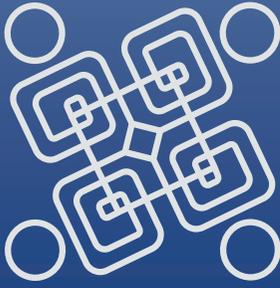




CNC

Consejo Nacional de Competencias



ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

2016 - 2017





**Estrategia de Implementación
de la Descentralización**

2016 - 2017

Consejo Nacional de Competencias (CNC)
Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016 - 2017
Consejo Nacional de Competencias 2016

Consejo Nacional de Competencias (CNC)
1ra Edición - Quito, 2016
92 páginas, 148,5mm x 210mm

EDICIÓN VIRTUAL SIN FINES COMERCIALES

Los contenidos de esta publicación se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

CNC, 2016

Consejo Nacional de Competencias (CNC)

La Pinta E6-29 y La Rábida. Edificio Kywi (Alcatel-Lucent), piso 6
Quito - Pichincha - Ecuador
Telf.: (593) 22500 053
www.competencias.gob.ec

Elaborado por: Irina Naranjo
July Báez
Edwin Jácome

Revisado por: Lorena Santillán
Coordinadora General Técnica CNC

Aprobado por: María Caridad Vázquez
Secretaria Ejecutiva del CNC

Diseño y Diagramación: Comunicación Social CNC

Diciembre 2016



INTEGRANTES DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS

Sandra Naranjo

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

PRESIDENTA DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS

Fernando Naranjo

PREFECTO DE LA PROVINCIA DE TUNGURAHUA

REPRESENTANTE DE LOS GAD PROVINCIALES

Lenin Lara

ALCALDE DEL CANTÓN ESMERALDAS

REPRESENTANTE DE LOS GAD MUNICIPALES

Luz Marina Vera

PRESIDENTA DEL GOBIERNO PARROQUIAL RURAL MANGLARALTO

REPRESENTANTE GAD PARROQUIALES RURALES

María Caridad Vázquez

SECRETARIA EJECUTIVA

PRESENTACIÓN

A partir de la aprobación de la Constitución de Montecristi en el año 2008, se inicia una serie de cambios estructurales para la construcción de un nuevo Estado, que privilegie la garantía de los derechos en una sociedad justa, equitativa e incluyente.

El Consejo Nacional de Competencias, creado por mandato constitucional, se conformó en enero de 2011, como el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; el cual está integrado por representantes de cada nivel de gobierno y tiene como responsabilidad principal la organización e implementación del proceso de descentralización en el país.

Una de las primeras acciones que definió el Consejo, fue la formulación del Plan Nacional de Descentralización, con la participación de los diversos actores públicos y privados del territorio; en el marco de los principios y directrices establecidos en la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; aprobándose el “Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015” a través de la Resolución No. 003-CNC-2012.

Durante su implementación, se obtuvieron importantes avances en cuanto a la descentralización política, administrativa y fiscal de todos los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de los tres ejes fundamentales del Plan: equidad; integralidad y excelencia; transparencia y participación.

El presente documento evidencia los resultados obtenidos, así como también la estrategia que guía la implementación del proceso de descentralización hasta el 2017; a través de varias líneas de acción que contribuyen a garantizar que este proceso promueva la equidad social, territorial y fiscal; que sea transparente, participativo y responda a las realidades territoriales del país y que además impulse la integralidad y excelencia de la gestión pública.

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	12
2	CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	14
	2.1. Marco conceptual	14
	2.2. Contexto jurídico e histórico de la descentralización en el Ecuador	16
3	CONSECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN 2012-2015	21
	3.1. Metodología para la evaluación de la consecución del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015	23
4	LOGROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	24
	4.1. Descentralización administrativa	24
	4.2. Descentralización fiscal	27
	4.2.1. Costeo de competencias	27
	4.2.2. Modelo de Equidad Territorial y transferencias de recursos por competencias	28
	4.3. Normativa técnica para la sostenibilidad de las finanzas subnacionales	35
	4.4. Prestación de servicios públicos	37
	4.5. Fortalecimiento de las capacidades institucionales	41

5	ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN 2016-2017	54
5.1.	Parámetros de diseño y líneas de acción de la descentralización para el período 2016-2017	55
5.1.1.	Parámetros de diseño	55
5.1.2.	La temporalidad y pertinencia	55
5.1.3.	El fortalecimiento institucional	56
5.1.4.	La gestión de conocimiento	58
5.1.5.	La participación y ciudadanía	60
5.1.6.	Sostenibilidad fiscal	61
5.2.	Estructura sistémica de la estrategia de descentralización	63
5.2.1.	OBJETIVO 1	64
5.2.2.	OBJETIVO 2	69
5.2.3.	OBJETIVO 3	74
5.3.	Monitoreo y evaluación	79
6	ANEXOS	80
7	BIBLIOGRAFÍA	86

LISTA DE ACRÓNIMOS

AL	América Latina
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
AOM	Administración, Operación y Mantenimiento.
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador BP
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
Dz	Descentralización
GAD	Gobierno(s) Autónomo(s) Descentralizado(s)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MET	Modelo de Equidad Territorial
MF	Ministerio de Finanzas
PGE	Presupuesto General del Estado
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNDz	Plan Nacional de Descentralización
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
TTTSV	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial
ODR	Organismo de Desarrollo Regional
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica



**Estrategia de Implementación
de la Descentralización**

2016 - 2017

Introducción



La Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo tercero, establece que los deberes del Estado son, entre otros, “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”. En función de ello, el Consejo Nacional de Competencias es el ente encargado de vigilar el cumplimiento de este mandato constitucional, por ello propone un conjunto de directrices sistémicas, a fin de lograr un Estado equitativo y solidario.

El debate sobre cómo distribuir el poder en los distintos niveles de gobierno ha estado presente en el Ecuador desde su origen como república independiente. Durante el siglo XX se pueden identificar varios momentos que han estado marcados por decisiones legales, políticas y administrativas, así como por el contexto global relacionados con el tema de la descentralización.

Este análisis tomó fuerza durante el siglo XX y con mayor intensidad en la última década, cuando la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 inserta a la descentralización dentro del proceso de modernización del Estado, cuando esta concepción se gestaba a nivel mundial como un modelo que pugnó contra el centralismo estatal; en América latina se presentó como “un paradigma de desarrollo regional” (Boissier, 1999), y como una interesante opción modernizadora, “en un contexto de economías de mercado, abiertas y descentralizadas” (Carrión, La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, 2007, pág. 44)

Con la aprobación de la Constitución de Montecristi en el año 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) en el 2010 y bajo las directrices establecidas en el Plan Nacional de Descentralización

(PNDz) 2012-2015, se realizaron importantes avances tales como la transferencia y regulación de las competencias previstas en la Constitución y la ley, dando inicio a dinámicos procesos de articulación y fortalecimiento institucional, así como institucionalizando el Sistema Nacional de Competencias.

A partir de la revisión de experiencias nacionales e internacionales, así como de la evaluación de las acciones desarrolladas en el marco del PNDz 2012 - 2015, y con la finalidad de incrementar las sinergias logradas, es ineludible plantearse una estrategia sistémica y coherente dirigida a la consolidación y sostenibilidad del proceso de descentralización en el país, así como también a aportar de manera significativa a los objetivos planteados en el marco de la planificación nacional y la normativa vigente.

Lo anterior exige continuar con la rigurosidad ejercida y caminar a paso firme hacia la transformación del Estado, objetivo central del proceso de descentralización, cuya sustentabilidad depende directamente de las potencialidades de los territorios y de las capacidades de los distintos niveles de gobierno para gobernar, asumir y gestionar sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación y transparencia en beneficio de su población.

Es así que, en este documento en primer lugar se contextualiza el proceso de descentralización mediante la exposición de la evolución histórica y la normativa desarrollada; luego se presentan los principales logros alcanzados en el marco de la consecución del PNDz 2012 – 2015, que instaló las bases de la descentralización; sin embargo, su análisis denotó las metas por ejecutar y los nuevos retos que se presentan para consolidar este proceso, lo que se plasmó en la Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017, concebida en acciones concretas a corto plazo que abren el camino a otra perspectiva temporal de mediano plazo, cuya finalidad es la consolidación definitiva de la descentralización; su estructura programática mantiene estrecha relación con la planteada en el PNBV 2013 – 2017, así mismo se enmarca en los objetivos establecidos en el PNDz 2012 – 2015.

La Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017 fue presentada en sesión del pleno del Consejo Nacional de Competencias realizada el 11 de marzo de 2016, donde sus miembros conocieron, realizaron propuestas y aprobaron la estrategia.

Contextualización del proceso de descentralización

2

2.1. Marco conceptual

La descentralización es una redistribución del poder entre los dos regímenes del Estado (Régimen Dependiente y Régimen Autónomo) y, entre el Estado y la sociedad civil. La descentralización es un proceso necesariamente continuo, cuyos productos son el resultado de una construcción gradual. Los “modelos de descentralización” no existen en forma estática, están expuestos a las dinámicas de contexto y, por tanto, en permanente ajuste, están determinados a través de diferentes motivaciones y decisiones políticas, pero se los construye a través de diversos y sucesivos pasos, cuya implementación no necesariamente concuerda con lo inicialmente planteado; es decir, son modelos inductivos per se, por lo que resulta difícil hablar de modelos acabados en sí mismos.

La descentralización es un proceso de cambio en la estructura misma del Estado así como de los mecanismos a través de los cuales la sociedad interactúa con sus autoridades y toma partida en sus propios procesos de desarrollo.

La descentralización apunta a un cambio en el “modelo” del Estado que incorpora la dimensión territorial y observa tres niveles:

1. Descentralización administrativa: redefine las competencias entre los dos regímenes: dependiente (gobierno central) y autónomo (gobiernos subnacionales);
2. Descentralización fiscal: implica una mejor y más equitativa distribución de los recursos del Estado; y,
3. Descentralización política: aspira lograr un sistema político más igualitario, representativo y participativo.

Complementariamente, se tiene al proceso de desconcentración como una técnica administrativa que busca redistribuir responsabilidades a instancias jerárquicamente dependientes del Estado central ubicadas en los territorios.

La descentralización es un proceso fundamentalmente político que resulta de una lucha de los actores del territorio por lograr una distribución más justa y equitativa de los recursos del Estado, a fin de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas fuera de los “centros de desarrollo”; en tal sentido, es un proceso de carácter irreversible.

Debe mirarse como un proceso dirigido a conseguir el empoderamiento de los territorios, en procura de la democratización del estado y mejorar la calidad de vida de la población, para ello tiene en los gobiernos sub-nacionales, agentes operativos privilegiados, por eso, más allá de la transferencia de competencias, como requisitos previos o simultáneos, debe pensarse en el fortalecimiento institucional, la instrucción de su personal, garantizar adecuados niveles de asistencia técnica, facilitar la articulación horizontal y vertical de los actores, procurar la sostenibilidad financiera y diseñar e implementar un buen sistema de monitoreo y evaluación de resultados.

2.2. Contexto jurídico e histórico de la descentralización en el Ecuador **Marco conceptual**

Durante la década de 1950 en Latinoamérica se vivía un período de corte desarrollista que asumía que el gobierno central era el principal actor para la planificación y el desarrollo. Específicamente en el Ecuador se creó, en 1954, la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) y, adicionalmente, los Organismos de Desarrollo Regional (ODR), con la finalidad de acercar el gobierno nacional a los territorios, mostrando la tendencia centralizadora de mediados del siglo XX (Frank, s/f).

La década de 1970 se caracterizó por un radical cambio institucional de centralización fiscal y política a causa de la dictadura de 1972 a 1978. Las estructuras verticales, tanto en la planificación como en la distribución de recursos económicos para el desarrollo, suprimieron la limitada participación de los gobiernos municipales y provinciales, reduciendo su autonomía y fortaleciendo el rol planificador de los ODR.

La Constitución de 1978 redefine al Estado como unitario y descentralizado, estableciendo dos tipos de autonomía. Una funcional que dio lugar a instituciones como el Banco Central, el Instituto de Seguridad Social y la Casa de la Cultura Ecuatoriana, y otra territorial que determinó la autonomía política, económica y administrativa de los municipios y los consejos provinciales (Carrión, La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas, 2007). Con el regreso a la democracia en 1979 el sistema de elección popular se reintrodujo y los representantes provinciales y municipales asumieron su rol con múltiples y crecientes demandas de recursos financieros, en un marco jurídico de 18 leyes con diferentes asignaciones para los gobiernos locales (Frank, s/f).

En el periodo 1980-1990 la descentralización fue entendida como un "componente de un programa de reforma del Estado basado en la privatización de empresas públicas, debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado, desburocratización, aperturismo económico,

comercial y liberalización del mercado de capitales" (Barrera Guarderas, 2007, pág. 178). Esta descentralización altamente intermediada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) se materializó en políticas liberales descentralizadoras.

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestaciones de Servicios Públicos fue promulgada en diciembre de 1993 y dio lugar a la creación del Consejo Nacional de Modernización (Conam) como ente rector del proceso de modernización sustituto del Consejo Nacional de Desarrollo, que a su vez había sustituido a la Junapla (Frank, s/f).

La modernización constituía la racionalización y simplificación en la estructura económica-administrativa del Estado, a través de la descentralización, vista como un proceso de achicamiento del Estado.

A partir de la segunda mitad de los noventa, el debate sobre la descentralización continuó y en ese contexto, no sin durísimas confrontaciones partidarias, se aprobó la Ley Especial de Tránsito del 15% del Presupuesto Nacional para los Gobiernos Seccionales (marzo 1997) y la Ley especial de Descentralización y Participación Social (octubre 1997).

En 1998, como medida para salir de la crisis político-institucional (1996-1998), se convocó a una Asamblea Constituyente que tuvo bajo su responsabilidad la promulgación de una nueva Constitución.

Esta, incluyó a la descentralización como principio básico de organización del Estado; bajo esta premisa, el impulso descentralizador era evidente.

Con el gobierno electo en 1998, se creó la Comisión de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales (Cdact) y, paralelamente, grupos pro-autonomía elaboraron un anteproyecto de Ley Orgánica de Autonomías Provinciales, que nunca pasó y que definitivamente fue archivado ya que el debate sobre autonomías y descentralización se perdió

Contextualización del proceso de descentralización

entre la crisis económica y la dolarización.

Según Fernando Carrión (Entrevista a Fernando Carrión, noviembre 2012), algunos gobiernos seccionales asumieron competencias “de hecho”, no por derecho, lo que significó que no se respetaron los procedimientos o, en otros casos, que recibieran recursos sin llegar a ejercer la competencia.

En el período descrito se evidenció la participación asimétrica de los diferentes actores involucrados, unos fueron participantes activos, la mayoría pasivos, sin faltar desde luego, aquellos para los cuales la descentralización les tenía indiferentes. Quizá, la mayor falencia del proceso fue la falta de voluntad política de muchas de las autoridades tanto locales como nacionales, lo que significó que, a la hora de la toma de decisiones, no quisieron o no pudieron involucrarse.

La Ley de Régimen Municipal, como la Ley de Descentralización, contemplaba la opción de destitución de autoridades en caso de retardos en la acción del ejecutivo para transferir las competencias. Ningún gobierno seccional autónomo llegó a solicitar la destitución de ministros o funcionarios tal como lo establecía la Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 hace cambios sustanciales en lo atinente a la organización del territorio y la asignación de competencias, es así que a través de la creación del Sistema Nacional de Competencias, éstas se asignan de forma obligatoria a cada nivel de gobierno. Si bien algunas de ellas ya pertenecían a los gobiernos locales, otras son transferidas mediante los mecanismos establecidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Cootad) y que son operados por el Consejo Nacional de Competencias, entidad creada por la Constitución vigente.

Este nuevo modelo de descentralización implica el fortalecimiento de los gobiernos locales y la definición de mecanismos y procesos para que

asuman progresivamente nuevas competencias, así como de herramientas a través de las cuales incrementen sus capacidades territoriales para el ejercicio efectivo de las competencias en los territorios.

Un elemento que se debe resaltar de éste nuevo marco normativo, es la introducción de categorías de competencias, entre las cuales se puede distinguir las competencias exclusivas y las concurrentes, previendo la necesidad de establecer una arquitectura institucional de mayor complejidad que solvete la coordinación de los actores involucrados en la prestación de servicios en los territorios. Las competencias se clasifican también en función a los sectores en los cuales se desarrollan. Así, tenemos los sectores privativos, reservados para el gobierno central, y no susceptibles de descentralización.

Además, se crea la región como un nivel intermedio de gobierno. Sin embargo, con la reciente aprobación de enmiendas constitucionales, queda en un segundo plano la creación de éstos niveles de gobierno, dejando a la luz la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos provinciales para que cumplan un rol de gobierno intermedio y sean un canal dinámico de coordinación y diálogo entre las instancias locales y nacionales, en especial a nivel político.

Complementariamente, se crea un nivel de gobierno inferior al cantonal, que es el gobierno parroquial rural, de igual forma se les asigna competencias y presupuesto, situación que antes no estaba definido constitucionalmente.

Finalmente, el Consejo Nacional de Competencias es el órgano técnico que determina las “reglas del juego” del proceso de descentralización, tiene atribuciones en la dirimencia de conflictos de competencia, la identificación de competencias adicionales susceptibles de transferencia y la determinación de intervenciones subsidiarias en casos de deficiencias en la ejecución de competencias. Está integrado por representantes elegidos de cada nivel de gobierno, conforme lo establece el Artículo

118 del Cootad, lo cual permite la toma de decisiones a un nivel político decisorio.

El Cootad además plantea una estructuración desconcentrada de la función Ejecutiva con la finalidad de que se establezcan esquemas de prestación de productos y servicios en el territorio.

“El proceso de reorganización administrativa territorial que se impulsa desde el ejecutivo tiene por objetivo entonces la redistribución del poder y la toma de decisiones, acercar el Estado y sus productos y servicios a la ciudadanía, todo ello a través de la descentralización y las autonomías, y de la desconcentración de la administración central” (Senplades, 2009, pág. 24).

3

Consecución del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015

La propuesta de descentralización se fundamenta en lo estipulado en el Artículo 238 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, que señala: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. [...]”. Ello ha permitido generar “[...] un proceso de descentralización obligatorio y progresivo que busca superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer el proceso de democratización del Estado, esto constituye un desafío profundo para el proceso de organización territorial y descentralización en el país” (CNC - Senplades, 2012).

La Constitución de la República fortalece la estructura político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, con el objeto de consolidar un nuevo modelo de desarrollo centrado en el buen vivir, en procura de incrementar las potencialidades, capacidades y vocaciones de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) a través de la profundización de la autonomía y descentralización, que aporte en la construcción de un desarrollo justo y equilibrado de todo el país.

De su parte, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) establece que el Sistema Nacional de Competencias contará con un organismo técnico que es el Consejo Nacional de Competencias (CNC) que, entre otras, tendrá la función de regular el procedimiento y plazo máximo de transferencia de competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los gobiernos autónomos descentralizados. Complementariamente, en su Artículo 125, define que los gobiernos autónomos descentralizados son los titulares de nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias.

La hoja de ruta en la implementación de la descentralización se plasmó en el Plan Nacional de Descentralización (PNDz) 2012-2015, donde se precisa la estructura programática del proceso de la descentralización. En él se plantearon las políticas nacionales respecto del proceso de descentralización, se definieron objetivos y metas, se diseñaron las estrategias ejecutivas y se establecieron los programas de acción a desarrollarse para optimizar la sinergia y la combinación de esfuerzos de los actores institucionales y sociales que se involucran (Consejo Nacional de Competencias y Senplades, 2012).

El seguimiento y la evaluación son actividades que se integran transversalmente al proceso de descentralización, de tal forma que éste sea desarrollado de forma transparente y legítima (Consejo Nacional de Competencias y Senplades, 2012).

Por lo expuesto, y considerando las funciones que debe cumplir el CNC conforme a lo estipulado en el Cootad (Artículo 119), donde se señala el monitoreo y la evaluación sistemática, tanto oportuna como permanente de la gestión adecuada de las competencias transferidas, así como también realizar el balance general de la descentralización, se evaluó los logros obtenidos con la consecución de las metas y acciones programadas en el PNDz 2012-2015.

3.1. Metodología para la evaluación de la consecución del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015

Una vez cumplido el plazo de vigencia del Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, cabe la necesidad de volver la mirada a las acciones desarrolladas en favor de consolidar éste proceso en el Ecuador, pero por sobre todo identificar las tareas pendientes que permitan continuar a la democratización del Estado.

La metodología empleada para la evaluación del PNDz recoge la estructura programática definida y aprobada en el PNDz 2012 – 2015, publicado en el Registro Oficial N° 673 de 30 de marzo del 2012, con la finalidad de medir el avance logrado durante dicho período en cada una de las líneas propuestas en el PNDz bajo el siguiente esquema:

Gráfico 1: Esquema de evaluación del PNDz 2012 - 2015



Elaboración: CNC

A partir de la estructura programática establecida y aprobada en el PNDz (Ver Anexo 1), se plantearon indicadores que permitan evaluar los avances conseguidos mediante la ejecución del Plan de acuerdo al cronograma en él definido, de ello se presentan, en el siguiente apartado, los principales logros alcanzados en la descentralización administrativa, descentralización fiscal, fortalecimiento institucional, entre otros ejes.

Logros de la Descentralización

4

Los logros alcanzados en el proceso de descentralización son el resultado del trabajo coordinado y articulado entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), que se refleja en un mayor acceso a bienes y servicios públicos, favoreciendo a mejorar la calidad de vida de la población.

En el periodo 2012-2015 se han logrado metas importantes planteadas en el PNDz, las cuales han contribuido a la construcción de un estado justo y equilibrado.

4.1. Descentralización administrativa

Se transfirió e implementó el 100% de las competencias exclusivas constitucionales hasta el año 2015.

El PNDz planteó, para el periodo 2012-2015, la organización del traspaso y ejercicio de nuevas competencias exclusivas y de aquellas que históricamente han sido gestionadas por los GAD pero que necesitaban de una regulación.

La transferencia de competencias inició en el año 2011 con las competencias de riego y drenaje y cooperación internacional no reembolsable, en el 2012 siguió la de tránsito transporte terrestre y seguridad vial y en el 2015 se transfirió la competencia de patrimonio cultural.

Tabla 1: Resumen de competencias exclusivas transferidas durante 2011 - 2015

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS TRANSFERIDAS				
No.	COMPETENCIAS	RESOLUCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO	AÑO
1	Riego y drenaje	Resolución 008-2011	Provincial	2011
2	CINR	Resolución 009-2011	Regional, provincial, cantonal y parroquial rural	2011
3	TTTSV	Resolución 006-2012	Cantonal	2012
4	Patrimonio cultural	Resolución 0004 2015	Cantonal	2015

Fuente: Dirección de Monitoreo y evaluación a GAD – CNC, 2015

Elaboración: CNC

Complementariamente, ocho competencias más fueron reguladas, ya que pertenecen a competencias exclusivas que históricamente venían ejerciendo los gobiernos autónomos descentralizados amparados en leyes derogadas tales como la Ley Orgánica del Régimen Provincial (LORP), Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) y Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (LOJP). Para ellas, las resoluciones emitidas son las siguientes:

Tabla 2: Resumen de competencias exclusivas reguladas durante 2011 - 2015

REGULACIÓN PARA EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS CONSTITUCIONALES A FAVOR DE LOS GAD				
No.	COMPETENCIAS	RESOLUCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO	AÑO
1	Dragado y relleno hidráulico	Resolución 005-2012	Provincial	2012
2	Forestación y reforestación	Resolución 007-2012	Provinciales y P Rural	2012
3	Áridos y pétreos	Resolución 0004 2014	Cantonal	2014
4	Gestión ambiental y patrimonio natural	Resolución 0005-2014	Provincial, cantonal y parroquial rural	2014
5	Fomento de actividades productivas y agropecuarias	Resolución 0008 2014	Regionales, provinciales y parroquiales rurales	2014
6	Vialidad	Resolución 0009 2014	Regional, provincial, cantonal y parroquial rural	2014
7	Gestión de Riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios	Resolución 0010 2014	Cantonal	2014
8	Desarrollo de actividades turísticas	Resolución 0001 2016	Provincial, cantonal y parroquial rural	2016

Fuente: Dirección de Monitoreo y evaluación a GAD – CNC, 2015

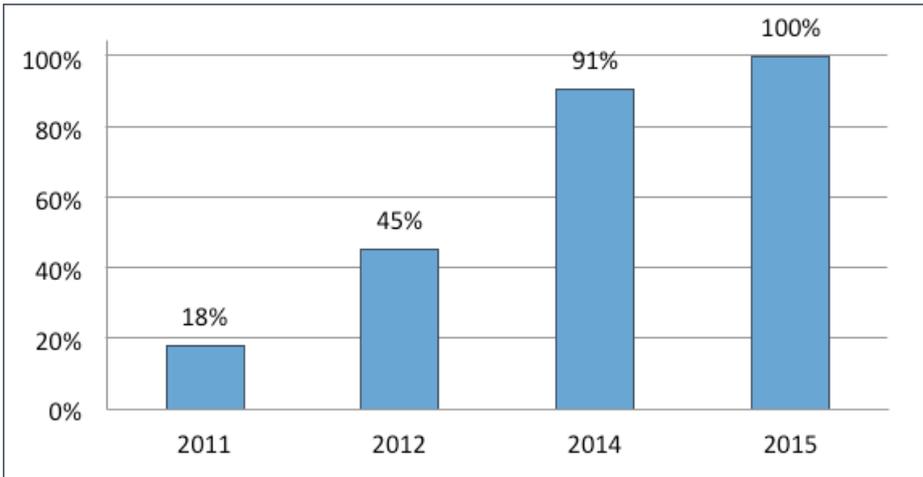
Elaboración: CNC Entre los años 2011 y 2012.

Logros de la Descentralización

Entre los años 2011 y 2012, la estrategia fue concentrarse en competencias exclusivas nuevas que mostraban mayor complejidad y requerían de un proceso de costeo. Durante el 2014 los esfuerzos se volcaron hacia aquellas competencias que demandaban ser reguladas. Finalmente, para cerrar con el proceso, en el 2015 se realizó la transferencia de la competencia exclusiva de Patrimonio Cultural, logrando transferir el 100% de competencias previstas en el PNDz.

La evolución del proceso de transferencia y regulación de competencias se muestra en el siguiente gráfico::

Gráfico 2: Transferencias/ regulación de competencias 2011 – 2015



Fuente: Dirección de Monitoreo y evaluación a GAD – CNC, 2015

4.2. *Descentralización fiscal*

4.2.1. Costeo de competencias

Se elaboró el 100% de los costeos de las competencias exclusivas constitucionales de forma integral.

El Artículo 273 de la Constitución prevé que las nuevas competencias exclusivas que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos, en concordancia con ello, el Cootad (Artículo 154) establece la transferencia de recursos a los GAD para financiar el ejercicio de nuevas competencias considerando el principio de equidad territorial. Para identificar los recursos necesarios correspondientes a las competencias, previo a su descentralización, se conforma una comisión técnica de costeo¹ que estima los recursos que el gobierno central ha destinado históricamente para el ejercicio de estas competencias, calculado en base al promedio de los últimos cuatro años, así como también, establece el mecanismo de distribución entre los GAD.

Con estas premisas, se descentralizaron tres competencias que implicaron la realización del costeo respectivo. En el año 2011 el CNC transfiere la primera competencia de riego y drenaje a favor de los GAD provinciales, en el 2012 la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, y en el año 2015 la competencia de patrimonio arquitectónico y cultural, estas dos últimas a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país. En los tres casos, la comisión de costeo determinó una fórmula de distribución de los recursos entre los GAD, dicha fórmula guarda el mismo esquema conceptual que el modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

Complementariamente, los costeos tomaron en cuenta una estimación de

² La comisión de costeo funciona de manera temporal y se integra por tres representantes del gobierno central y tres de los gobiernos autónomos descentralizados. Por el gobierno central debe asistir un representante del organismo encargado de dirigir la planificación del Estado, uno del Ministerio de Finanzas y uno del ministerio titular de la competencia objeto del costeo.

los posibles ingresos a generar por la competencia a transferir, en los casos que hubiere. Por ejemplo, impuesto a los vehículos.

En la competencia de cooperación internacional no reembolsable que consiste en el ejercicio de la facultad para captar recursos provenientes de donaciones no reembolsables, que no constituyen recursos fiscales, no procedió el costeo.

La evolución del proceso de costeo de las competencias transferidas se muestra a continuación:

Tabla 3: Competencias transferidas con informe de costeo

No.	COMPETENCIAS	RESOLUCIÓN	AÑO
1	Riego y drenaje	Resolución 008-CNC-2011	2011
2	TTTSV	Resolución 006-CNC-2012	2012
3	Patrimonio arquitectónico y cultural	Resolución 0004-CNC-2015	2015

Fuente y elaboración: Dirección de Monitoreo y evaluación a GAD – CNC, 2015

4.2.2. Modelo de Equidad Territorial y transferencias de recursos por competencias

Se consolidó el modelo de equidad territorial previsto en el Cootad y las transferencias de recursos por competencias

El desarrollo armónico del territorio nacional tiene relación directa con la asignación proporcional de los recursos de acuerdo a las necesidades y los estándares en las prestaciones públicas. No deben existir diferencias o postergaciones entre los servicios y derechos que reciben los habitantes de diversas secciones territoriales.

La descentralización fiscal debe ser sostenible en el marco de la estabilidad económica del país. Así que las políticas deben estar enfocadas hacia la generación de ingresos permanentes, propios del territorio, hacia la equitativa redistribución de recursos y hacia el endeudamiento responsable.

Los GAD reciben recursos del estado con tres objetivos: a) garantizar el ejercicio de nuevas competencias, b) permitir el desarrollo nacional sobre la base del reconocimiento de las características, necesidades y gestión de cada GAD a través del Modelo de Equidad Territorial (MET) en la provisión de bienes y servicios públicos, c) compensar a los GAD en los que se exploten, industrialicen y comercialicen recursos naturales no renovables.

La transferencia de recursos por el modelo de equidad territorial (MET) tiene por objeto “distribuir solidariamente esos recursos bajo criterios constitucionales de tamaño de población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada GAD” (Consejo Nacional de Competencias y Senplades, 2012). Con ello se ha logrado, entre otros aspectos, la entrega equitativa de recursos a los gobiernos autónomos provinciales, municipales y parroquiales rurales, a fin de que se suministre bienes públicos de calidad.

El MET está compuesto por dos tramos, el monto A que entrega los recursos que por ley se les asignó a cada uno de los GAD en el año 2010, y el monto B que es el resultado que se obtiene al restar el monto A del monto a transferir y se distribuye conforme los criterios constitucionales señalados y la fórmula definida en el Cootad.

Los recursos a transferirse por el MET provienen del 21% de ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto general del estado. Este monto se transfiere de la siguiente forma: 27% a GAD provinciales, 67% a GAD metropolitanos y municipales, y 6% a GAD parroquiales rurales.

Las transferencias por MET han crecido alrededor del 45% durante el periodo 2011-2015, a ello se agrega que las transferencias del monto B en 2015 son 8 veces mayor a lo transferido por monto B en 2011.

Logros de la Descentralización

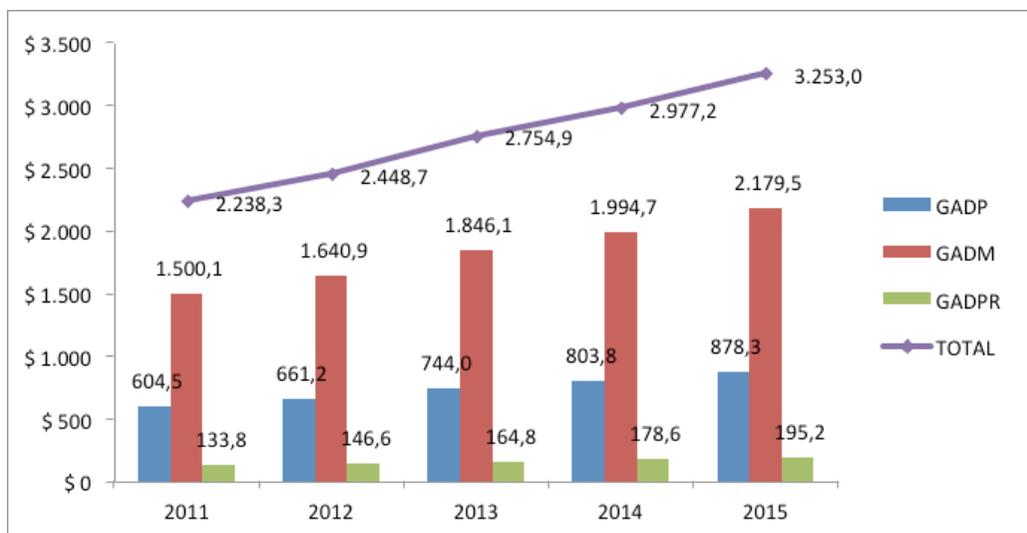
Tabla 4: Transferencias por MET periodo 2011-2015

Gobiernos Autónomos Descentralizados	(millones de dólares)									
	2011		2012		2013		2014		2015	
	Monto A	Monto B	Monto A	Monto B	Monto A	Monto B	Monto A	Monto B	Monto A	Monto B
Provinciales	553,0	51,5	553,0	108,3	553,0	191,0	553,0	250,9	553,0	325,3
Municipales y metropolitanos	1434,7	65,4	1449,1	191,8	1463,5	382,6	1463,5	531,2	1463,5	716,0
Parroquiales Rurales	106,5	27,2	106,4	40,3	106,5	58,3	106,5	72,1	106,5	88,7
SUBTOTAL	2094,2	144,1	2108,5	340,3	2123,0	631,9	2123,0	854,2	2123,0	1130,0
TOTAL	2.238,33		2.448,74		2.754,93		2.977,23		3.253,05	

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: CNC

Gráfico 3: Histórico de transferencias a GAD por concepto de MET
2011-2015 (millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: CNC

Análisis de equidad en la transferencia de recursos, período 2011 – 2015

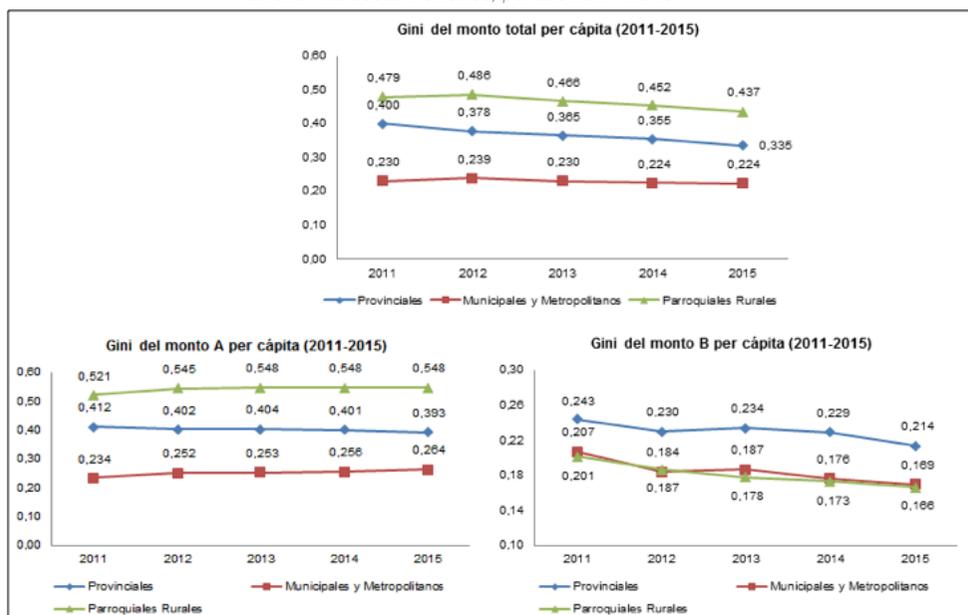
Con el objetivo de evidenciar la asignación equitativa por habitante, se realizó un análisis de equidad de las transferencias de recursos en términos per cápita, es decir, la cantidad de dinero asignada por habitante a cada nivel de gobierno, del monto total, monto A y monto B (Senplades, 2014).

Según el Banco Mundial, el índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 1 representa una inequidad perfecta (en este caso mide la distribución equitativa de los ingresos percibidos por los gobiernos autónomos descentralizados mediante la transferencia de recursos por parte del gobierno central)².

A continuación, se presenta el coeficiente de Gini en el período 2011 – 2015. Así, vemos que el Gini del monto B en todos los niveles de gobierno muestra ser más equitativo por su cercanía a 0, lo contrario sucede con el monto A debido a que éste se ubica más cercano a 1; mientras que el monto total muestra una equidad intermedia.

² Ver información en <http://datosbancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Gráfico 4: Gini de las transferencias per cápita por monto total, monto A y monto B a gobiernos autónomos descentralizados, periodo 2011-2015

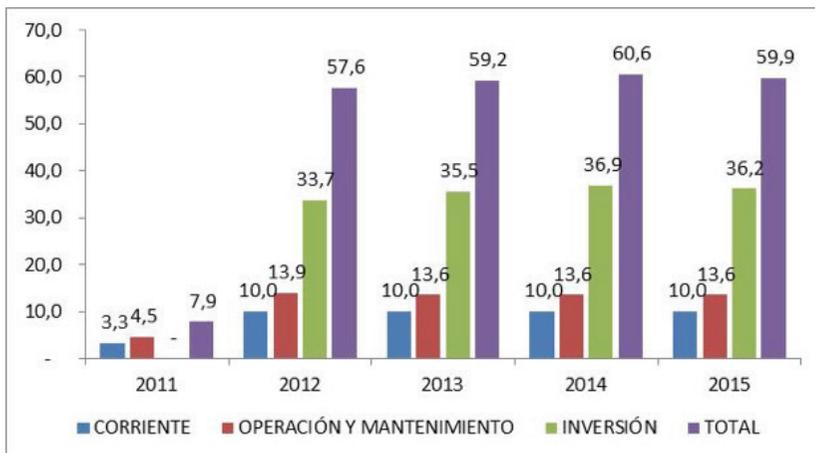


Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración: Senplades

Transferencias para el ejercicio de nuevas competencias

Los recursos asignados para la gestión de la competencia de riego y drenaje en el periodo comprendido entre septiembre de 2011 y diciembre de 2015, ascienden a USD 245,1 millones a favor de los GAD provinciales. El 58,1% de este total ha sido destinado para la inversión en riego y drenaje conforme a los proyectos presentados por los GAD provinciales, cuyo monto máximo ha crecido de acuerdo a la tasa de inflación anual.

Gráfico 5: Asignaciones a los GAD provinciales por concepto de la competencia de Riego y Drenaje 2011-2015 (Millones USD)



* Datos 2011 corresponden a transferencias efectuadas a partir de septiembre.

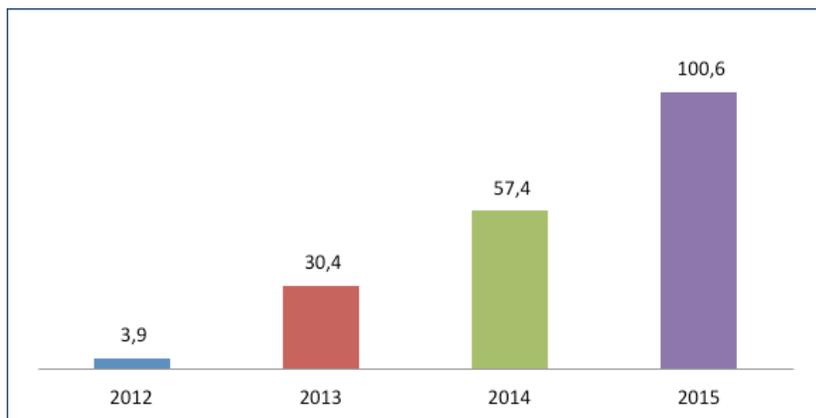
Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: CNC

En la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, los recursos que se transfieren a los GAD metropolitanos y municipales provienen de la recaudación de la tasa de matriculación y sus multas asociadas; por lo tanto, varían de acuerdo al monto recaudado a nivel nacional. Notablemente las transferencias han crecido desde que se descentralizó la competencia en el año 2012, esto se debe a que los GAD metropolitanos y municipales asumieron la competencia de manera progresiva. Durante el período septiembre 2012 – diciembre 2015 se han distribuido USD 192,4 millones a los GAD.

Logros de la Descentralización

Gráfico 6: Transferencias a GAD por tránsito, transporte terrestre y seguridad vial 2012-2015
(Millones USD)



*Datos 2012 corresponden a transferencias efectuadas a partir de septiembre.

Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaboración: CNC

La transferencia de la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines implicó la conformación de la comisión de costeo que identificó un total de USD 8,1 millones anuales a ser asignados a los GAD metropolitanos y municipales por transferencia directa. Este monto se podría modificar mediante la revisión que, cada dos años, realice el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con las entidades correspondientes³.

Finalmente, se tienen las transferencias para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables, pues pueden estar expuestos a impactos negativos por dicha actividad, afectando a la población y al patrimonio natural del país (Consejo Nacional de Competencias y Senplades, 2012).

Estas transferencias de compensación se financian con los recursos que se definen en las leyes sectoriales existentes o que se crearen res-

³ Estipulado en el artículo 16 de la Resolución No. 004-CNC-2015.

pecto de la generación, explotación o industrialización de los recursos naturales no renovables (Cootad, 2010, Artículo 208). Para ello, se mantiene vigente la ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales (publicada en el Registro Oficial No. 30 del 21 de septiembre de 1992, codificada en el Registro Oficial No. 222 de 1 de diciembre de 2003 y su reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 245 de 4 de enero de 2008) y la Ley 047 de Asignaciones para Provincias por Venta de Energía de INECEL (publicada en el Registro Oficial No. 281 de 22 de septiembre de 1989).

El nuevo modelo de transferencias de recursos a favor los GAD resulta ser imprescindible para el proceso de descentralización desarrollado a partir de la promulgación de la Constitución de 2008, puesto que procura la asignación equitativa y solidaria de recursos para asegurar la prestación de bienes y servicios públicos a la población.

4.3. Normativa técnica para la sostenibilidad de las finanzas subnacionales

Se dispone de normativa técnica que vincula la planificación y las finanzas públicas territorializadas para la descentralización

La Constitución de la República en su Artículo 286 establece que las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno se conducirán en forma sostenible, responsable, transparente y procurarán la estabilidad económica.

La sostenibilidad de las finanzas públicas está atada, sin duda, a la capacidad de los gobiernos autónomos descentralizados de planificar, organizar y ejecutar políticas subnacionales (Sostenibilidad de las finanzas en los gobiernos subnacionales, 2009). Esta capacidad, garantiza eficiencia en el gasto, pertinencia en programas, reconocimiento social y apropiación para profundizar la autonomía territorial.

Una de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados es planificar estratégicamente su desarrollo con visión de largo plazo, planificación que debe estar anclada y vinculada en las finanzas públicas.

En ese contexto, a partir de la implementación de la descentralización se trabaja en la construcción de normativa técnica que vincule a la planificación con las finanzas públicas, de esta manera, a través de un trabajo articulado entre entes rectores, Ministerio de Finanzas, Senplades y Consejo Nacional de Competencias, se emiten instrumentos que aseguran el proceso, siendo estos:

- **Acuerdo Ministerial No. 234 de 25 de julio de 2013:** Se emitió el Catálogo Funcional del Sector Público reformado, que es de aplicación obligatoria para todas las entidades del Sector Público.
- **Decreto Ejecutivo 489 (R. O. Suplemento No. 383):** Se expide el Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- En el 2013 se elaboró el instructivo para la entrega de información presupuestaria y financiera al Sigef-Integrador por parte de los GAD.
- **Resolución No.001-CNC-2013:** Se emite la nueva metodología para el cálculo del potencial de recaudación que influye directamente en el cálculo de criterio de esfuerzo fiscal.
- **Resolución No.0003-CNC-2013:** Se aprueban los nuevos ponderadores de los criterios constitucionales para la distribución de los recursos a GAD provenientes de los ingresos permanentes y no permanentes del PGE.

4.4. *Prestación de servicios públicos*

Mejóro la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas

La descentralización es un mecanismo de reforma del estado que tiene como fin máximo el mejorar las condiciones de vida de los pobladores. La percepción de los ciudadanos, frente a la calidad de la prestación de los servicios, es determinante en el proceso.

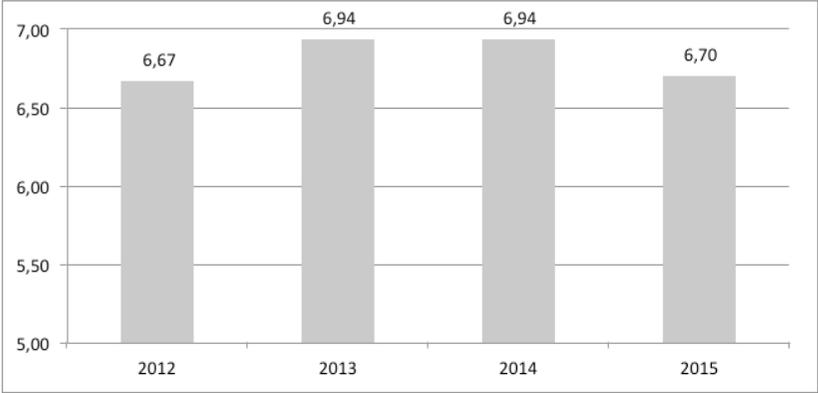
Los servicios públicos son el “conjunto de prestaciones consideradas de interés público, otorgadas por parte del Estado hacia la sociedad” (Senplades, 2013). La Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU) es aplicada a los jefes de hogares del país con la siguiente pregunta: ¿Cómo considera usted que funcionan las instituciones que brindan servicios públicos en Ecuador? La percepción se mide en una escala de 1 a 10, donde 1 es pésimo y 10 excelente. Los resultados presentados son fruto de una operación de promedio simple entre las respuestas obtenidas.

A partir de estas precisiones conceptuales y metodológicas se puede observar que la percepción de la calidad de los servicios supera en todos los períodos los 6 puntos. Para diciembre de 2013 (año propuesto para el cumplimiento de la meta) el valor alcanzado por el índice de percepción fue 6,93⁴, siete centésimas por debajo de lo previsto, es decir, de 7 puntos.

³ Los datos de percepción de la calidad de los servicios públicos del año 2013 corresponde a la ENEMDU de diciembre, mientras que para los otros años sólo se encuentran en la ENEMDU de junio.

Logros de la Descentralización

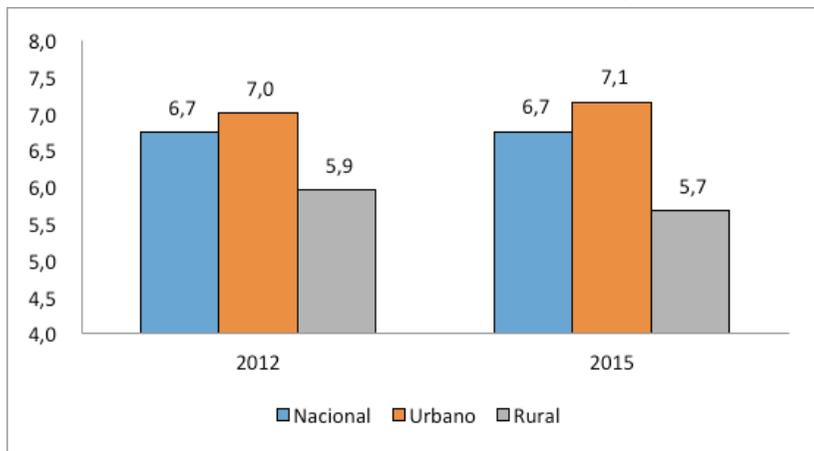
Gráfico 7: Índice de percepción de calidad de servicios públicos (2012 – 2015)



Fuente: INEC-ENEMDU 2012, 2015
Elaboración: CNC

Los índices de percepción de la calidad de los servicios públicos en general no han superado la meta propuesta, ahora bien, con la finalidad de visualizar el comportamiento del Índice a través del tiempo, se presenta a continuación los índices de percepción de la calidad de servicios descentralizados como los de matriculación vehicular, transporte público, agua potable e infraestructura en carreteras y obras públicas. Aquí la se ha mantenido o mejorado la percepción de la ciudadanía en cuanto a la calidad de los servicios que reciben del Estado, el caso más notable es el de matriculación vehicular.

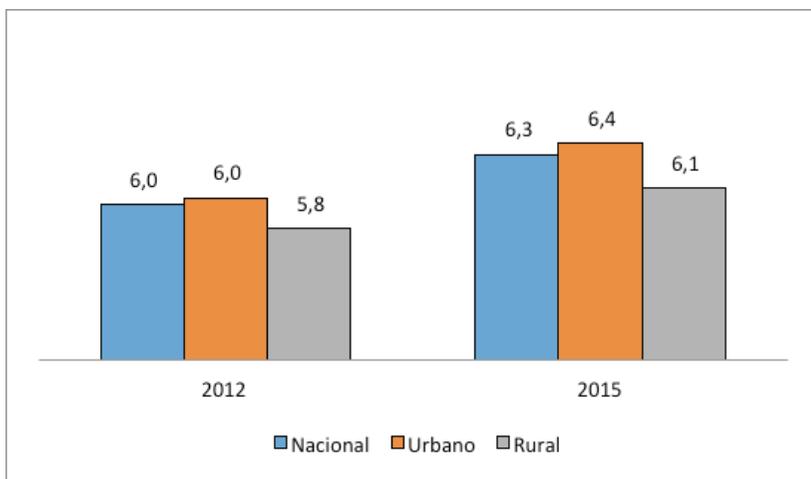
Gráfico 8: Índice de percepción de calidad de servicio de agua potable



Fuente: INEC-ENEMDU 2012, 2015

Elaboración: CNC

Gráfico 9: Índice de percepción de calidad de servicio de matriculación vehicular

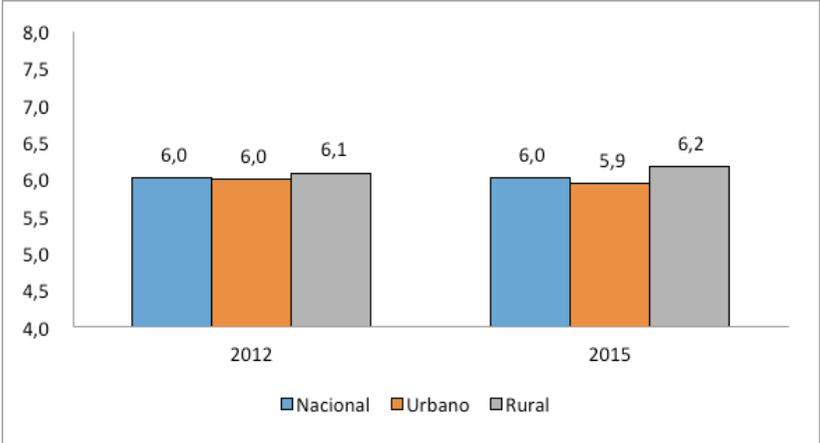


Fuente: INEC-ENEMDU 2012, 2015

Elaboración: CNC

Logros de la Descentralización

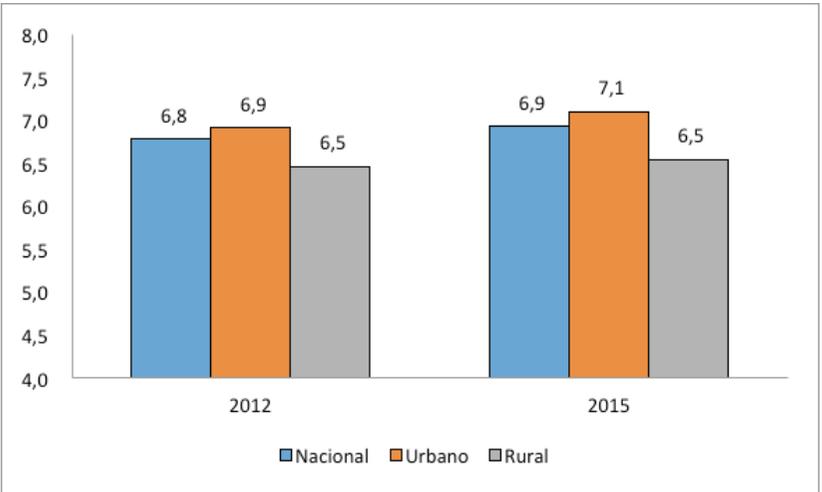
Gráfico 10: Índice de percepción de calidad de servicio de transporte público



Fuente: INEC-ENEMDU 2012, 2015

Elaboración: CNC

Gráfico 11: Índice de percepción de calidad de servicio de carreteras y obras públicas



Fuente: INEC-ENEMDU 2012, 2015

Elaboración: CNC

4.5. Fortalecimiento de las capacidades institucionales

Los GAD de cada nivel de gobierno participaron en programas de fortalecimiento institucional en función del Plan de Fortalecimiento para el ejercicio de nuevas competencias y atribuciones exclusivas constitucionales

El modelo de descentralización depende directamente de la capacidad institucional y operativa de todos los niveles de gobierno, actividad que ha sido desarrollada por el CNC específicamente en lo que respecta al fortalecimiento institucional y promoción de redes de formación y capacitación, de tal forma que las políticas, estrategias, planes y programas de fortalecimiento, capacitación y formación técnica de todos los niveles de gobierno, se ejecuten.

No obstante, el fortalecimiento institucional depende de la acción e intervención directa de entes asociativos de los GAD, universidades, institutos de capacitación, la cooperación internacional y los organismos no gubernamentales, de tal forma que la coordinación y corresponsabilidad sirvan como valores articuladores en los espacios de deliberación y consenso en el momento en que se dé la transferencia de saberes y conocimientos dentro del proceso de descentralización.

A fin de establecer, clarificar y delimitar el alcance del ejercicio de fortalecimiento de capacidades, el CNC, en el año 2013, expidió la Resolución No. CNC-005-2013, publicada en el Registro Oficial No. 956 de 17 de mayo de 2013, sobre las "Políticas del Fortalecimiento Institucional para los Gobiernos Autónomos Descentralizados". Dicha resolución marca como finalidades del fortalecimiento las siguientes:

- a) Impulsar la equidad territorial y el buen vivir,
- b) Alcanzar el ejercicio y vigencia plena de los derechos de la ciudadanía,

- c) Consolidar la democratización, y organización descentralizada de gobierno del estado ecuatoriano en los territorios, e
- d) Impulsar un adecuado funcionamiento del sistema nacional de competencias.

En este contexto, y teniendo en cuenta que el fomento al desarrollo de las capacidades institucionales es indispensable para el proceso de descentralización y el ejercicio de las competencias, los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales han sido beneficiarios de programas de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus competencias a partir de 2013.

Las acciones realizadas por el CNC, tendientes a contribuir de manera integral al desarrollo de las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados, en estrecha coordinación con las entidades asociativas de los GAD y los entes rectores del ejecutivo, se sustentan en las políticas de fortalecimiento institucional, a través del desarrollo de distintas modalidades que comprenden procesos de formación, capacitación y asistencia técnica en dos ámbitos: fortalecimiento general para la gestión pública y fortalecimiento específico para el ejercicio de las competencias transferidas o reguladas.

El fortalecimiento general tiene como objetivo principal incrementar aquellas capacidades institucionales, que les permita adoptar procesos y mecanismos de gestión para un adecuado ejercicio de gobierno y administración pública en su circunscripción territorial. Las principales actividades realizadas en este ámbito en el período 2013 – 2015 se detallan a continuación:

Tabla 5: Programas de asistencia técnica en fortalecimiento general

Asistencia técnica		
Área	Temática	# participantes
Finanzas subnacionales	Asistencia técnica en finanzas subnacionales	125
Empresas públicas	Asistencia técnica para la constitución y definición de los modelos de gestión de empresas públicas de GAD	114
Total		239

Fuente: CNC – Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

Tabla 6: Programas de capacitación en fortalecimiento general

Capacitación		
Área	Temática	# participantes
Fortalecimiento general capacitación en gobernanza local	Taller nacional de gobernanza local para autoridades electas de los GAD	920
	Taller de inducción con autoridades electas municipales	610
	Taller de gobernanza local para GAD municipales y provinciales	584
	Taller de gobernanza local para prefectas/os y vice prefectas/os	147
	Taller de gobernanza local para GAD parroquiales rurales	1671
Planificación territorial	Taller de gestión y planificación territorial	33
Descentralización	Taller de dialogo regional "buenas prácticas en el desarrollo de capacidades para la descentralización"	100
	Descentralización y competencias dirigido a alcaldes y presidentes de juntas parroquiales de la provincia de Morona Santiago	35
Gobernanza	Taller de gobernanza local para autoridades en funciones de los GAD municipales adscritos al Comaga 2015	163
Total		4.263

Fuente: CNC – Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

Tabla 7: Programas de formación en fortalecimiento general

Formación		
Área	Objetivo	Estado
Carrera técnica superior en Geoinformación para la Planificación Territorial de los gobiernos autónomos descentralizados	Formar profesionales que se encarguen de la planificación territorial al ofrecer, por medio de su formación, herramientas que ayuden a la visión integral del territorio.	-Diseño de la carrera -Conocimiento y aprobación por el Consejo de Educación Superior -Oferta futura por instancia de educación superior

Fuente: CNC – Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

Entre tanto que el fortalecimiento específico para el ejercicio de competencias descentralizadas, busca fortalecer aquellas capacidades y conocimientos particulares que son necesarios para asumir y consolidar el ejercicio de las facultades que conlleva una competencia transferida, y prestar los correspondientes servicios públicos de manera oportuna, eficiente y de calidad en beneficio de la ciudadanía. En este proceso se destacan los programas que constan en la tabla 9.

Tabla 8: Programas de capacitación en fortalecimiento específico

Capacitación		
Competencia	Temática	# Participantes
Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Programación e implementación a nivel nacional de talleres de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales para asumir y gestionar la competencia	482
	Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales del modelo C	367
	Taller para socialización de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	51

Competencia	Temática	# Participantes
Riego y Drenaje	Programación e implementación parcial de talleres de fortalecimiento de las capacidades a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales para gestionar la competencia de riego y drenaje	193
	Taller de fortalecimiento institucional a GAD para la administración y manejo de la competencia de riego	44
	Talleres explicativos de la guía metodológica para la formulación de proyectos de riego y drenaje	226
	Taller de capacitación en operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje.	155
	Taller de formulación y revisión de los proyectos de inversión en riego y drenaje	157
	Celebración día mundial del agua: competencia de riego y drenaje transferidas a los GAD provinciales	147
	Lanzamiento de la red GIRD para la gestión integral de riego y drenaje - Congope Quito	83
	Taller de formulación presupuestaria para los proyectos de inversión en riego y drenaje	60
	Taller en drenaje agrícola para los gobiernos provinciales de la amazonia	26
Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Socialización de la competencia de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	665
Áridos y pétreos	Análisis de la regulación de la competencia de áridos y pétreos	403

Logros de la Descentralización

Gestión ambiental	Taller proceso de socialización; transferencia de la competencia de gestión ambiental	137
	Taller sobre regulación a los procesos de gestión ambiental	55
	IV congreso ambiental 2015 Conagopare	810
Fomento productivo/riego y drenaje/gestión ambiental	Taller de capacitación con la junta parroquial San José de Ayora en las competencias de riego y drenaje; gestión ambiental y fomento productivo	22
Competencias transferidas y reguladas de nivel municipal Comaga Frontera Sur (TTTSV, prevención de incendios, CINR, vialidad)	Taller de competencias transferidas y reguladas de nivel municipal Comaga - Frontera Sur	120
Gestión de la cooperación internacional no reembolsable	Programación e implementación a nivel nacional de talleres de fortalecimiento de las capacidades de los tres niveles de gobiernos autónomos descentralizados	185
	Fortalecimiento a GAD para gestionar la competencia de cooperación internacional.	56
	Registro de cooperación internacional no reembolsable	411
Total		4855

Fuente: CNC – Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

Tabla 9: : Programas de formación en fortalecimiento específico

Formación		
Área	Objetivo	Estado
Carrera tecnológica Superior en Catastros	Formar profesionales capaces de responder a las necesidades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales con un alto referente académico de investigación y vinculación con la colectividad en tema de catastros y valoración inmobiliaria urbana y rural, técnicamente formados, éticos, idóneos y con conocimientos amplios de todos y cada uno de los factores que determinen e inciden en el aprovechamiento del patrimonio territorial municipal.	<ul style="list-style-type: none"> -Diseño de la carrera -Conocimiento y aprobación por el Consejo de Educación Superior -Oferta futura por instancia de educación superior
Carrera tecnología en Riego y Drenaje	Formar profesionales académicos en el nivel tecnológico superior que integren conocimientos, metodologías, procedimientos y técnicas innovadoras en la gestión operativa, social, tecnificación del riego, gestión ambiental relacionada a los sistemas de riego y dren	<ul style="list-style-type: none"> -Diseño de la carrera -Conocimiento y aprobación por el Consejo de Educación Superior -Oferta futura por instancia de educación superior

Fuente: CNC– Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

Tabla 10: Programas de asistencia técnica en fortalecimiento específico

Asistencia Técnica		
Competencia	Temática	# participantes
Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Asistencia técnica y elaboración de una metodología para la formulación de planes de movilidad de un modelo de gestión C	161
	Jornada de asistencia técnica para la formulación de los planes de movilidad - fase 2	249
Riego y drenaje	Asistencia técnica a los GAD provinciales para la formulación de proyectos de inversión en formatos de Senagua	176
	Taller de formulación y revisión de los proyectos de inversión en riego y drenaje	24
Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Jornada de asistencia técnica de la competencia de extinción de incendios	8
Áridos y pétreos	Taller en asistencia técnica para el manejo de expedientes de las concesiones mineras y el proceso de acreditación ambiental	689
	Jornada de asistencia técnica de la competencia de áridos y pétreos	23
Fomento productivo y agropecuario y vialidad	Articulación agendas territoriales competencias fomento productivo y riego (Congope, Magap, Senagua)	209
Gestión ambiental	Taller del sistema único de inventario ambiental (SUIA) en la Flacso: CNE, Comaga, MAE	48
Total		1587

Fuente: CNC – Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

Paralelamente, en coordinación con las entidades asociativas de los gobiernos autónomos descentralizados (Congope, AME, Conagopare) y las entidades rectoras del ejecutivo; se elaboraron varios planes de fortalecimiento institucional y guías para el ejercicio de las competencias.

Tabla 11: Planes de fortalecimiento institucional por competencia

Competencia	Planes y fortalecimiento institucional y guías para el ejercicio de competencias
Riego y Drenaje	Plan de fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales en relación a su competencia descentralizada de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje
	Guía para el ejercicio de la competencia descentralizada de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje
Cooperación Internacional	Plan de fortalecimiento institucional para el ejercicio de la competencia de cooperación internacional no reembolsable y asistencia técnica, con enfoque de protección de derechos
	Guía de gestión de la competencia GAD
Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Plan de fortalecimiento institucional para el ejercicio de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial
	Guía para el ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial
Fomento Productivo	Plan de fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada para la competencia de fomento productivo
	Modelo de red para formación y gestión del conocimiento territorial de fomento productivo
Agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental	Plan de fortalecimiento institucional de la competencia de prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental
	Guía de gestión de la competencia descentralizada de prestar los servicios públicos agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental
Ordenamiento Territorial Regulación y Control de Uso y Ocupación del Suelo	Plan de Fortalecimiento Institucional para el ejercicio de la competencia de Ordenamiento Territorial Regulación y Control de Uso y Ocupación del Suelo
	Guía de gestión de la competencia de ordenamiento territorial regulación y control de uso y ocupación del suelo

Fuente: CNC – Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD

Logros de la Descentralización

GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales han sido beneficiarios de programas de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus competencias. Al coincidir este propósito con la meta 1.3 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017 que plantea alcanzar que el 50% de los GAD cumplan al menos un programa de fortalecimiento institucional al 2017, para fines de evaluación de la meta, se efectuó su anualización como se muestra a continuación:

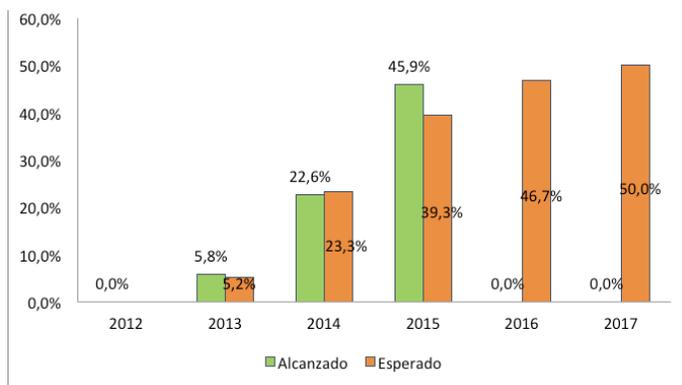
Tabla 12: Anualización de la Meta sobre Fortalecimiento Institucional

Año	Número de GAD Fortalecidos	% acumulado de avance previstos en la Meta
2013	55	5%
2014	192	23%
2015	170	39%
2016	79	47%
2017	36	50%

Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD de CNC
Elaboración: CNC

De los resultados obtenidos con la acción del CNC como ente coordinador y ejecutor, se desprende que al 2014 el 22,6% de GAD cumplieron con al menos un programa fortalecimiento institucional, porcentaje que a 2015 asciende a 45,9%, superando la meta anualizada al 2015 que fue de 39,3%.

Gráfico 12: Porcentaje de GAD que cumplen con un programa de Fortalecimiento Institucional

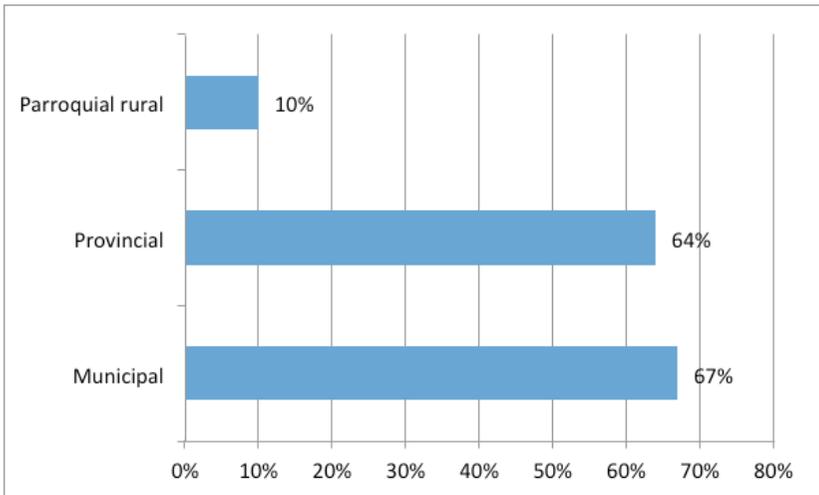


Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD – CNC, 2015. Elaboración: CNC

El resultado alcanzado a 2015 supera en 6,6 puntos porcentuales la meta prevista al 2015. Ello demuestra el trabajo efectivo en pro del desarrollo organizacional de los entes subnacionales, que favorece a una gestión más eficiente y eficaz de sus recursos, pero sobre todo que se refleja en la prestación de bienes y servicios públicos.

Cabe resaltar la participación de los GAD municipales en los programas de Fortalecimiento Institucional, en 2015 fueron 148 municipalidades⁵ de un total de 221 municipios existentes en el Ecuador. A nivel de gobiernos provinciales fueron 15 los que participaron. En el caso de los gobiernos parroquiales rurales un total de 84 intervinieron en las jornadas de fortalecimiento institucional.

Gráfico 13: Participación porcentual en PFI por nivel de Gobierno, 2015⁶



Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD – CNC, 2015.
Elaboración: CNC

⁵ Valor obtenido tras realizar las ponderaciones definidas en la Ficha Metodológica para el cálculo del indicador.

⁶ Los porcentajes representan, en términos relativos, el número de GAD que participaron en al menos una ocasión en un programa de fortalecimiento. Cabe resaltar que gran parte de los GAD han participado en más de un evento de fortalecimiento de capacidades

Sin duda alguna, el rol que cumple el CNC en estos procesos es el de coordinador y articulador de iniciativas. Entre los principales aliados con los que ha contado están los tres gremios de GAD: Conagopare, AME y Congope.

Los Ministerios rectores de las competencias transferidas participaron en Programas de Fortalecimiento Institucional para el ejercicio de sus facultades

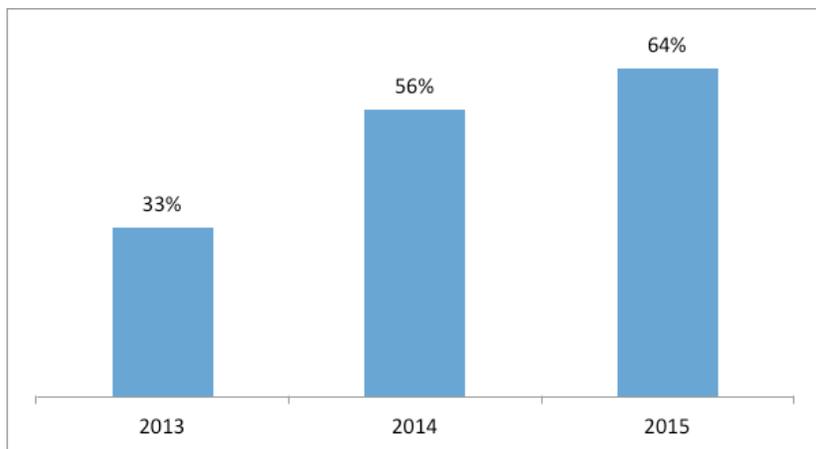
En el marco de la gestión de las competencias, al gobierno central, a través de los entes rectores del sector, le corresponde el ejercicio de las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control nacional.

En ese contexto, es indispensable que estas entidades se apropien efectivamente de su rol preponderante de rector para que generen el entorno propicio de la descentralización. De allí que, una de las metas del PNDz sea que los ministerios rectores de las competencias transferidas y reguladas participen en al menos un programa de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus facultades.

Al 2015, el 64% de los ministerios rectores han participado en programas de fortalecimiento institucional relacionados a la capacitación y asistencia técnica en las competencias relacionadas a su sector. Resalta la participación de la Agencia Nacional de Tránsito, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, Secretaría del Agua, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, Ministerio del Ambiente, Agencia de Regulación y Control Minero, Ministerio de Minería y Secretaría de Gestión de Riesgos. El restante 36% formará parte del proceso de fortalecimiento institucional del 2016.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la participación de los ministerios antes mencionados de manera acumulada.

Gráfico 14: Participación de Ministerios en PFI 2013 – 2015



Fuente: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD – CNC, 2015
Elaboración: CNC

5

Estrategia de implementación de la descentralización 2016-2017

La descentralización en el Ecuador muestra una dinámica importante que se evidencia en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Descentralización (PNDz) y la consecuente gestión de las competencias por parte de los tres niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

Esta dinámica compromete al Consejo Nacional de Competencias a continuar trabajando por la consolidación y sostenibilidad del proceso de descentralización, para lo cual se plantea nuevos hitos encaminados a superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer la democratización del Estado.

En ese contexto, el Consejo Nacional de Competencias traza la Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016-2017, la cual concibe una serie de acciones orientadas a reforzar el proceso de descentralización, como una herramienta o medio para lograr un "... desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía" (Cootad, 2014, Artículo 106)

Constituye un alcance a la propuesta filosófica y estratégica trazada en el Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015 por lo que mantiene los objetivos del referido documento y para los cuáles se definió líneas de acción con sus correspondientes metas, que integradas expresan el estado de avance de la estrategia a partir de un proceso de seguimiento y evaluación permanente y oportuno.

5.1. Parámetros de diseño y líneas de acción de la descentralización para el período 2016-2017

5.1.1. Parámetros de diseño

La estrategia que se presenta se concibe como un conjunto de líneas de acción, que se expresan en metas. Se estructuran en función de algunos parámetros importantes y que se orientan a reforzar el proceso de descentralización. A continuación se describe los principales parámetros inspiradores:

5.1.2. La temporalidad y pertinencia

La estrategia ha sido concebida desde una doble perspectiva temporal; una de corto plazo 2016-2017, sobre la que además se desarrolla el conjunto de líneas de acción y sobre todo la propuesta de metas ;y, otra de mediano plazo, habida cuenta de que algunas de las actividades que deberán ejecutarse para consolidar el proceso, trascienden el tiempo previsto.

Elo, debido a que el tiempo no debe ser un limitante para el proceso; sino que más bien debería ser un aliado, en la medida en que los procesos que requieren de un mayor plazo de maduración, aseguran la continuidad y pueden hasta eliminar o disminuir el riesgo político.

En este caso, hay metas o actividades que pueden ejecutarse y rendir resultado en dos años y otras, en buena medida de carácter piloto, que

requieren de mayor perspectiva.

5.1.3. El fortalecimiento institucional

Una de las mayores debilidades de los procesos de descentralización en los países de América Latina es la falta de una instancia rectora superior, con suficiente poder y legitimidad política para hacer cumplir a los rectores sectoriales los compromisos que se derivan de la transferencia de competencias; en los niveles territoriales, para presionar a los gobiernos en el cumplimiento de las tareas asignadas; y, dirimir los potenciales conflictos que se suscitan cuando los ámbitos competenciales crean dudas o se sobreponen en las jurisdicciones territoriales.

En el caso del país, la Constitución establece la creación del Sistema Nacional de Competencias y como órgano operativo ejecutor, crea el Consejo Nacional de Competencias, un cuerpo colegiado cuya principal misión es la de trabajar para que el principio constitucional que establece que, el Ecuador es un país que se administra de forma descentralizada, se cumpla en la práctica.

Para reforzar el mandato constitucional, el Cootad en su capítulo sexto describe el fortalecimiento institucional y define las siguientes acciones para el CNC:

- a) Definir y articular las políticas, estrategias, planes y programas encaminados a la capacitación, formación, apoyo y profesionalización del conjunto de talentos humanos de los gobiernos autónomos descentralizados;
- b) Establecer mecanismos de investigación y monitoreo de la gestión de competencias y servicios para la toma oportuna de decisiones en el ámbito de la capacitación, formación y apoyo a los gobiernos autónomos descentralizados; y,

c) Articular las demandas locales con los servicios de capacitación ofrecidos por la escuela de gobierno de la administración pública, las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados y la red de formación y capacitación de los servidores públicos.

Las metas que se hace constar en la estrategia, en el contexto expuesto, se orientan a fortalecer al CNC en su capacidad de gestión política y liderazgo del proceso, para posibilitar el diseño e implementación de políticas, estrategias y programas que complementen el actual proceso descentralizador.

Ese fortalecimiento también asegurará al CNC intervenir eficazmente en el mejoramiento de capacidades de trabajo interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno; el diseño de políticas de desarrollo institucional de los GAD; la implementación de procesos continuos de capacitación y asistencia técnica; y, la búsqueda e identificación de diferentes prestadores de servicios.

Ahora, respecto a la capacitación y asistencia técnica existen dos caras: la oferta y la demanda.

La oferta, hasta donde se puede observar, es a todas luces dispersa y fragmentada, es genérica y general. Son innumerables las organizaciones públicas y privadas que ofrecen capacitación a los GAD. La cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral hacen parte de ese universo, pero cada una de ellas estructura su oferta desde sus particulares intereses, descuidando la integralidad y la complejidad de los actores y de las instituciones a los que destina sus programas.

Con la demanda sucede algo parecido. Cada GAD requiere capacitación, cuya temática con frecuencia no responde a sus reales necesidades ni se vincula con los requerimientos derivados de sus planes de desarrollo o de requerimientos del ejercicio competencial. No hay un levantamiento sistemático de la demanda explícita e implícita a nivel de los GAD, así

como tampoco una cualificación y diferenciación de esa demanda por niveles de gobierno.

En relación a la asistencia técnica, el panorama es similar.

De otro lado, nadie puede negar el valor y el papel de la capacitación para un mejor desempeño de las funciones institucionales que le corresponden a cada nivel de gobierno. En el caso de los GAD, eso es más notorio por la enorme rotación del talento humano lo que obliga a una vigencia y actualización permanente de los programas de capacitación para responder a las dinámicas cambiantes de los territorios.

Urge una política nacional de capacitación y asistencia técnica y, la creación de la correspondiente instancia operadora que, por un lado, identifique y sistematice la demanda, no solamente desde los requerimientos del proceso descentralizador, sino desde la totalidad del ámbito de las funciones de los GAD; y, que por otro lado, establezca un esquema de prestación sistemática, coherente y funcional de programas de capacitación, involucrando a los diferentes actores en capacidad de brindar esos servicios.

5.1.4. La gestión de conocimiento

Los entornos en los que se desarrollan los procesos en la actualidad, gracias a la tecnología, entre otras cosas, son altamente dinámicos y cambiantes. Los tomadores de decisiones así como sus colaboradores deben enfrentar día a día esta realidad y corregir los rumbos de sus instituciones a fin de lograr sus objetivos.

Tienen capacidad de adaptarse a éstos entornos tan variables, solo aquellas instituciones que logren aprender y re-aprender de sí mismas, acumulando un importante bagaje de información útil para su propia gestión.

La administración del conocimiento no es un fin en sí mismo, sino que sirve como herramienta a la organización para gestionar de mejor manera sus recursos. De acuerdo a Schwaab (2006), la gestión del conocimiento genera beneficios en torno a ahorro de costos, tiempo y mejoramiento de la prestación de servicios.

El punto central de la gestión del conocimiento está en el ser humano, ya que son quienes lo generan y posteriormente lo usan. En tal sentido, la gestión del conocimiento genera las condiciones necesarias para que “aprendamos unos de otros”, se intercambien experiencias, se obtenga acceso a información importante y, sobre todo, que exista una reflexión conjunta del cómo llevar a la práctica tales conocimientos.

Tabla 13: Factores de éxito para la gestión del conocimiento

FACTOR DE ÉXITO	PREGUNTAS TÍPICAS	MISIÓN DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO
Objetivos, estrategia, procesos	¿De qué se trata? ¿Quién desarrolla qué papel? ¿Cómo se definen las prioridades?	Procesos y estructuras claras para un trabajo orientado a los objetivos y definir el aprovechamiento del conocimiento.
Instrumentos, procedimientos	¿Dónde lo encuentro? ¿Cómo levanto la información?	Promover los métodos y herramientas adecuadas para la preparación y aseguramiento del conocimiento.
Competencias	¿Cómo debo proceder? ¿Podré hacerlo? ¿Qué debo aprender aún?	Proporciona los conocimientos y habilidades relevantes para el manejo correcto del conocimiento.
Cooperación, comunicación	¿Quién ya ha hecho esto? ¿Quién ya puede ayudarme? ¿Hay algún ejemplo?	Organizar la cooperación y comunicación correcta para aprovechar el conocimiento.

Fuente: Guía de Gestión del Conocimiento para gerentes de proyectos y otros directores (Schwaab, 2006)

Una tarea concomitante a la gestión del conocimiento es el monitoreo. En cualquier tipo de procesos, el seguimiento y monitoreo es una tarea clave al momento de requerir elementos de juicio para la toma de decisiones políticas y administrativas relacionadas al proceso, sin embargo demanda una cierta disciplina en generar la información oportuna en cada etapa de implementación del proceso, así como de un conjunto de métodos, procesos o instrumentos que permitan resultados rápidos y confiables, con base en la apropiación o dominio institucional de los mecanismos de monitoreo.

5.1.5. La participación y ciudadanía

La descentralización abre un espacio para el fortalecimiento de formas de democracia directa o participativa, estrechamente articulada con los movimientos sociales, propiciando variadas formas de participación ciudadana.

Así, la participación se convierte en el ejercicio del derecho que todos los ciudadanos (hombres y mujeres) tienen de influir en las decisiones de las autoridades de gobierno, que afectan su vida o sus intereses, ya sea particular o de grupo.

En este contexto, la participación ciudadana para el proceso de descentralización se toma imprescindible, pues ésta asegura su sostenibilidad ante la exigibilidad de un ejercicio eficiente de las competencias que les han sido transferidas a los GAD y que apuntan precisamente, a dotarles de mayor instrumental para satisfacer las necesidades de una realidad territorial y, por ende, a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

La normativa vigente en el país contempla varios mecanismos e instrumentos para la participación ciudadana, cualquiera que sea el modelo usado, la participación deberá cubrir al menos los siguientes aspectos en relación a la ejecución de las competencias en los territorios: a) Información: dar a conocer las actividades y responsabilidades de los actores involucrados

en la prestación de servicios en los territorios, b) Participación: la sociedad civil organizada participa activamente en la toma de decisiones respecto a los rumbos que toman las instituciones públicas a fin de lograr un desarrollo armónico de sus territorios así como buscar la complementariedad con otros territorios, y c) Control: la ciudadanía vigila constantemente que los acuerdos logrados se lleven a cabo y que se cumpla con los mismos, y además conoce de los procesos de contratación, su avance y resultados logrados.

5.1.6. Sostenibilidad fiscal

El financiamiento de la descentralización, por así decirlo, es un tema que está en el núcleo mismo de todo el proceso de la descentralización, pues son sumamente importantes las definiciones en torno a quien “paga”, cómo se determina el monto que corresponde a cada una de las transferencias y, finalmente qué sistema o formas de transferencias se adopta.

Desde luego, y es bastante conocido que el financiamiento de las competencias descentralizadas puede realizarse a través de diferentes fuentes: ingresos propios, en el que caben las tasas por servicios, contribuciones especiales por mejoras, peajes, tarifas, impuesto predial, alcabalas, plusvalía, etc.; cofinanciamiento, si los potenciales o reales usuarios de determinados servicios asumen o toman cargo el mantenimiento de los mismos; ingresos provenientes de las transferencias del gobierno central; y por último, apertura hacia otras fuentes de ingresos a partir de un esquema de co-participación, si los gobiernos locales se convierten en agentes recaudadores de determinados impuestos dentro de su jurisdicción.

Para el desarrollo de la sostenibilidad fiscal, se puede mencionar las siguientes consideraciones, como requisitos:

- Implica un pacto social de responsabilidad fiscal.

- Se refiere a un compromiso de mantenimiento de la sanidad presupuestaria.
- Exige un esfuerzo primario de ejercer la potestad recaudatoria del gobierno local.
- Una disciplina respecto de los límites de endeudamiento y capacidad de pago.
- Una visión nacional de desarrollo territorial equilibrado.
- El mantenimiento del principio de solidaridad social, que obligue a una compensación a los territorios más pobres.

La descentralización fiscal gira alrededor del tema de la solidaridad

No se conocen casos en los que la descentralización fiscal se haya realizado en épocas de bonanza. Más bien lo que se evidencia es que existe la tendencia de descentralizar primero el déficit y luego establecer sistemas redistributivos. Esto se debe al hecho de que muchos procesos parten justamente en tiempos de crisis económica, que son los momentos menos propicios para la descentralización fiscal. Así, los esfuerzos de redistribución tienen que ser inevitablemente posteriores a la descentralización del déficit.

Aunque en el caso ecuatoriano, el proceso de descentralización tomó fuerza a partir de la Constitución de Montecristi cuando el país vivió una etapa de bonanza económica, los avances en materia de descentralización fiscal son limitados. Lo más significativo ha sido la aplicación del Modelo de Equidad Territorial (MET), por el cual y mediante un conjunto de criterios claramente definidos se están efectuando transferencias verticales, entre el nivel central de gobierno y los GAD.

La descentralización fiscal tiene efecto positivo no sólo en términos de corresponder preferencias individuales con la oferta de bienes públicos, sino también al incrementar la competencia intergubernamental, contribuyendo de este modo a una propagación de múltiples puntos de acceso e influencia en el diseño e implementación de políticas públicas.

De acuerdo a Montecinos (2005), en su estudio denominado Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática, menciona “si los gobiernos subnacionales ejercen importantes funciones de gasto también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso. Es decir, se supone que los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados”.

5.2. Estructura sistémica de la estrategia de descentralización

La estructura programática de la Estrategia para la Implementación de la Descentralización en el período 2016 – 2017 responde a los planteamientos del Plan Nacional del Buen Vivir, así como también recoge los niveles estratégicos del PNDz 2012 -2015. En tal sentido, se han establecido un conjunto de líneas de acción con sus correspondientes metas (Ver Anexo 2), si bien algunas son ambiciosas considerando el plazo de la estrategia, dejarían planteada una base sobre la cual construir en el futuro.

El siguiente esquema describe los contenidos de cada una de los niveles propuestos, así como su correspondencia con el logro del fin planteado para el proceso de descentralización.

Tabla 14: Esquema programático de la Estrategia de Descentralización 2016 - 2017

Objetivo 1: Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país	
Núm.	Líneas de acción
1.1.	Generación de información de base
1.2.	Ejercicio efectivo de competencias
1.3.	Estándares y costeo de competencias
1.4.	Redistribución, gestión y sostenibilidad fiscal
Objetivo 2.- Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización.	
Núm.	Líneas de acción
2.1.	Calidad de los servicios públicos
2.2.	Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional
2.3.	Complementariedad horizontal y vertical de la gestión pública
2.4.	Transformación e institucionalización de la gestión de conflictos
Objetivo 3.- Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.	
Núm.	Líneas de acción
3.1.	Transparencia y ciudadanía
3.2.	Especialización del CNC
3.3.	Gestión de conocimiento

Elaborado por: CNC

En los siguientes apartados se describen las líneas de acción y metas por cada uno de los objetivos.

5.2.1. OBJETIVO 1

Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país.

Líneas de acción

- Generación de información base
- Traspaso y regulación de competencias
- Estándares y costeo de competencias
- Redistribución, gestión y sostenibilidad fiscal

5.2.1.1. Generación de información de base

En la primera línea de acción se busca generar los insumos necesarios que guíen la intervención de los distintos actores del Sistema Nacional de Competencias. En el PNDz 2012-2015 ya se observó la necesidad de tener información que permitiera conocer y particularizar los territorios donde la descentralización entra en marcha.

Esta acción apoya la descentralización de dos maneras distintas. La primera, al generar información que caracteriza los territorios así como a las instituciones para tomar decisiones dirigidas a potenciar sus capacidades. Y la segunda, al crear un punto de partida comparable con futuros datos para visualizar, monitorear y evaluar los resultados e impactos que tenga el proceso de descentralización en el país.

Respecto a la primera, además es importante que permita caracterizar a gobiernos y territorios en función de necesidades comunes y para quienes se planeen acciones que respondan a sus características y especificidades.

Esta línea de acción es prioritaria, debido a que abarca un pre-requisito de gran parte de las otras metas de la estrategia. Se usarán principalmente para las metas del Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional en el Objetivo 2. En definitiva, este trabajo marcará el estado actual del proceso.

METAS:

- Construir la línea base territorial que permita conocer el estado actual de capacidad de los GAD relacionada a las competencias exclusivas constitucionales, hasta el 2016.
- A partir de la línea de base, definir tipologías para el 100% de GAD en función de las características de sus territorios así como de sus capacidades institucionales.

5.2.1.2. Ejercicio efectivo de las competencias

En torno a este tema, entre el 2012 y 2015 se logró cumplir con las metas correspondientes a la realización de los costeos competenciales, así como la emisión de resoluciones de transferencia y regulación de las competencias previstas. La estrategia será afianzar el proceso a través de la revisión de todo aquello que pudo haber quedado pendiente o que, aunque ya estaba regulado y en pleno ejercicio, es necesario actualizar.

Se plantea realizar no solo un compendio jurídico de la descentralización sino también una revisión exhaustiva del alcance definido para las competencias en las resoluciones de transferencia frente a lo establecido en la norma (Constitución y Cootad). Complementariamente, la línea contempla una revisión de los procesos de regulación, normativa vigente y transferencia de todas las competencias asignadas por la Constitución.

METAS:

- Contrastar el 100% de lo dispuesto en las resoluciones de transferencia y el cumplimiento de los ministerios rectores hasta el 2016.
- Regular el 100% de las competencias establecidas en el Cootad hasta el 2016.

5.2.1.3. Estándares y costeo de competencias

El Artículo 273 de la Constitución de la República establece que “No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes...”. Una vez realizados los costeos competenciales, contemplando sobre todo el gasto realizado por el nivel central, es necesario se vincule los costeos realizados con estándares mínimos de calidad en la prestación de bienes y servicios (Artículo 206 Cootad).

Así también, en pro de cumplir uno de los preceptos conceptuales de la descentralización, que es el incremento de la eficiencia del gasto público, es necesario vincular los costeos también a unidades mínimas rentables. Es decir, que aunque la descentralización debe responder particularmente a la dotación de servicios adecuados a la realidad de cada territorio, la prestación de servicios eficiente también debe aprovechar las economías de escala. Es importante conocer cuál es el tamaño mínimo (población, territorio, número de autos, entre otros) en el cual es rentable dar un servicio.

Por otro lado, el Artículo 202 del Cootad prevé que la transferencia de recursos por concepto de competencias transferidas debe hacerse en el marco de una “canasta única”. Este mecanismo permitirá a los GAD distribuir este monto de acuerdo a las necesidades de sus territorios respecto al cumplimiento de los estándares mínimos establecidos para las competencias en su conjunto. Los GAD deberán poder decidir el destino de los recursos según sus necesidades y carencias.

METAS

- Relacionar el costeo de una competencia a estándares mínimos de prestación de bienes y servicios, hasta 2017 (Artículo 206 Cootad).
- Relacionar el costeo de una competencia a unidades mínimas rentables, hasta el 2017.

5.2.1.4. Redistribución, gestión y sostenibilidad fiscal

Si bien, por un lado es necesario contar con los recursos suficientes para la prestación de bienes y servicios públicos, por otro, se debe promover el buen uso de los mismos en el territorio.

Existiendo destacables experiencias con respecto a la gestión de los recursos fiscales a nivel local, la prioridad en esta línea de acción es poner a disposición de los gobiernos locales una caja de herramientas que contenga instrumentos que les ayuden en su gestión y, que promuevan la autonomía y la responsabilidad fiscal en los territorios.

La sostenibilidad fiscal de los GAD para el ejercicio competencial aún es un reto para el proceso de descentralización. No obstante, existen varias experiencias exitosas en diferentes niveles de gobierno, las cuales deben ser recopiladas, sistematizadas y socializadas bajo un formato de herramientas que faciliten la gestión de los GAD. Temas como la vinculación plan-presupuesto deben ser fortalecidos a través de las acciones que ya otros actores han venido realizando.

A través del modelo de equidad territorial se garantiza una redistribución más equitativa de recursos, sin embargo, es importante analizar la entrega de otros recursos como aquellos asignados para compensación por la explotación de recursos no renovables. Algunas de las leyes que regulan la entrega de estos recursos se encuentran desactualizadas y ya no responden a la realidad territorial y nacional. El paso inicial constituye partir de una revisión jurídica relativa a este tema.

Paralelamente, se requiere el desarrollo de mecanismos e instrumentos que permitan la operatividad de lo establecido en el Artículo 273 de la Constitución, que trata sobre la necesidad de recursos adicionales para la gestión de las competencias en casos excepcionales como catástrofes.

METAS:

- Elaborar una caja de herramientas e instrumentos para la autonomía fiscal de GAD, hasta 2016.
- Evaluar el 100% de las leyes que asignan compensaciones a GAD donde se explota recursos naturales no renovables, hasta el 2017.
- Alcanzar que el 1% de GAD vinculen la planificación y presupuesto en las competencias exclusivas transferidas, hasta 2016.
- Estudiar y evaluar la factibilidad de emplear mecanismos de aseguramiento para el financiamiento del ejercicio de competencias (por ejemplo incendios, infraestructura pública), hasta 2017.

5.2.2. OBJETIVO 2

Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización

Líneas de acción

- Calidad de servicios públicos
- Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional
- Complementariedad horizontal y vertical de la gestión pública
- Transformación e institucionalización de la gestión de conflictos

5.2.2.1. Calidad de servicios públicos

Para cumplir con este objetivo las acciones parten de la observación de ciertas variables que pueden dar cuenta de los resultados e impactos que

la descentralización tiene. El conjunto de los niveles de gobierno de la organización política y administrativa del país responde, de manera específica, por todo el territorio nacional y por toda la población ecuatoriana. Las acciones de cada GAD en sus respectivas circunscripciones afectarán el conjunto del territorio y el conjunto de la población, aun cuando solo fuese indirectamente.

Bajo esta premisa, la percepción que la ciudadanía tiene sobre la prestación de los servicios públicos es vital en la medida que pueda ser utilizada para identificar las necesidades de fortalecer o mejorar esquemas de prestación de servicios públicos. Esta línea coincide con la meta 1.7 del PNBV 2013 -2017. Cabe mencionar que el indicador propuesto ya ha sido medido durante los últimos años.

METAS:

- Aumentar al menos a 8 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas, hasta el 2017 (Meta 1.7 PNBV).

5.2.2.2. Sistema nacional de fortalecimiento institucional.

El fortalecimiento institucional es un elemento fundamental en el proceso de descentralización del país, por lo cual se propone abordarlo de una manera sistémica e integral, en la que se consideren, al menos, los siguientes elementos:

- 1. Fortalecimiento del talento humano:** implica todas aquellas actividades en las cuales se busca mejorar el desempeño del personal que tiene por responsabilidad la implementación de las competencias en cada uno de sus territorios.
- 2. Fortalecimiento organizativo:** pretende mirar a cada GAD como una suma de partes que tienen por objetivo brindar un conjunto de

servicios y productos a la sociedad.

3. Fortalecimiento de la arquitectura institucional: implica generar un “ecosistema” institucional en los territorios, lo suficientemente fértil que permita una articulación fluida entre las intervenciones de los diferentes actores que participan en el sistema de competencias, así como la construcción conjunta de un objetivo común para el territorio.

4. Fortalecimiento social: la descentralización es una herramienta que busca mejorar las condiciones de vida de aquellos colectivos sociales que se ubican por fuera de los polos de desarrollo, en tal sentido, es imperante que estos colectivos adquieran la suficiente madurez organizativa y política a fin de que sean protagonistas de los procesos de desarrollo de sus territorios.

El proceso partirá con un diagnóstico de la demanda y oferta de fortalecimiento con sus respectivos actores. Respecto a la demanda, esta debe enfocarse tanto en los gobiernos locales como en las mancomunidades y consorcios.

La estrategia propone generar una agenda conjunta y articulada de prestación de servicios de fortalecimiento, a fin de aprovechar las iniciativas que ya se desarrollan en los territorios, así como generar oferta en los casos que se identifique como pertinente.

Los planes de fortalecimiento serán actualizados y se planteará una estrategia de implementación que incluirá un esfuerzo de coordinación en la acciones de cada involucrado. Lo mismo aplica para mancomunidades y consorcios.

Se considera y toma en cuenta que varias instituciones hacen esfuerzos en pro del fortalecimiento y cuyos procesos se encuentran institucionalizados, en ese sentido, el rol del CNC es conformar un sistema que funcione de manera más complementaria y al servicio de los GAD.

Finalmente, es sustancial que los sectoriales en el nivel central también sean fortalecidos puesto que son quienes deben ejercer la rectoría a través de políticas claras. Además, son quienes deben aportar con metodologías de levantamiento de información territorial para que sea comparable y utilizada en la toma de decisiones nacionales.

METAS:

- Contar con un diagnóstico de las necesidades y oferta de fortalecimiento institucional en torno a la ejecución de las competencias, hasta 2016
- Articular acciones entre los actores identificados (oferentes y demandantes) de al menos dos Planes de Fortalecimiento Institucional para su cumplimiento, hasta el 2017.

5.2.2.3. Complementariedad horizontal y vertical de la gestión pública

Como parte del objetivo, se prevé la articulación y coordinación proactiva entre los niveles de gobierno –el central incluido– mediante el ejercicio de ordenamiento territorial, planificación del desarrollo, formulación de proyectos, realización de convenios específicos, mancomunidades y consorcios, asistencias, delegaciones y sustituciones, convenidas entre los actores e intercambios para formación y desarrollo de capacidades. Todo lo anterior está orientado hacia el servicio al ciudadano.

La estrategia se concentra en promover canales directos y específicos de comunicación principalmente entre el nivel central y el local, en el ámbito de sus competencias. Es necesario partir de la planificación y para ello ambas partes deben estar informadas sobre los intereses de cada uno. De manera vertical, los planes locales deben tomar en cuenta las actividades del ejecutivo desconcentrado en su territorio y para ello, el CNC promoverá que estos actores den a conocer de manera clara y operativa sus intereses

y agendas. Además, las políticas sectoriales deben, de manera similar, ajustarse para comprender y actuar de manera integral con el proceso de descentralización en marcha.

De igual manera, los consorcios y mancomunidades se presentan como un modelo de gestión que permite lograr escalas rentables para la prestación de bienes y servicios en los territorios. La gestión competencial de estos conjuntos de GAD deben observar también los criterios de estándares mínimos para la prestación de servicios. El primer paso para ello es que cuente con un reglamento de funcionamiento claro.

METAS:

- Establecer un reglamento de funcionamiento de mancomunidades y consorcios hasta el 2016.
- Promover que en el 40% de las zonas administrativas se articule la planificación descentralizada y desconcentrada hasta el año 2017.

5.2.2.4. Transformación e institucionalización de la gestión de conflictos

Sin lugar a dudas, la atención a desacuerdos entre GAD o de ellos con el nivel central ha sido una de las principales líneas de trabajo del CNC y donde ha logrado mayor reconocimiento desde los territorios. A pesar de los importantes resultados que se han podido evidenciar, éstas acciones han sido más bien resultado del quehacer institucional, por medio de su contingente humano y aprovechando su red de contactos en las diferentes instancias del nivel central. Tras la experiencia acumulada en este aspecto y con elementos de juicio suficientes, resulta necesaria la institucionalización de este tipo de actividades mediante procesos y protocolos de atención a GAD para la prevención y solución de conflictos, así como la mediación en situaciones de controversias.

Por ejemplo, uno de los principales conflictos que enfrenta la descentralización en los territorios es la superposición y/o descoordinación de intervenciones. La estructura desconcentrada del Estado central le permite llegar con relativa facilidad a cualquier lugar en el país con sus programas, sin embargo, en más de una ocasión, comparten áreas (temáticas y físicas) de intervención con los GAD. La articulación de las intervenciones entre las instancias desconcentradas de los ministerios rectores de cada competencia y los GAD es imperante para mantener saludable el proceso de descentralización.

METAS:

- Utilizar espacios de mediación para la solución de controversias, hasta 2016.
- Contar con un manual interno de protocolos y procesos de atención a GAD para la identificación, prevención y gestión de conflictos hasta 2017.

5.2.3. OBJETIVO 3

Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales

Líneas de acción

- Transparencia y ciudadanía
- Especialización del CNC
- Gestión de conocimiento

5.2.3.1. Transparencia y ciudadanía

Es un deber de todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Competencias el informar a la ciudadanía sobre el estado y avance de las actividades que, en el marco de la descentralización, se desarrollan en los territorios. En tal sentido se requiere de la creación de un sistema integral que consolide la información generada en torno a éste tema y que la ponga a disposición de la ciudadanía, bajo formatos amigables y comprensibles. Como parte de su estructura se debe contemplar módulos de caracterización territorial e institucional, para la planificación (información de planes y políticas nacionales y locales en el ámbito de cada competencia), otros que contienen información legal y procedimental (resoluciones, interpretación de su alcance y contraste con leyes superiores, procedimientos de resolución de conflictos), uno de información sectorial (sobre estándares de levantamiento de información local como insumo de gobierno central y local), y un módulo de seguimiento en acciones que colaboran a la transparencia y cumplimiento de objetivos de la descentralización. Para esta línea en particular, la estrategia plantea transparentar las acciones y generar un módulo para que el ciudadano se informe.

La propuesta plantea el desarrollo de una estrategia de comunicación sobre el proceso de descentralización, así como dar a conocer las responsabilidades para con la ciudadanía de cada uno de los niveles de gobierno. Parte de los derechos ciudadanos garantizados por la Constitución, no son solamente el de controlar, sino también y con mayor responsabilidad, ser parte de la toma de decisiones respecto de su territorio.

Para el efecto, la ley establece mecanismos de participación social en el ciclo completo de la gestión pública, iniciando con la participación en la elección de las autoridades de los territorios en los que residen y pasando por la intervención en la planificación, en la asignación presupuestaria, en la formulación de los proyectos, investigaciones y otros ámbitos.

Con éstas consideraciones, el proceso de descentralización requiere se activen los mecanismos previstos en la ley (Artículo 100 Constitución) para incluir activamente a la sociedad civil en todo lo relacionado al devenir de sus territorios respecto de la ejecución de las competencias.

Parte de la transferencia de poderes –esencia de la descentralización– es entregar a la ciudadanía el poder de evaluar, juzgar y ejercer la capacidad de corregir (incidir) en la gestión pública en todos los niveles de gobierno y en las instancias delegadas de los ministerios ejecutivos en los territorios.

METAS:

- Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el 2017.
- Fomentar la activación de un mecanismo de participación ciudadana para la planificación del ejercicio de las competencias en cada una de las 9 zonas de planificación, hasta el año 2017.
- Conformar al menos un mecanismo de control social sobre el proceso de descentralización en cada una de las 9 zonas de planificación, hasta el año 2017.

5.2.3.2. Especialización del CNC

Al ser el CNC el organismo encargado de organizar e implementar el proceso de descentralización, debe potenciar su especialización en:

- a) Capacidades para el diálogo político, negociación y el manejo de conflictos. La puesta en marcha de la descentralización en los territorios requiere de un elaborado entramado político institucional para llevar a cabo las acciones necesarias en cada una de las competencias.

b) Comunicación de avances y resultados del proceso a nivel nacional. Uno de los retos que enfrenta la descentralización en América latina es el empoderamiento de la población del proceso. Esto parte de la información sobre los beneficios y avances del proceso a nivel nacional. Los departamentos encargados deberán realizar importantes y creativos esfuerzos para llegar a la ciudadanía con mensajes claros y periódicos sobre el tema.

En este sentido, las acciones inmediatas incluyen levantar manuales de procesos internos que ayuden a identificar acciones, responsabilidades, fines, productos y servicios de clientes internos. También es importante crear un vínculo más dinámico con el cliente y socios externos para lo que se plantea realizar y participar de una serie de eventos sobre la descentralización.

La estrategia es fortalecer internamente al CNC, pensando en el objetivo que tiene su existencia y en todos aquellos espacios vacíos que existen entre la gestión local y central que deben ser atendidos.

METAS:

- Fortalecer la estrategia de comunicación del CNC hacia sus clientes externos (GAD y ministerios), así como beneficiarios finales (ciudadanía), hasta 2016.
- Lograr que el 100% de los funcionarios que trabajan directamente con el cliente externo maneje técnicas de negociación y gestión de conflictos, hasta el 2017.
- Lograr que el 100% de los procesos institucionales del CNC se encuentren descritos y registrados en un Manual de Procesos, hasta el 2016.

5.2.3.3. Gestión de conocimiento

La descentralización en el Ecuador tiene en su haber importantes avances en varias temáticas, tanto de proceso como de concepto. Siendo que el CNC es la instancia que coordina y vigila el desarrollo de tal proceso, está en condiciones suficientes así como en la posición adecuada para realizar una gestión del conocimiento por demás necesaria para asegurar el éxito y sostenibilidad del proceso en el tiempo.

Una primera intervención en torno al tema está relacionada con la identificación, análisis y sistematización de experiencias que se considere como exitosas en la ejecución de las diferentes competencias transferidas. A partir de ello, es importante impulsar redes o conjunto de actores que estén vinculados para apoyarse mutuamente. En principio, se consolidan las redes existentes (competencia de riego y drenaje) y se conforman nuevas.

Estas redes pueden fortalecerse y derivar en comunidades de práctica, que son grupos de personas constituidos con la finalidad de brindar un espacio de discusión y reflexión sobre temas especializados, compartiendo sobre todo experiencias y aprendizajes fruto del trabajo diario. Este mecanismo de intercambio y construcción colectiva de conocimiento, resulta sumamente útil a la hora de desarrollar herramientas para temas altamente especializados así como para generar un sistema de asistencia técnica entre pares.

METAS:

- Identificar y sistematizar al menos una buena práctica en la ejecución de cada competencia transferida y/o regulada, hasta 2016.
- Promover la conformación de dos comunidades de práctica (redes) en torno al ejercicio de las competencias, hasta 2017.

5.3. Monitoreo y evaluación

El CNC, frente a los desafíos que implica la sostenibilidad de la descentralización en el país, realizará el seguimiento y evaluación a la implementación de la estrategia de descentralización a través de un proceso sistemático, oportuno y permanente, que insuma de criterios acertados y fiables para la toma de decisiones direccionadas y diferenciadas que contribuyan al cumplimiento del objetivo esencial de la descentralización que es el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional.

Este proceso, que constituye un eje transversal dentro de la Estrategia de implementación de la descentralización, contempla: a) recolección de la información de manera lógica y ordenada, b) seguimiento a las líneas de trabajo planteadas, c) esquema de interpretación y análisis rápido, y, d) elementos de juicio para la toma de decisiones.

El esquema planteado, busca mostrar el grado de avance en cada uno de los tres objetivos, para cada uno de los cuales se ha definido un conjunto de metas con sus respectivos indicadores para evaluar los avances y cumplimiento, para, de ser necesario, realizar los ajustes correspondientes.

ANEXOS

6

Anexo 1. Estructura programática del Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015

FIN: Impulsar la equidad interterritorial y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población. (Artículo 106 Cootad).		
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS		
Objetivo 1. Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país.	Objetivo 2. Impulsar la integridad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización.	Objetivo 3. Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.
INICIATIVA ESTRATÉGICA		
Consolidar la descentralización (Equidad)	Mejorar la percepción de la gestión pública (Integralidad y Excelencia)	Consolidar la descentralización eficiente, participativa, pertinente e idónea (Transparencia y participación)

POLÍTICAS	1.1 Consolidar el modelo de gestión estatal descentralizada que promueva el desarrollo territorial equilibrado y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos. (PNBV Objetivo 12, política 12.3.).	2.1 Fomentar un servicio público de calidad, eficiente y competente en torno a las competencias descentralizadas. (PNBV Objetivo 12, Política 12.4.).	3.1 Promover el involucramiento de actores institucionales y ciudadanos en el proceso de descentralización y la creación de espacios de control social. (PNBV Objetivo 12, Política 12.7).
	1.2 Fomentar las potencialidades y cohesión territorial y el desarrollo armónico a través de una planificación articulada para el ejercicio de las competencias descentralizadas.	2.2 Fomentar el desarrollo de las capacidades institucionales para el proceso de descentralización y el ejercicio de competencias.	3.2 Garantizar el acceso a la información sobre el cumplimiento de transferencia de recursos a los GAD así como sobre el ejercicio de las competencias descentralizadas.
	1.3 Aplicar un sistema equitativo de redistribución de los recursos y sostenibilidad fiscal, en las competencias descentralizadas.	2.3 Fomentar la intervención del Estado en el territorio de forma complementaria, corresponsable y coordinada en la gestión competencial.	3.3 Impulsar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa al proceso de descentralización y al cumplimiento del Plan Nacional de Descentralización.
			3.4 Promover la comunicación social y la rendición de cuentas como recurso de cimentación política de la descentralización.
METAS	1.1.1 Transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas constitucionales hasta el año 2015.	2.1.1 Aumentar al menos a 7 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas, hasta el año 2013. (Meta 12.5.1 PNBV 2009-2013).	3.1.1 Conformar al menos un mecanismo de control social sobre el cumplimiento del plan de descentralización en cada una de las 7 zonas de planificación, hasta el año 2015.

METAS	1.1.2 Elaborar el 100% de los costeos de las competencias exclusivas constitucionales de forma integral hasta el año 2015.	2.2.1 Alcanzar que el 50% de los GAD de cada nivel de gobierno cumplan al menos un programa de fortalecimiento institucional en función del Plan de Fortalecimiento para el ejercicio de nuevas competencias y atribuciones exclusivas constitucionales hasta el año 2015.	3.2.1 Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el año 2015.
	1.2.1 Construir la línea base territorial que permita conocer el estado actual de cada competencia exclusiva constitucional hasta el 2013.	2.2.2 Lograr que el 100% de los ministerios rectores de las competencias transferidas participen al menos en un programa de fortalecimiento institucional para el ejercicio de sus facultades hasta el año 2015.	3.3.1 Contar con dos evaluaciones participativas del plan nacional de descentralización hasta el año 2015.
	1.2.2 Contar con las tipologías de GAD por competencia que responda a la caracterización de capacidades institucionales, vocaciones y potencialidades territoriales, hasta el año 2014.		
	1.3.1 Consolidar el modelo de equidad territorial previsto en el Cootad y las transferencias de recursos por competencia, hasta el año 2015.		
	1.3.2 Elaborar la normativa técnica que vincule la planificación y las finanzas públicas territorializadas para la descentralización, hasta el año 2013.		

Fuente: Plan nacional de Descentralización 2012 – 2015 (CNC - Senplades, 2012)

Anexo 2. Estructura programática de la Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016 - 2017

Objetivo 1: <i>Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país</i>	
Núm.	Líneas de acción y metas
1.1.	Generación de información de base
1.1.1	Construir la línea base territorial que permita conocer el estado actual de capacidad de los GAD relacionada a las competencias exclusivas constitucionales, hasta 2016
1.1.2.	A partir de la línea de base, definir tipologías para el 100% de GAD en función de las características de sus territorios así como de sus capacidades institucionales.
1.2.	Ejercicio efectivo de competencias
1.2.1.	Contrastar el 100% de lo dispuesto en las resoluciones de transferencia y el cumplimiento de los ministerios rectores hasta el 2016.
1.2.2.	Regular el 100% de las competencias establecidas en el Cootad hasta el 2016.
1.3.	Estándares y costeo de competencias
1.3.1.	Relacionar el costeo de una competencia a estándares mínimos de prestación de bienes y servicios, hasta 2017 (Artículo 206 Cootad).
1.3.2.	Relacionar el costeo de una competencia a unidades mínimas rentables, hasta el 2017.
1.4.	Redistribución, gestión y sostenibilidad fiscal
1.1.1.	Elaborar una caja de herramientas e instrumentos para la autonomía fiscal de GAD, hasta 2016.
1.1.2.	Evaluar el 100% de las leyes que asignan compensaciones a GAD donde se explotan recursos naturales no renovables, hasta 2017.
1.1.3.	Alcanzar que el 1% de GAD, vinculen la planificación y presupuesto en las competencias exclusivas transferidas, hasta 2016.
1.4.4.	Estudiar y evaluar la factibilidad de emplear mecanismos de aseguramiento para el financiamiento del ejercicio de competencias (por ejemplo incendios, infraestructura pública), hasta 2017.

Objetivo 2.- Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización.	
Núm.	Líneas de acción y metas
2.1.	Calidad de servicios públicos
2.1.1.	Aumentar al menos a 8 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos, en las competencias descentralizadas, hasta el 2017 (Meta 1.7 PNBV).
2.2.	Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional
2.2.1.	Contar con un diagnóstico de las necesidades y oferta de fortalecimiento institucional en torno a la ejecución de las competencia, hasta 2016.
2.2.2.	Articular acciones entre los actores identificados (oferentes y demandantes) de al menos dos Planes de Fortalecimiento Institucional para su cumplimiento, hasta el 2017.
2.3.	Complementariedad horizontal y vertical de la gestión pública
2.3.1.	Establecer un reglamento de funcionamiento de mancomunidades y consorcios hasta el 2016.
2.3.2.	Promover que en el 40% de las zonas administrativas se articule la planificación descentralizada y desconcentrada al 2017.
2.4.	Transformación e institucionalización de la gestión de conflictos
2.4.1.	Utilizar espacios de mediación para la solución de controversias, hasta 2016.
2.4.2.	Contar con un manual interno de protocolos y procesos de atención a GAD para la identificación, prevención y gestión de conflictos hasta 2017.
Objetivo 3.- Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.	
Núm.	Líneas de acción y metas
3.1.	Transparencia y ciudadanía
3.1.1.	Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el 2017.
3.1.2.	Fomentar la activación de un mecanismo de participación ciudadana para la planificación del ejercicio de las competencias en cada una de las 9 zonas de planificación, hasta el año 2017.

3.1.3.	Conformar al menos un mecanismo de control social sobre el proceso de descentralización en cada una de las 9 zonas de planificación, hasta el año 2017.
3.2.	Especialización del CNC
3.2.1.	Fortalecer la estrategia de comunicación del CNC hacia sus clientes externos (GAD y ministerios), así como beneficiarios finales (ciudadanía), hasta 2016.
3.2.2.	Lograr que el 100% de los funcionarios que trabajan directamente con el cliente externo maneje técnicas de negociación y gestión de conflictos, hasta el 2017.
3.2.3.	Lograr que el 100% de los procesos institucionales del CNC se encuentren descritos y registrados en un Manual de Procesos, hasta el 2016.
3.3.	Gestión de conocimiento
3.3.1.	Identificar y sistematizar al menos una buena práctica en la ejecución de cada competencia transferida y/o regulada, hasta 2016.
3.3.2.	Promover la conformación de dos comunidades de práctica (redes) en torno al ejercicio de las competencias, hasta 2017.

7

BIBLIOGRAFÍA

Aghón, Gabriel. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. Santiago: Cepal.

Báez, July. (S/f). *Una mirada a la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados*. Documento sin publicar.

Barrera, Augusto. (2007). *Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador*. Quito: FLACSO.

Boissier, S. (1999). *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*. URL: www.gobernabilidad.cl/documentos/Capitalsinergico.pdf

Carrión, Fernando. (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.

Centro de Estudios y Asesoría Social. (2014). *Plan de Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Provinciales en relación a su competencia descentralizada de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje*. Documento sin publicar.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010.

Conagopare, AME, Congope, y Seteci. (2013). *Plan de Fortalecimiento Institucional GAD*. Documento sin publicar.

Consejo Nacional de Competencias. (2015). *Informe de Labores 2014 y Retos 2015*. Quito: CNC

Consejo Nacional de Competencias (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Ecuador: CNC.

Consejo Nacional de Competencias (2010). *Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo Nacional de Competencias*. Registro Oficial Suplemento 61 de 18 octubre de 2013.

Consejo Nacional de Competencias y Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito, Ecuador: Senplades.

Consejo Nacional de Competencias. (2014). *Informe de rendición de Cuentas*. URL: <http://www.competencias.gob.ec/rendicion-cuentas/rendicion-2014>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008 y Registro Oficial 490, Suplemento, de 13 de julio de 2011.

Finot, Iván. (2007). *Descentralización en américa latina y equidad social y territorial*. Santiago.

Frank, Jonas. (S/f). *Descentralización de competencias: análisis comparativo*. URL: www.flacso.org.ec/docs/sfdesfrank.pdf

Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos. (2015). *Indicadores PNBV. Obtenido de Módulo de calidad de los servicios públicos*. URL: <http://sni.gob.ec/datos-indicadorespnbv>

Iregui, Ana, Jorge Ramos y Luz Saavedra. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. URL: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>

Larenas, Rene y Carlos Varela. (S/f). *Conformación de Red de Universidades de apoyo al Congope*. Documento sin publicar.

Larios, José, Betty Alvarado y Elena Conterno (2004). *Descentralización fiscal análisis conceptual y revisión de experiencias en nueve países*. Documento Técnico.

Moncayo, Edgard. (2006). *Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo*. URL: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082006000100005&lng=es&tlng=es

Montecinos, Egon. (2005). *“Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”*. Revista Eure N.º 93: 77- 88.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2013). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*. URL: <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>

Schwaab, Jan. (2006). *Guía para la gestión de conocimientos para Gerentes de proyecto y otros Decisores*. San Salvador: GTZ San Salvador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). *Guía Metodológica de planificación institucional*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2012). *Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Transferencias de Ingresos Permanentes y no Permanentes para la Equidad Territorial*. Quito Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Territorio y Descentralización Competencia de riego y drenaje*. Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Territorio y Descentralización Competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*. Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). *Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos Análisis de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados en el período 2011 - 2013*. Quito: Senplades.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Ficha Metodológica Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos en general*. URL: <http://portal.sni.gob.ec/documents/10156/22403c0f-5866-4377-8865-dd8fc2ff54db>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). *Taller para la Formulación de la Estrategia Nacional de Descentralización período 2015-2017*. Quito: Senplades.

BIBLIOGRAFÍA

Smith, Peter. (1999). *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York: Oxford University Press.

Winkler, Donald. (1994). *Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales Descentralización Fiscal en América Latina*. Washington: Banco Mundial.

Zimmermann, Arthur. (2004). *La gestión de Redes, Caminos y herramientas*. Quito: Ediciones Abya-Yala.



CNC
Consejo Nacional de Competencias

2016



CNC

Consejo Nacional
de Competencias



Con la **descentralización**
consolidamos la **democracia**

