

La descentralización y sus avances



4

Territorios

Ambato asumió con éxito la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial



Plan 593

¿En qué consiste y cómo avanza la descentralización en Ecuador?



11



13

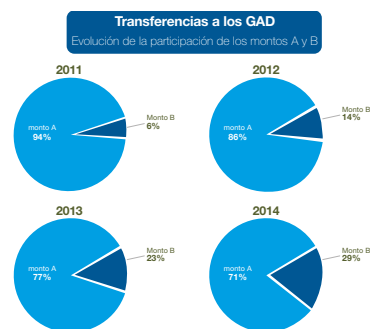


Directo al punto

La descentralización como compromiso colectivo

Indicadores

Algunas cifras de la descentralización fiscal



14



CHAKANA es una producción editorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Teléfono: 593-2 3 97-8900 Copyright ©2015 por Senplades

DIRECTOR

Pabel Muñoz L.
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

EDITOR

Juan Fernando Terán

COORDINADORA DE CONTENIDOS

Salomé Egúez

CONSEJO EDITORIAL

Verónica Artola
José Rosero
Andrés Mideros
Romina Arteaga
Lelyn Muela
María de Lourdes Aguiar

FOTOS

Senplades
Gobierno Autónomo Descentralizado del Guayas
Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato

CONTENIDO GRÁFICO:

Edison Melo
Dirección de Comunicación Social Senplades

CONCEPTO GRÁFICO:

Fernando Villarruel
Impresión, distribución y circulación:

EL TELÉGRAFO

Hacia un Estado descentralizado



Pabel Muñoz L.

Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo

Los beneficios prácticos de la transformación del Estado acaecida en los últimos años requieren ser conocidos y asumidos por la ciudadanía. Solo así esta podrá utilizarlos para potenciarse a sí misma como artífice de su futuro. Por ello, la edición anterior de Chakana estuvo dedicada a presentar uno de los pilares de esa transformación: la desconcentración.

Para completar el panorama del cambio institucional, en esta ocasión, nuestra Revista analizará las características y avances de la descentralización, otro elemento imprescindible para el funcionamiento territorial del Estado.



En sus aspectos y sentidos fundamentales, el actual proceso de descentralización ecuatoriano está normado por las disposiciones contenidas en la Constitución de 2008 y por el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (Cootad). Estos dos cuerpos jurídicos desarrollan el régimen de competencias de los distintos niveles de gobierno, los principios rectores de la descentralización y su institucionalidad.

El nuevo modelo de descentralización comenzó a implementarse desde 2011. Además de que se promulgó el *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, se emitieron las primeras resoluciones para la transferencia de las competencias de riego y drenaje, cooperación internacional, y tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

Se aplicó el *Modelo de Equidad Territorial* para la asignación de recursos desde el presupuesto general del Estado hacia los *Gobiernos Autónomos Descentralizados* (GAD) y se promovió la figura de la 'mancomunidad' como un elemento medular para crear y sostener una gobernanza entre múltiples niveles de gobierno. También, se han iniciado programas para el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales.

Para ampliar y consolidar un camino de cambios irreversibles, entre diciembre de 2014 y enero de 2015, se completó la fase administrativa de la descentralización mediante la regulación y transferencia a los GAD de seis competencias más relacionadas con materiales áridos y pétreos, gestión de riesgos, gestión ambiental, vialidad, fomento productivo, y patrimonio cultural y arquitectónico.

Sin duda, los desafíos son aún grandes. La calidad, cobertura, continuidad y calidez de los servicios públicos descentralizados deben mejorar mediante, por un lado, la articulación de la provisión de servicios efectuada por los GAD con la planificación nacional y, por otro lado, la racionalización de la presencia de los ministerios sectoriales en territorio.

A su vez, para consolidar sus capacidades para contribuir al desarrollo equitativo en todo el país, los GAD deben fortalecerse consolidando una estructura fiscal progresiva y mejorando la gestión de sus ingresos.

No obstante lo anterior, el proceso de descentralización ha logrado repartir el poder desde el Gobierno Central hacia los gobiernos de cercanía. Se tienen así las condiciones necesarias para consolidar un Estado desconcentrado y descentralizado. ⚙️

¿En qué consiste y cómo avanza la descentralización en Ecuador?

Germán Guerra Terán
Subsecretario de Descentralización,
Senplades.

La descentralización es una forma de organización y administración del Estado que persigue acercar la administración pública a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades de mejor manera y para incrementar la participación social en la toma de decisiones. Estos propósitos exigen redistribuir el poder para viabilizar el diseño e implementación de políticas por parte de entidades públicas distintas del Gobierno Central.

Para entender el esquema contemporáneo de la descentralización ecuatoriana, el punto de partida obligatorio es la Constitución de 2008. Esta plantea que la descentralización deberá basarse en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de responsabilidades, o autoridad, y recursos, desde el Gobierno Central hacia los *Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)*.

A su vez, se establece que los GAD deberán ejercer sus competencias fundamentados en la subsidiariedad, la solidaridad, la

coordinación, la corresponsabilidad, la complementariedad, la sustentabilidad del desarrollo, la participación y la unidad estatal. Estos principios constitucionales buscan precautelar la equidad y la cohesión territorial del país.

El proceso descentralizador tiene tres ámbitos

La descentralización sucede en tres ámbitos que, si bien están interrelacionados, merecen ser diferenciados.

La *descentralización política* se refiere a la apertura de espa-

cios para una adecuada representación de los gobiernos subnacionales y, el fortalecimiento de las capacidades de los GAD para ejercer autónomamente sus competencias.

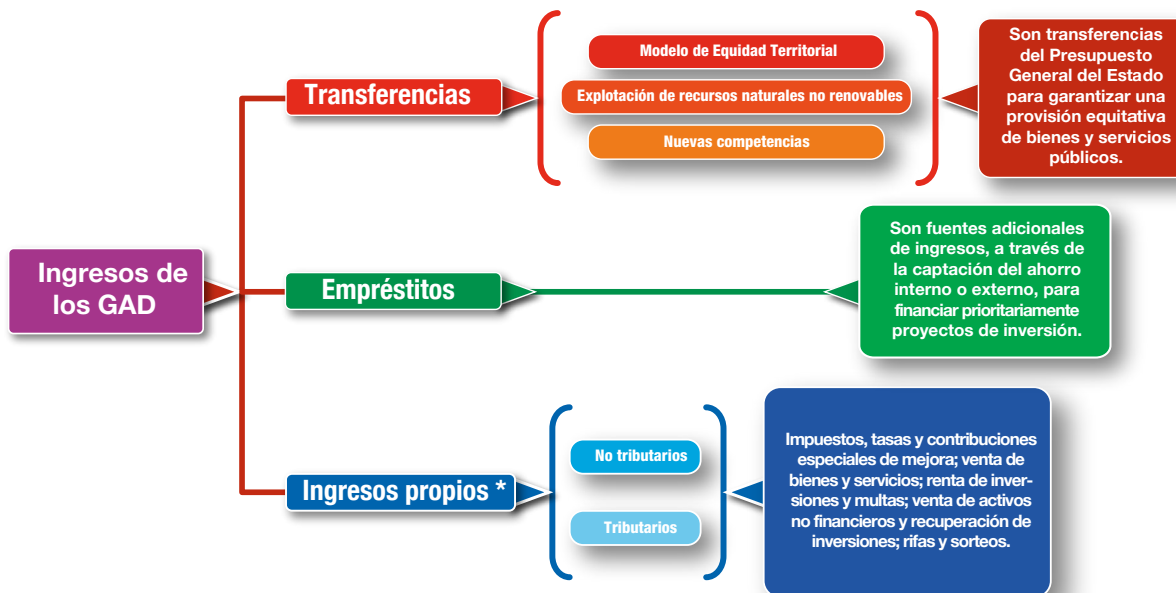
La *descentralización administrativa* transfiere la responsabilidad administrativa a los gobiernos subnacionales para prestar bienes y servicios públicos en el marco de sus competencias.

La *descentralización fiscal* está destinada a potenciar la autonomía de los gobiernos subnacionales en la gestión de sus recursos financieros.





¿Cómo obtienen ingresos los gobiernos autónomos descentralizados?



* En el caso de los GAD parroquiales rurales, los ingresos propios provienen de: la administración de infraestructura comunitaria y del espacio público; recursos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno; y recursos por cooperación internacional, legados, donaciones y actividades de autogestión.

El cambio es planificado y sistémico

Dado que los gobiernos subnacionales tienen capacidades diferentes para responder a un proceso de descentralización, se crearon dos mecanismos para mantener homogeneidad, continuidad y coherencia en las transformaciones.

El primero es el *Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP)*. Este es el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción, integración y coordinación de la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada.

El segundo es el *Sistema Nacional de Competencias (SNC)*. Este está conformado por instituciones, planes, políticas, programas y actividades vinculadas al

ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno. Su organismo técnico es el *Consejo Nacional de Competencias (CNC)* y está encargado de llevar a la práctica las normas legales y constitucionales relacionadas con la descentralización.

Las transferencias ya no son discrecionales

En definitiva, la consolidación de la descentralización depende de la asunción obligatoria y subsidiaria de las competencias por parte de los GAD. Se superó el antiguo modelo de descentralización 'uno a uno' y 'a la carta' que causó inequidades territoriales en el país.

Dado que no basta solo con garantizar que los GAD asuman las competencias que ejercía el Gobierno Central, el nuevo sistema de

transferencias fue diseñado para ser claro, estable y equitativo en la distribución de los recursos hacia cada nivel de gobierno subnacional. Estas características hacen que el sistema sea:

- *subsidiario* porque se entregan recursos a los niveles de gobierno que están más cercanos a la ciudadanía y que realizan una mejor prestación de bienes y servicios;

- *solidario* porque se busca redistribuir y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre circunscripciones territoriales;

- *incluyente* porque se asignan recursos considerando criterios socio-demográficos y de eficiencia; y

- *equitativo* porque se pretende que la asignación de recursos garantice el desarrollo equilibrado de todos los territorios.

>>

Las competencias según niveles de gobierno

El *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad)* norma las competencias de los diversos niveles de gobierno de la siguiente manera.

El **Gobierno Central** retiene competencias en: defensa nacional, protección interna y orden público; relaciones internacionales; registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio; planificación nacional; políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal, monetaria, comercio exterior y endeudamiento; políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda; áreas naturales protegidas y recursos naturales; manejo de desastres naturales; espectro radioeléctrico, comunicaciones, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, forestales y biodiversidad; y control y administración de las empresas públicas nacionales.

El **GAD Provincial** tiene competencias para: planificar el desarrollo provincial y el ordenamiento territorial; planificar, construir y mantener el sistema vial rural; eje-

cutar obras en cuencas y micro cuencas; gestionar el ambiental provincial; planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego; fomentar las actividades agropecuarias y productivas; gestionar la cooperación internacional; hábitat y vivienda; proteger a la niñez y adolescencia; forestar y reforestar; y dragar y limpiar ríos.

El **GAD Municipal** tiene competencias para planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial; controlar el uso y ocupación del suelo; planificar, construir y mantener la vialidad urbana; prestar servicios de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental; crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejora; planificar, construir y mantener infraestructura física, equipamientos de salud y educación así como espacios públicos para desarrollo social, cultural y deportivo; y preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural.

Y, finalmente, el **GAD Parroquial Rural** tiene competencias para planificar el desarrollo y el ordenamiento territorial; planificar, construir y mantener infraestructura física, equipamientos y es-

pacios públicos de la parroquia; planificar y mantener la vialidad rural; incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; promover organizaciones ciudadanas en comunas, recintos u otros asentamientos rurales; vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos; hábitat y vivienda; proteger a la niñez y adolescencia; y forestar y reforestar.

La situación actual del proceso de descentralización de competencias

Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (Tttsv). Esta competencia ha sido asumida por 175 GAD municipales y 6 mancomunidades conformadas (Pastaza, Tungurahua, Zamora, Cotopaxi y Sucumbios, además la Mancomunidad de la Región del Norte que integra 12 cantones). Hasta la fecha, los 221 GAD municipales han asumido total o parcialmente la competencia.

Durante 2014, se transfirieron USD 57,4 millones por concepto de tasa de matriculación y multas asociadas a 184 gobiernos muni-

¿Cuáles son las competencias descentralizadas?





Las facultades que les corresponde

ejercer a cada nivel de gobierno se circunscriben al ámbito de la rectoría, planificación, regulación, control y gestión. De esto se exceptúa el nivel de gobierno parroquial rural que tiene las facultades de planificación y gestión.

cipales que se encuentran gestionando la competencia de Tttsv. Hasta junio 2015, se han transferido USD 51,9 millones correspondiente al valor de tasa de matriculación.

Riego y drenaje. En el 2014, se elaboraron 10 planes de riego y drenaje en los GAD provinciales de: Bolívar, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro, Loja, Manabí, Morona Santiago, Santo Domingo de los Tsáchilas, Tungurahua y Zamora Chinchipe.

En 2014 los GAD provinciales presentaron 63 proyectos de inversión a Senagua por un monto de USD 29,2 millones. Además en este mismo año, los GAD provinciales recibieron USD 23,6 millones para administración, operación y mantenimiento y gasto corriente.

Cooperación Internacional No Reembolsable. A diciembre de 2014, el Sistema de Gestión de la Cooperación Internacional registró 449 proyectos de cooperación oficial tradicional y cooperación sur-sur. De aquellos, 135 proyectos correspondieron a cooperación financiera no reembolsable por USD 9,9 millones.

Áridos y pétreos. Desde noviembre 2014, los GAD metropolitanos y municipales tienen competencia para regular, autorizar y controlar la explotación de los materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

El Gobierno Central tiene facultades de rectoría nacional, planificación, regulación, control y gestión nacional. Los GAD metropolitanos y municipales tienen como facultades la planificación, regulación, control y gestión local. Esta competencia contempla disposiciones generales sobre áreas protegidas, plazos máximos para otorgar licencias ambientales y autorizaciones de inicio de explotación minera.

Gestión ambiental. Desde noviembre de 2014, los GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales pueden ejercer competencia en gestión ambiental.

A los *GAD provinciales* les corresponden las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión provincial. Para ejercerlas, aquellos deberán acreditarse como autoridades ambientales de aplicación responsable en el Sistema Único de Manejo Ambiental.

Los *GAD metropolitanos y municipales* tienen facultades para la planificación, regulación, control y gestión local.

A los *GAD parroquiales rurales* les corresponde la planificación y gestión parroquial manteniendo la coordinación necesaria con los demás niveles de gobierno.

Fomento de las actividades productivas y agropecuarias. Desde diciembre de 2014, los GAD provinciales y parroquiales rurales tienen competencia para

el fomento de las actividades productivas y agropecuarias. Son facultades de los gobiernos provinciales la rectoría, regulación, control y gestión local. Los gobiernos parroquiales rurales tienen la facultad de gestión, expresada en la implementación de programas y proyectos de impulso a la conformación de estrategias asociativas de producción y comercialización, a través de procesos de coordinación con los GAD provinciales.

Vialidad. Desde diciembre de 2014, los GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales gozan de competencia para planificar, construir y mantener la vialidad.

Las facultades que les corresponde ejercer a cada nivel de gobierno se circunscriben al ámbito de la rectoría, planificación, regulación, control y gestión. De esto se exceptúa el nivel de gobierno parroquial rural que tiene las facultades de planificación y gestión.



>>

Prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Desde diciembre de 2014, los GAD metropolitanos y municipales pueden gestionar los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios. Los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a este nivel de gobierno.

Patrimonio cultural y arquitectónico. Desde mayo del 2015, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales tienen la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines, en la cual tiene las rectoría local, planificación local, regulación local, control local y gestión local del patrimonio cultural y arquitectónico.

Las mancomunidades y consorcios son una opción

Para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en el ejercicio de la gestión de una competencia, la Constitución faculta a los GAD para agruparse entre sí y formar mancomunidades o consorcios.

- Una mancomunidad es el agrupamiento de dos o más GAD del mismo nivel de gobierno, que se encuentran ubicados contiguamente, sean éstos del nivel regional, provincial, cantonal o parroquial rural.
- Un consorcio es el agrupamiento entre dos o más GAD del mismo nivel de gobierno que no se encuentran ubicados de manera contigua. También se considera 'consorcio' cuando el agrupamiento se produce entre dos o más GAD de distinto nivel de gobierno.

Estos dos tipos de entidades públicas autónomas tienen personería jurídica e independencia administrativa y financiera. A su

vez, pueden ejercer derechos y contraer obligaciones además de ser representadas judicial y extrajudicialmente.

Los gobiernos autónomos descentralizados que conforman mancomunidades o consorcios obtienen ventajas ya que su incidencia política en las gestiones con el gobierno central u otros organismos es mayor frente a la que podrían obtener de manera individual. Otros beneficios asociados son:

- La identificación de soluciones generales a problemas comunes.
- La promoción del desarrollo local en forma conjunta.
- La cohesión territorial entre los miembros para generar un acceso equitativo a bienes y servicios públicos.
- La prestación de servicios públicos con mayor calidad y eficiencia.
- Mayores recursos económicos, financieros y capacidades técnicas.
- Mayor acceso a crédito y capacidad de endeudamiento.
- La posibilidad de la creación de empresas públicas de la mancomunidad.
- El mejoramiento de la gestión de la competencia a través de eco-

nomías a escala, la reducción de costos de implementación, mantenimiento, gestión y prestación del servicio y la reducción de trámites burocráticos.

Para conformar una mancomunidad o consorcio los GAD deberán contar con una resolución favorable de cada uno de los órganos legislativos mediante la cual se apruebe su creación.

Luego se elaborará el convenio de mancomunidad o consorcio que deberá contar con los siguientes elementos: denominación de la mancomunidad o consorcio, identificación de los GAD que la integran, su finalidad específica, el plazo de la misma y los recursos que aporte cada miembro.

Posteriormente, se publicará en el Registro Oficial el convenio y las resoluciones habilitantes de los órganos legislativos de cada GAD. El convenio de conformación deberá ser inscrito en el CNC que es organismo responsable de evaluar el cumplimiento de las competencias mancomunadas.

Con este paso, el proceso de formación de una mancomunidad o consorcio culmina obteniendo desde ese momento existencia jurídica. Desde 2011 a la presente fecha, el CNC ha inscrito 33 mancomunidades y consorcios.

Número de competencias asumidas por mancomunidades y consorcios

(datos a fines de 2014)



Fuente: CNC.
Elaboración: Senplades.



Una síntesis de los avances de la descentralización

Cooperación internacional no reembolsable

Planificación local: 12 GAD provinciales disponen de planificación o su equivalente para la gestión de la competencia.

Normativa: 3 GAD provinciales disponen de ordenanzas para la gestión de competencia.

Gestión: 9 GAD provinciales han identificado cooperante y fuentes de financiamiento.

Proyectos: en el período 2012-2014, 87 proyectos gestionados por 12 GAD provinciales por USD 35,8 millones; 14 proyectos gestionados por 7 GAD provinciales para asistencia técnica equivalente a USD 4 millones; un proyecto ejecutado por el GAD provincial de Sto. Domingo de los Tsáchilas a través de cooperación de voluntariado por USD 78 mil; y un proyecto ejecutado por el GAD de Tungurahua bajo modalidad de asistencia técnica y cooperación financiera no reembolsable.

Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial

Revisión de modelos de gestión: Mediante Resolución 0003-CNC-2015 emitida el 26 de marzo de 2015, 6 GAD municipales (Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Ambato, Manta) y la mancomunidad del Norte (integrada por 12 GAD) asumen el modelo de gestión A. El modelo B es asumido por 169 GAD y 5 mancomunidades: Zamora Chinchipe (9 GAD); Tungurahua (8 GAD); Cotopaxi (6 GAD); Sucumbíos (7 GAD) y Pastaza (4 GAD).

GAD certificados para revisión y matriculación vehicular: 29 GAD municipales y la mancomunidad del Norte certificadas por ANT para revisión y matriculación vehicular.

Fortalecimiento Institucional: 531 técnicos de las unidades de TTTSV de los 221 GAD municipales participaron en las jornadas de asistencia técnica para la formulación de planes de movilidad.

Regulación para el ejercicio de la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad

Regulación: mediante Resolución 009-CNC-2014 publicada en el RO. 413 de 10 de enero de 2015, se regula la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad a favor de los gobiernos provinciales, municipales, metropolitanos y parroquiales rurales.

Fortalecimiento institucional: el Consejo Nacional de Competencias (CNC) dispone de la guía metodológica para el ejercicio de la competencia.

Kilómetros de vías urbanas: Mediante Oficio No. MTOP-DM-15-838-OF del 8 de mayo de 2015, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) entregó la información correspondiente a Km de vías urbanas por cantón dando cumplimiento a la actualización del inventario cantonal urbano.

Acreditación como autoridad ambiental: 216 GAD municipales y metropolitanos acreditados como autoridad ambiental. Dos GAD municipales (Cotacachi y Lago Agrio) en proceso de acreditación. Dado que no poseen materiales áridos y pétreos, 63 GAD municipales estarían exentos del ejercicio de la competencia.

Fortalecimiento institucional: el proceso de capacitación a técnicos encargados de la gestión de la competencia está efectuándose. La temática se enfoca en el análisis del Acuerdo Ministerial 061 y la herramienta SUIA. Las 7 regionales del MAE serán las encargadas del proceso.

Gestión ambiental

Acreditación como autoridad ambiental: 17 GAD provinciales acreditados como autoridad ambiental. En proceso de acreditación: Azuay, Morona Santiago, Sucumbíos, Zamora Chinchipe, Orellana y Pastaza.

Implementación del Sistema Único de Información Ambiental (SUIA): el Ministerio de Ambiente está instalando este Sistema en los GAD provinciales que han remitido la documentación requerida.

Gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios

Suscripción de convenios de recaudación: 111 Cuerpos de Bomberos han suscrito convenios por concepto de tributo previsto en la Ley de Defensa contra incendios con la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL).

Remuneraciones mensuales de servidores públicos municipales: se expidió la escala de pisos y techos de las remuneraciones unificadas mediante Acuerdo No. MDT-2015-060 publicado en el suplemento del RO. No. 469 de 30 de marzo de 2015.

La realidad del gobierno local y su territorio define la transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial

En la Constitución de 2008, se estableció como competencia exclusiva a favor de los GAD metropolitanos y municipales la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre, y la seguridad vial. De esta manera, se busca fomentar una provisión de servicios que garantice el derecho de movilidad de la ciudadanía, en miras de cumplir con los objetivos de desarrollo nacionales.

El proceso de transferencia de la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial ha estado dirigido por el CNC en correspondencia con las disposiciones constitucionales. Por ello, potencialmente, todos los GAD metropolitanos y municipales podrían planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial. Esto significa que aquellos podrían ofrecer productos y servicios como los siguientes:

En tránsito: plan de administración de tránsito, normativa para gestión de tránsito, control operativo del tránsito y matriculación.

En transporte: plan de transporte terrestre, normativa para gestión del transporte, control de cumplimiento de la normativa, emisión de títulos habilitantes para transporte público, comercial y por cuenta propia.



En seguridad vial: plan, normativa y campañas para seguridad vial.

Dado que los GAD difieren entre sí debido a factores como extensión territorial, número de habitantes y número de vehículos registrados, se requirió establecer varios 'modelos de gestión' para asegurar una prestación de productos y servicios según las realidades concretas de los gobiernos subnacionales y sus territorios. Actualmente, en el proceso de descentralización, se contemplan dos modelos de gestión posibles para los 221 GAD municipales.

- Cuando un GAD municipal ha sido categorizado en el *modelo A* de gestión, puede ejercer todas las facultades y ofrecer todos los productos o servicios.
- Cuando un GAD municipal ha sido categorizado en el *modelo B* de gestión, el GAD municipal no ejerce la facultad relacionada con el control operativo del tránsito en la vía pública.
- Cuando uno o más GAD municipales del *modelo B* se mancomunan con otro u otros del *modelo A*, la mancomunidad ejercerá todas las facultades y servicios. ⚙️



AMBATO ASUMIÓ con éxito la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial

Jorge Yépez P., Silvia Hidalgo P. y Patricio Rivera T.

Dirección de Transformación del Estado para el Buen Vivir,
Zona 3 Centro, Senplades.

Además de tener una población residente superior a los 329 mil habitantes, Ambato es una ciudad cuya dinámica económica le permite operar como un nodo para la producción y circulación de bienes y personas entre varias regiones del país. Si bien esta circunstancia constituye una ventaja para la transformación territorial a largo plazo, aquella genera presiones permanentes en la movilidad que deben ser detectadas y resueltas de manera planificada.

El actual proceso de descentralización ecuatoriano está diseñado para facilitar el desarrollo de las economías subnacionales fortaleciendo la capacidad de los territorios para

estructurar sus propias propuestas de gestión y planificación.

Por ello, en diciembre 2013, el *Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato* asumió la competencia para planificar, regular y controlar el *tránsito, transporte terrestre y seguridad vial*. Este proceso recibió el acompañamiento técnico e institucional de la *Agencia Nacional de Tránsito* y la *Policia Nacional*.

Los detalles se procesan 'en la marcha'

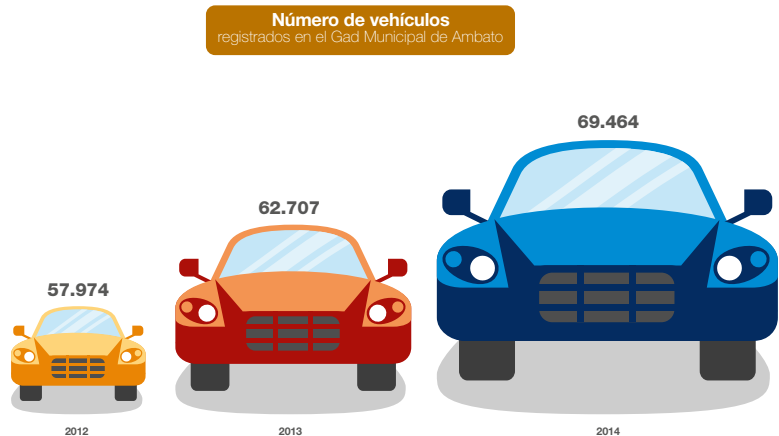
Al ser una competencia nueva, se presentaron algunos retos para su implementación, en específico entre policías y *Agentes Civiles de Tránsito*, pero estos se solucionaron

mediante mecanismos expeditos de diálogo entre las autoridades policiales y la Gobernación. Se pudo así delimitar las funciones para cumplir la competencia como corresponde.

Desde ese entonces, el GAD Municipal de Ambato, a través de su Dirección de Tránsito, Transporte y Movilidad, ha obtenido logros significativos tales como: el mejoramiento del talento humano mediante la capacitación a 215 agentes civiles de tránsito; la reducción de la accidentabilidad vehicular, lo que ha provocado el descenso de la mortalidad por accidentes de tránsito, la disminución en el número de conductores en estado de embriaguez; la implementación de tecnología de punta para el control de tránsito; y el reconocimiento de la ciudadanía que se expresa en un menor número de quejas y en un mayor respeto a los agentes civiles.

El sistema es integral

A efectos de consolidar lo logrado, se perfecciona continuamente un sistema formado por componentes de movilidad para el control de tránsito, emisión de citaciones y partes, así como el trabajo de los agentes de tránsito y la policía municipal. Para la gestión de temas como señalética y semaforización cuenta con una jefatura de tránsito, transporte terrestre y seguridad



Número de vehículos registrados en el Gad Municipal de Ambato

Fuente: Agencia Nacional de Tránsito.

>>



vial, además de una unidad administrativa y de atención al cliente para los temas de títulos habilitantes y matriculación así como para la asesoría legal, logística y aspectos financieros.

Por otra parte, para visualizar el sentido del cambio, conviene destacar que todas y todos los agentes civiles de tránsito tienen un título de Educación Superior. Este es un requisito fundamental para la 'Prevención, Control de Tránsito y Educación Vial, una tarea delicada que implica contacto directo con la ciudadanía.

En respuesta a los requerimientos cada vez más amplios y urgentes de una ciudad dinámica, el GAD Municipal de Ambato es una institución que evoluciona en función de mejorar sus capacidades y potencialidades. En materia de gestión, por ejemplo, se necesitó incrementar significativamente el número de ventanillas para atender de 300 a 420 turnos diarios en la revisión vehicular. Estos turnos son agendados previamente a través de internet; sin embargo, si no utilizan este medio, los ciudadanos son igualmente atendidos en espacios de tiempo adecuados.

Además, la capacitación del talento humano ha estado apoyada en varias instituciones como la Fiscalía, la Judicatura y por otros organismos de Derechos Humanos; por su parte, la unidad de criminalística de la Policía Nacional ha contribuido para capacitar en la detección oportuna de vehículos adulterados.

La corresponsabilidad entre instituciones y ciudadanía

El inicio de cualquier transformación puede generar resisten-

Transferencias efectuadas al GAD Municipal de Ambato por tasa de matriculación (en dólares)



Fuente: CNC Elaboración: Senplades.

cias. Si bien no se puede esperar que todos acepten una infracción sin replicar, sí se puede incentivar un cambio cultural: la ciudadanía debe valorar la atención que recibe y comprometerse a participar en las mejoras.

Dadas estas circunstancias, la estrategia de socialización consistió en capacitaciones sobre educación vial a 4362 personas entre las cuales se encontraban, padres, niños, niñas, transportistas, funcionarios públicos y empleados privados. Durante los 15 meses de gestión, se ha despertado así la importancia de una veeduría ciudadana dirigida a monitorear el accionar de los agentes de tránsito y el comportamiento de los conductores.

Por otro lado, las relaciones institucionales se han fortalecido gracias al cumplimiento de la normativa legal y al acompañamiento de instancias como el Consejo Nacional de Competencias, la Agencia Nacional de Tránsito, la Policía Nacional, las autoridades del GAD Municipal de Ambato y los propios beneficiarios.

Los retos a futuro

Asumir la gestión de la competencia implica el poder tomar decisiones locales según la realidad del territorio y la norma existente. Este equilibrio ha aportado significativamente a la planificación de todo un cantón. Asumir soluciones desde lo local implica mantener un permanente diálogo con la ciudadanía para que los efectos de una decisión sean asumidos por toda la comunidad.

Utilizando la experiencia adquirida en este tiempo, se seguirá trabajando para reducir aún más la incidencia de la accidentabilidad, para fortalecer el acercamiento a la ciudadanía quien debe reconocer que estos esfuerzos se encaminan a salvar vidas; incrementar la semaforización y señalización en las parroquias rurales y urbanas; e implementar la caja común que actualmente se encuentra con un 60% de avance.

Todos los esfuerzos están enmarcados en un Plan de Ordenamiento Territorial y de Movilidad que tiene una proyección hasta 2034. 🌀



La descentralización como compromiso colectivo

Jimmy Jairala

Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado del Guayas

Tener la voluntad y la capacidad para descentralizar la administración del Estado implica una forma de dimensionarlo desde la modernidad y la eficiencia.

De una manera sencilla, descentralizar significa asignar responsabilidades a los diferentes actores de la administración pública, pensando en que pueden gestionar o ejecutar algo, de mejor manera o con más pertinencia que otros.

Es una forma moderna en la medida que se ha superado la visión de que solo un nivel de Gobierno es capaz de solucionar todos los problemas de la sociedad.

Por otro lado, permite la eficiencia por varias razones. La principal es que obliga a planificar mirando las potencialidades de los diferentes niveles de gobierno y les asigna la competencia, dotada de facultades para su pleno desenvolvimiento.

Sin duda, en los últimos años, en nuestro país, ha existido un avance significativo en lo referente a planificación, ordenamiento territorial y descentralización. Desde nuestra experiencia en el GAD provincial del Guayas, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) ha tenido aplicaciones positivas en relación a la descentralización del Estado.

Considero que los principales elementos para el avance de la descentralización son los principios que se encuentran en el Cootad. Este proporciona el marco legal que fa-



culta a los Gobiernos a gestionar sus competencias. Además, destaco el principio de coordinación y corresponsabilidad que ha sido importante en nuestra gestión.

Este principio funciona cuando, en los diferentes niveles de gobierno, se comprende que existe la obligación de coordinarnos en nuestras políticas y acciones por el bienestar de todos. Es decir, las competencias exclusivas de un nivel de gobierno no deberían considerarse como excluyentes. Se deben buscar soluciones comunes a problemas comunes. Estamos obligados moralmente a concurrir en nuestros esfuerzos.

Se puede gestionar y descentralizar cuando existe consciencia de que, si bien las responsabilidades y problemas de un territorio están divididos en diferentes niveles

de gobierno, al final nos compete a todos resolver esos problemas dejando al margen de nuestras diferencias, poniéndonos de acuerdo y coordinando nuestras voluntades y acciones.

En ese sentido, en buena medida, se fortalecerá la descentralización por la madurez con la cual los diferentes niveles de gobierno podamos asumir nuestra capacidad de generar acuerdos y consensos en base a nuestras preocupaciones.

Cada día, los diferentes niveles de gobierno nos enfrentamos a nuevos retos en la administración pública. Y por ello, precisamente, la descentralización y la autonomía bien concebida son las que nos permitirán potencializar nuestras mejores capacidades para buscar una sociedad más equitativa y solidaria. ⚙️

Algunas cifras de la descentralización fiscal

Cuando el Gobierno Central desplaza hacia los *Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)* competencias fiscales, específicamente aquellas relacionadas con los ingresos y los gastos públicos, se habla de 'descentralización fiscal'.

En el actual proceso descentralizador ecuatoriano, el *Modelo de Equidad Territorial (MET)* organiza las transferencias del *Presupuesto General del Estado (PGE)* provenientes de ingresos permanentes y no permanentes.

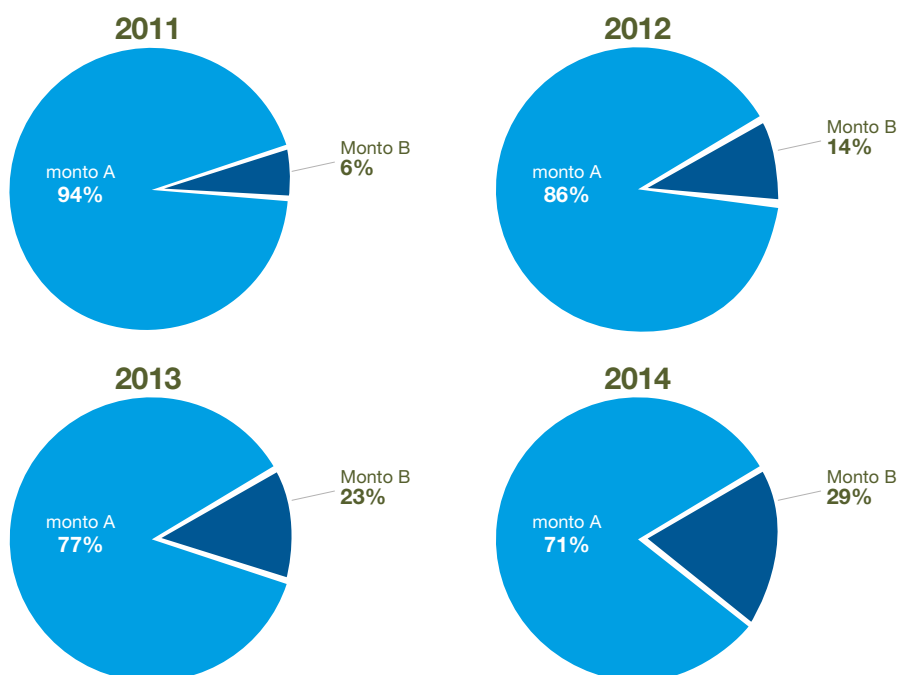
El MET es financiado con el 21% de los ingresos permanentes y con el 10% de los ingresos no permanentes del PGE. El monto total del MET se distribuye en 27% a los GAD provinciales, en 67% a los GAD metropolitanos y municipales, y en 6% a los GAD parroquiales rurales.

Cada GAD recibe dos asignaciones parciales: el monto A que es la cantidad de recursos que el gobierno autónomo recibió en 2010 y el monto B que es una cantidad calculada utilizando criterios relacionados con las características demográficas del territorio, las condiciones socioeconómicas existentes y la eficiencia de la gestión gubernamental.

Dado que el monto B se asigna ponderando esos factores, un GAD recibe más recursos por persona cuando: la población es más numerosa y dispersa; la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas es mayor; los esfuerzos por reducir la pobreza han sido exitosos; y el gobierno autónomo ha generado más recursos propios y ha cumplido más metas de desarrollo.

Transferencias a los GAD

Evolución de la participación de los montos A y B



Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración: Senplades.



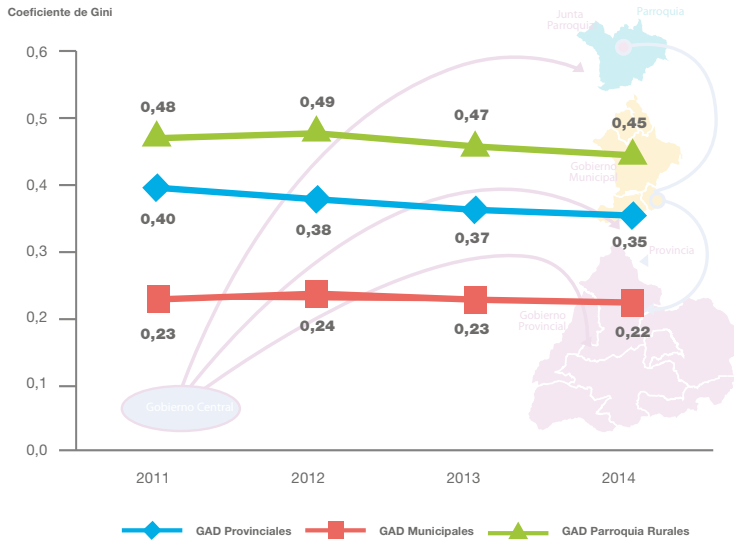
¿Cómo varían los criterios utilizados para ponderar los recursos del monto B que se transfieren a los GAD?

GAD	Población		Densidad poblacional		Necesidades básicas insatisfechas (NBI)		Mejora de niveles de vida		Esfuerzo fiscal		Esfuerzo administrativo		Cumplimiento de metas	
	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014
	2013	2017	2013	2017	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2017	2013	2017
Provincial	10%	10%	14%	14%	53%	46%	5%	10%	2%	4%	6%	6%	10%	10%
Municipal	10%	10%	13%	13%	50%	44%	5%	10%	6%	7%	6%	6%	10%	10%
Parroquial Rural	15%	15%	15%	15%	50%	45%	5%	10%	0%	0%	5%	5%	10%	10%

Fuente: Resolución No. 0003-CNC-2013. Elaboración: Senplades.

La desigualdad en las transferencias per cápita hacia los GAD disminuye

Variación en el Coeficiente de Gini



- El Coeficiente de Gini varía entre 0 y 1. En una situación de total desigualdad, el Coeficiente tiene un valor igual a 1.
- Cuando la desigualdad disminuye, el Coeficiente se aproxima a 0.
- Por ejemplo, entre 2011 y 2014, el Coeficiente de Gini bajó de 0,48 a 0,45. Esto significa que disminuyó la desigualdad en las transferencias per cápita hacia los GAD parroquiales rurales.

Fuente y elaboración: Senplades.

¡Planificamos el Ecuador
del Buen Vivir!



Patria Va!



@SenpladesEc
Senplades
Senplades
Senplades



Juan León Mera N° 1936 y Av. Patria
(593) 2 397 8900
www.planificacion.gob.ec



Secretaría Nacional
de Planificación
y Desarrollo

