

# Rendición de Cuentas 2011

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1</b>	<b><i>Antecedentes</i></b> _____	<b>4</b>
<b>2</b>	<b><i>Marco legal</i></b> _____	<b>7</b>
<b>3</b>	<b><i>Sistema Nacional de Competencias</i></b> _____	<b>8</b>
3.1	<b>Designación de representantes al Consejo Nacional de Competencias</b> _____	<b>8</b>
3.2	<b>Plan de trabajo 2011</b> _____	<b>9</b>
3.3	<b>Avances en la institucionalización del Consejo Nacional de Competencias</b> _____	<b>10</b>
3.4	<b>Cumplimiento de funciones del Consejo Nacional de Competencias</b> _____	<b>11</b>
3.4.1	Construir y aprobar el Plan Nacional de Descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno _____	<b>13</b>
3.4.2	Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias _____	<b>13</b>
3.4.3	Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley _____	<b>14</b>
3.4.4	Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados _____	<b>15</b>
3.4.5	Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno _____	<b>15</b>
3.4.6	Como complemento a funciones, se absolvieron consultas relacionadas a temas competenciales en varios sectores, la mayoría provenientes de los gobiernos autónomos descentralizados _____	<b>16</b>
<b>4</b>	<b><i>Participación ciudadana en el proceso de descentralización</i></b> _____	<b>17</b>
4.1	<b>El enfoque de la participación en el Plan Nacional de Descentralización (PNDz)</b> _____	<b>18</b>
4.2	<b>Planificación Participativa</b> _____	<b>19</b>
4.3	<b>Diálogo y concertación</b> _____	<b>19</b>
4.4	<b>Talleres de participación</b> _____	<b>19</b>
4.5	<b>Aportes al Plan Nacional de Descentralización</b> _____	<b>22</b>
4.6	<b>Logros alcanzados en el proceso participativo</b> _____	<b>22</b>
4.7	<b>Alcance del Plan Nacional de Descentralización</b> _____	<b>22</b>
<b>5</b>	<b><i>Cumplimiento del proceso de descentralización</i></b> _____	<b>23</b>
5.1	<b>Trasferencias de competencias realizadas y en proceso</b> _____	<b>23</b>
5.1.1	Transferencia de la Competencia de Riego y Drenaje _____	<b>23</b>

5.1.2	Transferencia de la Competencia Gestión de la Cooperación Internacional	29
5.1.3	Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV)	32
<b>5.2</b>	<b>Registro e inscripción de mancomunidades y consorcios</b>	<b>38</b>
<b>6</b>	<b>Transferencia de recursos a los GAD</b>	<b>41</b>
6.1.1	Modelo de equidad	41
6.1.2	Índice de cumplimiento de metas (ICM)	43
6.1.3	Sistema de cuentas nacionales territoriales.	44
6.1.4	Información financiera de los GAD	44
<b>7</b>	<b>Problemas y nudos críticos presentados en el proceso</b>	<b>45</b>
<b>8</b>	<b>Desafíos</b>	<b>47</b>

## 1 Antecedentes

Tras la aplicación de la agenda neoliberal y las políticas implementadas en la década de los 90' se recogen los vestigios de un modelo de descentralización que aportó al debilitamiento y a la desestructuración del Estado. La aplicación de esta receta neoliberal redujo su capacidad de planificación y regulación y trajo consigo el diseño de un modelo de descentralización evocado más a principios que a un proceso orgánico. Se evidenció entonces un proceso de privatización al que se denominó modernización del Estado y se dieron prácticas que inmovilizaron y corrompieron la gestión pública. Frente a los resultados que dejó este fracasado modelo, se inscribe una nueva propuesta en el quehacer de las políticas públicas modificando completamente la visión del desarrollo y por tanto la implementación de estrategias para la transformación del Estado.

En este marco también se replantea la concepción de la descentralización, la misma que se inscribe dentro del proceso de reforma democrática y que va de la mano con otros procesos como el de desconcentración, desarrollo territorial y autonomía. En este sentido, la descentralización no solo debe producir un nuevo funcionamiento al interior de los distintos niveles de gobierno: al mismo tiempo debe ser un proceso que, en vez de desarticular esos niveles, permita una nueva articulación con base en la integralidad del Estado y la totalidad de sus interrelaciones verticales y horizontales.<sup>1</sup>

A diferencia del modelo anterior, en el que organismos internacionales se convirtieron en los propulsores de una pluralidad de proyectos manteniendo un proceso indefinido y desordenado, el nuevo proceso de descentralización se levanta sobre una base conceptual e ideológica que consiste en la recuperación del rol del Estado, lo que implica la apropiación del proceso como un proyecto nacional fundamentado en la planificación integral del Estado. Para el efecto se establece un Sistema Nacional de Competencias que constituye el elemento estructurante de la descentralización ya que permite el manejo de un proceso vinculado a la planificación nacional y por tanto configura un modelo ordenado y regulado en el que se establecen con claridad las competencias y las facultades que le corresponden a cada nivel de gobierno.

Supera además el proceso anterior en el que se separan los componentes políticos, administrativos y fiscales, propios de la descentralización, incluyendo elementos fundamentales como el de ordenamiento y desarrollo territorial, conformación de regiones y circunscripciones especiales, impulso del nivel parroquial rural como nivel de gobierno, correspondencia fiscal de las competencias, competencias acompañadas de recursos suficientes y mecanismos de participación ciudadana, entre otros elementos que tienden a la recuperación de las capacidades estatales y a la profundización de un Estado democrático.

---

<sup>1</sup> Falconí Fander, Muñoz Pabel (2007). *En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento: opciones comparadas*. FLACSO sede Ecuador y otros. Quito. pág. 22 - 23.

El modelo de negociación “uno a uno”, facultativo para los gobiernos sub nacionales y obligatorio para el nivel central, que propiciaba mecanismos de carácter voluntario y discrecional, es reemplazado por un modelo que apela a la obligatoriedad para todos los niveles de gobierno y que debe ser ejecutado progresivamente, aquí la voluntad de los actores no determina el proceso y la asignación de competencias tiene como criterio la efectividad, eficiencia, conveniencia y oportunidad de la transferencia, por tanto la progresividad es indispensable en condiciones donde las potencialidades y capacidades institucionales de los gobiernos autónomos son radicalmente distintas.

El proceso de descentralización es parte de ésta agenda de transformación democrática en la que se pretende consolidar un modelo de gestión descentralizado, con capacidad de planificación, gestión territorial, seguimiento y evaluación. Para lograr la articulación e integración de todos los niveles de gobierno y fortalecer el Estado en su integralidad se consideran al menos los siguientes principios:

**Unidad.**- Entender la descentralización, no como la eliminación del poder central sino como la redistribución equitativa y democrática en su interior, precisa observar la unidad y a pensar en el centro como un espacio de integración social y territorial con la finalidad de fortalecer el Estado en todos sus niveles y en correspondencia con las necesidades y potencialidades territoriales<sup>2</sup>.

**Solidaridad.**- El nuevo funcionamiento al interior de los distintos niveles de gobierno que requiere la descentralización tiene como base la integralidad del Estado en su totalidad, es decir que todos los niveles de gobierno comparten la obligación de construir un desarrollo justo, equilibrado y equitativo.

**Coordinación y corresponsabilidad.**- La democratización del Estado apela a la construcción de un Estado diferente en el que existen interrelaciones complejas que competen a todas las partes que constituyen el Estado, por tanto la descentralización es una responsabilidad del conjunto de la sociedad.

**Subsidiariedad.**- La gestión de los servicios que presta el Estado deben ser proporcionados por los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos, sin perder el rol de rectoría nacional, regulación y control nacional que tiene el ejecutivo sobre todas las competencias. En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda o que, por su naturaleza, sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

**Complementariedad.**- Recuperar y fortalecer las capacidades del Estado en todos sus niveles implica la apropiación del proyecto nacional en base a una planificación integral, de ahí que los

---

<sup>2</sup> Op.cit. Falconí y Muñoz. 2007. Pág.4.

gobiernos autónomos descentralizados tengan la obligación de articular sus planes de desarrollo territorial a la planificación nacional y al ejercicio de sus competencias de forma complementaria.

**Equidad territorial.**- La descentralización busca sobre todo democratizar las estructuras del Estado, no solo para desarrollar las capacidades y potencialidades de los diversos territorios, sino fundamentalmente para asegurar equidad, justicia redistributiva y equilibrios de poder en el territorio.

A diferencia de los procesos anteriores de descentralización donde se evidencia escasos mecanismos de control de la política pública, el nuevo modelo plantea además de sus principios básicos la evaluación de la gestión y la calidad de las políticas públicas. En esta perspectiva el seguimiento y la evaluación se integran transversalmente en el proceso con la finalidad de que éste sea transparente y legítimo.

En concordancia con la formulación e implementación de la política pública, al proceso de descentralización se le incorporan mecanismos de rendición de cuentas con la finalidad de detectar y corregir las fallas que pueda contener el proceso y poder alcanzar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública para garantizar los derechos de la ciudadanía a través de la transferencia del poder político, de recursos y de competencias del nivel central a los otros niveles de gobierno.

Frente a esa realidad, el nuevo modelo de descentralización a más de regirse por los principios descritos anteriormente, consagra constitucionalmente un sistema nacional de competencias que a través de un organismo técnico, el Consejo Nacional de Competencias, regula el procedimiento y la transferencia de las competencias exclusivas, adicionales, residuales y concurrentes, y la resolución en sede administrativa de conflictos de competencias entre niveles de gobierno.

Además al Consejo Nacional de Competencias por mandato legal le corresponde impulsar y liderar procesos de monitoreo y evaluación del ejercicio de las competencias transferidas a los GAD y del proceso de descentralización en el país; para ello deberá monitorear de forma sistemática, oportuna y permanente la gestión de las competencias descentralizadas, así como realizar balances globales del proceso de descentralización que será socializado con los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía<sup>3</sup>.

En este contexto de propiciar mecanismos de rendición de cuentas sobre la implementación de la política pública en aspectos de descentralización en el país, el Consejo Nacional de Competencias, presenta el informe de labores del primer año de su gestión, donde consta el cumplimiento del proceso de descentralización estipulado en el COOTAD, el funcionamiento del sistema nacional de competencias, y el estado de ejecución de las competencias transferidas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD-.Art. 119, literales p y j.

<sup>4</sup> COOTAD. Art. 156.

## 2 Marco legal

La Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización - COOTAD-, con el propósito de lograr el desarrollo territorial equitativo del país, establecen la organización político – administrativa del Estado, definen un nuevo proceso de descentralización con nuevas reglas y responsabilidades para cada nivel de gobierno y las relaciones entre ellos.

### **Marco regulatorio de informe anual de labores del Consejo Nacional de Competencias**

De acuerdo al COOTAD, el Consejo Nacional de Competencias debe presentar cada año un informe a la Asamblea Nacional sobre el cumplimiento del proceso de descentralización, el funcionamiento del sistema nacional de competencias, y el estado de ejecución de las competencias transferidas<sup>5</sup>.

### **Marco regulatorio para el procedimiento de transferencia de competencias**

La Constitución faculta la regulación del procedimiento y plazos correspondientes para transferir las competencias al organismo técnico del sistema nacional de competencias que lo constituye el Consejo Nacional de Competencias, éste organismo está conformado por un representante de cada nivel de gobierno, tiene entre otras funciones “Regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Los gobiernos que acrediten tener capacidad operativa podrán asumir inmediatamente estas competencias”<sup>6</sup>.

En el Art. 154 del COOTAD, se determina el procedimiento de transferencia de competencias adicionales o residuales, cuya disposición y procedimientos, el CNC, ha aplicado para transferir las competencias exclusivas constitucionales, y de esa forma cumplir el ciclo del proceso de transferencias: informes habilitantes, costeo y resolución de transferencia.

### **Marco regulatorio para el seguimiento y evaluación el ejercicio de las competencias transferidas**

Específicamente en el ámbito de la descentralización, el COOTAD determina las funciones del Consejo Nacional de Competencias que, entre otras, debe organizar e implementar el proceso de descentralización, así como monitorear y evaluar la gestión de las competencias, y realizar el balance general de la descentralización<sup>7</sup>.

Estas facultades del Consejo Nacional de Competencias las debe realizar de manera articulada con el organismo nacional de planificación, que es la instancia encargada de coordinar con el sector público los procesos de descentralización del Estado, en función de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> COOTAD. Art. 156.

<sup>6</sup> Constitución de la República 2008. Art. 269 numeral 1.

<sup>7</sup> COOTAD. Art. 119.

<sup>8</sup> Código de Planificación y Finanzas Públicas. Art. 26 numeral 12.

### 3 Sistema Nacional de Competencias

La descentralización, conforme al marco constitucional vigente, se concreta a través de la construcción de un Sistema Nacional de Competencias, según el artículo 239, que permita la asignación de las mismas y regule adecuadamente su ejecución y financiamiento y, de acuerdo con el COOTAD, Art. 108, se concibe como el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

El funcionamiento de este sistema se relaciona con un amplio marco de acciones, entre ellas el rediseño institucional que tiene como fin gestionar ordenadamente los procesos de descentralización y desconcentración. Así el Sistema Nacional de Competencias es uno de los elementos de la planificación nacional que implementa el proceso de descentralización, coordina y articula la gestión pública en todos sus niveles de gobierno con la finalidad de efectivizar la agenda de transformación económica y social planteada para la construcción de un Estado más democrático.

El sistema nacional de competencias cuenta con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, tiene las funciones de regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas; regular el procedimiento de transferencia de las competencias adicionales que señale la ley, regular la gestión de las competencias concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno; asignar las competencias residuales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados; y resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno<sup>9</sup>. Éste organismo técnico se denomina “Consejo Nacional de Competencias” que según el Art. 117 del COOTAD<sup>10</sup> es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos; y se organizará y funcionará conforme el reglamento interno que dicte para el efecto.

#### 3.1 Designación de representantes al Consejo Nacional de Competencias

Conforme lo determina el COOTAD en su artículo 118, los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados y sus respectivos suplentes fueron elegidos mediante colegios electorales convocados por el Consejo Nacional Electoral -CNE-. En el cuadro siguiente se resume la cronología de las elecciones realizadas por el CNE, la delegación del representante del Presidente de la República y la designación del secretario ejecutivo del organismo.

<sup>9</sup> Constitución de la República del Ecuador. Art. 269.

<sup>10</sup> COOTAD. Art. 117.



**Cuadro 1. DELEGADOS AL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

<b>CRONOLOGÍA PARA LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS -CNC-</b>	
<b>DESIGNACIÓN DE REPRESENTANTES DEL CNC</b>	
<b>Se designa al Economista René Ramírez Gallegos como delegado permanente del Presidente de la República</b>	Decreto Ejecutivo No. 520 de 22 de octubre de 2010
<b>Se elige como representante de los Gobiernos Provinciales al señor Milton Gustavo Baroja</b>	PLE-CNE-1-16-12-2010 de 16 de diciembre del 2010 del Consejo Nacional Electoral
<b>Se elige como representante de los Gobiernos Municipales al señor Jorge Fernando Martínez</b>	PLE-CNE-1-17-12-2010 de 17 de diciembre del 2010 del Consejo Nacional Electoral
<b>Se elige como representante de los Gobiernos Parroquiales al señor Héctor Hugo Quiroz</b>	PLE-CNE-1-18-12-2010 de 18 de diciembre del 2010 del Consejo Nacional Electoral
<b>Se encarga la Secretaría Ejecutiva al Doctor Gustavo Bedón Tamayo</b>	Resolución No. 0001-CNC-2011 del Consejo Nacional del Competencias 31 de enero de 2011
<b>Se designa al Doctor Fander Falconí Benítez como delegado permanente del Presidente de la República</b>	Decreto Ejecutivo No. 943 de 21 de noviembre de 2011

### 3.2 Plan de trabajo 2011

Con los miembros ya designados, el CNC se reúne por primera vez el 31 de enero de 2011, entre los temas prioritarios a tratar estuvo el de elaborar la hoja de ruta o plan de trabajo para ese año, el mismo que se resume a continuación:

**Cuadro 2. PLAN DE TRABAJO CNC**

<b>Resolución No. 0001-CNC-2011 del Consejo Nacional del Competencias de 31 de enero de 2011, publicada en el R.O. No. 385 de 15 de febrero de 2011</b>
<b>PLAN DE TRABAJO 2011</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Elaborar el Plan Nacional de Descentralización con la participación de los GAD</b></li> <li>• <b>Transferir las competencias de Riego (1ra fase)</b></li> <li>• <b>Transferir la competencia de Gestión de Cooperación Internacional</b></li> <li>• <b>Iniciar la transferencia de las competencias de Tránsito y Transporte y Seguridad Vial (1er grupo)</b></li> <li>• <b>Levantar la información de línea de base de las competencias de vialidad, infraestructura y equipamiento en Educación, Salud y Fomento Productivo</b></li> <li>• <b>Iniciar procesos para determinar los nuevos ponderadores de los criterios constitucionales para asignación de los recursos fiscales</b></li> <li>• <b>Capacitar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el proceso de descentralización.</b></li> </ul>

### 3.3 Avances en la institucionalización del Consejo Nacional de Competencias

En el año 2011, el Consejo Nacional de Competencias se reunió en 10 ocasiones, en distintos lugares del país, en el transcurso de las cuales ha aprobado un total de 13 resoluciones, todas ellas por unanimidad. A continuación los lugares y fechas donde ha sesionado el CNC:

Sesión No. 1: Quito, 31 de enero.

Sesión No. 2: Riobamba, 24 de marzo.

Sesión No. 3: Quito, 7 de abril.

Sesión No. 4: Ibarra, 12 de mayo.

Sesión No. 5: Quito, 26 de mayo.

Sesión No. 6: Riobamba, 14 de julio.

Sesión No. 7: Quito, 25 de agosto.

Sesión No. 8: Guayaquil, 29 de septiembre.

Sesión No. 9: Quito, 11 de octubre.

Sesión No. 10: Cayambe, 8 de diciembre.

El CNC, como entidad técnica encargada de implementar el proceso de descentralización, debe tener una institucionalidad y la organización adecuada para impulsar el proceso; en ese sentido varias han sido las acciones que se han realizado para dotarle al CNC de institucionalidad. En el cuadro siguiente se describe las acciones realizadas:

Cuadro 3. INSTITUCIONALIZACIÓN CNC

INSTITUCIONALIZACIÓN DE CNC
<b>REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS</b>
Resolución No. 0003-CNC-2011 de 12 de mayo de 2011, el CNC expide el Reglamento Interno el mismo que contiene los principios, la forma de organización, atribuciones, personería jurídica, patrimonio, integración, funcionamiento, institucionalidad, las atribuciones, las resoluciones y los procedimientos administrativos que lo regirán.
<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Con Resolución No. 0004-CNC-2011 de 12 de mayo de 2011, el CNC resuelve aprobar la creación provisional de varios puestos del nivel jerárquico superior necesarios para su institucionalización.</li> <li>▪ El Ministerio de Relaciones Laborales mediante oficio No. MRL-FI-2011 determina la necesidad de la creación de tres (3) puestos de nivel jerárquico: Secretario/a Ejecutivo/a ; Director/a Administrativo/a Financiero/a; y, Director/a de Asesoría Jurídica, de conformidad con las escalas de remuneraciones vigentes.</li> </ul>

#### ASIGNACIÓN DE RECURSOS

- Según se dispone en el artículo 120 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al Consejo Nacional de Competencias se asignarán los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines institucionales, con cargo al presupuesto general del Estado.
- El Ministerio de Finanzas del Ecuador, mediante oficio No. MF-SP-DNP-2011-0687 de 21 de marzo de 2011 comunica que ha incorporado al Consejo Nacional de Competencias en el Catálogo de Institucionales y Unidades Ejecutoras del Sector Público.
- El Presupuesto Asignado al Consejo Nacional de Competencias para el ejercicio de su funciones y competencias para el año 2012 corresponde a USD\$ 775,454.00.

### 3.4 Cumplimiento de funciones del Consejo Nacional de Competencias

En el siguiente cuadro, se resumen las actividades realizadas por el Consejo Nacional de Competencias, en concordancia con las funciones<sup>11</sup> asignadas por la ley. A más de las funciones, tiene facultades importantes que realizar, entre ellas, intervenir temporalmente en la gestión de una competencia de un nivel de gobierno, promover y vigilar se cumpla con los mecanismos de participación ciudadana. “Es decir, el Consejo Nacional de Competencias, conformado por todos los niveles de gobierno, es el garante de que el nuevo modelo de descentralización cumpla con su objetivo primordial, esto es, alcanzar un desarrollo territorial equitativo y solidario, acercando el Estado a la ciudadanía y precautelando se lo haga con participación ciudadana”<sup>12</sup>.

En el cuadro siguiente se resume algunas de las funciones que de acuerdo al Art. 117 del COOTAD tiene el Consejo Nacional de Competencias y las actividades realizadas.

Cuadro 4. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL CNC EN EL AÑO 2011

FUNCIONES (Art. 119 COOTAD)	ACCIONES REALIZADAS	RESULTADOS OBTENIDOS
Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas	Diseño del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del proceso de descentralización	Diseño en revisión
Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía	Informe anual del balance general del proceso de descentralización	Informe elaborado
Organizar e implementar el proceso de descentralización	Elaboración del plan de trabajo 2011	Plan de trabajo 2011 ejecutado: Transferidas las competencias de Riego y Drenaje, y Cooperación Internacional; y en proceso Tránsito Transporte y Seguridad Vial

<sup>11</sup> COOTAD. Art. 117.

<sup>12</sup> Plan Nacional de Descentralización. Marco teórico conceptual, 2012-2015.

<b>Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y el COOTAD</b>	Elaboración del Plan Nacional de Descentralización	Plan Nacional de Descentralización, en fase de aprobación
<b>Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia</b>	Elaboración del Plan Nacional de Descentralización	Plan Nacional de Descentralización, en fase de aprobación
<b>Aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno</b>	Elaboración del Plan Nacional de Descentralización	Plan Nacional de Descentralización, en fase de aprobación
<b>Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley</b>	Oficiado el contenido de las Resoluciones con énfasis en la obligatoriedad de su ejecución conforme a disposiciones del COOTAD	Cumplimiento de las disposiciones establecidas para este período
<b>Evitar o dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno</b>	Atención a consultas y aclaraciones por parte de las instituciones del Sistema	Respuestas oficiales directas, redireccionamiento a ministerio rector (Educación), resolución del CNC (Sectores estratégicos). Sectores atendidos: Deportes, Educación, Registro de la Propiedad, Salud, Sectores estratégicos, Bomberos, Titulación de Tierras, Tránsito y Transporte
<b>Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno</b>	Atención a requerimientos institucionales, monitoreo de aplicación de resolución de riego	Resoluciones de definición y redefinición de facultades y atribuciones en los sectores de minería y riego (resoluciones No. 10 y 12 respectivamente)
<b>Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias</b>	Conformación de comisiones de costeo y definición de plazos	Definidos costos para competencia de riego y drenaje, en proceso tránsito y transporte terrestre
<b>Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados</b>	Disponer la elaboración de planes respectivos, institucionalización del proceso en el CNC	Primera versión de plan de fortalecimiento para riego y drenaje, definición y aprobación del presupuesto para esta función en el CNC

A continuación se presenta de forma desagregada las actividades que el Consejo Nacional de Competencias ha realizado en función de sus competencias y facultades de conformidad al Plan de trabajo 2011 contenido en la Resolución CNC-001.

### **3.4.1 Construir y aprobar el Plan Nacional de Descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno**

El proceso de construcción del Plan Nacional de Descentralización desarrollado ampliamente de forma participativa, creando espacios de participación y deliberación sobre el proceso de descentralización a nivel nacional, logrando la participación diversa y masiva de distintos actores sociales e institucionales en la formulación de la política pública y la agenda programática del proceso de descentralización para los siguientes cuatro años, éste proceso merece un capítulo aparte, por ello, en el apartado siguiente “Participación ciudadana en el proceso de descentralización” se plantea de forma desagregada el trabajo realizado por el CNC.

### **3.4.2 Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias**

#### **Acciones Realizadas:**

De acuerdo a lo establecido en el procedimiento para transferencia de competencias, corresponde elaborar el informe de la comisión de costeo correspondiente, para ello se realizaron las siguientes acciones:

Elaboración de informe definitivo de la comisión de costeo para la competencia de “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje”; resumen de asignaciones anuales por costeo;

Para la competencia de “gestión de la cooperación internacional no reembolsable”, debido a sus características, no fue necesario crear el informe de costeo ya que la transferencia es de facultades y atribuciones;

Para la competencia de “planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público”, debido a su complejidad, se elaboró con un primer avance del informe.

#### **Resultados:**

Cuantificación de recursos financieros a distribuir para la competencia de “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje”, de acuerdo al siguiente detalle:

Para gasto corriente: USD 23.64 millones de dólares distribuidos de la siguiente manera:

Para inversiones: USD 36.41 millones de dólares cuya distribución depende de una normativa que esta elaborándose para el efecto y del Plan Nacional de Riego y Drenaje.

### 3.4.3 Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de las competencias y recursos de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley

#### **Acciones realizadas:**

Basado en las disposiciones del COOTAD y el plan de trabajo establecido en el artículo 2 de la Resolución No. 001-CNC-2011, con la debida oportunidad se oficiaron a los ministros, secretarios de Estado y asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados, los requerimientos para cumplir con el proceso de transferencia son estos: pedidos de información, delegación de funcionarios y convocatorias a reuniones del Consejo.

De igual manera se notificaron de las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias, con el correspondiente énfasis en la obligatoriedad de transferir los recursos con la oportunidad y montos establecidos.

Respecto a los recursos correspondientes a la fórmula para la equidad territorial, para cumplir con las disposiciones relacionadas a la revisión de los indicadores para los parámetros de cálculo, se realizaron las siguientes acciones:

- Solicitud al INEC relacionada con la metodología para establecer el Índice de NBI, parámetro para el cálculo de las transferencias a los GAD.
- Elaboración de la metodología para aplicación del criterio de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y planes de Desarrollo de cada Gobierno Autónomo.

#### **Resultados:**

En el ámbito de la transferencia de competencias, a la fecha, los ministros y secretarios de: Finanzas, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional; además de las Asociaciones de Gobiernos Autónomos Descentralizados han respondido, en términos generales, oportunamente con los requerimientos del Consejo Nacional de Competencias; particularmente existieron ciertos retrasos que no afectaron de manera significativa al proceso en general.

En referencia a la transferencia de recursos, estos se distinguen en dos tipos: aquellos resultantes del costeo competencial y las correspondientes a las participaciones del presupuesto general del Estado.

Respecto a los primeros se ha constatado que:

- A la fecha se comprobó la entrega oportuna y total de los recursos financieros corrientes definidos para la competencia de “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje”, respecto a los recursos para inversión se encuentra en elaboración, por parte del MAGAP, la normativa que permita su distribución. Al mismo tiempo se continúa

con la entrega de recursos materiales administrados por el MAGAP en sus niveles territoriales a favor de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

- En el caso de “gestión de la cooperación internacional no reembolsable” no requirió la transferencia de recursos y, para la competencia de “planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público” está en funciones la comisión de costeo de acuerdo a los plazos definidos en la correspondiente Resolución No. 0010-CNC-2011.

En cuanto a los segundos, en anexo se encuentra el grado de cumplimiento de esas transferencias.

#### **3.4.4 Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados**

##### **Acciones realizadas:**

En las respectivas resoluciones de transferencias se incluyeron obligaciones relacionadas con procesos obligatorios de fortalecimiento institucional responsabilizados a las asociaciones de GAD y Ministerio o Secretaría rector.

##### **Resultados:**

A la fecha, se cuenta con un borrador del “Plan de fortalecimiento, acompañamiento y transferencia de conocimiento” para la competencia “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje” realizado conjuntamente por el MAGAP, CONGOPE y CNC. Este documento fue remitido por el MAGAP mediante oficio MAGAP-M.A.G.A.P.A.P-2011-0987-OF del 26 de diciembre del 2011.

#### **3.4.5 Emitir las resoluciones necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para evitar o eliminar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno**

En los sectores estratégicos, de manera específica sobre la actividad minera, ante pedido del Ministro Coordinador respectivo, se emitió la Resolución No. 0011-CNC-2011, de 11 de octubre del 2011, publicada en el R.O. No. 566 de 28 de octubre de 2011, que define al alcance competencial de cada nivel de gobierno en estos sectores.

##### **Resumen de la resolución:**

Dispone la observancia de la competencia exclusiva de los GAD municipales sobre la planificación del desarrollo cantonal y el ordenamiento territorial, así como la regulación del uso y ocupación del suelo. Siempre con la observancia de la exclusividad del Gobierno Central sobre los sectores

estratégicos en las facultades de rectoría, definición de modelos de gestión, incluida la planificación donde se definirá la ubicación de las zonas susceptibles de realizar actividades vinculadas a los sectores estratégicos. En el sector de Riego, luego de monitorear las reacciones y observaciones sobre la resolución No. 008-CNC-2011, se emitieron reformas mediante Resolución No. 00012-CNC-2012 de 8 de diciembre del 2011, publicada en el R.O. No. 606 de 28 de diciembre de 2011, que definen varias facultades competenciales de los GAD que podrían causar conflictos en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con construcciones, tecnificación de riego parcelario y drenaje.

**Resumen de la resolución:**

Dispone las reformas a los artículos 9, 10, 48, 20, 8 modificando las atribuciones sobre permisos de construcciones de sistemas de riego, la tecnificación del riego parcelario a través de mecanismos de presurización y drenaje como facultades de los GAD. Complementa la facultad de control del ministerio rector para que se base en evaluaciones fundamentadas en el cumplimiento de estándares mínimos para el adecuado funcionamiento de la infraestructura. Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía.

**3.4.6 Como complemento a funciones se absolvieron consultas relacionadas a temas competenciales en varios sectores, la mayoría provenientes de los gobiernos autónomos descentralizados**

Cuadro 5. APOYO A LOS GAD

SECTOR	ASUNTO	RESPUESTA	ORIGEN	DOCUMENTO	FECHA
<b>Deporte</b>	Competencia de "otorgar personería jurídica de organizaciones deportivas"	Los Municipios ejercen esa competencia	Municipio de Pedro Moncayo	CNC-SE-2011-00107	30-Ago
<b>Deporte</b>	Competencia de "otorgar personería jurídica de organizaciones deportivas"	Los Municipios ejercen esa competencia	Municipio de Carlos Julio Arosemena	CNC-SE-2011-00106	01-Sep
<b>Educación</b>	Pago a profesores por municipio	Pedido de informe técnico a Coordinadora zonal del Ministerio de Educación	Municipio de Quero	CNC-SE-2011-0073	20-Jun
<b>Educación</b>	Construcción comedor escolar	Remitido al Ministerio de Educación	Gobierno Parroquial de El Tablón	CNC-SE-2011-0054	26-May
<b>Educación</b>	Convenio de gestión concurrente de Unidad Educativa Municipal José Martí	No compete al CNC, remitido a Educación	Municipio de Santa Clara	CNC-SE-2011-0053	26-May
<b>Educación</b>	No pagar a docentes del Colegio Municipal Pedro Vicente Maldonado	Remitido a Ministerio de Educación	Municipio de Pedro Vicente Maldonado	CNC-SE-2011-0025 A	02-May
<b>General</b>	Ejercicio de competencias constitucionales	Las nuevas competencias de acuerdo a disposiciones del CNC; las previamente asumidas, continúan en ejercicio por los GAD	Procuraduría General / Municipio de Chillanes	CNC-SE-2011-0075	22-Jun



<b>Registro propiedad</b>	Expedir regulación para concursos de registradores	No es función del CNC	Registrador de propiedad de Guayaquil	CNC-SE-2011-0066	01-Jun
<b>Salud</b>	Creación, mantención y financiamiento local del Consejo Cantonal de Salud en Loja	No corresponde a los GAD crear, mantener ni financiar	Procuraduría General / Municipio de Loja	CNC-SE-2011-00189	25-Nov
<b>Sectores Estratégicos / Minería</b>	Evitar superposición de funciones, regula ejercicio de competencias	Evitar superposición de funciones, regula ejercicio de competencias	<b>CNC</b>	Resolución 011-CNC-2011	11-Oct
<b>Seguridad / Bomberos</b>	Cumplimiento con entrega de tasa de financiamiento a Cuerpos de Bomberos	En análisis	Presidencia	CNC-SE-2011-00190	30-Nov
<b>Seguridad / Bomberos</b>	Cumplir con transferencia de cuerpo de bomberos en BABA, suscrito por Presidencia	Remitido a Secretaría de Gestión de Riesgos / Según SNGR BABA esta en ejercicio de esa competencia	Municipio de BABA	CNC-SE-2011-0056	30-May
<b>Titulación de tierras</b>	Solicita transferir competencia de titulación de tierras	Esperar definición de cronograma de transferencias	Municipio de Tena	CNC-SE-2011-0042	18-May
<b>Tránsito y Transporte Terrestre</b>	Situación terminal terrestre Guayaquil	A considerarse en el proceso	CTE	CNC-SE-2011-00198	23-Dic
<b>Tránsito y Transporte Terrestre</b>	Administración de Terminal Terrestre de Santo Domingo	El CNC Convocará a reunión para exponer caso junto al Prefecto de Santo Domingo	Municipio de Santo Domingo	CNC-SE-2011-0035	05-May
<b>Tránsito y Transporte Terrestre</b>	Administración de Terminal Terrestre de Santo Domingo	El CNC Convocará a reunión para exponer caso junto al Prefecto de Santo Domingo	Gobierno Provincial de Santo Domingo de los Tsachilas	CNC-SE-2011-0034	05-May
<b>Turismo</b>	Costeo de competencia para 76 municipios que asumieron competencia	Esperar a las priorizaciones del PNDz	AME	CNC-SE-2011-00134	25-Oct

## 4 Participación ciudadana en el proceso de descentralización

En el marco de la construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir, la construcción del Plan Nacional de Descentralización tomó como principio básico la articulación transversal de mecanismos de participación que permitan asegurar la incorporación de los aportes ciudadanos en la planificación y programación del proceso de descentralización.

La importancia del proceso de descentralización como uno de los mecanismos para la reestructuración del Estado no puede reducir la participación ciudadana a un método o a un conjunto de técnicas para legitimar un proceso, de ahí que en el proceso participativo para la construcción de este plan se crearon mecanismos necesarios para asegurar un sistema de participación social, condición necesaria para que los ciudadanos formen parte de la formulación de éstas propuestas. En este sentido partimos de una visión sistémica en la que se articulan mecanismos de participación en las distintas fases del ciclo de políticas públicas: planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y contraloría social<sup>13</sup>.

La descentralización implica que los distintos niveles de gobierno adquieran un carácter más dinámico, no solo por sus nuevas responsabilidades como gestores de nuevas competencias sino también por su rol articulador entre actores políticos y sociales. En relación a este gran desafío se

<sup>13</sup> Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013. Pág. 21.

considera la corresponsabilidad de los distintos actores tanto en el diseño como en la ejecución y gestión de las acciones públicas concernientes al proceso de descentralización, de ahí que la construcción de este Plan responde a un procedimiento sostenido de consulta, diálogo y concertación de actores sociales e institucionales.

#### 4.1 El enfoque de la participación en el Plan Nacional de Descentralización (PNDz)

La participación ciudadana para la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas está reconocida como un derecho constitucional y consagrado en la Ley de Participación vigente en el país. En el actual modelo de Estado, las decisiones deben tomarse con una amplia gama de actores directa e indirectamente involucrados. La ciudadanía deja de ser un simple receptor de políticas públicas y pasa a tomar parte fundamental en la toma de decisiones con el Estado. En ese marco, el Consejo Nacional de Competencias con el apoyo técnico de la Secretaría Nacional de Planificación – SENPLADES - ha planteado un amplio debate nacional sobre el proceso actual de la descentralización, sus rupturas con respecto al modelo anterior y sus perspectivas.

Así la construcción participativa del Plan Nacional de Descentralización respondió a los siguientes principios:

**Implementar el diálogo** en el territorio sobre el proceso de descentralización actual, fomentar el debate sobre la problemática en el ejercicio de las competencias, la transferencia de nuevas competencias constitucionales, el fortalecimiento institucional y la descentralización fiscal y llegar acuerdos técnico-políticos que permitan el involucramiento de todos los actores en el proceso a implementarse en los próximos cuatro años.

**La posibilidad de disensos y conflictos** entre perspectivas es también real, por tanto el enfoque de participación no pretende eliminar o rechazar opiniones contradictorias sino analizar las diversas perspectivas y opiniones como un ejercicio democrático y además como un mecanismo que acrecienta el proceso. La existencia de visiones diferentes alerta muchas veces realidades que están sucediendo y frente a las cuales se deben tomar decisiones y planificar acciones.

**Revalorización de la experiencia** de los participantes del territorio, lo que supone la participación de actores y no solo de participantes que den soporte o contengan el proceso. A partir de este enfoque se contrasta los aportes de los especialistas y expertos en descentralización con las experiencias y realidades de los participantes en el territorio con la finalidad de que la construcción de la política pública además de registrar consistencia técnica sea coherente con la realidad local.

**Visión sistémica**, en la que se articule el proceso de descentralización a la planificación nacional con la finalidad de construir un proceso articulado que tenga como base la integralidad del Estado y sus interrelaciones con los otros niveles de gobierno.

## 4.2 Planificación Participativa

Con la finalidad de iniciar un proceso sostenido de consulta, diálogo y debate se planteó previamente la articulación de la planificación y la gestión pública involucrando a las instituciones desconcentradas del ejecutivo. Ésta intervención sinérgica logró la optimización de las acciones puesto que fueron los representantes del ejecutivo en el territorio quienes tuvieron el primer acercamiento con los representantes de los GAD y las organizaciones sociales locales. Esto permitió crear las bases para la construcción de mecanismos de participación para mantener un proceso dinámico con la participación diversa de actores. A partir de esta primera acción se desplegaron procesos de diálogo y debate sobre el proceso de descentralización a nivel nacional, entre distintas instituciones y variados actores que dieron sus aportes y reflexiones en los diferentes canales utilizados para la formulación de este plan.

## 4.3 Diálogo y concertación

La descentralización requiere de la acción articulada de instituciones y actores para desarrollar un proceso dinámico que permita fortalecer el Estado en todos sus niveles. Desde esta perspectiva se realizaron procesos de diálogo con actores que cuentan con experiencia en el territorio y que han impulsado procesos exitosos de gestión participativa. En este proceso la planificación contó con los aportes del Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y del Consejo de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador, posibilitando la formulación de propuestas más concretas, el involucramiento de sectores que no han sido tomados en cuenta históricamente y un acercamiento a los actores y realidades locales.

## 4.4 Talleres de participación

La discusión y formulación del Plan Nacional de Descentralización responde a un proceso sostenido de consulta pública con la finalidad de identificar propuestas de políticas nacionales sobre la descentralización con los aportes de los diferentes actores y sobre las necesidades reales de los territorios y de los distintos niveles de gobierno a fin de fortalecer la democracia, disminuir las brechas y lograr la redistribución de los recursos.

El diálogo mantenido en todas las provincias, del país tuvo al menos tres efectos fundamentales:

Equidad en el diálogo a través de la implementación de 24 talleres de consulta en todo el territorio. Generalmente estos procesos se centralizan en las ciudades más grandes o con mayor población, en este caso el proceso llegó a todas las provincias del país.

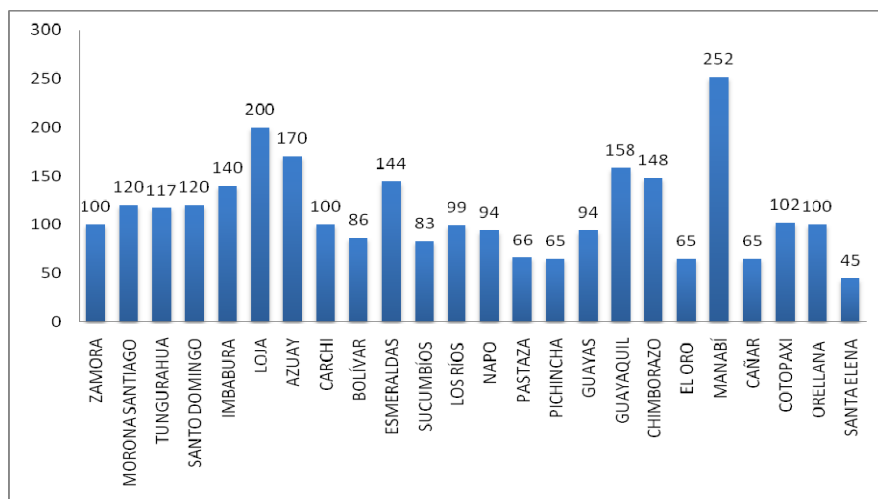
Se concretó una amplia y diversa participación de actores: municipios, parroquias, provincias, entidades públicas desconcentradas así como organizaciones sociales y otros actores de la sociedad civil.

En términos de aportes a la construcción del Plan, los talleres lograron concretar problemáticas y políticas fundamentales para el proceso en cada territorio sin desarticularse de la planificación nacional.

A través de una amplia convocatoria se desarrollaron 24 talleres en cada una de las provincias del país, logrando la participación de prefectos, alcaldes, concejales, presidentes y vocales de gobiernos parroquiales rurales, delegados del ejecutivo en el territorio, representantes organizaciones de la sociedad civil. Más de 2.500 participantes discutieron sobre cuatro ejes temáticos: 1) Vialidad, Tránsito, Transporte y Seguridad Vial 2) Fomento Productivo y Soberanía Alimentaria 3) Infraestructura Pública 4) Ambiente, Agua y Patrimonio.

Asistieron a cada taller un promedio de 120 participantes (Ilustración No. 1). En algunas provincias se logró mayor participación que en otras. Las provincias del norte como Esmeraldas y Sucumbios que forman parte de la Zona 1 y la Zona 5 conformada por las provincias de Santa Elena, Guayas, Los Ríos y Bolívar fueron las que obtuvieron menor convocatoria.

Ilustración 1. PARTICIPACIÓN TOTAL POR PROVINCIA

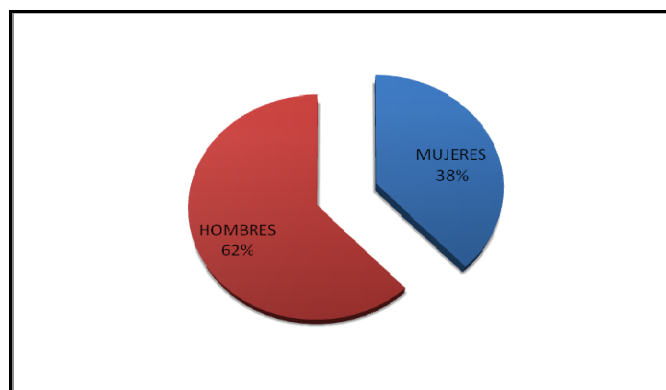


Fuente: Consejo Nacional de Competencias.  
Elaboración: SENPLADES, 2011.

El proceso estuvo marcado por una participación mayor de hombres en contraste con la participación de mujeres (Ilustración No. 2). Esto refleja que en las instituciones de los territorios son los hombres quienes todavía tienen mayor acceso a los cargos públicos. La convocatoria a los Gobiernos Autónomos Descentralizados mostró que entre las autoridades o sus delegados,

quienes ocupan cargos técnicos, están más en manos de hombres mientras que las mujeres ocupan más cargos administrativos.

Ilustración 2. PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES



Fuente: Consejo Nacional de Competencias.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

La participación de autoridades locales representó más del 80% del total de participantes en cada taller, el 20% restante estuvo integrado por organizaciones sociales y técnicos de las distintas carteras del Estado en el territorio. El mayor número de participantes provino de las distintas parroquias rurales del territorio, mientras que la participación de los representantes de los municipios fue la menor.

La participación de organizaciones de la sociedad civil fue dispersa. La representación de actores fundamentales en los sectores de tránsito y transporte fue casi nula a nivel nacional, a diferencia de la participación contundente de organizaciones y usuarios del agua que estuvieron presentes masivamente en todo el proceso. Esto refleja que la participación es más fuerte en temas más ligados a necesidades básicas que todavía no han sido resueltas.

A pesar de estas limitaciones, la mayoría de mesas en todo el país contó con una participación diversa y abrió un diálogo técnico-político sobre las diferentes dimensiones de la descentralización. Parroquias, municipios, provincias, representantes del ejecutivo en el territorio y organizaciones de la sociedad civil se integraron a las jornadas de discusión sobre la descentralización. El diálogo en las mesas fue amplio, la retroalimentación fue de dos vías puesto que permitió recoger los aportes de cada uno de los participantes y además se logró informar y socializar los avances del proceso actual de descentralización y las rupturas con respecto al anterior modelo.

#### 4.5 Aportes al Plan Nacional de Descentralización

El proceso evidenció altas expectativas de los participantes sobre la descentralización, apertura hacia el cambio y concordancia de sus aportes con los principios constitucionales, así como actitud positiva frente al proceso de descentralización en los próximos cuatro años.

El proceso de diálogo fue importante, permitió abrir espacios de debate y reflexión y permitió identificar problemáticas recurrentes en el territorio. Logrando así consolidar y articular los planteamientos técnicos con la realidad local para posteriormente definir políticas y metas sobre la descentralización en forma conjunta y participativa.

#### 4.6 Logros alcanzados en el proceso participativo

- Integración de las acciones públicas y la planificación institucional a través de procesos de diálogo permitiendo el involucramiento de los representantes de los distintos niveles de gobierno y de las instituciones desconcentradas del ejecutivo en un proceso de descentralización que tiene como base la integralidad del Estado y con ésta las interrelaciones entre diversos actores sociales e institucionales.
- Implementación de espacios de participación y deliberación sobre el proceso de descentralización a nivel nacional, logrando la participación diversa y masiva de distintos actores sociales e institucionales en la formulación de la política pública y la agenda programática del proceso de descentralización para los siguientes cuatro años.
- Se crearon las bases para la construcción de mecanismos de vigilancia y control social sobre el proceso de descentralización. Al mismo tiempo se difundió y socializó información de los avances del proceso y las rupturas del modelo actual frente al que se dio anteriormente obteniendo la concientización de los participantes sobre la descentralización como un proceso que compete a la sociedad en su conjunto.

#### 4.7 Alcance del Plan Nacional de Descentralización

Fruto del proceso de construcción participativa, el Plan Nacional de Descentralización contendrá una exposición de las políticas nacionales en cuanto a los aspectos pertinentes al proceso de descentralización en el país, los lineamientos generales y las estrategias ejecutivas para un período cuatrienal y los programas de acción que se acometerán con especial énfasis en esta fase del proceso para garantizar su fluidez, para optimizar la sinergia y la combinación de esfuerzos de los actores institucionales y sociales que se involucran.

Entonces no sustituye los planes operativos institucionales, que mandatoriamente deberán articularse a las definiciones del Plan en lo relacionado al proceso de descentralización y que para ello deberán adaptar sus definiciones gerenciales, administrativas, operativas y presupuestarias.

## 5 Cumplimiento del proceso de descentralización

### 5.1 Traslaciones de competencias realizadas y en proceso

#### 5.1.1 Transferencia de la Competencia de Riego y Drenaje

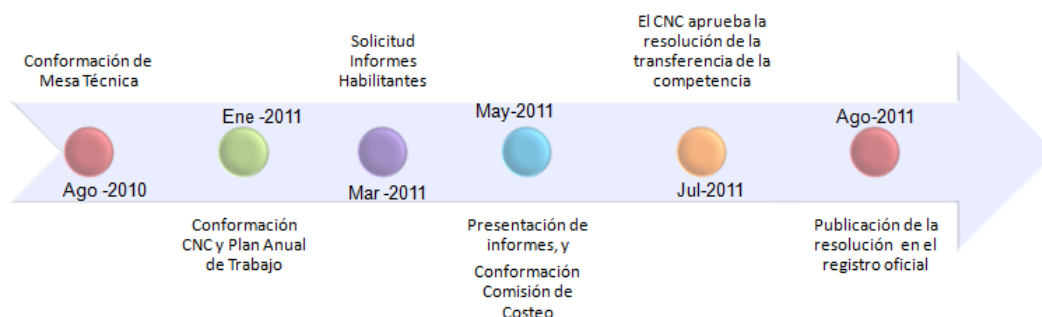
En cumplimiento del mandato Constitucional establecido en los artículos 263 No 5 y 269 No. 1 el Consejo Nacional de Competencias, dentro de su Plan de Trabajo, aprobado el 30 de enero de 2011, mediante resolución No. 0001-CNC-2011, estableció la priorización de la transferencia de la competencia Riego y Drenaje hacia los GAD Provinciales<sup>14</sup>.

En tal virtud y dentro del marco de la nueva organización político-administrativa del Estado Ecuatoriano en el territorio y con el objeto de consolidar un nuevo régimen de desarrollo, centrado en el buen vivir, que incremente las potencialidades, capacidades y vocaciones de los gobiernos autónomos descentralizados a través de la profundización de un modelo de autonomías y descentralización para aportar al desarrollo justo y equilibrado de todo el país; se inició la transferencia de la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

El ejercicio de esta competencia se consolidó bajo los principios de subsidiariedad, solidaridad, unidad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y, en especial, el de sustentabilidad del desarrollo, pues contribuye a la dinamización económico-productiva de los territorios y al fortalecimiento de su tejido social, además porque considera al agua como un recurso y un sector estratégico del país.

El Estado, entonces, es el responsable de la provisión del servicio público de riego, para lo cual garantizará que dicho servicio responda a principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.

**Ilustración 3. CRONOLOGÍA DE LA TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE**



Elaboración: SENPLADES.  
Fuente: SENPLADES, 2011.

<sup>14</sup> Resolución No.0001-CNC-2011. Registro Oficial. 385 febrero 15 2011.

### 5.1.1.1 Modelos de gestión planteados

Considerando los resultados emitidos en los informes habilitantes, se inició un proceso de levantamiento de información de manera conjunta que permitió tener los siguientes insumos y definir los modelos de gestión para el ejercicio eficaz de la competencia:

**Inventario o catastro de sistemas de riego públicos:** Se levantó este inventario de 76 sistemas existentes (65 con facultades transferibles, 11 no transferibles). (Anexo).

Cuadro 6. TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS DE RIEGO

TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS DE RIEGO	
<b>SISTEMAS PÚBLICOS</b>	No transferidos a usuarios: AOM bajo la responsabilidad del Gobierno Central. Tiene facultades transferibles.
	Transferidos a usuarios: Sistemas del Estado cuya AOM fue transferida a las organizaciones de usuarios. Tiene facultades transferibles.
	Provinciales: Sistemas construidos y gestionados por los gobiernos provinciales. Tiene facultades transferibles.
	Público Comunitarios: Inversión estatal y comunitaria, la gestión está a cargo de la comunidad. Tiene facultades transferibles.
	Multipropósito: sistemas de aprovechamiento múltiple de agua. (Riego, consumo humano, hidroelectricidad, control inundaciones). No tiene facultades transferibles.
	Binacionales: Aquellos que geográficamente exceden la circunscripción territorial nacional. No tiene facultades transferibles.
	Interprovinciales: Aquellos que geográficamente exceden la circunscripción territorial provincial. Tiene facultades transferibles, pero previa conformación de mancomunidades
<b>SISTEMAS COMUNITARIOS</b>	Inversión y gestión comunitaria. Tiene facultades transferibles
<b>SISTEMAS “PRIVADOS”</b>	Inversión privada. Tiene facultades transferibles

Fuente: MAGAP-SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

A partir de la tipología presentada, para los seis tipos de sistemas transferibles se construyeron cuatro modelos de gestión diferenciados, para la definición de las facultades y atribuciones que le corresponden a cada nivel de gobierno y su interrelación con las juntas o asociaciones de regantes, y se adicionó un modelo de gestión específico para drenaje, considerando la realidad hidrológica de varias provincias, en total cinco modelos de gestión.



**Cuadro 7. MODELOS DE GESTIÓN**

En términos generales, estos modelos de gestión establecen los roles y facultades de cada nivel de gobierno, así como de las juntas de usuarios y regantes, según los siguientes lineamientos:

**Gobierno Central:**

- Rectoría nacional (Política pública nacional)
- Planificación (Plan Nacional de Riego y otros)
- Regulación nacional (Normativa y estándares)
- Control (Sobre el cumplimiento de la regulación nacional)
- Gestión integral de sistemas multipropósito, binacionales e interprovinciales.

**Gobiernos Provinciales:**

- Asumen la rectoría local, planificación, regulación y control local en todos los sistemas públicos transferibles y en los privados y comunitarios.
- Asumen la gestión integral, que incluye la administración, operación y mantenimiento de los sistemas no transferidos a los usuarios.
- Cogestionan administración, operación y mantenimiento en sistemas transferidos a los usuarios y en los sistemas públicos comunitarios, con actividades tales como el mantenimiento correctivo y otras.
- Apoyan en la ampliación y rehabilitación de los sistemas comunitarios.
- Construyen sistemas nuevos y ejercen en ellos todas las facultades.

**Juntas de Regantes:**

- Mantienen la administración, operación y mantenimiento en los sistemas que ya les fueron transferidos a los usuarios anteriormente, pero deben observar la regulación nacional y provincial.
- Ejercen la gestión social de riego, mantenimiento preventivo, en sistemas no transferidos a los usuarios, y que se transfieren a los gobiernos provinciales, de acuerdo a la regulación nacional y provincial.
- Participación en la formulación de la política pública y ejercen control social.

**Juntas Parroquiales Rurales:**

- Participan en la formulación de la política pública.
- Apoyan a organizaciones sociales y en la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

### 5.1.1.2 Costeo de la competencia

El proceso de costeo consideró los principios de equidad y subsidiariedad territorial, en este contexto la comisión sectorial de costeo para la competencia de riego y drenaje orientó su trabajo a analizar la información disponible en el país para identificar criterios territoriales y sectoriales que permitan distribuir los recursos en función de las necesidades de riego y drenaje de cada una de las provincias del país. De esta manera, se tomó el gasto promedio de los últimos cuatro años que el Gobierno Central asignó a la competencia de riego y drenaje (COOTAD art. 204 y 206 lit. c), a partir del cual se determinó el monto total de los recursos a ser distribuido en función de criterios territoriales y sectoriales para la ejecución de la competencia por parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

Adicionalmente, la comisión de costeo revisó los ingresos vinculados a la competencia de riego y drenaje de acuerdo a la Ley de Aguas<sup>15</sup> vigente, en la que se establece el régimen tarifario en los sistemas públicos de riego a través de la responsabilidad económica de los beneficiarios de los sistemas de riego que se traduce en el pago de tarifas y contempla tres componentes<sup>16</sup>: a) tarifa por la autorización de derechos de uso y aprovechamiento del agua (concesión) que corresponde a la autoridad única del agua (SENAGUA); b) tarifa básica; y c) tarifa volumétrica, estas dos últimas están vinculadas a la competencia y los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, tienen la potestad de cobro de la tarifa básica actual por el servicio público de riego<sup>17</sup>.

El monto de los recursos para los gobiernos autónomos descentralizados provinciales corresponde a:

- a. Los recursos promedio de los últimos cuatro años destinados a riego y drenaje en lo que respecta a: gasto corriente devengado más gasto de inversión devengado destinado a rehabilitación, operación y mantenimiento para los sistemas de riego, esto es USD 23,6 millones.
- b. Los recursos promedio de los años 2008, 2009, 2010 y 2011 destinados al gasto de inversión devengado (excluyendo rehabilitación, operación y mantenimiento) suman USD 28,07 millones, más un 29,7% por concepto de no ejecución presupuestaria de recursos de inversión en promedio del Presupuesto General del Estado (PGE); esto significa USD 8,3 millones, los cuales dan un total de USD 36,4 millones que se transferirán contra la presentación de proyectos para riego y drenaje por parte de los Gobiernos Provinciales del país que vayan en concordancia con el Plan Nacional de Riego, así como con los Planes Provinciales de la misma competencia.

<sup>15</sup> Ley ordinaria, especial vigente desde 1972. Reformada y “codificada” en el año 2004.

<sup>16</sup> MAGAP. Oficio No MAGAP-MAGAP-2011-0357-05. “Informe de estado de situación de la competencia de riego y drenaje”. Mayo 2011.

<sup>17</sup> El artículo 314 de la Constitución establece que: “El Estado dispondrá que los precios y las tarifas de los servicios públicos (entre ellos riego) sean equitativos, y establecerá su control y regulación.”

**Cuadro 8. RECURSOS COMPETENCIA RIEGO Y DRENAJE**

RECURSOS EN MILLONES DE DÓLARES	
Administración, Operación y Mantenimiento	13.61
Gasto Corriente	10.03
<b>A. MONTO DE TRANSFERENCIA</b>	<b>23.64</b>
Inversión	28.07
Porcentaje no ejecutado PGE 29.7%	8.34
<b>B. INVERSIÓN</b>	<b>36.41</b>
<b>C. TOTAL COMPETENCIA RIEGO (A + B)</b>	<b>60.05</b>

Fuente: MAGAP y MINISTERIO DE FINANZAS.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

### 5.1.1.3 Distribución de recursos para gobiernos provinciales

Considerando los principios de universalidad, eficiencia, equidad territorial, subsidiariedad establecidos en la Constitución, se definió un mecanismo de distribución para el monto de USD 23,6 millones en tres ámbitos: a) monto fijo; b) monto para riego y c) monto para drenaje. Los criterios sectoriales y territoriales utilizados fueron:

#### Criterios para Riego

1. Déficit Hídrico, fuente: MAGAP.
2. Hectáreas Potenciales Incrementales en Sistemas Públicos, fuente: MAGAP.
3. Pobreza Rural por Ingresos, fuente: Encuesta de Empleo y Subempleo ENEMDU del año 2010.
4. Producto Interno Bruto Agrícola Provincial, fuente: Banco Central del Ecuador que corresponden al año 2007, deflactados al mismo año.
5. Esfuerzo fiscal, fuente: Cédula presupuestarias de ingresos GAD Provinciales.

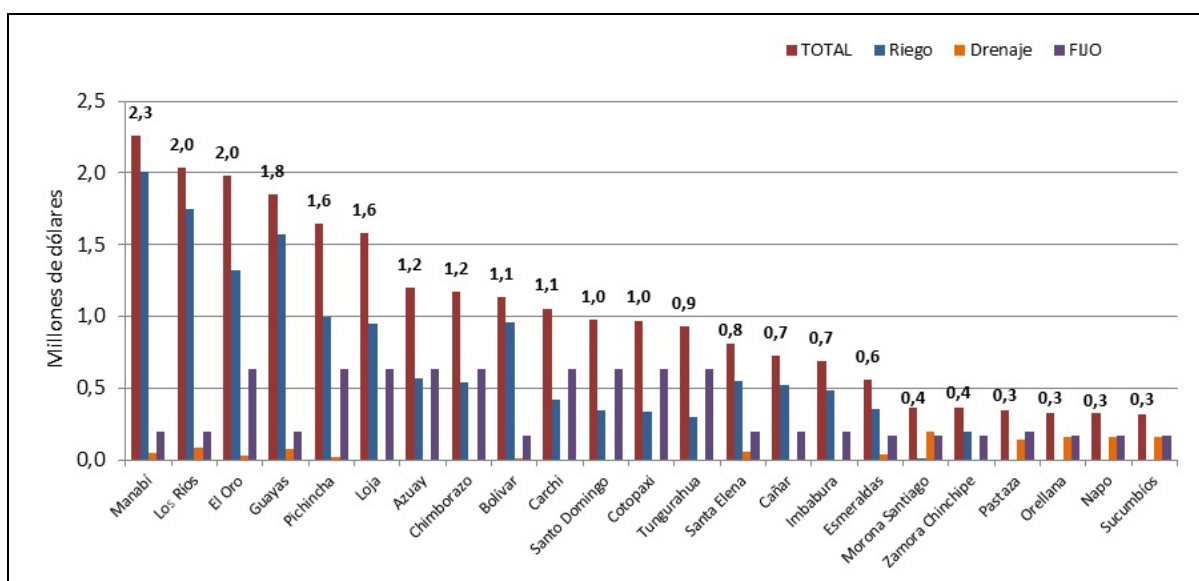
#### Criterios para Drenaje

1. Índice de vulnerabilidad de Inundación (IVI), fuente: MAGAP.
2. Sin Asignación de Riego, fuente: MAGAP.
3. Pobreza Rural por Ingresos, fuente: Encuesta de Empleo y Subempleo ENEMDU del año 2010.
4. Producto Interno Bruto Agrícola Provincial, fuente: Banco Central del Ecuador que corresponden al año 2007, deflactados al mismo año.

Para la distribución de los recursos por cada ámbito se desarrolló una fórmula que consta a detalle en el informe de la comisión de costeo de la competencia de riego y drenaje.

De acuerdo a lo explicado, los recursos a ser entregados para cada gobierno provincial por la competencia de riego y drenaje son los siguientes:

Ilustración 4. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS



Fuente: Comisión de Costeo de la Competencia de Riego, CNC.  
Elaboración: SENPLADES, 2011.

Una vez emitida la Resolución No. 0008 de transferencia de la competencia de riego y drenaje, el Ministerio de Finanzas transfirió los recursos desde el Presupuesto General del Estado mediante resolución presupuestaria No. 5407 con fecha 22 de octubre del 2011, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales por un monto total de USD 7.8 millones que corresponde a los recursos proporcionales para los últimos cuatro meses del año 2011.

Cuadro 9. RECURSOS TRANSFERIDOS A GAD PROVINCIALES PARA RIEGO EN EL 2011

RECURSOS TRANSFERIDOS A GAD PROVINCIALES PARA RIEGO EN DÓLARES	
Monto Gasto Corriente	10,031,000.00
Monto Rehabilitación, Operación y Mantenimiento	13,610,570.55
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>23.641.570,55</b>
Programación fiscal mensual	1,970,130.88
<b>PROPORCIONAL DE CUATRO MESES DEL 2011 (SEPTIEMBRE, OCTUBRE, NOVIEMBRE Y DICIEMBRE)</b>	<b>7,880,523.52</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas y CNC – Resolución No 0008.

#### **5.1.1.4 Resolución de Transferencia**

Los contenidos de la transferencia de Riego y Drenaje constan en la Resolución 0008-CNC-2011, que se adjunta como anexo.

#### **5.1.1.5 Dificultades encontradas en el proceso de transferencia de la competencia de Riego y Drenaje**

- No se contaba con una información actualizada sobre los sistemas de riego en el Ecuador, lo que hizo que fuese necesario levantar información.
- Es necesario, manejar metodologías claras para el levantamiento y procesamiento de la información para conocer de manera clara, los criterios y fuentes de análisis.

### **5.1.2 Transferencia de la Competencia Gestión de la Cooperación Internacional**

Los nuevos procesos alternativos de cooperación internacional para el desarrollo, desde un enfoque soberano, buscan una integración con y para los pueblos que apunte hacia la construcción de un mundo equitativo, justo y solidario, rebasando así, el viejo concepto de soberanía que se limita al control de fronteras.<sup>18</sup>

La Constitución y el COOTAD a su vez establecen que la gestión de la cooperación internacional será competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados<sup>19</sup>. Esta competencia debe ser comprendida como la capacidad de los GAD para gestionar la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica de la cooperación internacional, para el cumplimiento de sus competencias propias<sup>20</sup> y articulación a los objetivos nacionales y planes de desarrollo local, y bajo los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia.

El Consejo Nacional de Competencias, dentro de su Plan de Trabajo, estableció la priorización de la transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional y solicitó la presentación de informes habilitantes a la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional - SETECI-, al Ministerio de Finanzas y a las entidades asociativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, esto es, al Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador -CONGOPE-, a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas -AME- y al Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador -CONAGOPARE-<sup>21</sup>.

Se inició así un proceso de diálogo, consenso y participación que permitió llegar a acuerdos interinstitucionales y entre niveles de gobierno que hoy se ven reflejados en la resolución de la

<sup>18</sup> PNBV. "De la inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana". Pág.108.

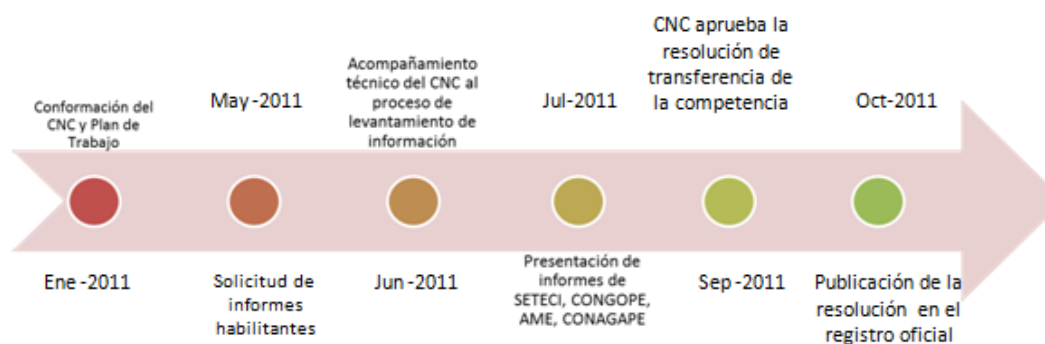
<sup>19</sup> Constitución de la República del Ecuador. Arts.262, 263, 264 y 267.

<sup>20</sup> COOTAD. Art.131 de la competencia de la gestión de la cooperación internacional.

<sup>21</sup> Resolución No.0001-CNC-2011. RO.385. 15 de febrero 2011.

transferencia No. 009-CNC-2011 aprobada el 29 de septiembre, por el Consejo Nacional de Competencias, y publicada en el R.O. 565 de 27 de octubre del 2011.

**Ilustración 5. CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA DE COOPERACIÓN**



Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

### 5.1.2.1 Modelo de gestión

En términos generales, en el modelo de gestión que se establece en virtud de la resolución de transferencia de la competencia para la gestión de la cooperación internacional, se establece con fuerza vinculante la importancia de la articulación entre la planificación y la gestión de la cooperación internacional, a través del establecimiento de mecanismos de interacción territorial de los distintos actores del subsistema de cooperación internacional; se reafirma el rol de los gobiernos sub nacionales en el concierto internacional; y la importancia del establecimiento de un sistema articulado entre los distintos niveles de gobierno, que ordene la oferta y la demanda de cooperación internacional y la ponga al servicio de los objetivos nacionales de desarrollo. El modelo de gestión ha sido definido de la siguiente forma:

**Gobierno Central:** Se reconocen las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y planificación, poniendo énfasis en los siguientes productos: Política Nacional; Planes, Programas, Agendas Nacionales CINR; Identificación de Oferta y Demanda de CINR; Evaluación y Seguimiento; Acreditación y administración del Registro; Negociación y Suscripción; Establecimiento espacios de participación.

**Gobiernos Autónomos Descentralizados:** las facultades de rectoría local, planificación, regulación, gestión y planificación, poniendo énfasis en los siguientes productos: Política Local para la gestión de la cooperación internacional; planes, programas, agendas locales y planificación de proyectos; emisión de normativa local; alineación de la oferta y demanda de cooperación con PDOT; seguimiento, evaluación y registro local; rendición de cuentas; Internacionalización del territorio;

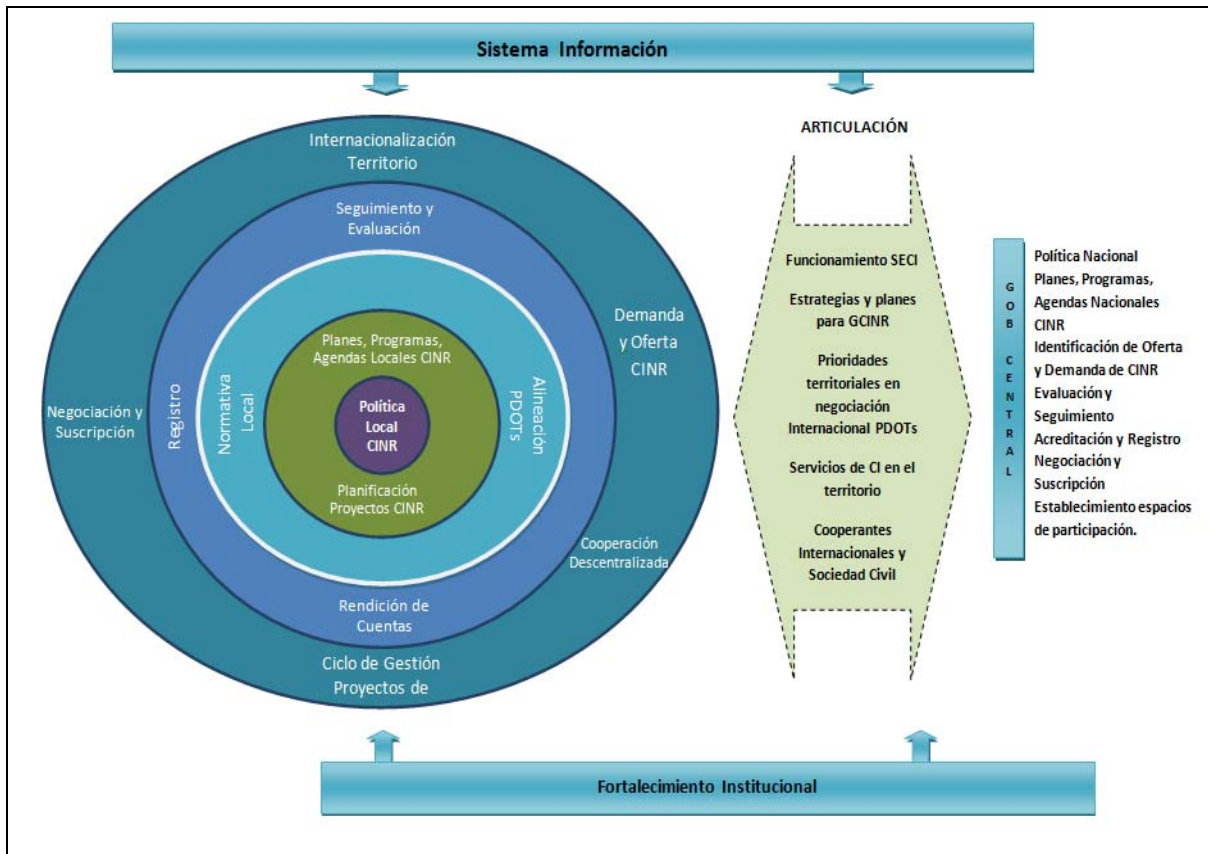
identificación de demanda y oferta de la cooperación, cooperación descentralizada; negociación y suscripción en coordinación con el ministerio rector de la competencia.

A su vez, el ejercicio de estas facultades se ejercerá desde la articulación entre el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, SECI, el ministerio encargado de la cooperación internacional nacional, GAD, cooperantes internacionales y sociedad civil.

### 5.1.2.2 Fortalecimiento Institucional

La elaboración del Plan de Fortalecimiento Institucional le corresponde a la entidad técnica nacional de cooperación internacional y a las respectivas entidades asociativas de los GAD, en coordinación con el Consejo Nacional de Competencias, para la gestión asistencia técnica, capacitación y formación permanente relacionados a la competencia. Estos se ejecutarán a través de convenio.

**Ilustración 6. PROCESO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**



Fuente: SETECI-SENPLADES.  
Elaboración: SENPLADES, 2011.

### **5.1.2.3 Acuerdos alcanzados**

- Importancia del rol de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional para facilitar y promover la gestión de la competencia.
- Importancia de vincular a la planificación la gestión para obtener recursos de cooperación internacional.
- La importancia de la construcción de un sistema de información que sirva tanto a demandantes como a los oferentes de cooperación.
- La articulación positiva de la cooperación internacional con los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo.

### **5.1.2.4 Contenidos de la resolución de transferencia**

Los contenidos de la transferencia de Riego y Drenaje constan en la Resolución CNC-008-11, que se adjunta como anexo.

### **5.1.2.5 Dificultades encontradas**

- A nivel técnico, es necesario generar propuestas metodológicas desde el CNC para el levantamiento de información y para la elaboración de informes de capacidad operativa.
- A nivel legal; existió confusión entre recursos por endeudamiento y otros provenientes de la cooperación no reembolsable. Esto se pudo solventar con la revisión de la Constitución, COOTAD, y el CFPF.
- A nivel político es importante que se socialice la resolución emitida por el CNC sobre esta competencia, esto porque son quienes tiene su titularidad y pueden contar con la hoja de ruta clara para gestionar la cooperación no gubernamental en el territorio.

## **5.1.3 Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV)**

En el proceso del establecimiento de un sistema económico, solidario y sostenible, la provisión de servicios públicos, que faciliten el trabajo productivo y reproductivo de los ciudadanos, es un compromiso del nuevo paradigma de desarrollo que se vive en nuestro país. En este sentido, es

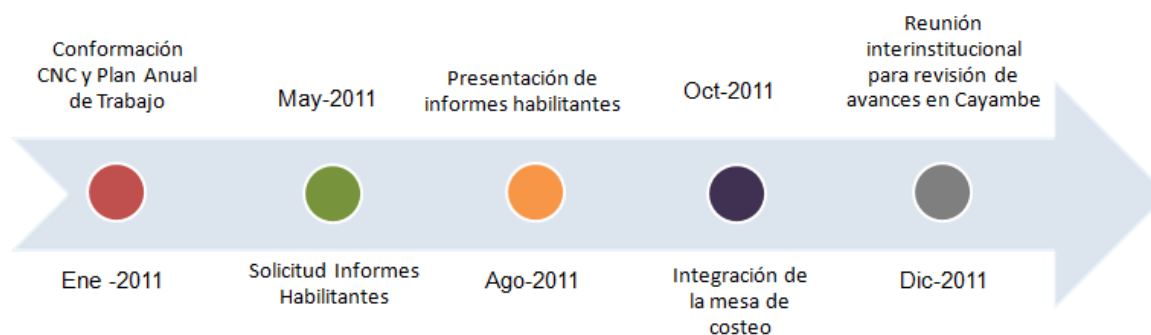


una necesidad el mantener y expandir el sistema nacional de transporte y movilidad multimodal, para favorecer al crecimiento económico del país y a la integración nacional y regional<sup>22</sup>.

La Constitución en su artículo 264 No. 6, establece que los gobiernos municipales tendrán competencia exclusivas, para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte dentro de su circunscripción territorial<sup>23</sup>.

En este marco el Consejo Nacional de Competencias, ente encargado de organizar, implementar y regular el proceso de descentralización, ha realizado actividades interinstitucionales para implementar el proceso de transferencia de la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial en los Gobiernos Municipales, aspectos que se detallan a continuación.

**Ilustración 7. CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE Y SEGURIDAD VIAL**



Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

### 5.1.3.1 Informes habilitantes

A partir de los informes habilitantes, el CNC, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y la SENPLADES, en función de dichos informes, han venido trabajando en la construcción de Instrumentos y metodologías para la implementación de la transferencia de la competencia. En este sentido se han construido las siguientes herramientas:

<sup>22</sup> PNBV, Matriz de políticas y lineamientos de política, Pág. 438.

<sup>23</sup> COOTAD, Art.55 y 130 Competencias exclusivas del GAD Municipal.

**Matriz de Productos y Servicios**, Instrumento que permite identificar:

- a. Los productos y servicios relacionados con la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial;
- b. Los actores involucrados en el ejercicio de la competencia actualmente; y las facultades que le corresponde a cada uno de ellos.
- c. Los productos y servicios susceptibles de transferencia a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en función de lo establecido en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y la respectiva ley sectorial.
- d. Los subprocesos que intervienen para la prestación de los productos y servicios.

**Caracterización de Cantones:**

Una vez identificados todos los productos y servicios de la competencia y considerando las particularidades y diferencias entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados se procedió a crear una metodología que permita caracterizar los cantones en función de su complejidad, con la finalidad de levantar modelos de gestión diferenciados en función de la complejidad territorial para el manejo del tránsito, el transporte y la seguridad vial. Para este propósito se construyó un índice que permitió agrupar a los cantones con las siguientes 10 variables:

**Cuadro 10. CARACTERIZACIÓN DE CANTONES**

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	DEFINICIÓN DE COMPLEJIDAD	INSUMOS	FUENTE
<b>Población</b>	Población total cantonal	Mayor población → Mayor complejidad	Población total a nivel cantonal, Censo 2010	INEC
<b>Vehículos</b>	Número de vehículos a nivel cantonal	Mayor tasa número de vehículos → Mayor complejidad	Vehículos matriculados a nivel cantonal	ANT - CTE
<b>Tasa de Motorización cantonal</b>	Número de vehículos por 1000 habitantes a nivel cantonal	Mayor tasa de motorización → Mayor complejidad	Vehículos matriculados a nivel cantonal	ANT - CTE
			Población total a nivel cantonal, Censo 2010	INEC
<b>Densidad Poblacional</b>	Población cantonal por Km2	Mayor Densidad poblacional → Mayor Complejidad	Población urbana y rural a nivel cantonal, Censo 2010	INEC
<b>Dispersión Poblacional</b>	Inverso de la densidad	Mayor Dispersión poblacional → Mayor Complejidad	Extensión en Km2	
<b>Participación de la Población Urbana en la Población Total</b>	Porcentaje de población urbana con respecto a la población total	Mayor % de Población Urbana → Mayor Complejidad	Población urbana y rural a nivel cantonal, Censo 2010	INEC

<b>Ciudad capital de provincia</b>	Variable dicotómica: 1 si en el cantón se encuentra la capital de la provincia y 0 si no	Capital de Provincia → Mayor Complejidad	Listado de cantones que contienen a la ciudad capital de provincia	INEC
<b>Ciudad con una dinámica económica mayor a la ciudad capital provincial</b>	Variable dicotómica: 1 si en el cantón se encuentra una ciudad con una dinámica económica mayor a la de la capital de provincia y 0 si no	Capital con dinámica económica mayor → Mayor Complejidad	Ingresos totales de establecimientos económicos, número de establecimientos, personal ocupado, CNE 2010	INEC
<b>Cabeceras Cantonales cercanas a su cabecera provincial<sup>1</sup></b>	Variable dicotómica: 1 si la cabecera del cantón se encuentra a 30Km de su respectiva capital provincial y 0 si no	Cabeceras Cantonales cercanas a su cabecera provincial → Mayor Complejidad	Kilómetros de vías, MTOP 2008	MTOP - SNI
<b>Convenio de TTTSV</b>	Variable dicotómica: 1 si tiene un convenio de TTTSV y 0 si no	Cantón que tiene un convenio de TTTSV antes del COOTAD → Mayor Complejidad	Convenios, Acuerdos Ministeriales	MTOP

Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

Cada variable está medida en un rango de 0 a 1 y la sumatoria de éstas resulta en el índice de complejidad. El índice tiene a su vez un rango de 0 a 1 siendo 0 el máximo de complejidad y 10 el mínimo de complejidad. Con los resultados por cantón se establecieron 4 grupos que son similares entre sí pero distintos entre ellos. Esta agrupación resultó en la siguiente tabla resumen:

**Cuadro 11. ÍNDICE DE COMPLEJIDAD**

COMPLEJIDAD	NÚMERO DE CANTONES	CANTONES (Muestra)
<b>ALTA</b>	8	Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra
<b>MEDIA ALTA</b>	56	Latacunga, Riobamba, Rumiñahui, Santo Domingo
<b>MEDIA</b>	126	Cotacachi, La Troncal, Atacames
<b>BAJA</b>	31	Espíndola, Sigchos, Aguarico

Fuente: SENPLADES.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

### 5.1.3.2 Modelos de Gestión

A partir de la identificación de productos y servicios relacionados con la competencia y una vez agrupados los cantones se está trabajando en la formulación de modelos de gestión, para lo cual además se tomará en cuenta el estado actual del ejercicio de la competencia.

### *5.1.3.3 Costeo de la competencia*

La comisión de costeo para la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial se conformó mediante Resolución No. 0010-CNC-2011 de 29 de septiembre del 2011, publicada en el R.O. 566 de 28 de octubre del 2011, la cual ha generado una coordinación permanente con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Finanzas y los delegados de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

Con el fin de costear la competencia, ha sido importante analizar y contar con algunos insumos, entre los cuales están:

- a. Análisis y revisión de la matriz de productos y servicios por niveles de gobierno para la competencia de TTTSV.
- b. Análisis de información presupuestaria de ingresos y gastos de los últimos cuatro años de las entidades del gobierno central vinculadas a la competencia de TTTSV, como: Agencia Nacional de Tránsito y Comisión de Tránsito del Ecuador. En este análisis no se ha incluido la información de la Policía Nacional, por cuanto de acuerdo a la Ley de Tránsito corresponden a la misma Policía para la seguridad ciudadana.
- c. En coordinación con SENPLADES y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se elaboró la propuesta de caracterización de cantones del país por complejidad en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial con el objetivo de conocer los cantones más complejos en función de: población; número de vehículos por cantón; tasa de motorización por cada mil habitantes; participación de la población urbana en la población total; densidad poblacional; dispersión poblacional; ciudades capitales de provincias; ciudades con dinámica económica mayor a la ciudad capital de provincia; cabeceras cantonales cercanas a su cabecera provincial, y, municipios con convenio antes del COOTAD para ejercer la competencia.
- d. Al 31 de diciembre del 2011, la comisión de costeo contó con algunos de los insumos antes indicados, a efectos de empezar el proceso de costeo efectivo de la competencia. De esta manera, con el objetivo de disponer la información sectorial de los principales productos y servicios a ser transferidos a los GAD se estableció un cronograma para el levantamiento de algunos procesos.

### *5.1.3.4 Estado Actual del Ejercicio de la Competencia*

En la actualidad tanto el Gobierno Central como ciertos Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen facultades y atribuciones sobre la competencia de TTTSV. La gestión compartida entre los distintos niveles de gobierno nace de la celebración de una serie de convenios mediante los cuales se transfirieron facultades y atribuciones en la competencia de TTTSV por parte del gobierno

central a 7 gobiernos municipales. De esta manera además de las facultades que tiene el gobierno central, el siguiente cuadro muestra los GAD que tienen competencia en TTTSV.

**Cuadro 12. GAD QUE TIENEN COMPETENCIAS DE TTTSV**

Gobierno Municipal	Facultad	Ámbito	Instrumento de transferencia	Año de firma
<b>QUITO</b>	Planificación y Regulación	tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Decretos Ejecutivos 3304 y 3305 y ratificado por medio de Decreto Ejecutivo 51	30 de noviembre del 1995, publicado en R.O. 840 12 de diciembre de 1995; y el 19 de febrero de 1997, publicado en R.O-S. 17: de 6 de marzo de 1997, respectivamente
	Control	emisión de títulos habilitantes y algunos procesos de matriculación vehicular	Ley del Distrito Metropolitano de Quito	
<b>CUENCA</b>	Planificación y Regulación	tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Convenio de transferencia de funciones entre el Municipio de Cuenca y CNTTT	11 de mayo de 1999
	Control	emisión de títulos habilitantes		
<b>GUAYAQUIL</b>	Planificación y Regulación	tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	No tiene convenio de transferencia, pero ejerce algunas facultades.	
	Control (ciertas operaciones de transporte)	emisión de títulos habilitantes		
<b>Loja – Ibarra – Otavalo- Ambato- Manta</b>	Planificación y Regulación (Loja, Ibarra, Otavalo, Ambato y Manta)	tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Convenio de transferencia	<b>Loja:</b> 11 de mayo de 1999 <b>Ibarra y Otavalo:</b> 31 de mayo de 2006 <b>Ambato:</b> 13 de febrero de 2007 <b>Manta:</b> 01 de junio de 2006, convenio insubsistente, sin embargo Manta ejerce facultades de TTTSV.
	Control (Ambato, Ibarra, Loja y Otavalo)	Transporte Terrestre (Emisión de títulos habilitantes)		
<b>213 SIN FACULTADES EN TTTSV</b>	NO TIENEN FACULTAD ALGUNA			

Fuente: MTOP

Elaboración: SENPLADES, 2011

### **5.1.3.5 Principales acuerdos alcanzados**

Los insumos trabajados con respecto de la competencia de TTTSV han permitido facilitar el proceso de transferencia. En resumen, el trabajo conjunto de las instituciones que intervienen en su ejercicio ha conseguido:

- Identificar actores competentes en TTTSV en la actualidad.
- Identificar productos y servicios relacionados con la competencia.
- Agrupar a los cantones de acuerdo a la complejidad de TTTSV existente en su territorio.

Con estos insumos es posible continuar con el costeo de la competencia respetando el procedimiento de transferencia establecido en el COOTAD. Una vez realizado el informe de costeo, el CNC deberá establecer su resolución de transferencia, descentralizando la competencia de planificar, regular y controlar el TTTSV hacia los GAD municipales.

### **5.1.3.6 Próximos Pasos**

- Consensuar una estrategia de transferencia y modelos de gestión.
- Concluir el proceso de costeo de la competencia.
- Elaboración del Plan de Fortalecimiento Institucional.

### **5.1.3.7 Dificultades encontradas**

- En esta competencia la información de vehículos demoró seis meses en estar depurada y disponible para poder avanzar en el análisis de la competencia.
- No existe información actualizada ni depurada sobre la ejercicio de la competencia, (ejemplo: los km de vías urbanas), y en algunos casos, la información ni siquiera existe.
- Dificultad en acceder a información producida por la Policía Nacional.
- El cambio de autoridades y la transformación institucional, dificultó las discusiones interinstitucionales y la validación de los productos trabajados en menor tiempo.

## **5.2 Registro e inscripción de mancomunidades y consorcios**

Dos o más gobiernos autónomos descentralizados, regionales, provinciales, distritales, cantonales o parroquiales rurales y los de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias podrán formar mancomunidades<sup>24</sup> entre sí; si el proceso de integración se realiza entre niveles de gobierno similares y existe continuidad territorial se denominan mancomunidades; si la

---

<sup>24</sup> Constitución de la República del Ecuador. Art. 243.

integración se realiza entre gobiernos autónomos descentralizados de diferente nivel o entre gobiernos similares no contiguos se denominan consorcios<sup>25</sup>.

La conformación de mancomunidades o consorcios que la Constitución y la ley contemplan tiene como finalidad mejorar la gestión de las competencias y favorecer los procesos de integración entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El Consejo Nacional de Competencias como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, tiene la facultad de realizar la inscripción<sup>26</sup> de la conformación de la mancomunidad y evaluar la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas.

Para el año 2011, el Consejo Nacional de Competencias ha inscrito 10 mancomunidades o consorcios, los mismos que están distribuidos a nivel nacional y se muestran en el cuadro siguiente.

**Cuadro 13. REGISTRO DE MANCOMUNIDADES Y CONSORCIOS EN EL AÑO 2011**

NOMBRE DE LA MANCOMUNIDAD	MIEMBROS DE LA MANCOMUNIDAD	FECHA DE INSCRIPCIÓN	OBJETO GENERAL DEL CONVENIO
<b>Mancomunidad de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Norte del Ecuador</b>	GAD Provinciales de Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura	19-Abr-11	Propiciar la gestión concertada para el desarrollo sustentable y sostenible de las provincias del Norte del Ecuador
<b>Consortio de Municipios Amazónicos y Galápagos - COMAGA</b>	GAD Municipales de la Amazonía Ecuatoriana, Galápagos, Baños y Penipe	05-May-11	Organismo interlocutor válido ante los organismos nacionales e internacionales, que impulse y promueva procesos de cooperación, descentralización y fortalecimiento municipal
<b>Mancomunidad del Pueblo Cañari</b>	GAD Municipales de Cañar, El Tambo y Suscal	15-Jun-11	a) Desarrollar actividades de planificación física, gestión ambiental, turismo, cultura, manejo integral del agua y la soberanía alimentaria; b) Contribuir al desarrollo sostenible mediante la gestión mancomunada de los recursos naturales, culturales y productivos
<b>Mancomunidad del Valle del Río Cuyes y Jima "Mavarcuj"</b>	GAD Parroquiales Rurales: Jima, San Miguel de Cuyes, Amazonas y Nueva Tarqui	04-Jul-11	a) Construcción de la vía que unirá las parroquias Jima, San Miguel de Cuyes, Amazonas y Nueva Tarqui; b) Desarrollo de las actividades productivas y preservación de la biodiversidad; c) Coordinación interinstitucional e) Fortalecer la capacidad de gestión;

<sup>25</sup> COOTAD. Art 290.

<sup>26</sup> COOTAD. Art 287. Numeral 4.

<b>Mancomunidad "Junta Mancomunada de Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia"</b>	GAD Municipales de Quijos y Chaco	05-Sep-11	Fortalecer los Organismo del Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, que se encargará de la defensa, protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
<b>"Mancomunidad Específica para la Construcción del Camal Bicantonal Frigorífico de Faenamiento de Ganado"</b>	GAD Municipales de Quijos y Chaco	05-Sep-11	Gestionar y ejecutar el proyecto de construcción del camal bicantonal frigorífico de faenamiento de ganado, con los fines de administrarlo, dar operatividad, brindar el servicio y contribuir al mercadeo y comercialización.
<b>"Mancomunidad para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la Provincia de Imbabura"</b>	GAD Municipales de Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Antonio Ante, Pimampiro y Urucuquí	05-Sep-11	El manejo integral de los residuos sólidos
<b>"Mancomunidad Centro Norte de la Provincia de Manabí"</b>	GAD Municipales de Tosagua, Sucre, San Vicente, Bolívar y Junín	28-Sep-11	Prestar de manera eficiente y eficaz los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario y pluvial de las zonas urbanas y rurales y los servicios integrales del manejo de residuos sólidos
<b>"Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la Provincia de Morona Santiago - MAGAMS"</b>	GAD Municipales de Morona: Palora, Sucúa, Santiago, Limón Indaza, San Juan Bosco, Taisha, Logroño y Paulo Sexto	21-Dic-11	a) Manejo integral de los desechos sólidos; b) Desarrollo turístico; c) Construcción y mantenimiento de la vialidad urbana; d) Desarrollo económico y social; e) Promover políticas de interculturalidad y equidad de género; f) Planificación y fortalecimiento institucional; g) Cooperación económica y técnica
<b>"Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales del Norte CON-NOR"</b>	GAD Provinciales de Esmeraldas, Napo y Sucumbíos; y GAD Municipales de Pimampiro, Tulcán, San Pedro de Huaca, Montufar, Esmeraldas, Quinindé, Atacames, Muisne, Río Verde, Eloy Alfaro, San Lorenzo, Quijos, Carlos Julio Arosemena Tola, Sucumbíos, Cascales, Loreto y Cayambe	04-Ene-12	Defender los intereses económicos e institucionales del Consorcio ante organismos nacionales e internacionales, impulsando el fortalecimiento institucional, promoviendo la unión, descentralización y cooperación

Fuente: Consejo Nacional de Competencias.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias, 2011.



## Transferencia de recursos a los GAD

### 5.2.1 Modelo de equidad

El proceso de descentralización previsto en la Constitución y el COOTAD, cambia de manera importante con un enfoque de equidad a través de la aplicación de los criterios constitucionales como: tamaño población; densidad poblacional; necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas; logros en el mejoramiento de los niveles de vida; capacidad fiscal; esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del plan de desarrollo y del plan de desarrollo del GAD. Por otro lado, el sistema de transferencias se simplifica, ya que de alrededor de 17 leyes de preasignaciones que entregaban recursos a GAD, se pasa a un sistema de transferencias dado por la participación del 21% de los ingresos permanentes y 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado de acuerdo a la Constitución de la República.

La distribución de las transferencias por niveles de gobierno, que se establece en el inciso segundo del artículo 192 del COOTAD, se indica en el siguiente cuadro:

**Cuadro 14. ASIGNACIÓN DE RECURSOS A GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**

ASIGNACIÓN DE RECURSOS A GAD AÑO 2011				
	MONTO A DISTRIBUIR	GAD PROVINCIALES	GAD MUNICIPALES Y DISTRITOS METROPOLITANOS	GAD PARROQUIALES RURALES
INGRESOS PERMANENTES 21%	1.918.118.450,12	517.891.981,53	1.285.139.361,58	115.087.107,01
INGRESOS NO PERMANENTES 10%	320.798.019,41	86.615.465,24	214.934.673,01	19.247.887,16
<b>TOTAL POR NIVEL DE GOBIERNO</b>	<b>2.238.916.469,53</b>	604.507.446,77	1.500.074.034,59	134.334.988,17

Fuente: Presupuesto General de Estado 2011.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

Por otro lado, el artículo 193 del COOTAD establece la asignación y distribución de recursos a cada gobierno autónomo descentralizado, en dos partes:

- Se tomará el 2010 como año base y se repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos descentralizados en ese año.
- El monto excedente que resulta de la diferencia entre el monto total a distribuir en el año 2011 menos los recursos asignados por ley en el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos descentralizados según lo dispuesto en la Constitución y en el COOTAD, en función de siete criterios y sus ponderaciones.

Cuadro 15. MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL

MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL (MILLONES DE DÓLARES)			
	TRANSFERENCIAS AÑO 2010 (A)	EXCEDENTE ENTRE 2010 Y 2011 (B)	ASIGNACIÓN AÑO 2011
Gobiernos Provinciales	552.9	51.5	604.5
Gobiernos Municipales	1,434.7	65.3	1,500.0
Gobiernos Parroquiales	106.5	27.8	134.3
<b>TOTAL</b>	<b>2,094.1</b>	<b>144.7</b>	<b>2,238.9</b>

Fuente: Presupuesto General de Estado 2010 - 2011 – Ministerio de Finanzas.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

Por lo tanto, aplicando las ponderaciones para cada nivel de gobierno y por cada uno de los criterios constitucionales, de acuerdo a la transitoria octava del COOTAD, el monto excedente de USD 144.7 millones se distribuyó así:

Cuadro 16. DISTRIBUCIÓN DEL EXCEDENTE SEGÚN PONDERACIONES DE LOS CRITERIOS CONSTITUCIONALES EN MILLONES DE DÓLARES

CRITERIO DE ASIGNACIÓN									
	Excedente	Población	Densidad poblacional	NBI jerarquizadas	Logros en el mejoramiento de los niveles de vida	Capacidad fiscal	Esfuerzo administrativo	Cumplimiento de metas	Total
GAD Provinciales	51,53	5,15	7,21	27,31	2,58	1,03	3,09	5,15	51,53
GAD Municipales y Distritos Metropolitanos	65,37	6,54	8,50	32,68	3,27	3,92	3,92	6,54	65,37
GAD Parroquiales Rurales	27,83	4,17	4,17	13,91	1,39	-	1,39	2,78	27,83
<b>TOTAL</b>	<b>144,73</b>	<b>15,86</b>	<b>19,89</b>	<b>73,91</b>	<b>7,24</b>	<b>4,95</b>	<b>8,41</b>	<b>14,47</b>	<b>144,73</b>

Fuente: Presupuesto General de Estado 2010 - 2011 – Ministerio de Finanzas.

Elaboración: SENPLADES, 2011.

En el Acuerdo Ministerial No 050 con fecha 28 de febrero del 2011, el Ministerio de Finanzas una vez aplicada la fórmula del artículo 195 del COOTAD, publicó los montos de transferencias que correspondían a los GAD para el año 2011, tanto del componente A (año base 2010) como componente B (excedente).

Del análisis realizado, se observa que el Ministerio de Finanzas ha cumplido con las transferencias del modelo de equidad con los gobiernos autónomos descentralizados, los aspectos más destacados son:

- Los recursos del componente A que corresponden a las transferencias recibidas hasta el año 2010 de acuerdo a las leyes anteriores al COOTAD, fueron revisados por cada una de las leyes y por cada GAD. De tal manera, que en los casos que existía saldos a favor de los GAD se los garantizó.
- El mecanismo de transferencia de recursos cambió, antes transfería los recursos al final del mes, en tanto que desde el año 2011 se lo transfiere el monto mensual en dos partes, la primera el quince de cada mes y la segunda al final del mes.
- La transparencia de información por parte del Ministerio de Finanzas en la repartición de los recursos, ha permitido conocer con exactitud el monto que corresponde a cada GAD durante el año fiscal 2011.

### 5.2.2 Índice de cumplimiento de metas (ICM)

En el marco del modelo de equidad, uno de los siete criterios de distribución de recursos, es el relacionado con el “Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD”. De acuerdo a los ponderadores, el monto por el criterio “Cumplimiento de Metas” para los tres niveles de gobierno asciende a un total de USD 14.5 millones, de los cuales: a GAD Provinciales corresponde USD 5.2 millones, a GAD Municipales y Distritos Metropolitanos USD 6.5 millones y a GAD Parroquiales Rurales le corresponde 2.8 millones en el año 2011.

De acuerdo a la transitoria décimo segunda del COOTAD y al plan de trabajo establecido por el CNC para el año 2011, en el plazo de un año el CNC en coordinación con el organismo encargado de la planificación debía promulgar la metodología y el cálculo para la aplicación del criterio de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD.

En este contexto, la SENPLADES elaboró una propuesta metodológica para el cálculo del “Índice de Cumplimiento de Metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, la cual fue aprobada por el Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución No. 00013-CNC-2011, de 8 de diciembre del 2011, publicada en el R.O. No. 606 de 28 de diciembre de 2011, la cual se adjunta como anexo, cumpliendo efectivamente con la disposición transitoria del COOTAD.

De esta manera, el ICM permitirá determinar cómo se encuentra el cumplimiento de las metas de los PDyOT programadas, además de permitir alertar tempranamente su no cumplimiento, facilitando la implementación de las políticas necesarias para el cumplimiento de estas metas y así del desarrollo de cada uno de los territorios.

### 5.2.3 Sistema de cuentas nacionales territoriales.

La disposición transitoria novena del COOTAD establece un plazo de dos años para que la entidad rectora de las cuentas nacionales en coordinación con el Consejo Nacional de Competencias establezca una metodología y cálculo de un sistema de cuentas nacionales territoriales del producto interno bruto (PIB) en cada una de los territorios. Para el efecto, durante el año 2011 se ejecutó lo siguiente:

- Propuesta metodológica para el cálculo de las cuentas nacionales territoriales elaborada por parte del Banco Central.
- Taller de presentación y análisis de la propuesta metodológica para el cálculo de las cuentas nacionales territoriales, con las siguientes entidades: SENPLADES, Banco Central del Ecuador, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Productividad, INEC y Ministerio de Transporte y Obras Públicas. En el cual se validó la metodología y se definieron acciones a implementar.
- Coordinación con el Banco Central del Ecuador para definir el equipo de trabajo necesario para el cálculo de las cuentas nacionales territoriales, así como el cronograma de trabajo.
- La metodología propuesta para el cálculo de las cuentas nacionales territoriales considera:
- Utilizar el método descendente, es decir, repartir el PIB provincial para los cantones de acuerdo a su participación en las diferentes ramas de actividad. De esta forma, se garantiza que la sumatoria de los PIB cantonales sean equivalentes al PIB nacional.
- Elaborar una matriz de repartición de la producción cantonal con indicadores similares a los provinciales en lo posible, de acuerdo a la disponibilidad de datos cantonales.
- Utilizar la información de los diferentes Censos que se han realizado últimamente como el Censo Económico y el Censo de Población y Vivienda. También se dispone del Censo Minero, Censo Avícola, Censo Camaronero.
- Realizar el cálculo con base año 2007.

### 5.2.4 Información financiera de los GAD

El COOTAD en el Artículo 168 establece que los ejecutivos de los gobiernos autónomos descentralizados remitirán trimestralmente, la información financiera y presupuestaria, al ente rector de las finanzas públicas y al ente rector de la planificación nacional, de sus cédulas presupuestarias y balances financieros, para efectos de consolidación de la información financiera nacional.

Mediante un acuerdo de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Finanzas y la SENPLADES, se comprometió al intercambio de información que mutuamente requieran para el desarrollo de sus actividades y procesos, a fin de obtener una herramienta de apoyo para la Gestión Pública. En base a este acuerdo, durante el año 2011 se implementó la transferencia de información presupuestaria y contable de los gobiernos autónomos descentralizados contenida en el aplicativo SIGEF Integrador desde el Ministerio de Finanzas hacia SENPLADES.

Con la finalidad de disponer información validada y depurada de acuerdo con los principios de la normativa de administración financiera vigente emitida por el Ministerio de Finanzas, se elaboró un documento de requerimientos de validaciones de la información presupuestaria y contable de los GAD's para su incorporación en el universo de las bases de datos, a partir de la cual se genere consultas de la información a través de la herramienta BusinessObjects B.O. y su respectiva presentación en reportes prediseñados.

La información está disponible para todos los gobiernos autónomos descentralizados del país y constituye una fuente de información importante para el proceso de descentralización y el CNC.

## 6 Problemas y nudos críticos presentados en el proceso

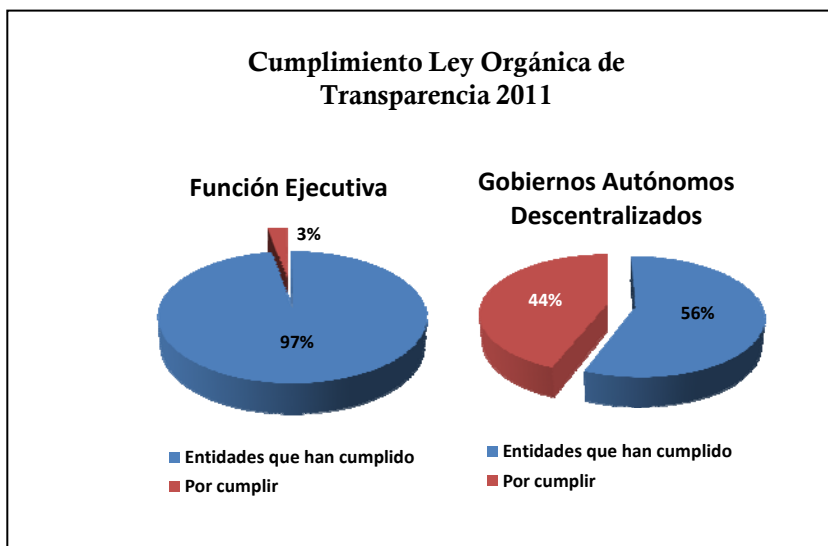
Uno de los mayores retos del proceso de descentralización en general, y específicamente de la transferencia de competencias, ha sido y sigue siendo la superación de las deficiencias y limitaciones institucionales presentes en la estructura estatal en todos sus niveles de gobierno. La descentralización es poco eficiente si se transfieren recursos sin capacidades y sin atribuciones, y viceversa. Una de los grandes asuntos pendientes en el país es el fortalecimiento del talento humano en el territorio, sin dicho proceso, cualquier intento de fortalecimiento del Estado es débil y vago. El proceso de descentralización debe ir de la mano con un proceso de generación de capacidades y talentos humanos en el territorio.

Las realidades locales muestran que el personal técnico con formación universitaria es menor en los GAD que en el gobierno nacional, sin embargo, la transferencia de recursos y mayores atribuciones o competencias a estos niveles exige equilibrar este desbalance. Tradicionalmente ha existido una forma de enfrentar las carencias de formación del personal en los gobiernos locales, a través de capacitación en cursos y programas incentivados en los últimos años por las asociaciones de GAD. Sin embargo, estos procesos de capacitación no están articulados al proceso actual, por lo tanto encontramos las siguientes limitaciones:

- a. El proceso de costeo de competencias implica un análisis previo de la información disponible en el país tanto a nivel sectorial como territorial por provincias y/o cantones dependiendo de la competencia. En este aspecto se ha identificado una gran debilidad para la generación de información en las instituciones estatales tanto a nivel central como en los GAD, las cuales carecen de metodologías y procesos claramente definidos. La

transparencia de la información es una dificultad permanente en este sentido, en la siguiente ilustración consta el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información en el 2011.

**Ilustración 8. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA LOTAIP EN EL 2011**



Fuente: Defensoría del Pueblo.  
Elaboración: SENPLADES, 2012.

- b. Para el proceso de transferencia de recursos es importante fortalecer algunos aspectos en entidades del nivel central de gobierno, así como en los gobiernos autónomos descentralizados, tales como: normativa presupuestaria acorde a las competencias a ser descentralizadas; metodologías para levantamiento y procesamiento de información sectorial y sistemas de información eficientes y transparentes para disponer de información financiera y sectorial.
- c. La información utilizada en el proceso de costeo de riego y drenaje no fue posible disponerla actualizada al año 2010, puesto que el censo agrícola es del año 2000 y la información levantada por el MAGAP era de años anteriores. Además, en el caso específico de drenaje no se cuenta con información actualizada vinculada directamente a esta actividad, los datos utilizados corresponden al año 2001.
- d. La oferta de formación de cada asociación es diferente así como sus técnicas, recursos y espacios. La experticia que cada asociación ha desarrollado en este tema es un potencial que podría tener más fuerza si existe un acercamiento entre asociaciones y niveles de gobierno y se genera un sistema de formación, capacitación y asistencia técnica para cada nivel de gobierno.
- e. No existe una formación global para funcionarios técnicos y autoridades locales.

- f. Los contenidos de la formación que se está ofertando no están actualizados a las nuevas atribuciones y competencias que los GAD tendrán en el futuro.

Esto evidencia la necesidad de desarrollar un proceso de formación inherente al proceso de descentralización cuyo esquema de formación, asistencia técnica y capacitación tenga un enfoque global en función de las nuevas atribuciones que le compete a cada nivel de gobierno y de las necesidades comunes de fortalecimiento institucional.

## 7 Desafíos

La descentralización, como un mecanismo para mejorar la prestación de servicios y acercar el Estado a los ciudadanos debe enfrentarse ante una serie de desafíos que el Consejo Nacional de Competencias debe encarar en torno al nuevo proceso; además de generar espacios permanentes de reflexión y diálogo con los actores involucrados a favor de la sostenibilidad y éxito del nuevo proceso. A continuación se detalla los principales desafíos para el año 2012.

- a. Aprobar e implementar el Plan Nacional de Descentralización, como herramienta programática que permitirá implementar el proceso de descentralización de forma ordenada y planificada.
- b. Construir e implementar un Sistema de información para la descentralización: en virtud de las acciones y decisiones que deben ser tomadas en un esquema descentralizado, la información disponible para actores estatales y civiles debe tender a ser la máxima posible. Articular este sistema entre distintos actores, distintas competencias de manera que la información generada sea útil para el conjunto de la sociedad es uno de los mayores retos que deben asumir los proceso de descentralización.
- c. Fortalecimiento institucional: La gestión de competencias requiere la capacidad para generar soluciones a nivel nacional y territorial, implementar un proceso de fortalecimiento institucional tanto para los ministerios rectores como para los GAD es prioritario y urgente.
- d. Rendición de cuentas: incentivar la participación ciudadana en el proceso de descentralización requiere de un proceso de rendición de cuentas para apoyar al cumplimiento de sus objetivos; eficiencia en prestación de servicios y acercamiento a la ciudadanía.
- e. Complementar la línea de base: conocer el estado actual de cada competencia antes de ser transferida para un efectivo seguimiento y evaluación.
- f. Elaborar la normativa presupuestaria para manejo, control, seguimiento y evaluación integrada de la gestión financiera en todos los niveles de gobierno.

Quito, 26 de enero de 2012.

**Integrantes del Consejo Nacional de Competencias:**

Dr. Fander Falconí Benítez

**Delegado permanente del Presidente de la República, Presidente del CNC**

Econ. Gustavo Baroja Narváez

**Representante de los Gobiernos Provinciales**

Ing. Jorge Martínez Vásquez

**Representante de los Gobiernos Municipales**

Sr. Hugo Quiroz Vallejo

**Representante de los Gobiernos Parroquiales Rurales**

Dr. Gustavo Bedón Tamayo

**Secretario Ejecutivo, Enc.**



## Anexos

- ANEXO 1: Resoluciones del CNC

RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS EN EL 2011	
1	<b>RESOLUCIÓN No. 0001-CNC-2011</b> , de 31 de enero de 2011, publicada en el R.O No. 385, de fecha 15 de febrero de 2011: Instala el CNC y aprueba su plan de trabajo 2011.
2	<b>RESOLUCIÓN No. 0002-CNC-2011</b> , de 24 de marzo de 2011, publicada en el R.O No. 430, de fecha 19 de abril de 2011: Solicita al MAGAP, CONCOPE, M.FINANZAS, en 30 días presentar Informes habilitantes para la transferencia de la competencia de riego.
3	<b>RESOLUCIÓN No. 0003-CNC-2011</b> , de 12 de mayo de 2011: Expide Reglamento Interno del Consejo Nacional de Competencias.
4	<b>RESOLUCIÓN No. 0004-CNC-2011</b> , de 12 de mayo de 2011: Aprueba la creación estructura provisional.
5	<b>RESOLUCIÓN No. 0005-CNC-2011</b> , de 12 de mayo de 2011, publicada en el R.O. No. 457, de fecha 26 de mayo de 2011: Integra comisión técnica sectorial de Costeo para la transferencia de Riego y Drenaje.
6	<b>RESOLUCIÓN No. 0006-CNC-2011</b> , de 26 de mayo de 2011, publicada en el R.O. No. 470, de fecha 15 de junio de 2011: Solicita a SETECI, CONCOPE, AME, CONAJUPARE, M.FINANZAS, en plazo de 60 días informes habilitantes para la transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional no reembolsable.
7	<b>RESOLUCIÓN No. 0007-CNC-2011</b> , de 26 de mayo de 2011, publicada en el R.O No. 470, de fecha 15 de junio de 2011: Solicita, MTOP, AME, M.FINANZAS, en plazo de 90 días Informes habilitantes para la transferencia de tránsito, transporte y seguridad vial.
8	<b>RESOLUCIÓN No. 0008-CNC-2011</b> , de 14 de julio de 2011, publicada en el R.O. No. 509, de fecha 09 de agosto de 2011: Transfiere la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje a favor de los gobiernos provinciales del país.
9	<b>RESOLUCIÓN No. 0009-CNC-2011</b> , de 29 de septiembre de 2011, publicada en el R.O No.565, de fecha 27 de octubre de 2011: Transfiere e implementa la competencia de Gestión de la Cooperación Internacional a favor de todos los gobiernos autónomos descentralizados.
10	<b>RESOLUCIÓN No. 0010-CNC-2011</b> , de 29 de septiembre de 2011, publicada en el R.O No. 566, de fecha 28 de octubre de 2011: Integra la Comisión Técnica Sectorial de Costeo para la transferencia de la competencia de planificar, regular y controlar el Tránsito y Transporte Público.
11	<b>RESOLUCIÓN No. 0011-CNC-2011</b> , de 11 de octubre de 2011, publicada en el R.O No. 566, de fecha 28 de octubre de 2011: Dispone la observancia de la competencia exclusiva de los GAD municipales de planificar el desarrollo cantonal y formular los Planes de Ordenamiento Territorial, y de las facultades rectoras del gobierno central en sectores estratégicos.
12	<b>RESOLUCIÓN No. 0012-CNC-2011</b> , de 8 de diciembre del 2011, publicada en el R.O No. 606, de fecha 28 de diciembre de 2011: Expide reformas a la resolución 008-CNC-2011 de 14 de julio de 2011 de transferencia de riego.
13	<b>RESOLUCIÓN No. 0013-CNC-2011</b> , de 8 de diciembre de 2011, publicada en el R.O No. 606, de fecha 28 de diciembre de 2011: Aprueba la metodología para la aplicación del criterio de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de cada gobiernos autónomo descentralizado.

- ANEXO 2: Cédula presupuestaria del Ministerio de Finanzas que transfiere los recursos a los GAD provinciales para la gestión de la competencias de Riego y Drenaje.
- ANEXO 3: Informe del MAGAP de entrega recepción física de los sistemas de riego.