de prevención, mitigación, preparación, respuesta y reconstrucción de los “Efectos de El Niño Oscilación Sur” (ENOS), para garantizar la vida, seguridad, medios de vida y acceso a servicios básicos de la Población en el Cantón Rumiñahui. Este Plan contiene elementos para la minimización del riesgo, empezando por la estimación del riesgo en las zonas y sectores susceptibles a amenazas hidro-meteorológicas, así como las acciones de respuesta en estados de normalidad y mitigación (acciones desde el GAD y desde el COE cantonal, así como los recursos de contingencia y la organización de la respuesta con la conformación de los integrantes del COE y del Sistema de Comando de Incidentes. Se considera como muy apropiado y pertinente la generación y aplicación de este instrumento en las condiciones actuales de los “ENOS”.

El GADMUR cuenta, además, con un registro de eventos peligrosos desde el año 2010, datos que son ingresados y georreferenciados en un mapa del mismo nombre, contando así con información muy completa y valiosa sobre los tipos eventos, su descripción, causas, fecha, lugar, calificación, nivel, daños causados a personas, fauna, bienes públicos y privados, así como las acciones tomadas. Lamentablemente, de la información obtenida solo se tienen datos hasta el año 2021, por lo que, de ser así, se debería procurar actualizar y fortalecer este mecanismo valioso.

Dentro de este subcomponente, se concluye que, si bien el GADMUR cumple mayormente con los lineamientos metodológicos y normativos dentro de los que se propone en la gobernanza y gestión del riesgo, a la vez presenta una debilidad en el hecho que no se encuentra estructurado y aprobado un plan estratégico (plurianual) de la gestión de riesgos que articule desde una perspectiva integral el conjunto de acciones, tareas, actividades e iniciativas que se han venido desarrollando desde una lógica más operativa y ocasional. Adicionalmente, se requiere aprobar mediante ordenanza para la creación y funcionamiento del Sistema Cantonal de Gestión de Riesgos, a fin de fortalecer la articulación interinstitucional e intrainstitucional.

I. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL. ESPACIOS DE ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL

Para iniciar con el análisis de articulación interinstitucional, es necesario destacar como referencia la misión del Municipio de Rumiñahui para identificar su vocación en este sentido: “Somos un

*gobierno autónomo descentralizado enfocado a alcanzar el desarrollo integral del cantón Rumiñahui, lo que implica materializar el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos del cantón, mediante la implementación de políticas que promuevan la inclusión de personas con discapacidad, la seguridad, la generación de empleo y el desarrollo económico sustentable; el fomento del arte y la cultura, la recreación y el deporte, mediante **alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas**, que permitan articular esfuerzos y optimizar recursos; bajo los principios de transparencia, respeto, solidaridad y equidad”.*

En la misión se distingue claramente la vocación que tiene el GADMUR para generar un modelo colaborativo con entidades públicas y privadas para el desarrollo del Cantón y de todos sus habitantes.

El PDOT (2021-2025) define dentro de su modelo de gestión las Estrategias de articulación y coordinación para la implementación del PDOT.

En la siguiente tabla se visualizan los convenios interinstitucionales que mantiene el GADMUR de Rumiñahui y el COPRODER, con algunos actores tanto del sector público (en varios niveles de gobierno), como de los sectores académico y privado, suscritos desde el año 2019, lo que demuestra el afán de trabajo colaborativo y articulado con varios estamentos gubernamentales y no gubernamentales:

Tabla 196: Convenios interinstitucionales por año (2019 – 2023)

Año	Nro. Convenios Suscritos	Entidad cooperante
2019	8	Universidad Internacional del Ecuador, Instituto Superior Rumiñahui, Empresa Eléctrica Quito, Asociación de criadores de Pitbull
2020	5	GAD Provincial Pichincha, ECU 911, Industria DANEC, Instituto Superior Dillon, Ministerio de Gobierno
2021	7	GAD Provincial Pichincha, GAD Parroquial de Cotogchoa, COPRODER, Universidad Tecnológica Indoamérica, Comisión Latinoamericana de Derechos Humanos
2022	11	Fundación Instituto de Derechos para América Latina – IDPAL-; GAD Parroquial de Rumipamba, Liga Cantonal de Rumiñahui, Programa Mundial de Alimentos, Pichincha Humana, Instituto Superior Universitario del Transporte ITESUT, Coordinación Zonal de Educación Nro.2, Federación de Artesanos, Convenio de Concurrencias con GAD Provincial de Pichincha
2023	10	Unidad Educativa Carlos Larco Hidalgo; Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer –CEPAM-; Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física –FENEDIF-; Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador; ESPE, Comité Pro Mejoras Barrio Central Parroquia Urbana de Fajardo, Comité Pro Mejoras Barrio Central Parroquia Urbana de San Rafael, Ministerio de Salud Pública, ARCSA, Universidad San Francisco de Quito

Fuente: Archivo de convenios Secretaría General GADMUR; archivo COPRODER

Elaborado por: Equipo consultor, 2024

Adicionalmente, la actual Administración Municipal ha suscrito un nuevo convenio de cooperación interinstitucional con la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, con el objeto de crear espacios de capacitación para la comunidad, investigación y la vinculación de estudiantes en prácticas preprofesionales.

Así también, mediante la publicación de noticias por parte del área de Comunicación del Municipio, se puede distinguir varias iniciativas y reuniones intersectoriales con diferentes actores públicos y privados; sin embargo, es aconsejable que este tipo de iniciativas formen parte de una estrategia integral de articulación y coordinación del Municipio para mejorar la eficiencia y eficacia institucional, incrementar su capacidad operativa, implementar un nuevo modelo de gestión colaborativo donde se integre a los diversos actores locales (triple hélice) y, esencialmente para cumplir con los lineamientos estratégicos de su PDOT.

Se distingue que además de contar con un archivo actualizado, organizado y sistematizado de convenios interinstitucionales, se necesita el diseño y desarrollo de un módulo que permita identificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas y el impacto en la consecución de los objetivos estratégicos, la optimización de procesos institucionales y el logro de las propuestas definidas en los planes de gobierno de las administraciones municipales.

Así mismo, no se distingue la existencia de un modelo de articulación donde se prioricen las acciones colaborativas y se promueva una sinergia entre las competencias municipales, las necesidades ciudadanas y actores colaborativos, en razón de lo cual, resulta de mucha importancia que la unidad responsable de la gestión estratégica del GADMUR asuma en el corto plazo este desafío.

J. ACTORES TERRITORIALES Y ORGANIZACIÓN SOCIAL

El reconocimiento de los actores territoriales y su organización social, así como también de los actores que representan a otros sectores de carácter privado-empresarial o académico, es fundamental para promover los procesos participativos dentro de la propuesta, discusión, análisis y toma de decisiones en la ejecución de la política pública, en este caso, en la construcción participativa de la actualización del PDOT cantonal.

Para esta identificación de actores locales y sus formas organizativas, la Guía para la formulación/actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial (Secretaría Nacional de Planificación, 2023), indica que, dentro de la Fase Preparatoria, se deben considerar elementos importantes dentro de los “requerimientos institucionales”, como el “mapeo de actores”.

Respecto a este elemento, la guía indica que es necesario aplicar una metodología de mapeo de actores para identificar por lo menos, los siguientes elementos: “sector, actor, actividad que realiza en el territorio, relación con el GAD (a favor, indiferente, en contra) proveedor de información clave (...)”

En este sentido, el mapeo de actores es un ejercicio requerido por la metodología diseñada para la elaboración del PDOT cantonal, puesto que permite identificar a los diversos actores del gobierno nacional, gobiernos descentralizados circunvecinos, gobierno propio, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, espacios formales participativos y, demás

actores sociales y gremiales locales, que tienen un rol e incidencia en la toma de decisiones de la gestión pública desde distintos espacios y dentro de su nivel de acción, posibilitando la generación de articulaciones e incidencia en estos diversos niveles.

El objetivo de contar con un listado organizado y depurado de actores locales representativos, reconociendo sus intereses, ámbitos de acción, nivel de influencia y capacidad de ejecución, sirve para generar insumos para la planificación, el diseño de estrategias y políticas públicas que con pertinencia territorial y cultural, establezcan alianzas multiactorales para un verdadero ejercicio participativo en la definición del “mapa de navegación cantonal” para el mediano y largo plazo.

Es por esta razón por la que el mapeo de actores debe considerarse por parte del Municipio de Rumiñahui como una valiosa y dinámica herramienta que debe ser constantemente revisada, actualizada y utilizada, no solo a propósito de la elaboración de su PDOT, sino para todas las áreas del quehacer institucional dentro del proceso de planificación y ejecución participativa.

De la información revisada, se identifica que el Municipio de Rumiñahui no cuenta con un mapeo de actores propiamente dicho, que sirva como instrumento técnico referencial para potenciar el ejercicio participativo ciudadano en la toma de decisiones y ejecución de políticas públicas del Cantón; sin embargo, sí cuenta con una amplia base de datos de personas que en algunos casos forman parte de instancias gremiales o participativas, la cual ha servido de guía para la convocatoria e inclusión de la ciudadanía en las diferentes actividades institucionales.

No obstante, también es importante destacar el rol activo y protagónico que ha venido teniendo desde años anteriores, la principal instancia participativa del cantón, definida desde la ordenanza relacionada con el Sistema de Participación Ciudadana de Rumiñahui, como es el Comité de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui, el mismo que representa a varios sectores territoriales como barrios y parroquias; gremios y grupos de atención prioritaria, a la vez que se constituye como el ente ejecutivo de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana que es la máxima instancia participativa del cantón.

Este Comité se encuentra conformado por un directorio, representado por un Coordinador que es elegido en la Asamblea Cantonal y que, en total, está compuesto por 18 personas (9 titulares y 9 alternos) distribuidas en los 4 ejes temáticos dispuestos en la ordenanza y reglamento del Sistema de Participación Ciudadana. De estas 18 personas, 8 son representantes de los espacios participativos territoriales parroquiales (urbanos y rurales); 2 son representantes de gremios y organizaciones sociales; 8 más representan a los 4 grupos de atención prioritaria (GAP) definidos en el cantón: personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres y jóvenes.

Por su parte la Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui, a su vez se encuentra estructurada mediante un organizado proceso de designación de representantes acreditados, que proceden de elecciones en asambleas territoriales de base iniciadas en barrios, comunas y parroquias, tanto urbanas como rurales. En este sentido, cuenta con instancias representativas por zonas o parroquias (32 delegados principales y 32 alternos), así como también, en un sentido más ampliado, por 4 delegados por cada barrio (288 personas en total).

Se citan estas instancias participativas dentro del análisis organizativo y de actores territoriales debido a que, como se puede evidenciar, estos espacios aglutinan gran parte de una de las principales formas organizativas del cantón que es la territorial, proveniente de barrios y

parroquias, al tratarse de un Cantón donde el 95% de la población se asienta en la parroquia Sangolquí de características urbanas.

Por esta razón, se priorizan estos espacios organizativos para el proceso de retroalimentación y construcción participativa de las diferentes fases y componentes del PDOT, tanto por estar definidos normativamente en la ordenanza cantonal respectiva, como por su rol activo y representativo de los diversos espacios sociales y territoriales del Cantón, respetando la conformación por ejes temáticos para el desarrollo de las mesas técnicas de trabajo.

El PDOT 2020 – 2025 dentro del análisis de actores y organizaciones menciona la identificación de 227 actores: 26 del sector público; 170 del sector privado (comercio, construcción, industria, transporte, agricultura y ganadería, instituciones financieras, cámaras, colegios profesionales, medios de comunicación y entidades de educación superior) y; 32 actores de la sociedad civil.

Las organizaciones identificadas en este mapeo se relacionan a espacios barriales, juveniles, de adultos mayores, deportivos, culturales, comercio, mecánica y transporte, artesanos, artistas, agrícolas y ganaderos y, de bienestar animal. Además, menciona que estas organizaciones, en su mayoría, son de hecho y se caracterizan por “trabajar de manera individual, carecen de redes de mutua cooperación y articulación, por lo tanto, se trata de sectores organizados pero dispersos.”

El cuadro que aparece debajo es el formato para la identificación de actores, el sector al que pertenece, sus características, zona de incidencia, actividades e intereses que tiene en el territorio, su nivel de influencia o relación, la jerarquía del poder, si puede proveer de información importante y el componente del PDOT con el que se vincula.

Gráfico 33: Formato de matriz para identificación y mapeo de actores

N.º	Sector (estatal, ONG, banca pública, actores internos, actores locales, empresa)	Tipo de Organización (social, cultural, educativa, comercial, productiva / financiera, pública)	Nombre de los Actores	Número de integrantes dentro de las agrupaciones	Procedencia (nacional / extranjero)	Zona de incidencia (urbana - rural)	Actividades que ejecuta e intereses que tiene dentro del cantón	Relación / influencia con el GAD (bajo, medio, alto)	Jerarquización del Poder (bajo, medio, alto)	Proveedor de información clave (SI/NO)	Componente PDOT
1											
2											
...											

Fuente: Guía para formulación PDOT, Secretaría Nacional de Planificación

Elaborado por: Equipo consultor, 2024

Una vez identificados y priorizados los actores, es necesario “mapearlos” a partir del análisis de sus características. Los actores se agrupan en función de algún criterio: intereses, objetivos, capacidad de influencia, poder, posicionamiento, etc. Esta organización luego puede expresarse en gráficos, esquemas, matrices, en una de las siguientes lógicas, por citar 3:

- Mapa de intereses, organizando los actores según los intereses que tienen en común;

- b. Mapa de influencia / poder, organizando a los actores según su nivel de acercamiento e influencia con el GAD Municipal y, su capacidad de ejecutar o gestionar acciones específicas en el tema o problemática;
- c. Mapa de influencia y posición, organizando a los actores según su nivel de apoyo u oposición a los enfoques del tema/problemática.

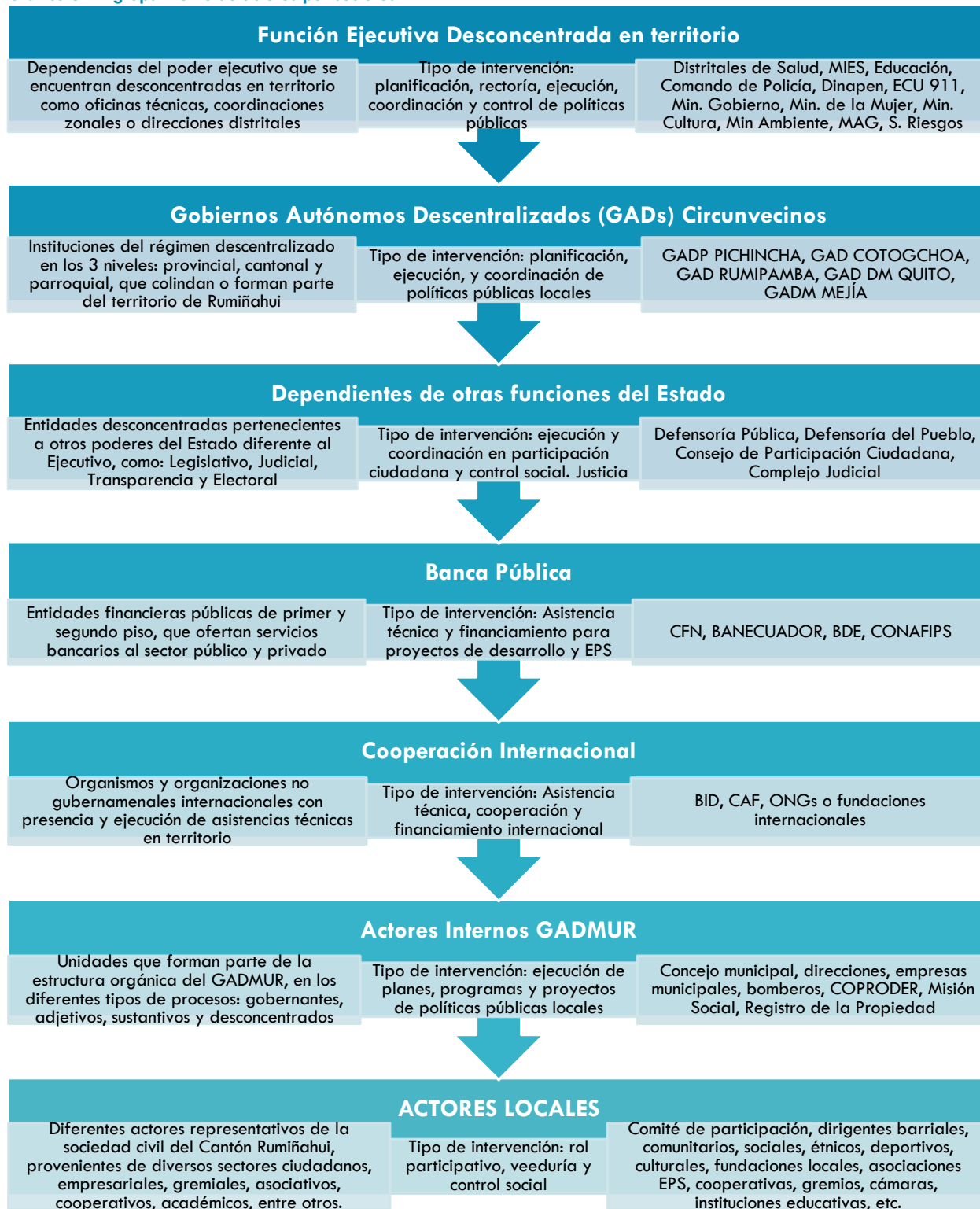
Dentro de la metodología planteada para la formulación del PDOT de Rumiñahui, se ha considerado optar por el análisis b. Mapa de influencia/poder, donde el poder y la influencia están entendidos de la siguiente manera:

- **Poder:** Al hablar de poder se hace referencia a aquel factor que permite tener la capacidad de ejecutar o gestionar acciones o intervenciones territoriales en función de los intereses del actor. El poder puede ser ejercido desde distintos campos, por parte de las instituciones del Estado, se ejerce a partir de la generación e implementación de políticas públicas, en el caso de la academia desde la generación y gestión del conocimiento, desde las organizaciones locales desde los compromisos comunitarios a partir de las estructuras organizativas y su autonomía y gobernabilidad propia, y desde los agentes internacionales desde la posibilidad de financiar económicamente o ejecutar proyectos en ciertas temáticas específicas de su interés.
- **Influencia/relación:** Al hablar de influencia se hace referencia al nivel de relación con el GADMUR y la capacidad para influir en éste o con el resto de la sociedad para la consecución de los intereses u objetivos del grupo al que representa.

Estos dos elementos clasifican el accionar de los actores como alto, medio o bajo en función de los resultados e incidencia que se evidencian en el territorio, sea de forma individual o articulada.

A continuación, se presenta una clasificación de los diferentes tipos de actores, como referencia para su identificación y reconocimiento dentro del mapeo de actores y su interacción dentro de las diferentes etapas de discusión, análisis y socialización del PDOT Cantonal:

Gráfico 34: Agrupamiento de actores por sectores



Fuente: Base de actores locales GADMUR
Elaborado por: Equipo consultor, 2024

Finalmente, de la revisión de documentación realizada, se establece que la información sobre actores locales, en especial la que administra la Dirección de Participación Ciudadana, no se encuentra organizada desde una lógica de actores representativos por cada uno de los ámbitos de acción municipal, ni está procesada bajo una metodología de mapeo de actores, por lo que no identifica el nivel de incidencia entre el actor social y su relacionamiento con el accionar del GADMUR.

Se reconoce que existe un importante tejido social en representación de los barrios, sin embargo, estos núcleos presentan concurrentes dificultades sobre su reconocimiento legal frente al Municipio sobre todo debido a su interés de ser incidir en la asignación de recursos para la ejecución de obras dentro del presupuesto participativo.

La presencia de actores del sector empresarial privado asentados en el territorio del Cantón Rumiñahui ofrece una potencialidad en el desarrollo del Cantón, lo cual debería ser promovido desde la gestión municipal para contar con relaciones estratégicas que promuevan el desarrollo del Cantón.

K. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, ONGS INTERNACIONALES

Tal como se ha referido en las secciones anteriores, el marco normativo constitucional y legal, contempla dentro de las competencias, atribuciones y funciones del nivel de GADMUR, las siguientes:

- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias [...]

Luego del análisis de los instrumentos oficiales del Municipio de Rumiñahui, se distingue que si bien no existe una unidad administrativa específica encargada y especializada en la gestión de la cooperación internacional, el Estatuto de Gestión por Procesos, define dentro de las atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Gestión Estratégica, en su numeral 15: *Gestionar fondos de cooperación externa reembolsables y no reembolsables, así como la asistencia técnica.*

Se considera que esta atribución ha sido poco priorizada por el Municipio a lo largo de sus diferentes administraciones, debiendo prever la necesidad de especializar la gestión de fondos externos a través del fortalecimiento institucional, ya sea creando un área pequeña especializada en esta labor o el apoyo a la dirección ya existente.

Ha sido el COPRODER quien ha tomado la iniciativa para la suscripción de un convenio con los Municipios de España, firmado en el 2019 y que es implementado con el CEPAM y el Fons Valencià, que es la asociación de Ayuntamientos y Mancomunidades de la Comunidad Valenciana que suma esfuerzos y recursos para la erradicación de la pobreza y trabaja por la igualdad de oportunidades.

L. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. Normativa, mecanismos, instancias de participación ciudadana a nivel local.

El sistema de participación ciudadana se refiere al conjunto de instituciones, organizaciones, mecanismos, procesos, reglamentos, normas y recursos que se interrelacionan, interactúan, articulan y coordinan entre sí, para aunar esfuerzos en la construcción democrática y compartida de una sola y única visión de desarrollo, con criterios de inclusión, acción afirmativa, derechos humanos, género, interculturalidad, enfoque generacional y territorialidad, para lograr el buen vivir.

De acuerdo con la Constitución y la Ley, los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias.

En el cantón Rumiñahui, el Sistema de Participación Ciudadana está compuesto por la ORDENANZA NRO. 012-2011, DEL SISTEMA DE GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL CANTÓN RUMIÑAHUI, sancionada el 29 de junio de 2011, con una reforma menor mediante Ordenanza Nro.010-2019 (GADMUR, 2011). Aquí se conforma la Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui como máxima instancia de participación ciudadana cantonal, con autonomía e independencia; el Comité de Gestión y Participación Ciudadana, como el ente ejecutivo de la Asamblea, y la Unidad Administrativa de Gestión y Participación, como el organismo asesor y de apoyo operativo de la Asamblea y del Comité.

En mayo de 2012 se genera el Reglamento del Subsistema de Participación Ciudadana del Cantón Rumiñahui (GADMUR, 2012).

La ordenanza dispone que el Comité tendrá para su funcionamiento un Directorio conformado por el o la Coordinador(a) General y los(as) delegados(as) de cada eje temático cantonal, en calidad de vocales. El o la Coordinador(a) General presidirá la Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana y el Comité de Gestión y Participación Ciudadana.

La participación del Comité, en voz de su Directorio, se encuentra vigente y tiene un alto nivel de participación e incidencia dentro del sistema de gestión y participación ciudadana del GADMUR. Adicionalmente, se reconoce y promueve la participación con voz y voto de los representantes de los grupos de atención prioritaria como: niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores; así como de organizaciones gremiales, sociales y étnicas.

A continuación, se define las siguientes instancias y mecanismos para su conformación:

1. La Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana, se define como la máxima instancia de participación ciudadana del Cantón Rumiñahui y es un espacio para la generación de la dinámica participativa a fin de incidir en políticas públicas, a través de iniciativas de planificación, elaboración de presupuestos y control social, en articulación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha; Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Rumiñahui; y, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquias Rurales del Cantón Rumiñahui.

Así también, se establece que el o la Coordinador(a) General presidirá la Asamblea Cantonal de Gestión y Participación Ciudadana y el Comité de Gestión y Participación Ciudadana.

Esta asamblea se encuentra actualmente estructurada mediante un organizado proceso de designación de representantes acreditados, que proceden de elecciones en asambleas territoriales de base iniciadas en barrios, comunas y parroquias, tanto urbanas como rurales. En este sentido, cuenta con instancias representativas por zonas o parroquias (32 delegados principales y 32 alternos), así como también, en un sentido más ampliado, por 4 delegados por cada barrio (288 personas en total).

Los espacios participativos de la Asamblea y el Comité se encuentran distribuidos en los 4 ejes temáticos que definen la ordenanza y el reglamento, relativos a este ámbito:

- ✓ Gestión, participación y seguridad
- ✓ Educación, cultura, identidad
- ✓ Actividades económicas
- ✓ Salud, ambiente, recreación

2. El Comité de Gestión y Participación Ciudadana, es el ente ejecutivo de la Asamblea, y está conformado de la siguiente manera:

- a) Un(a) delegado(a) por cada eje temático de la Asamblea Cantonal;
- b) Un(a) delegado(a) por cada eje temático de cada una de las Asambleas de los Grupos de Atención Prioritaria;
- c) Un(a) delegado(a) nombrado(a) por todas las organizaciones gremiales; y,
- d) Un(a) delegado(a) nombrado(a) por las organizaciones sociales, indígenas o afrodescendientes de carácter cantonal.

Para su funcionamiento, el Comité cuenta con un Directorio conformado por el o la Coordinador(a) General y los(as) delegados(as) de cada eje temático cantonal, en calidad de vocales.

Actualmente, el Comité está compuesto por 18 personas (9 titulares y 9 alternos) distribuidas en los 4 ejes temáticos dispuestos en la ordenanza y reglamento del Sistema de Participación Ciudadana. De estas 18 personas, 8 son representantes de los espacios participativos territoriales parroquiales (urbanos y rurales); 2 son representantes de gremios y organizaciones sociales; 8 más representan a los 4 grupos de atención prioritaria (GAP) definidos en el cantón: personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres y jóvenes.

3. La Unidad Administrativa de Gestión y Participación, es el organismo asesor y de apoyo operativo de la Asamblea y del Comité.

4. Los mecanismos de Participación Ciudadana con los que cuenta la ciudadanía de forma individual y colectiva para participar en el GADMUR, son:

- a) Las audiencias públicas;
- b) Los cabildos populares;

- c) La Silla Vacía;
- d) Las Veedurías, los observatorios y los consejos consultivos.

Se estima que el funcionamiento de su sistema de participación ciudadana se constituye como una potencialidad muy interesante del Cantón, donde su base legal (Ordenanza) y la consolidación y vigencia de sus instancias, han generado una interacción y participación activa de los representantes ciudadanos que se encuentran involucrados plenamente en las decisiones y procesos de gestión pública del GADMUR.

Los desafíos que se ha planteado la actual Administración Municipal, contemplado en su Plan de Gobierno es el de dinamizar y promover la auténtica participación ciudadana mediante procesos de capacitación y motivación, con el fin de impulsar la sostenibilidad de los diferentes espacios de participación ciudadana existentes e incentivar la activación de otros espacios y mecanismos que aún no han sido aprovechados por nuevos actores sociales, empresariales, gremiales, etc.

Para este fin, se ha considerado en la propuesta de gobierno, la ejecución de actividades tendientes a generar un proceso continuo de capacitación y fortalecimiento organizativo de las diferentes instancias y mecanismos de participación ciudadana, en varios ámbitos o ejes estratégicos del quehacer institucional municipal; así como, desarrollar una propuesta técnico-jurídica y política que considere la legitimación de la organización social y la delimitación territorial de las directivas barriales e incluirla en la actualización de la Ordenanza de Participación Ciudadana.

M. SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

1. Consejo cantonal para la protección de derechos

El Concejo Municipal del GADMUR de Rumiñahui emitió la Ordenanza del Sistema Integral de Derechos del cantón Rumiñahui Nro. 0006-2014, de 17 de abril de 2014 (GADMUR, 2014).

En el artículo 4 de dicha Ordenanza, se define al Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Rumiñahui –COPRODER–, como un organismo paritario de nivel cantonal, integrado por representantes del sector público y de la Sociedad Civil, encargado de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las Políticas Públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad.

La Ordenanza Nro. 006-2014, creó el Sistema de Información de Protección Integral (SIPIR), para que todas las instituciones públicas o privadas, que atienden a los grupos de atención prioritaria, remitas información al Sistema de Indicadores Sociales del cantón Rumiñahui, anualmente, lo que constituye un soporte para la definición de políticas locales.

El gobierno local de Rumiñahui a través del Consejo Cantonal de Protección de Derechos (COPRODER) ha implementado la “Estrategia para la prevención y erradicación de Trabajo Infantil 2017 – 2022. No obstante, según los datos obtenidos de los diferentes programas existentes en el cantón, la cobertura de atención para los grupos de atención prioritaria y población vulnerable es muy limitada, ya que a excepción de las personas con discapacidad que tiene una cobertura

del 20,32% (cuya comparación se realizó con los datos presentados por MSP y Registro Civil a diciembre de 2019) en ningún otro grupo se alcanza el 1% de cobertura si se compara con la población total proyectada.

El COPRODER reporta alianzas estratégicas para el desarrollo de actividades y consecución de objetivos, a través de la suscripción de convenios que en general tienen el objeto de promover procesos de sensibilización y realizar acciones conjuntas que permitan garantizar la protección y promoción de derechos. A continuación, se citan los siguientes actores con los que se ha suscrito los convenios:

- Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer –CEPAM-
- Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física –FENEDIF-
- Fundación Instituto de Derechos para América Latina –IDPAL-
- Servicio Jesuita a Refugiados Ecuador
- Unidad Educativa Carlos Larco Hidalgo

En cumplimiento a la norma nacional y la ordenanza mencionada, el GADMUR asigna cada año recursos al COPRODER:

Tabla 197: Presupuesto COPRODER por año

AÑO	PRESUPUESTO
2021	\$ 128.000,00
2022	\$ 160.000,00
2023	\$ 196.030,00

Fuente: Consejo Cantonal de Protección de Derechos – COPRODER, 2024
Elaborado por: Equipo consultor, 2024

Este presupuesto transferido por el GADMUR al COPRODER permite financiar las actividades propuestas en los planes operativos anuales, que incluyen la contratación de profesionales en temas de derechos y atención de grupos prioritarios para apoyar la ejecución bajo el direccionamiento de la Secretaría Ejecutiva.

Así también se planifican y ejecutan una serie de actividades de capacitación, sensibilización, elaboración de propuestas normativas y procedimentales, promoción de actorías y derechos, activismo comunitario, posicionamiento institucional y comunicacional del COPRODER, implementaciones tecnológicas, entre otras, todas enfocadas en trabajar con los grupos de atención prioritaria y defensa de derechos en general.

2. Junta cantonal de protección de derechos

El Concejo Municipal del GADMUR de Rumiñahui emitió la Ordenanza del Sistema Integral de Derechos del cantón Rumiñahui Nro. 0006-2014, de 17 de abril de 2014, y establece en el artículo 10 que el GADMUR de Rumiñahui conformará la Junta Cantonal de Protección de Derechos. Área de Niñez y Adolescencia y Área Multicompetente.

La Junta Cantonal es el órgano de nivel operativo encargado de proteger, restituir y exigir el cumplimiento de derechos individuales y colectivos de las niñas, niños, adolescentes, mujeres víctimas de violencia y adultos mayores del Cantón Rumiñahui, con calidad y calidez en el servicio, gestionando, supervisando y disponiendo las medidas administrativas que sean necesarias para amparar el derecho amenazado o vulnerado, en el marco de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.

De información obtenida se tiene el número de casos, medidas o abordajes que se han realizado desde la gestión de la Junta Cantonal de Protección de derechos en el período 2021- 2023.¹⁹

Período 2021:

- Niñas, niños y adolescentes: 130 denuncias.
- Mujeres víctimas de violencia 75 personas.
- Personas adultas mayores: 7

Período 2022:

- Niñas, niños y adolescentes: 186 denuncias.
- Mujeres víctimas de violencia: 40 personas.
- Personas adultas mayores: 13 personas

Período 2023:

- Niñas, niños y adolescentes: 199 denuncias.
- Mujeres víctimas de violencia: 60 personas.
- Personas adultas mayores: 27 personas

3. Defensorías comunitarias

Mediante la Ordenanza Nro. 006-2014, el Concejo Municipal emitió la Ordenanza del Sistema Integral de Derechos del cantón Rumiñahui (GADMUR, 2014), y en el artículo 13 establece las Defensorías Comunitarias, como una forma de organización en las parroquias, comunidades y barrios en sectores urbanos y rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de los grupos de atención prioritaria.

La organización de las Defensorías Comunitarias se coordina con la Unidad de Gestión y Participación Ciudadana del GADMUR. Se debe tomar en cuenta la Ordenanza del Sistema de Gestión y Participación Ciudadana del GAD y los lineamientos establecidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Actualmente en el Cantón Rumiñahui no se encuentran constituidas las defensorías comunitarias. Apenas en el 2018, se realizó un pilotaje, pero éstas no han permanecido activas. Se identifica que desde el COPRODER se han generado esfuerzos para buscar la conformación y sostenibilidad de las defensorías y actualmente se cuenta con una metodología para este fin.

¹⁹ COPRODER, datos de gestión JCPD.

4. Consejos consultivos de grupos de atención prioritaria.

De acuerdo al artículo 80 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, los consejos consultivos son mecanismos o espacios de asesoramiento y de consulta, que son conformados por la ciudadanía u organizaciones sociales.

Los Consejos Consultivos son espacios de participación y asesoramiento de las organizaciones de la sociedad para formular, transversalizar, observar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas para la igualdad y el goce de derechos en el Estado ecuatoriano.

Los Consejos Consultivos están previstos en la Ordenanza Nro. 006-2014 (GADMUR, 2014), con la que el Concejo Municipal del GADMUR de Rumiñahui emitió la Ordenanza del Sistema Integral de Derechos del cantón Rumiñahui, como mecanismos de asesoramiento compuestos por titulares de derechos de las siguientes temáticas: género, étnico-intercultural, generacional, movilidad humana, discapacidad. Son espacios y organismos de consulta. Pueden ser convocados en cualquier momento por el Consejo Cantonal de Protección de Derechos de Rumiñahui – COPRODER. (Art. 16).

El Municipio de Rumiñahui actualmente cuenta con un procedimiento definido para la designación de los representantes de los consejos consultivos intergeneracionales, el mismo que ha sido trabajado y aprobado en conjunto por la Dirección de Participación Ciudadana y el Consejo de Protección de Derechos –COPRODER-. Además, ha tomado como referencia los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional para la igualdad intergeneracional, el Reglamento para la conformación y funcionamiento de los consejos consultivos nacionales; la Ordenanza Nro. 006-2014 del Sistema integral de derechos del cantón Rumiñahui; la Ordenanza Nro. 012-2011 del Sistema de gestión y participación ciudadana del cantón Rumiñahui.

El proceso es liderado por la Dirección de Participación Ciudadana, donde se aprovecha las convocatorias de asambleas de base para la discusión del presupuesto participativo que realiza el Grupo de Atención Prioritaria, donde se elige a 8 representantes (2 por eje temático). Posteriormente, entre los 8 representantes, eligen 2, uno principal y otro alterno, quienes son nombrados como delegados para los consejos consultivos provinciales y que tienen la posibilidad de ser elegidos para los consejos consultivos nacionales para la igualdad intergeneracional.

Este mismo procedimiento se lo realiza para la elección y nombramiento de los representantes de los consejos consultivos de los diferentes grupos generacionales: niños y niñas, adolescentes, jóvenes y, adultos mayores.

En este sentido, en el año 2023 el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, promovió y acompañó a nivel nacional los procesos de elección de representantes, fruto de lo cual en Rumiñahui fueron elegidos los representantes de estos 4 grupos generacionales para un periodo de 2 años. Aquí se generaron las respectivas evidencias y respaldos en los formatos y formularios definidos por el Consejo Nacional, que es donde se guarda todo el respaldo a nivel nacional.

El Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional mantiene una estrecha articulación con el GADMUR, delegando a un técnico para esta interacción permanente, con quien además se coordina capacitaciones.

Dentro de estas actividades desarrolladas se cuenta las capacitaciones virtuales en materia de derechos realizada a los 8 delegados de los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes. Por su parte, los delegados de jóvenes trabajaron en aportes para el Reglamento de la Ley de Juventudes. Para esto se organizaron tres encuentros: 1 presencial y 2 virtuales.

El grupo de adultos mayores se activó desde septiembre de 2023, y ha tenido participación en el espacio provincial. Además, se han concentrado en analizar el artículo 14 de la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores –LOPAM- que se refiere a la exoneración porcentual en el pago del impuesto predial, para lo cual se encuentran analizando con algunas áreas del GADMUR, la ordenanza en materia tributaria y los procedimientos administrativos que se aplican actualmente con el fin de verificar el cumplimiento estricto de lo que establece la LOPAM. De igual forma, se aprovecha los espacios de interacción promovidos por Misión Social Rumiñahui para la socialización de la ley en su conjunto.

Es importante mencionar además que los representantes de estos 4 consejos consultivos intergeneracionales son convocados y forman parte de las asambleas del Consejo de Protección de Derechos de Rumiñahui.

Hasta el momento, solo se han conformado estos consejos consultivos, quedando pendiente los demás de grupos de atención prioritaria en el Cantón, en parte debido también a que no han existido las directrices ni se ha llevado este mismo proceso a nivel nacional por parte de los consejos nacionales para la igualdad respectivos. No obstante, en el Cantón Rumiñahui sí se cuenta con representantes de los grupos de mujeres y personas con discapacidad (a más de jóvenes y adultos mayores), dentro del directorio del Comité de Gestión y Participación Ciudadana de Rumiñahui, con quienes se coordina actividades y su inclusión dentro de diversos espacios de análisis y políticas públicas relacionadas con la protección de derechos.

Con este panorama, se identifica que se cumple con las directrices nacionales en cuanto a la elección de los representantes para los consejos consultivos provinciales y, de ser el caso, nacionales, en colaboración con el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional; sin embargo, no se identifica la estructuración ni trabajo incidente y permanente como consejo (grupo consolidado) dentro del accionar local y dentro de su rol de asesoramiento y consulta para la formulación, transversalización, observación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de derechos e igualdad dentro del Cantón, en especial, bajo la coordinación del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

Se identifica que la participación de los delegados elegidos a los consejos consultivos, al formar parte de la asamblea de COPRODER, tienen un rol en la aprobación de su POA y presupuesto; sin embargo, no cuentan con una planificación estratégica para su accionar, lo que denota la necesidad de ejecutar acciones de fortalecimiento, acompañamiento y capacitación.

De igual forma, parte de los problemas transmitidos fue que el COPRODER considera que no cuenta con suficiente presupuesto y no está articulado en la gestión de la política del Municipio ni existe una debida articulación con Misión Social en la prestación de servicios ni en la conformación de las redes de protección.

N. IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE POTENCIALIDADES, PROBLEMAS Y DESAFÍOS

A manera de resumen, se exponen las principales problemáticas sobre las cuales deberán priorizarse acciones por parte de las autoridades en el período de vigencia del PDOT, en materia del componente político institucional:

La generación, manejo y consolidación de la información para el análisis y toma de decisiones, constituye una necesidad del GADMUR, como instrumento necesario para una adecuada planificación que optimice las tareas competenciales y articule los enfoques de derechos y equidad.

Un segundo factor que impacta transversalmente en el desarrollo institucional tiene relación con la actualización de los diferentes instrumentos de gestión tanto en procesos como del talento humano y el portafolio de servicios a fin de evitar duplicidad de funciones entre las diferentes instancias del municipio, así como por la necesidad de consolidar un municipio articulado al uso de las nuevas tecnologías para servir al ciudadano y cumplir disposiciones normativas en la materia.

Otro aspecto a destacar es la necesaria optimización en el manejo del presupuesto, el impacto que tiene el buen uso de los recursos financieros acelera la provisión de obras y servicios ciudadanos, así como el impacto positivo en el desarrollo económico del cantón y la generación de empleo.

Finalmente, la planificación y capacitación del talento humano constituye una importante variable para el adecuado funcionamiento y cumplimiento de las funciones del GADMUR, de manera particular cuando el número de funcionarios y funcionarias supone ventaja comparativa en relación a otros municipios de similares características.

Para mejor explicación, las problemáticas y potencialidades identificadas dentro del componente político institucional se visualizan en la tabla 198:

Tabla 198: Problemas y potencialidades componente político institucional

Descripción del problema o potencialidad	Desafío de largo plazo	Desafío de gestión	Prioridad (alta/media)
Problema: Resultados de bajo impacto, con problemas o menores de los esperados en la aplicación de políticas públicas en el Cantón y en el gasto eficiente, debido a la ejecución de actividades operativas que no siempre se alinean a una política transversal y estratégica, concordante con los objetivos del PDOT, del Plan Nacional de Desarrollo, los ODS y articulados al plan de gobierno de los alcaldes.	Consolidar un sistema de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación estratégica y operativa, constatando su alineación con una política pública transversal, con los planes de gobierno de alcaldía y con los objetivos de desarrollo, nacionales e internacionales.	- Diseñar y aplicar un sistema de planificación operativa automatizado que implique la ejecución de programas y proyectos alineados a planes, políticas y objetivos estratégicos y que permita generar indicadores de gestión, desempeño y cumplimiento de metas y objetivos, con reportes ejecutivos y confiables para la toma de decisiones del nivel gobernante. - Capacitar y acompañar los procesos de planificación operativa de las áreas e implementar metodologías de	ALTA

Descripción del problema o potencialidad	Desafío de largo plazo	Desafío de gestión	Prioridad (alta/media)
		seguimiento y evaluación rigurosas para impulsar la ejecución presupuestaria.	
Problema: La inexistencia o desactualización de los instrumentos de gestión institucional como: matrices de competencias, modelo de gestión, manuales de procesos, portafolio de servicios o catálogo de trámites; así como, la falta de implementación de estrategias de mejora continua de procesos, optimización de trámites y servicios ciudadanos; afecta a la eficiencia administrativa y a la eficacia en la consecución de metas y objetivos estratégicos institucionales.	Consolidar una arquitectura institucional eficiente y colaborativa, basada en la articulación interinstitucional, la administración por procesos y la gestión por resultados, con un enfoque de innovación, calidad y mejora continua.	- Elaborar y aprobar instrumentos de gestión actualizados, pertinentes y validados de manera participativa que permitan mejorar la capacidad institucional, haciéndola más eficiente y efectiva. - Contar con un modelo de gestión institucional que priorice la articulación con actores externos públicos y privados, del sector financiero y de cooperación técnica, para la ejecución de las intervenciones emblemáticas y la mejora en la atención ciudadana. - Levantar, proponer y aprobar manuales de procesos y procedimientos que incluyan planes de optimización y mejora; indicadores de gestión y calidad; así como su automatización. - Ejecutar un proyecto de optimización de trámites administrativos priorizados que incluya el análisis del portafolio general de servicios, costeo, priorización, planes de simplificación y automatización de trámites municipales.	ALTA
Potencialidad: El GADMUR cuenta con una plantilla de talento humano con experiencia, estabilidad laboral y un número importante en comparación a otros municipios de similares características.	Consolidar una plantilla óptima de talento humano, capacitado y de alta formación profesional, conocedores del medio y de las obligaciones técnicas y sociales.	- Ejecución del programa de capacitación permanente para funcionarios, servidores y trabajadores municipales. - Elaborar, aprobar y aplicar una planificación del talento humano acorde a la realidad y la necesidad de ejecución de procesos misionales y de atención ciudadana. - Dotar del mobiliario, equipos y demás condiciones materiales apropiadas para desempeño laboral eficiente de los servidores y trabajadores municipales.	ALTA
Problema: Se identifica la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, gestión, política pública y habilidades blandas del personal municipal, tendientes a mejorar la eficiencia administrativa y la calidad de atención al ciudadano/a.			
Problema: La atomización de información en cada unidad administrativa y la dispersión de datos que no llega a convertirse	Consolidar una cultura institucional de gestión documental (física y digital) y de análisis,	Desarrollo y aplicación de un sistema de gestión municipal, integrado y automatizado que permita mejorar y agilizar los	ALTA

Descripción del problema o potencialidad	Desafío de largo plazo	Desafío de gestión	Prioridad (alta/media)
en información procesada, impide la generación de indicadores claves de gestión y desempeño, así como cuadros de mando necesarios para la toma de decisiones en el nivel gobernante.	procesamiento y generación de información consolidada, ejecutiva y pertinente, a través de un sistema de gestión municipal que brinde información actualizada y confiable para la toma de decisiones del nivel gobernante.	procesos internos para la eficiencia institucional.	
Potencialidad / problemática: Si bien el Cantón Rumiñahui cuenta con una fortaleza en el funcionamiento de su sistema de gestión y participación ciudadana, con una Asamblea y Comité representativos y empoderados de la participación en los asuntos públicos; pero que necesita ser fortalecido y capacitado para asegurar su sostenibilidad y la consolidación de otros espacios participativos con nuevos actores sociales representativos, en especial de los grupos de atención prioritaria.	Garantizar la sostenibilidad de los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana existentes, e incentivar la activación de otros espacios y mecanismos que aún no han sido aprovechados por nuevos actores sociales, de atención prioritaria, empresariales, gremiales, entre otros; dinamizando y promoviendo una auténtica participación ciudadana mediante procesos de capacitación y motivación a la ciudadanía en general.	- Generar un proceso continuo de capacitación y fortalecimiento organizativo de las diferentes instancias y mecanismos de participación ciudadana, en varios ámbitos o ejes estratégicos del desarrollo sostenible cantonal, el ordenamiento del territorio y la transversalización de derechos en las intervenciones municipales. - Desarrollar e implementar una propuesta técnico-jurídica y política que incentive a sectores urbanos y rurales a ser parte activa de los diferentes mecanismos de participación ciudadana y considere la legitimación de la organización social, la actoría incidente de los grupos de atención prioritaria y la delimitación territorial de las directivas barriales. - Revisar y actualizar la metodología y procedimiento de asignación de recursos dentro de las planificaciones operativas anuales del municipio y las asignadas mediante presupuesto participativo, de manera que se prioricen y justifiquen intervenciones que cuenten con enfoques de transversalización de derechos, atención a grupos prioritarios y desarrollo territorial equitativo. - Impulsar la suscripción de convenios interinstitucionales con organismos que promueven la participación ciudadana, los GADs circunvecinos, los entes de protección de derechos, los comités y colectivos barriales y organizativos, entre otros	ALTA

Descripción del problema o potencialidad	Desafío de largo plazo	Desafío de gestión	Prioridad (alta/media)
		actores sociales; de manera que se incida, aporte, genere y materialice la política pública local hacia la promoción de la participación ciudadana y los grupos de atención prioritaria.	
Problema: El sistema de gestión y la gobernanza del riesgo, requiere articularse desde una perspectiva más integral, normada y estratégica, trascendiendo así el conjunto de acciones, tareas, actividades e iniciativas que se han venido desarrollando desde una lógica más reactiva y operacional.	Consolidar un sistema de gestión y prevención de riesgos estratégico, automatizado, funcional, accesible y debidamente socializado e interiorizado por todos los actores cantonales.	- Conformación, estructuración, financiamiento y funcionamiento del Sistema Cantonal de Gestión de Riesgos de Rumiñahui, normado a través de ordenanza municipal y fortalecido mediante los diferentes mecanismos institucionales del GADMUR. - Aprobar y ejecutar un programa o proyecto de fortalecimiento del sistema cantonal de gestión de riesgos, encaminado a mejorar tanto las capacidades técnicas internas del GADMUR, como para el desarrollo de estudios, planes de respuesta, propuestas técnicas de reubicación en zonas de riesgo, fortalecimiento de las instituciones de respuesta, dotación de equipos, herramientas e infraestructura, sistemas de alerta temprana, capacitación, simulacros, etc.	ALTA

Fuente: Equipo consultor, 2024

Elaborado por: Equipo consultor, 2024

VI. ANÁLISIS ESTRATÉGICO

El análisis estratégico procura en primera instancia identificar la situación actual del territorio en los diferentes ámbitos, a saber, uso y ocupación del suelo, infraestructura y servicios para la garantía de derechos, conservación o aprovechamiento de recursos, desarrollo productivo y económico, y las condiciones del GAD y su entorno para la gestión de sus competencias.

En un segundo momento, se presenta el resumen de los hallazgos de problemas y potencialidades articuladas con las competencias y funciones del GAD municipal, los desafíos correspondientes orientados a atender los problemas o aprovechar las potencialidades tanto a mediano plazo como en un horizonte de largo plazo. De igual manera, se realiza la correlación con los lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional – ETN vigente, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, estas matrices de problemas y potencialidades presentan la priorización realizada a través de talleres de trabajo con directivos y funcionarios del GAD cantonal, y mediante un taller con las personas representantes de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana.

Cabe indicar que la guía para la elaboración o actualización del PDOT emitido por la entidad rectora de la planificación en el país establece que el análisis estratégico debe considerar las directrices y lineamientos de la ETN vigente.

La ETN para la planificación local presenta 4 directrices claramente identificadas:

1. Reducir las inequidades sociales y territoriales.
2. Propiciar la mejora de la infraestructura y el uso eficiente de energía en el territorio garantizando la sustentabilidad ambiental.
3. Impulsar la productividad y competitividad sistémica a partir del potenciamiento de roles y funcionalidades del territorio.
4. Articular la gestión territorial y la gobernanza multinivel.

Como resultado del análisis individual de cada sistema se establecieron problemas o potencialidades propias del cantón Rumiñahui en cada una de sus parroquias con sus correspondientes desafíos tanto a largo plazo como a mediano plazo. A continuación, se muestra las directrices de la ETN y la cantidad de problemas y potencialidades identificadas.

Tabla 199: Problemas y potencialidades por directriz de la ETN

Directriz ETN	Potencialidad	Problema	Subtotal
Reducir las inequidades sociales y territoriales	9	18	27
Propiciar la mejora de la infraestructura y el uso eficiente de energía en el territorio garantizando la sustentabilidad ambiental	5	6	11
Impulsar la productividad y competitividad sistémica a partir del potenciamiento de roles y funcionalidades del territorio	3	3	6
Articular la gestión territorial y la gobernanza multinivel	1	5	6

Total	18	32	50
--------------	----	----	----

Fuente: Equipo consultor, 2024

Elaborado por: Equipo consultor, 2024

Algunos problemas o potencialidades identificados en cada sistema, por su causa o efecto son transversales a otros sistemas y directrices de la ETN. A continuación, se presenta la correlación más relevante identificada en este diagnóstico.

Tabla 200: Relacionamiento de problemas y potencialidades a varis sistemas

Tipo	Descripción	Sistema analizado	Sistema relacionado				
			Asentamientos humanos	Físico ambiental	Sociocultural	Económico productivo	Político institucional
Problema	Fraccionamiento de la tierra de forma ilegal incumpliendo la normativa vigente en áreas rurales debido a desconocimiento, presión económica, especulación inmobiliaria y falta de control efectivo.	Asentamientos humanos					
Problema	Se observa la existencia de asentamientos informales en áreas prohibidas, como zonas de protección, conservación y riesgo volcánico del volcán Cotopaxi. Esto ocurre en localidades como Fajardo, el centro histórico de Sangolquí, San Francisco, La Libertad, La Moca, Rumipamba, Tanipamba, entre otros.	Asentamientos humanos					
Problema	Debilidad en la gestión del suelo por la desactualización del registro catastral clave para la toma de decisiones en materia de desarrollo territorial y contradicciones en los polígonos de gestión versus los polígonos de intervención territorial del PUGS vigente	Asentamientos humanos					X
Problema	Insuficiente cantidad, mantenimiento y control en el acceso a espacios públicos destinados a recreación, esparcimiento y deporte, con énfasis en las parroquias rurales.	Asentamientos humanos					
Problema	Desigualdad entre las zonas urbanas y rurales en términos de población, servicios, infraestructura y desarrollo.	Asentamientos humanos					

Problema	Dependencia de la cabecera cantonal debido a la alta concentración de equipamiento en la misma. Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo relevante en las parroquias rurales del cantón. Limitada provisión de espacios para la atención de grupos vulnerables, e insuficiente provisión de mercados, equipamientos comerciales y espacios de estacionamiento. La urbanización de interés social El Rosario en el Cantón Rumiñahui enfrenta la falta de infraestructura adecuada, servicios básicos insuficientes, problemas de gestión y mantenimiento de espacios públicos, y la necesidad de mejoras en la planificación urbana para satisfacer las necesidades de la creciente población. Además, existen desafíos relacionados con la integración social y la calidad de vida de los residentes	Asentamientos humanos					
Problema	Incremento de los delitos a nivel cantonal en el año 2023 en más del 50%. Gran parte de los hechos de violencia son producto del alto consumo de alcohol y drogas sobre todo en la parroquia Sangolquí. Los índices de violencia de género también se incrementaron en el último año, lo que muestra un recrudecimiento de la violencia en el cantón.	Sociocultural					X
Potencialidad	En el cantón Rumiñahui a través del GADMUR se ha logrado articular e integrar a las instituciones de Seguridad del cantón como actores estratégicos para la gestión de la seguridad ciudadana	Sociocultural					
Problema	Alta sismicidad del territorio cantonal.	Físico ambiental	X				
Problema	Riesgo por flujos de lahares y lluvias de ceniza del volcán Cotopaxi.	Físico ambiental	X				X
Problema	Susceptibilidad a movimientos en masa.	Físico ambiental	X				
Problema	Ecosistemas frágiles afectados por actividades humanas como el avance de la frontera agrícola y la industrialización.	Físico ambiental					
Potencialidad	Alta cobertura de servicios básicos de agua potable y alcantarillado principalmente en las zonas urbanas.	Asentamientos humanos					
Potencialidad	En todo el cantón existen fuentes de agua para proveer el servicio de agua para consumo humano	Asentamientos humanos					

Problema	En Rumipamba el agua para consumo humano proviene de vertientes sin procesos de tratamientos para el consumo. Este tipo de agua provoca enfermedades a la población.	Asentamientos humanos					
Problema	Altos egresos respecto de los ingresos familiares para pagar por el servicio de alcantarillado en asentamientos humanos pequeños.	Asentamientos humanos					
Problema	No existe un adecuado manejo de descargas de aguas residuales proveniente de los sistemas de alcantarillado.	Asentamientos humanos					
Potencialidad	Alta cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos en las parroquias urbanas.	Asentamientos humanos					
Potencialidad	El impulso a la clasificación y tratamiento de residuos sólidos contribuye a la implantación de un Centro de Recuperación de Materiales que aporten a mitigar la contaminación ambiental en el cantón.	Asentamientos humanos					
Problema	Congestión de tráfico vehicular en zonas urbanas neurálgicas del cantón y vías principales de conexión con los cantones vecinos, superposición del servicio de transporte terrestre público y falta del mismo en zonas rurales, difícil movilidad no motorizada, debido a que la mayoría de las vías urbanas y vías totales en el cantón están identificadas en estado regular o malo, desbordamiento de la capacidad del tráfico vehicular de vías principales, falta de equipamiento como puentes en la conectividad urbano-rural, insuficiente coordinación e intervención complementaria con los otros niveles de gobierno en cuanto a vialidad, gestión y control del tránsito vehicular y seguridad vial, insuficiente desarrollo de movilidad peatonal y no motorizado en general.	Asentamientos humanos		X		X	X
Problema	Páramos y bosques como sumideros de CO2 y reguladores hídricos amenazados. Deterioro de bosques nativos y protectores.	Físico ambiental					
Potencialidad	El potencial de los recursos hídricos en Rumiñahui, especialmente en los ríos San Pedro, Pita, y Santa Clara, a pesar de la presión por actividades agrícolas y expansión urbana, representa una oportunidad única para promover la gestión sostenible del agua y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales.	Físico ambiental					

Problema	En las zonas rurales en Rumipamba y Cotogchoa el agua de los ríos es utilizada para actividades agropecuarias como ganadería, cultivos de papa y maíz, lo que a largo plazo agota el, recurso hídrico y altera los ecosistemas fluviales.	Físico ambiental				X	
Potencialidad	Zonas de protección y conservación de ecosistemas frágiles ocupan un porcentaje del territorio que puede ser ampliado, resaltando la importancia de los páramos.	Físico ambiental					
Potencialidad	Las cascadas en Rumiñahui, como la Cascada del Pita, Rumibosque, Molinuco, Cóndor Machay, Vilatuña, y Padre Urco - Inchalillo, representan un recurso natural invaluable. Su preservación puede impulsar el desarrollo sostenible y la conservación ambiental en el cantón.	Físico ambiental					
Potencialidad	El análisis de temperaturas en áreas urbanas como Sangolquí y San Rafael, junto con las alteraciones observadas en la temperatura superficial, revela una potencialidad significativa para adaptarse al cambio climático mediante estrategias de mitigación y adaptación enfocadas en el incremento de áreas verdes y la conservación de la vegetación existente. Esta situación se presenta como una oportunidad para mejorar la calidad de vida urbana, reducir el efecto de isla de calor y contribuir positivamente al equilibrio ecológico del cantón.	Físico ambiental					
Potencialidad	La rica biodiversidad de flora y fauna en las parroquias urbanas de Sangolquí, San Pedro de Taboada, San Rafael, y las rurales de Cotogchoa y Rumipamba, representa una valiosa oportunidad para la conservación del medio ambiente y el fortalecimiento de la identidad local.	Físico ambiental					
Potencialidad	COPRODER ha establecido relaciones interinstitucionales estratégicas con actores de la cooperación y sociedad civil para la generación de insumos técnicos que permiten conocer el estado del ejercicio de derechos y vulneraciones en el cantón especialmente de los grupos de atención prioritaria como personas en movilidad humana, NNA, mujeres víctimas de violencia de género, adultos mayores y personas con discapacidad.	Sociocultural					