



EVALUACIÓN del PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN COMPETENCIAL 2011 - 2017





**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN
COMPETENCIAL
2011-2017**

Informe Ejecutivo

Mayo, 2019

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 2011-2017

Consejo Nacional de Competencias 2019

1ra Edición - Quito, 2019

48 páginas, 148,5mm x 210mm

EDICIÓN VIRTUAL SIN FINES COMERCIALES

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del CNC. Los contenidos del libro 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, 2019

De esta edición

Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Juan León Mera No.19-36 y Av. Patria

Edif. Senplades, piso 17

Quito - Pichincha - Ecuador

Tel: (593) 02383 4004

www.competencias.gob.ec

Elaborado por: Consejo Nacional de Competencias (CNC)

Revisado por: María Lorena Santillán
Coordinadora General Técnica del CNC

Aprobado por: Rosa Tapia Andino
Secretaría Ejecutiva del CNC

**Diseño y
Diagramación:** Comunicación Social CNC

Mayo 2019

ÍNDICE

1. Introducción.....	9
2. Descripción de la intervención.....	11
2.1. Origen del Proceso de Descentralización y sus dimensiones.....	11
2.2. Objetivos de la política pública a evaluar: “Proceso de descentralización”.....	13
2.3. Implementación del Proceso de descentralización.....	14
3. Descripción de los elementos de la evaluación.....	20
3.1. Objetivo general de la evaluación.....	20
3.2. Objetivos específicos de la evaluación.....	20
3.2. Alcance.....	21
3.4. Tipo de evaluación.....	21
4. Metodología de evaluación aplicada.....	22
4.1. Cronograma de evaluación del proceso de descentralización.....	23
4.2. Limitaciones del levantamiento de información.....	23
5. Presentación de Resultados.....	25
5.1. Hallazgos en la implementación del Modelo de Gestión Estatal Descentralizado.....	25
5.2. Hallazgos en la Gestión Competencial.....	28
I. Competencia de riego.....	29
II. Competencias de agua potable y alcantarillado.....	32
III. Competencia de manejo de desechos sólidos.....	34
IV. Competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.....	35

V. Competencia de explotación de materiales áridos y pétreos	38
6. Conclusiones	39
7. Recomendaciones	42
8. Bibliografía	44

1 INTRODUCCIÓN

La descentralización es un proceso de cambio en la estructura del Estado, al igual que los mecanismos a través de los cuales la sociedad interactúa con sus autoridades y toma partida en sus propios procesos de desarrollo; es así, que el principal desafío de la descentralización es superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer el proceso de democratización del Estado.

Con la institucionalización de la descentralización en el Ecuador, a través de la normativa vigente, se generan constructos locales, dirigidos a enraizar y potenciar la presencia y liderazgo de los gobiernos autónomos descentralizados como actores de desarrollo; no obstante, este proceso ha presentado dificultades, y, si bien avanza a pasos firmes, esta evaluación constituirá un insumo para el planteamiento de retos para la consolidación y reconocimiento de los gobiernos locales.

La evaluación de resultados del proceso de Descentralización ha constituido un esfuerzo conjunto entre el Consejo Nacional de Competencias – CNC; la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, con el apoyo de las entidades asociativas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD– de los tres niveles de gobierno: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE, Asociación de Municipalidades del Ecuador – AME y Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador – CONAGOPARE.

El informe recoge las definiciones conceptuales del tipo de evaluación y sus ejes, además de una breve descripción de la intervención, el origen del proceso de descentralización el cual permite conocer a través del tiempo como ha ido evolucionando la política. Igualmente, se puede identificar cuáles fueron los objetivos y la teoría de la intervención de la política a evaluar.

Adicional se presenta: el objeto, objetivo general, los objetivos específicos de la evaluación y la delimitación de su alcance que permite enmarcar el estudio. A su vez, se exponen los lineamientos metodológicos que contemplan los ejes y dimensiones de la evaluación de resultados del “Proceso de Descentralización”, como son: la definición del trabajo en campo, de la muestra y técnicas de recolección de la información.

Finalmente, se presentan los hallazgos generales del proceso de evaluación y se identifican desafíos para el proceso de descentralización. Los resultados obtenidos serán difundidos a las instituciones involucradas con el fin de generar acciones tendientes a fortalecer la política pública en materia de Descentralización.

2 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

En esta sección, se describe esquemáticamente la intervención pública a ser evaluada. De manera general se expone el origen del Proceso de Descentralización, los objetivos que persigue y su forma de operación.

2.1. Origen del Proceso de Descentralización y sus dimensiones

La Constitución de la República del 2008 establece que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada y que es deber primordial del Estado promover el desarrollo equitativo y solidario mediante el proceso de autonomía y descentralización. Adicionalmente, señala que los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por “los principios de subsidiariedad, solidaridad territorial y justicia económica”. La Constitución también dispuso que la Función Legislativa apruebe la ley que regule la descentralización a nivel del territorio y la implementación del Sistema de Competencias; es así que, en el 2010 se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)¹.

El Consejo Nacional de Competencias está definido según el COOTAD como el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias (Art. 117). Así también del Título V del COOTAD define el ejercicio de las competencias.

El artículo 105 del COOTAD plantea la descentralización, como “*la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados*”.

¹ Asamblea Nacional, 2010.

El Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir (PNBV) 2009 – 2013, a través del objetivo 12 establece como una política prioritaria para el desarrollo: **“Consolidar el modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración y que promueva el desarrollo territorial equilibrado”**, en base a la planificación articulada de todos los niveles de gobierno, con el fin de alcanzar un desarrollo territorial equitativo, solidario y sustentable, que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión que ayuden a superar las deficiencias de la redistribución de recursos además de generar equidad territorial y fortalecer con ello el proceso de democratización del Estado.

En cambio, el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021, dentro de la importancia del enfoque territorial establece que: **“la descentralización y desconcentración, como políticas nacionales para democratizar y transformar el Estado, deben orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población, consolidando la gobernanza del territorio y promoviendo una cultura ciudadana empoderada de sus derechos y deberes”**. De la misma forma, el lineamiento de articulación para la gestión territorial y gobernanza multinivel de la Estrategia Territorial Nacional, en uno de sus ejes determina la pertinencia de consolidación de modelos de gestión descentralizada y desconcentrada, además de la territorial.

El proceso de descentralización, de cara a los modelos anteriores, se basa primordialmente en el trabajo en tres dimensiones que se recogen en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015² como nueva propuesta frente a los modelos anteriores:

I) Descentralización fiscal: Mayor equidad y eficiencia en la distribución del ingreso y destino del gasto público

- Eficiencia en la asignación y destino de los recursos, y un endeudamiento responsable.
- Equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos.

II) Descentralización administrativa: Asignación de responsabilidades y atribuciones por niveles de gobierno

- Transferencia obligatoria y progresiva de competencias.
- Consolidación de cada uno de los niveles de gobierno con respon-

² Consejo Nacional de Competencias, 2012, págs. 20 -21. Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015.

sabilidades exclusivas.

- Delimitación de los roles y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, para evitar la duplicación de funciones.

III) Descentralización política: Fortalecimiento de la capacidad del Estado

- Consolidación y fortalecimiento de las capacidades de los niveles de gobierno en territorio, a través de su autonomía y su facultad para la generación de normas propias para auto regirse.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana para el pleno ejercicio de sus derechos para acceder a los servicios.

2.2. Objetivos de la política pública a evaluar: “Proceso de descentralización”

Los objetivos del proceso de descentralización se recogen en el Título V del COOTAD: “Descentralización y Sistema Nacional de Competencias”. El artículo 106 señala: *“a través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad territorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobierno autónomos descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.”*

La forma de organización de las instituciones y las intervenciones en torno a la descentralización se recogen en el Título V, Capítulo II, “Sistema Nacional de Competencias”. El artículo 108 define al Sistema Nacional de Competencias como: *“el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con un país democrático, solidario e incluyente.”* Estas definiciones guardan concordancia con lo establecido en el artículo 239 de la Constitución.

Por otro lado, los artículos 109 a 116 del COOTAD plantean los sectores de intervención (sectores privativos, estratégicos y comunes), las competencias según las responsabilidades (exclusivas, comunes y concurrentes) y las facultades según el nivel de gobierno (rectoría, planificación, regulación, control, gestión).

2.3. Implementación del Proceso de descentralización

De conformidad con el art. 119 del COOTAD, se establece la función de Consejo Nacional de Competencias (CNC) en el literal d) “*Aprobar el Plan Nacional de Descentralización el mismo que debe ser diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno*”, dándole a este proceso una construcción participativa, como parte de los derechos constitucionales consagrados en la Ley de Participación Ciudadana y Control Social.

El art. 154 del COOTAD define el procedimiento para la transferencia de las competencias nuevas, adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados, considerando las siguientes actividades del proceso que el CNC debe observar:

- a) Informes habilitantes
- b) Informe de la Comisión de Costeo de Competencias
- c) Identificación de los gobiernos autónomos descentralizados
- d) Resoluciones de transferencia de competencias y recursos
- e) Entrega efectiva de recursos
- f) Proceso de fortalecimiento institucional

El Plan Nacional de Descentralización definido, permite la articulación del proceso y su implementación bajo la responsabilidad de Consejo Nacional de Competencias, y en su construcción tiene la finalidad de impulsar la equidad interterritorial, para lo cual se planteó objetivos, políticas y metas para un periodo del 2012 – 2015, que a continuación se presentan³:

³ Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. CNC - Senplades, 2012.

Objetivo 1.- Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país

Políticas	Metas (2015)
1.1. Consolidar el modelo de gestión estatal descentralizado que promueva el desarrollo territorial equilibrado y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos.	1.1.1. Transferir e implementar el 100% de las competencias exclusivas (2015) 1.1.2. Elaborar el 100% de los costeos de las competencias exclusivas (2015)
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.	1.2.1. Construir la línea base territorial de cada competencia exclusiva (2013). 1.2.2. Tipologías de GAD por competencia que responda a la caracterización de capacidades institucionales, vocaciones y potencialidades territoriales (2014).
1.3. Aplicar un sistema equitativo de redistribución de los recursos y sostenibilidad fiscal en las competencias descentralizadas.	1.3.1. Modelo de equidad territorial previsto en el COOTAD y las transferencias de recursos por competencia (2015). 1.3.2. Normativa técnica que vincule la planificación y las finanzas públicas territorializadas para la descentralización (2013).

Objetivo 2.- Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización

Políticas	Metas (2015)
2.1. Fomentar un servicio público de calidad, eficiente y competente.	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).
2.2. Fomentar el desarrollo de las capacidades institucionales para el proceso de descentralización y el ejercicio de competencias.	2.2.1. Lograr 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.
2.3. Fomentar la intervención del Estado en el territorio de forma complementaria, corresponsable y coordinada en la gestión competencial.	2.3.1. 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.

Objetivo 3.- Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales

Políticas	Metas (2015)
3.1 Promover el involucramiento de actores institucionales y ciudadanos en el proceso de descentralización y la creación de espacios de control social. (Objetivo 12, Política 12.7. PNVB).	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.
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.	3.2.1 Contar con un sistema de información integral de la descentralización hasta el año 2015.
3.3 Impulsar mecanismos de seguimiento y evaluación participativa al proceso de descentralización y al cumplimiento del Plan Nacional de Descentralización.	3.3.1 Contar con dos evaluaciones participativas del plan nacional de descentralización hasta el año 2015.
3.4 Promover la comunicación social y la rendición de cuentas como recurso de cimentación política de la descentralización.	

En este Plan se definió la hoja de ruta para la implementación del proceso descentralización en el territorio. Igualmente, con la finalidad de alcanzar sostenibilidad del proceso se desarrolló la Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016 – 2017, la misma que fue aprobada por el Consejo Nacional de Competencias y constituye un alcance al Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, a fin de fortalecer el proceso en el territorio en la cual se incorpora nuevas acciones y metas a los objetivos establecidos en el Plan, los mismos que se detallan a continuación:

Objetivo 1.- Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país

Líneas de acción	Metas 2016-2017
1.1. Generación de información de base.	1.1.1. Línea base territorial relacionada a las competencias exclusivas (2016). 1.1.2. 100% de GAD, definidos las tipologías en función de las características de sus territorios y de sus capacidades institucionales.
1.2. Ejercicio efectivo de competencias	1.2.1. El 100% de lo dispuesto en las resoluciones de transferencia y el cumplimiento de los ministerios rectores, contrastadas (2016). 1.2.2. El 100% de las competencias establecidas en el Cootad, reguladas (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, (2017). 1.3.2. Relacionar el costeo de una competencia a unidades mínimas rentables, hasta el 2017.
1.4 Redistribución, gestión y sostenibilidad fiscal	1.4.1. Herramientas e instrumentos para la autonomía fiscal de GAD (2016). 1.4.2. El 100% de las leyes que asignan compensaciones a GAD donde se explotan recursos naturales no renovables evaluadas (2017). 1.4.3. El 1% de GAD, vinculan la planificación y presupuesto en las competencias exclusivas transferidas (2016). 1.4.4. Estudiar y evaluar la factibilidad de emplear mecanismos de aseguramiento para el financiamiento del ejercicio de competencias (2017).

Objetivo 2.- Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través del proceso de descentralización

Líneas de acción	Metas 2016-2017
2.1. Calidad de servicios públicos.	2.1.1. Aumentar al menos a 8 puntos la percepción de calidad de los servicios públicos (2017).
2.2. Sistema Nacional de Fortalecimiento Institucional.	2.2.1. Un diagnóstico de las necesidades y oferta de fortalecimiento institucional en torno a la ejecución de las competencias (2016). 2.2.2. Articular acciones entre los actores identificados (oferentes y demandantes) de al menos dos Planes de Fortalecimiento Institucional para su cumplimiento (2017).
2.3. Complementariedad horizontal y vertical de la gestión pública.	2.3.1. Un reglamento de funcionamiento de mancomunidades y consorcios (2016). 2.3.2. El 40% de las zonas administrativas articulan la planificación descentralizada y desconcentrada (2017).
2.4. Transformación e institucionalización de la gestión de conflictos.	2.4.1. Utilizar espacios de mediación para la solución de controversias (2016). 2.4.2. Un manual interno de protocolos y procesos de atención a GAD para la identificación, prevención y gestión de conflictos (2017).

Objetivo 3.- Garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales

Líneas de acción	Metas 2016-2017
3.1. Transparencia y ciudadanía.	3.1.1. Un sistema de información integral de la descentralización (2017). 3.1.2. Un mecanismo de participación ciudadana para la planificación del ejercicio de las competencias en cada una de las 9 zonas de planificación (2017). 3.1.3. Un mecanismo de control social sobre el proceso de descentralización en cada una de las 9 zonas de planificación (2017).
3.2. Especialización del CNC.	3.2.1. Fortalecer la estrategia de comunicación del CNC (GAD y ministerios, ciudadanía) 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. 3.2.4. Identificar y sistematizar al menos una buena práctica en la ejecución de cada competencia transferida y/o regulada, hasta 2016. 3.2.5. Promover la conformación de dos comunidades de práctica (redes) en torno al ejercicio de las competencias, hasta 2017.

La Estrategia, a través de las acciones planteadas es una propuesta del CNC para afianzar el proceso de descentralización en el territorio y por ende asegurar una adecuada prestación de servicios por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, con la participación de la ciudadanía.

3 DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA EVALUACIÓN

3.1. Objetivo general de la evaluación

Realizar un análisis sistemático de los resultados de la implementación del modelo de gestión estatal descentralizado y el ejercicio efectivo de las competencias descentralizadas⁴ de nivel provincial, municipal y parroquial.

3.2. Objetivos Específicos de la evaluación

1. Analizar el marco normativo y de institucionalidad del proceso de descentralización en el Ecuador, así como el modelo de gestión estatal descentralizado establecido a partir de la Constitución del 2008 y el COOTAD considerando los ámbitos político, fiscal y administrativo.
2. Analizar la capacidad de los GAD en la gestión de las competencias descentralizadas en el ámbito de sus atribuciones y funciones.
3. Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del proceso de Descentralización.

⁴ Las competencias consideradas en la evaluación son: GAD Provincial: Riego; GAD Municipal: Agua Potable, Alcantarillado, Manejo de Desechos Sólidos, Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, Áridos y Pétreos. Fueron seleccionadas por requerimientos institucionales del CNC y validada por los Gremios- CONGOPE, AME y CONAGOPARE.

3.3. Alcance:

El alcance de la evaluación de resultados del proceso de descentralización es el siguiente:

- Años de análisis 2008 – 2017 (Dz. Política y Dz. Administrativa)
- Años de análisis 2011 – 2016 (Dz. Fiscal)⁵
- Competencias a ser analizadas: Riego, Áridos y Pétreos, Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, Agua Potable, Alcantarillado, y Manejo de Desechos Sólidos.
- Ubicación geográfica: a nivel nacional de acuerdo a las zonas de planificación administrativas (9 zonas, distritos y circuitos).

3.4. Tipo de evaluación

La evaluación de resultados implica la verificación de los productos o servicios finales de una política pública una vez culminado, o en ciertos puntos de corte en el avance del mismo.

⁵ Descentralización Fiscal, por la disponibilidad de data desde el 2011 al 2016, y la implementación de transferencias basadas en el nuevo marco jurídico.

4 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN APLICADA

La metodología de la evaluación señala, de forma general, los pasos que se siguieron para evaluar los resultados de la política pública.

- a) Identificar el modelo de gestión, el objetivo general, los objetivos específicos, las metas y otras especificidades del proceso.
- b) Identificar, recolectar, contrastar y procesar la información de los indicadores para cada uno de los ejes a analizarse en el proceso: registros administrativos, informes de seguimiento, informe de actividades cumplidas, etc.
- c) Levantar información de los actores principales: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Consejo Nacional de Competencias, Instituto Nacional Estadística y Censos y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Se desarrollaron entrevistas y talleres, que permitieron recolectar información y compartir las experiencias de los actores involucrados. Se realizó un trabajo conjunto de levantamiento de información con los equipos técnicos de las siguientes entidades: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Consejo Nacional de Competencias y Coordinaciones Zonales de Senplades. A continuación se presenta el número de instrumentos que fueron levantados:

Consejos Provinciales: 15 entrevistas y 15 encuestas.

Municipios: 72 entrevistas y 106 encuestas.

Parroquiales: 5 talleres con representantes de juntas parroquiales de las

jurisdicciones de Ibarra, Esmeraldas, Portoviejo, Ambato y Loja.

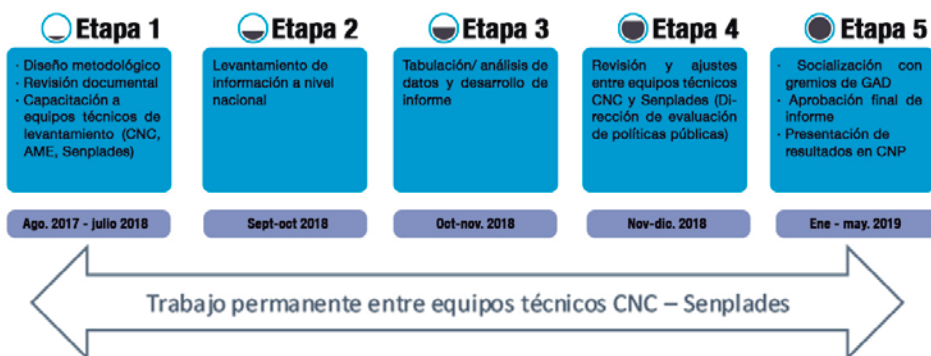
CNC – CONGOPE – AME: 3 entrevistas a Autoridades.

4.1. Cronograma de evaluación del proceso de descentralización

Mediante Resolución No. 001-2018-CNP del 8 de mayo de 2018, art. 4, se dispone “a la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo, en coordinación con el Consejo Nacional de Competencias evalúen los procesos y la situación actual de la desconcentración y descentralización del Estado respectivamente, a nivel de la función ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con la finalidad de garantizar la equidad, calidad, y calidez de los servicios públicos, en todo el territorio nacional.”

En atención a dicha disposición, se definió el cronograma de evaluación de la descentralización, el cual se presenta a continuación:

Ilustración 1: Estado del proceso de evaluación



4.2. Limitaciones del levantamiento de información

El levantamiento de información se llevó a cabo durante la preparación de la etapa electoral, por lo que la participación de las autoridades locales fue menor a la esperada, por ejemplo, en el caso de los gobiernos municipales asistieron 72 de los 106 alcaldes invitados; sin embargo la muestra se mantuvo representativa para la evaluación.

Para los talleres con Juntas Parroquiales, se convocó a todos los GAD perte-

necientes a las cinco provincias seleccionadas, las cuales fueron sugeridas por la entidad asociativa de los GAD parroquiales rurales (CONAGOPARE), bajo el argumento que en dichas provincias se experimenta una mayor participación de las autoridades parroquiales rurales. No obstante, la asistencia a los talleres no alcanzó el nivel esperado, sin que ello afecte el resultado del análisis.

De igual manera, se realizó la triangulación de la información, mediante la búsqueda y análisis de información oficial.

5 PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

5.1. Hallazgos en la implementación del Modelo de Gestión Estatal Descentralizado

Con base en el análisis de la información cualitativa obtenida a partir de percepción de las autoridades locales de la implementación del **“Modelo de Gestión Estatal Descentralizado”** se observa los siguientes resultados:

En lo que refiere a la **descentralización política**⁶, el 57% de autoridades de los GAD reconoce que se potenció su rol como actores relevantes para impulsar procesos de desarrollo territorial; para el 40% de GAD provinciales y 100% GAD parroquiales rurales el proceso contribuyó a la consolidación de sus facultades como gobierno local; entre tanto que, a nivel municipal, el 32% considera que se favoreció la distribución del poder del nivel central al nivel municipal.

Si bien el marco legal vigente ha institucionalizado el proceso de descentralización en el país, el 74% de las autoridades cuestionó su visión estandarizada, carente de un análisis territorial, lo que repercute en una limitada y “tibia” aplicabilidad.

La desconexión entre participación ciudadana y el desarrollo territorial, motivada por un déficit de corresponsabilidad de los ciudadanos en la gestión pública, ha limitado la construcción de un pacto de desarrollo a nivel territorial, así lo reconoce el 33% de las autoridades provinciales y municipales, quienes consideran como limitante en su gestión, la escasa participación de la ciudadanía en la gestión pública, aunque destacan que los mecanismos participativos en los que

⁶ Entendida como el conjunto de reformas constitucionales y electorales ejecutadas a partir del año 2008, destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas para impulsar procesos y formas de desarrollo en función de las características propias de la circunscripción territorial.

más interviene la ciudadanía son: presupuestos participativos, asambleas y silla vacía, esta última, principalmente a nivel municipal. Esta dinámica, no se refleja en el nivel parroquial rural pues, el 100% de autoridades parroquiales rurales destaca que la descentralización le otorgó liderazgo al gobierno parroquial rural y con ello, fomentó el empoderamiento de la ciudadanía en la mejora de sus condiciones de vida.

En lo que respecta a la **descentralización financiera**⁷, la percepción de las autoridades de los GAD presenta posturas divididas respecto a la contribución de este ámbito de la descentralización para superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos encaminadas a impulsar el desarrollo equitativo en los territorios. Es así, que para el 42% de las autoridades provinciales y el 66% de las autoridades municipales, las transferencias de recursos por el Modelo de Equidad Territorial⁸ (MET) cumplieron parcialmente con las características de ser predecibles, directas, oportunas y automáticas. Para las autoridades parroquiales rurales, este modelo de asignación de recursos, a más de cumplir con las características antes mencionadas, ha adaptado el camino hacia su autonomía financiera, aunque enfatizaron en lo insuficiente del monto asignado.

La transferencia de recursos por el MET se lo hace 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. En esa línea, el 58% de autoridades provinciales y el 34% de municipales cuestionan los referidos criterios constitucionales y plantean, en el primer caso incluir variables territoriales locales, tales como: dimensión de la superficie territorial; cantidad de kilómetros de vías rurales requeridas en la provincia; dimensión y potencial de las áreas productivas; distancias entre polos de desarrollo, población flotante, áreas vulnerables y de protección; recursos potenciales del territorio como la cantidad de agua producida, el potencial minero, cantidad de flora y fauna, tributación de las empresas y personas, entre otras; y en el segundo (GAD municipales), realizar ajustes a la ponderación de los criterios de gestión del MET: esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo e índice de cumplimiento de metas.

Pese a la facultad tributaria que poseen los GAD provinciales y municipales, definida en el artículo 179 del COOTAD, su deficiente aplicabilidad ha limitado la generación de recursos propios, así lo reconoce el 37% de los GAD municipa-

⁷ Conjunto de políticas destinadas a fomentar la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales a través del cual se garantiza la transferencia directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones de recursos que le corresponde de su participación del PGE, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

⁸ Art. 191 del Cootad, las transferencias por el MET buscan garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos a toda la ciudadanía.

les, entre tanto que para el 30% de autoridades provinciales las alianzas público privadas serían un mecanismo de modelo de gestión que les coadyuve a la generación de ingresos propios, sin embargo enfatizan que la normativa existente no fomenta esta modalidad en gobiernos locales.

El 100% de autoridades parroquiales rurales resalta la dificultad de disponer de recursos adicionales por delegación de competencias de otro nivel de gobierno, a pesar de gestionar sus obras relacionadas, a la par de destacar el alto nivel de involucramiento de la población en la ejecución de obras, a través de mingas y contribuciones económicas.

En los GAD provinciales, aproximadamente el 95% de sus presupuestos está conformado por las asignaciones del modelo de equidad y apenas un 5% por ingresos de autogestión; mientras que los municipios tienen una dependencia del 74% de los ingresos asignados por el gobierno central y un 26% de sus presupuestos son financiados por ingresos de autogestión.

En el caso de las juntas parroquiales el 98% de sus presupuestos son financiados por las asignaciones del gobierno central y el 2% aproximadamente por los subsidios de los GAD Provinciales y Municipales. En síntesis, se mantiene un alto nivel de dependencia de los GAD a las transferencias del Presupuesto General del Estado (PGE).

El actual proceso de descentralización ha implementado una progresiva **descentralización administrativa**, en la que se reconoce la institucionalización de un sistema competencial ordenado y mejor estructurado definido en la Constitución y ley, que define la acción de todos los niveles de gobierno en el territorio, con el propósito de ampliar la acción pública local.

Para el 100% de las autoridades locales (provinciales, municipales y parroquiales rurales), la asignación de competencias exclusivas constitucionales, posibilita la definición de políticas públicas locales acordes a las características territoriales (tres niveles GAD), paralelo a esa percepción, se cuestiona la regulación de competencias sin recursos, proceso que involucra a aquellas que tradicionalmente gestionan los GAD amparados en las derogadas Leyes de Régimen Provincial, Municipal y Parroquial Rural y que al no ser competencias nuevas constitucionales no requieren su costeo. Las autoridades parroquiales rurales (100%) aseguran que las competencias asignadas a su nivel de gobierno no satisfacen las demandas de la población y solicitan mecanismos que viabilicen la delegación de competencias de otros niveles de gobierno.

La sostenibilidad del proceso de descentralización depende de la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados para garantizar los

derechos en su territorio mediante el ejercicio de sus competencias, facultades y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada.

En línea con ello, para el 56,8% de las autoridades municipales locales, su capacidad institucional le permitió gestionar sus competencias y prestar los servicios en las condiciones que espera la ciudadanía; de su parte el 100% de autoridades parroquiales rurales reconoce su limitada capacidad institucional para el diseño y gestión de proyectos, así como para contratación pública; en tanto que el 100% de autoridades provinciales coincide en que el proceso de descentralización contribuyó en la consolidación de su capacidad institucional, principalmente para la planificación institucional y del desarrollo de políticas públicas. Paralelo a ello, el 75% de autoridades de los tres niveles de gobierno asegura que la gestión competencial se sustenta en las transferencias del Gobierno Central

Las autoridades locales en su conjunto observan el desencuentro en territorio de los niveles desconcentrado y descentralizado, es así que el 74% de las autoridades provinciales, municipales y parroquiales rurales coinciden en que las atribuciones y gestión de las entidades desconcentradas del Ejecutivo reducen su autonomía, particularmente en la gestión de las competencias de TTTSV, vialidad y riego y drenaje.

5.2. Hallazgos en la Gestión Competencial

Los resultados de la evaluación de la descentralización en lo que respecta a la **Gestión competencial** (análisis cuantitativo) evidencia las condiciones y gestión de los GAD para garantizar los derechos en su territorio mediante el ejercicio de sus competencias, facultades y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada.

El análisis por cada una de las competencias, tanto provincial como municipal, incluye información de varios indicadores contruidos a partir de información primaria y secundaria, tales como encuestas realizadas a los GAD provinciales y municipales (2018), Censo de Información Ambiental Económica en GAD provinciales del Instituto Nacional de estadísticas y Censos de los años 2014 al 2017, Banco de Desarrollo (BdE).

I. Competencia de riego

Tal como se señaló en la parte introductoria, una de las competencias evaluadas fue **riego**. El estudio describe el nivel en que se encuentra el GAD provincial en relación a las facultades que ejerce como titular de la competencia de riego, las cuales se encuentran definidas en la resolución de transferencia de la competencia. Se analiza aspectos relacionados con la rectoría, gestión, planificación, regulación y control, de ámbito local.

La competencia de riego y drenaje fue una de las primeras en descentralizarse desde el nivel central a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, mediante Resolución No. 0008-CNC-2011, publicada en el Registro Oficial No. 509 de 9 de agosto de 2011.

El objetivo 1 del Plan Nacional de Riego y Drenaje establece como eje fundamental la planificación de riego nacional y local, la ampliación de la cobertura de los sistemas de riego bajo criterios de sostenibilidad económica, ambiental y social. En ese contexto, la cobertura del servicio constituyó uno de los principales indicadores a ser evaluados.

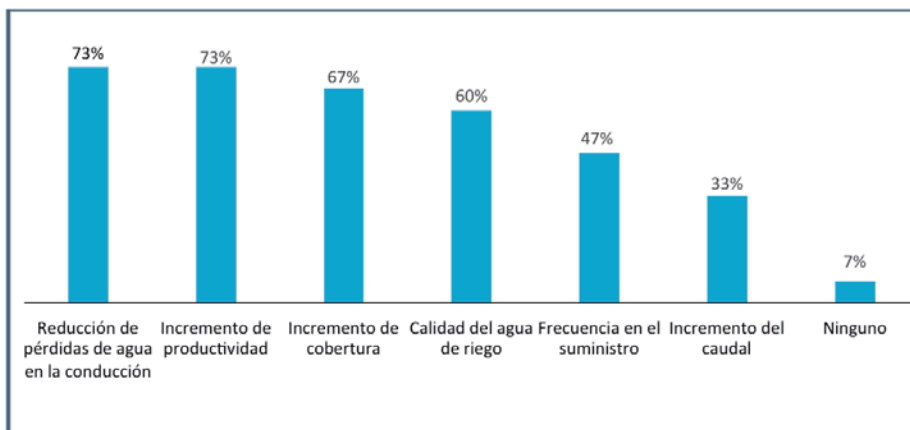
Los resultados reflejan que la tasa de cobertura promedio⁹ a nivel de la muestra de GAD es superior a 0,48 y el 41% de los GAD provinciales tienen una tasa de cobertura superior al 0,90, de allí que más del 50% de los GAD provinciales deben realizar acciones encaminadas a mejorar la cobertura de los sistemas de riego.

Las actividades de los GAD provinciales se enfocan en la mejora de la calidad en el servicio de riego al buscar promover el uso eficiente del agua, reduciendo las pérdidas de agua, incrementado la productividad y la calidad del agua, de tal manera que se cumple con los principios de eficiencia, productividad sistémica e integralidad.

Los GAD provinciales ejercen la competencia de riego desde 2011, su gestión se centra en la administración, operación, mantenimiento y rehabilitación de los sistemas de riego en este sentido se analiza la percepción de los GAD provinciales en relación a los logros alcanzados en relación a las obras ejecutadas.

⁹ Definida como la relación entre la superficie efectivamente regada y la superficie cubierta o regable. El funcionamiento óptimo del sistema de riego implicaría que las dos variables sean iguales por lo tanto reflejaría un indicador cercano a 1

Gráfico 1: Percepción de los logros en obras de mejora y mantenimiento de los sistemas de riego (porcentaje)



Fuente: Encuestas a GAD provinciales, 2018
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Para el 73% de los GAD provinciales, la reducción de pérdidas de agua en la conducción y el incremento en la productividad, son resultados concretos de la gestión en obras de mejora y mantenimiento de la infraestructura de los sistemas de riego.

Adicionalmente, el 67% de los GAD consideran que se amplió la cobertura de los sistemas de Riego; para el 60% se ha mejorado la calidad del agua de riego. El 47% destaca como positivo el incremento de la frecuencia de consumo, mientras que un 33% reconoce que aumentó el caudal de ingreso. Finalmente un 7% asegura que no existen logros concretos en los ámbitos anteriormente señalados.

La dinámica local para asegurar una gestión eficiente de la competencia, según un 87% de los GAD, se ha visto mermada por la tardía e inoportuna transferencia de recursos directos, por parte del gobierno central, tal como lo establece el artículo 48 de la Resolución de transferencia de la competencia.

Citan algunos puntos como limitantes para ampliar la cobertura del servicio: un 33% cree que se da por la no generación de recursos propios por gestión de la competencia, un 27% por la falta de apoyo del ente rector y un 7% por la capacidad tecnológica de los propios GAD provinciales.

Dado que el Gobierno Central no transfirió a los GAD provinciales los recur-

tos económicos correspondientes a gasto corriente, administración, operación y mantenimiento (AOM) y compensación por inversión de la competencia, correspondiente al período 2014 – 2016, el Ministerio de Economía y Finanzas, Congope y BdE suscribieron, en el 2017, el Convenio FINGAD I¹⁰ en el cual se determina el esquema para el cumplimiento del pago de recursos atrasados cuyo valor ascendió a US\$ 63,03 millones, estos recursos son transferidos vía presentación de proyectos de inversión. Hasta diciembre de 2017, se transfirió el 26% del monto adeudado, correspondiente a US\$ 16,67 millones.

Como parte del proceso de transferencia de los recursos, el BdE realiza la calificación y aprobación de los proyectos priorizados y presentados por el GAD provincial. Los desembolsos correspondientes se realizan conforme se cumpla con la entrega de planillas, avances de obra o el mecanismo establecido en base a cada tipo de proyecto. Para el caso de proyectos que hayan sido ejecutados con recursos del GAD provincial, estos deberán demostrar que han sido ejecutados y los recursos desembolsados podrán ser utilizados en otros proyectos de inversión.

En el mismo ámbito de ingresos, el artículo 172 del Cootad establece que los GAD son beneficiarios de ingresos generados por gestión propia entre los cuales se encuentra la aplicación de tasas por la prestación de servicios. Además, la Resolución de transferencia de la competencia, en su artículo 10, define como facultad del gobierno central, a través de Senagua, el establecimiento de la estructura tarifaria de los servicios públicos de riego y drenaje; y como facultad de los GAD provinciales la emisión de normativa para la aplicación de las tarifas establecidas por el gobierno central.

Según lo establece la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, en su artículo 86, los gobiernos autónomos están obligados a cobrar tasas, tarifas y contribuciones para cubrir los costos que demande la administración de agua y seguridad hídrica. En ese sentido, la recaudación de tarifas a la prestación del servicio de riego constituye el principal ingreso propio de los GAD provinciales. Para tener una visualización de la situación, se calculó el indicador “Porcentaje de GAD provinciales con recaudación de tarifas” que dio como resultado que únicamente 27% de GAD provinciales recaudan tarifas relacionadas a la competencia, en atención a lo que establece el numeral 1 del artículo 12 de la resolución de transferencia de la competencia. Se observa entonces, que existe una baja capacidad por parte de los GAD provinciales para el establecimiento y recaudación de tarifas tendientes a financiar la gestión de la competencia, debido a la falta de lineamientos por parte de Senagua en

¹⁰ En el año 2018, se suscribe un nuevo convenio FINGAD II, con el objetivo de instrumentar el pago de los recursos pendientes por la competencia de riego y drenaje del año 2017 y obligaciones correspondientes al año 2016 que no pudieron ser incluidas en el Convenio FINGAD I.

cuanto a la estructura tarifaria y su aplicación, evidenciado el incumpliendo del ente rector de lo que establece el artículo 7 de la resolución de transferencia de la competencia.

La tecnificación de riego desde la captación hasta la distribución y transferencia de tecnología en los sistemas de riego constituye una de las principales preocupaciones de los GAD provinciales en virtud de promover el uso eficiente del agua. En este sentido, con base en la información del Censo Ambiental Económico del INEC 2017 se estableció que en los sistemas de riego públicos administrados por los GAD provinciales, el 41,38% de la superficie efectivamente regada, ha utilizado sistemas tecnificados. En el caso de los sistemas de riego público comunitarios es el 24,12% y en los sistemas de riego públicos administrados por usuarios es el 22,25%. Se evidenció entonces que la tasa de riego tecnificado es menor al 50% por ello podría verse afectada la calidad y eficiencia en la prestación del servicio ya que no se estaría dando un uso eficiente del agua de riego.

Las actividades de los GAD provinciales se enfocan en la mejora de la calidad en el servicio de riego al buscar promover el uso eficiente del agua, reduciendo las pérdidas de agua, incrementado la productividad y la calidad del agua, de tal manera que se cumple con los principios de eficiencia, productividad sistémica e integralidad. En este sentido, se analizó la percepción de los GAD provinciales en relación a los logros alcanzados en las obras ejecutadas.

II. Competencias de agua potable y alcantarillado¹¹

La Constitución del 2008 conoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; declara de interés público la preservación del ambiente y garantiza el derecho de las personas de acceder a servicios públicos de calidad.

En esa línea, al igual que en el análisis de la competencia de riego, la cobertura del servicio constituyó uno de los principales indicadores evaluados. De esta manera, se evidenció que, en el caso de las competencias de agua potable y alcantarillado, el mayor porcentaje de cobertura del servicio se encuentra focalizada en el área urbana, alcanzando un 94% y 84% respectivamente; en tanto que en el área rural, la cobertura es del 57% para ambos servicios.

¹¹ La evaluación de las competencias de Agua potable y Alcantarillado, constituyó temas independientes; no obstante, para el presente documento se exponen los resultados de manera complementaria, en virtud de su elevado relacionamiento tanto a nivel de gestión como impacto que dichos servicios generan en la población.

La prestación de servicio de agua potable se realiza en un 54% por gestión propia, en un 39% a través de Empresa Pública (EP), un 4% a través de Empresa pública mancomunada e igual porcentaje a través de un operador privado o empresa regional.

Para el caso del servicio de alcantarillado, los porcentajes son similares. Es así que el 58% de GAD lo hace por gestión propia, el 38% a través de Empresas Públicas, el 2% por Empresas públicas mancomunadas y el 3% por un operador privado o empresa regional.

Otra modalidad de gestión del agua potable es por medio de las Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento, de acuerdo al Art. 318 de la Constitución. Estas juntas son organizaciones comunitarias, sin fines de lucro con la finalidad de prestar el servicio público de agua potable y saneamiento¹² (SENAGUA).

Según la Secretaría Nacional del Agua, la gestión comunitaria es la forma de prestación del servicio de agua más predominante en la zona rural con alrededor de 7.000 juntas administradoras de agua potable (JAAPs) a nivel nacional, es así que la prestación del servicio en la zona rural está dada en un 27,6% por la Junta Administradora de Agua y el 72,4% por el GAD municipal.

Entre las principales limitantes de los GAD para la ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado está el acceso a crédito debido a la exigente tramitación burocrática de la banca pública (56,5% en promedio) y la generación de ingresos propios (35,1% en promedio).

Para los entrevistados, repercute en la gestión de la competencia los bajos niveles de articulación con el ente rector en lo relacionado a la construcción de políticas públicas, reglamentos y demás normativa que viabilizan la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales; el 14,4% pone en evidencia una nula coordinación del rector en lo que respecta a la ejecución de proyectos emblemáticos que involucren la ampliación de la prestación de servicio de agua potable, para el 18,3% casi nunca se da algún tipo de acercamientos, diálogos o negociación, contra un 29,8% y un 37,5% que sostuvo que casi siempre se han generado procesos de coordinación para la ejecución de proyectos de esta índole.

Similar situación ocurre en el caso de la competencia de alcantarillado, cuando

¹² Las Juntas Administradoras de Agua Potable están constituidas por personas naturales o jurídicas que residen en una localidad donde el GAD correspondiente no esté prestando los servicios de agua potable.

el 20,2% de GAD aseguran que el nivel desconcentrado¹³ nunca articula sus intervenciones con el nivel municipal, versus un 26% que asegura que siempre se generan estos espacios, el restante porcentaje fluctúa entre el casi siempre (28,8%,), casi nunca (19,2%) y no responde (5,8%). No obstante, todos concuerdan en que las intervenciones de nivel central deben ser coordinadas y articuladas con los gobiernos subnacionales, a fin de potenciar la dinámica de desarrollo local.

III. Competencia de manejo de desechos sólidos

El manejo de desechos sólidos es una competencia que históricamente la gestionan los GAD municipales, amparados en la derogada Ley de Régimen Municipal. Pese a la amplia experiencia en su gestión, el 56% del servicio es aún subsidiado por los GAD municipales; en el 38% de GAD, la competencia no presenta sostenibilidad financiera debido a la limitada capacidad de los GAD para generar la respectiva normativa vinculada a los costos por la prestación del servicio, resultado de ello, la ampliación del servicio se ve limitada por el acceso a crédito (47%) y la generación de ingresos propios (41%).

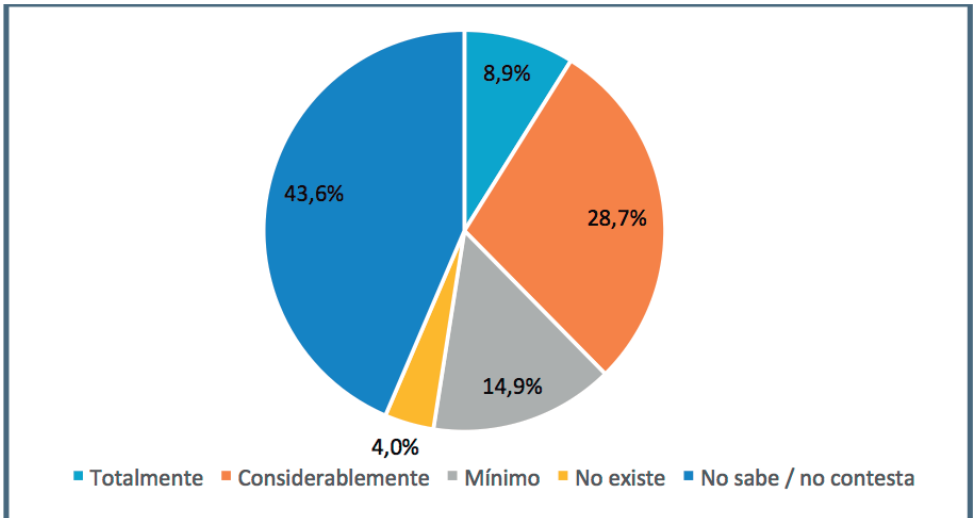
De allí, se desprende que únicamente el 39,6% de GAD cuenta con un relleno sanitario para la disposición final de los desechos sólidos, el 36,6% mantiene botadero y el 23,8% lo hace en celda emergente.

En lo que respecta a la gestión de la competencia, se destaca que el 58,42% de GAD cuenta con un Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el 37,62% no dispone de dicha planificación y 4 municipios expresaron que desconocen sobre la existencia de un plan de GIRS dentro de municipio.

La implementación del referido Plan; no obstante, no alcanza los índices deseados, tal como se muestra a continuación:

¹³ Entidades rectoras de las competencias descentralizadas desconcentradas

Gráfico 2: Nivel de implementación del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, 2018, (porcentaje)



Fuente: Encuestas a GAD provinciales, 2018
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Por otro lado, y similar a la situación de las competencias analizadas anteriormente, la coordinación del ente rector de la competencia (MAE), a través de su nivel desconcentrado, para la implementación de proyectos emblemáticos que involucran la ampliación del servicio, es débil, pues el 23,76% de los GAD aseguran que nunca se generan espacios de articulación para este fin, el 25,74% aseguró que casi nunca se dan estos espacios, el 31,68 % indicó que casi siempre y el 17,82% que siempre.

IV. Competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial

Otra competencia del nivel municipal en ser descentralizadas, de acuerdo al Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, fue la de **Planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial**. La gestión de esta competencia evidencia avances significativos, resultado de la ejecución de las facultades asignadas a los gobiernos autónomos descentralización municipales en la Resolución N. 006-CNC-2012, de 26 de abril de 2012.

Es así, que uno de los aspectos a resaltar en lo referente a productos y servicios, es que el 78% de los GAD municipales formuló su estudio de necesidades de transporte terrestre que justifiquen la creación de nuevas operadoras, a fin de solventar la demanda real del dicho servicio, el 8% se encuentra en proceso de elaboración y el restante 14% no disponía a la fecha de evaluación del referido insumo. Por lo tanto, en estos territorios se estarían creando operadoras de transporte sin el debido sustento técnico, lo que podría acarrear observaciones al no cumplimiento de la regulación nacional emitida por parte de la ANT.

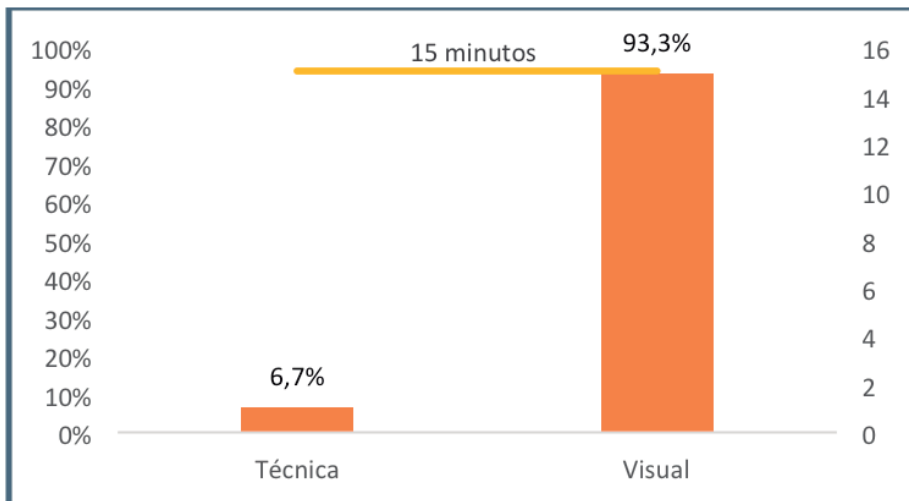
El artículo 19 de la Resolución No. 006-CNC-2012 establece que les corresponde a los GAD metropolitanos y municipales administrar la infraestructura de transporte terrestre, entre los cuales resaltan los terminales terrestres y los puertos secos. Lo dicho se respalda, y opera, también con lo predispuesto en la Disposición Transitoria Quinta, de la mencionada Resolución, que indica que el Gobierno Central, en el plazo de seis meses contados desde la publicación de dicha resolución en el Registro Oficial, realizará el catastro de los terminales terrestres que están bajo su administración y los entregará en propiedad a título gratuito a los respectivos GAD metropolitanos y municipales.

En el informe de actividades # 002 de la ANT sobre el cumplimiento de la Resolución No. 006-CNC-2012 del ejercicio fiscal 2014, la ANT reporta un catastro de terminales terrestres a nivel nacional por provincia, cantón y tipo de administración. En total se contabilizaron 61 terminales terrestres, de los cuales 50 son interprovinciales y 10 son intercantonales.

Históricamente no todos los municipios han contado con terminales terrestres, sino más bien que han optado por crear lugares improvisados donde se deja y aborda pasajeros, o en su defecto han construido “mini terminales”, los cuales aún prevalecen. En la actualidad únicamente 38 municipios –a nivel nacional– disponen de dicha infraestructura física. Esta situación se debe en parte al costo elevado de inversión, falta de acceso a líneas de crédito para su financiamiento, la baja capacidad de endeudamiento de los municipios, entre otros factores.

Por otra parte, el artículo 20 de la Resolución No. 006-CNC-2012 que transfirió la competencia, establece que les corresponde a los gobiernos metropolitanos y municipales, autorizar, concesionar o implementar los centros de revisión y control técnico vehicular, a fin de controlar el estado mecánico, los elementos de seguridad, la emisión de gases y el ruido con origen en medios de transporte terrestre.

Gráfico 3: GAD con RTV y visual, tiempo promedio de revisión vehicular, 2017 (porcentaje)



Fuente: Encuesta a GAD municipales, 2018
 Elaborado por: Consejo Nacional de Competencias

De los resultados obtenidos, se observa que la mayor parte de GAD, esto es el 93%, realiza procesos de revisión “visual” o también denominada “visual emergente”; y solo el 7% realiza revisión vehicular de tipo técnica. En promedio, el tiempo de atención al usuario en revisión vehicular es de 15 min y en matriculación vehicular de 16 a 30 min.

En relación a lo anterior, y pese a lo señalado en el artículo 20 de la Resolución No. 006-CNC-2012, antes mencionado, únicamente los GAD municipales de Quito, Rumiñahui, Guayaquil, Cuenca, Milagro, Santo Domingo, Durán y la Mancomunidad de Sucumbios han implementado sus CRTV, los cuales representan el 6% del total nacional; contabilizando además 16 puntos de revisión. En promedio, los municipios muestran un avance del 23% para la implementación de los centros de revisión técnica vehicular. Este resultado indicaría que se encuentran entre la fase de estudio metodológico y la de construcción de la obra física. Cabe destacar que la importancia de disponer de CRTV radica en realizar el control del estado mecánico, los elementos de seguridad, la emisión de gases y el ruido de los medios de transporte terrestre, a fin de aportar a la seguridad vial del cantón y por ende a la calidad de vida de los pobladores.

Si bien la dinámica competencial difiere entre aquellas competencias históricas, reguladas y descentralizadas, los resultados marcan una línea común: potenciar la capacidad de gestión de los GAD, fundamentalmente en lo relacionado a la

generación de ingresos propios por gestión de la competencia.

V. Competencia de explotación de materiales áridos y pétreos

En el caso de la competencia de regular, autorizar y controlar la **explotación de materiales áridos y pétreos**, los GAD municipales deben establecer y recaudar las regalías (valor calculado sobre las toneladas métricas de producción anuales) para la explotación de materiales áridos y pétreos; y normar el establecimiento de las tasas correspondientes por cobro de servicios relacionados con la competencia, además recaudan los valores por la patente anual de conservación (por hectárea minera). El 50% de los GAD municipales recaudan ingresos por concepto de patentes, regalías o patentes para financiar la competencia; este porcentaje podría deberse al desconocimiento de los GAD municipales sobre las diversas fuentes de financiamiento que tienen disponibles para el ejercicio de la competencia. En ese contexto, para el 42% de los GAD la competencia no es sostenible financieramente.

Entre los principales inconvenientes que evidenció el GAD en la gestión de la competencia, están los conflictos de los límites de las concesiones mineras con cantones vecinos, en temas relacionados a la regulación y el control de las mismas, minería ilegal, débil coordinación multinivel, principalmente con el Ministerio de Ambiente y la entidad de control en materia de minería, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM).

6 CONCLUSIONES

El objetivo planteado constitucionalmente en el 2008 de impulsar y consolidar la organización territorial democrática y descentralizada dentro de un marco de equidad social, económica y territorial es valorada por las autoridades locales como el traspaso del poder desde el Gobierno Central hacia los gobiernos subnacionales para decidir ¿qué hacer, como hacerlo y con qué recursos?. Es así que bajo el esquema planteado en la normativa vigente, los gobiernos autónomos descentralizados cobraron un rol protagónico en el desarrollo del territorio local. Sin embargo, cuestionaron la aplicabilidad efectiva del mandato constitucional, calificando a su implementación como “tímida” pues hacen observaciones a que el sistema no ejecuta la norma en su totalidad, así como tampoco controla y sanciona su incumplimiento.

A sabiendas de que la descentralización está amparada, entre otros, por los principios de coordinación¹⁴ y subsidiariedad¹⁵, la reflexión se centra en la brecha que aún existe entre el ideal previsto y el grado de autonomía alcanzado por los gobiernos autónomos descentralizados, en tanto que el Gobierno Central refuerza su presencia en el territorio con un amplio despliegue del nivel desconcentrado, a través de acciones y recursos que priorizan el cumplimiento de políticas sectoriales, sin articularlas con las políticas y prioridades de inversión territoriales, generadas participativamente y en atención a las demandas y realidades locales.

El artículo 3 del Cootad establece como principio del ejercicio de la autoridad

¹⁴ Este principio incentiva a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones (Cootad, Art. 3)

¹⁵ Privilegia la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los gobiernos más cercanos a la población. El gobierno central no ejercerá competencias que puedan ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que les corresponda o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto del territorio.

y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados el de “coordinación y corresponsabilidad” a través del cual se promueve un trabajo articulado y complementario entre todos los niveles de gobierno en la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones; no obstante, existe dificultades en la articulación multinivel, tanto entre niveles subnacionales, como entre nivel subnacional y nivel central en lo que respecta a la planificación, generación de normativa y política pública, así como ejecución de proyectos emblemáticos que requieren la intervención del gobierno local.

Específicamente, en lo que refiere a la articulación de los GAD con el ente rector de las competencias, si bien la percepción de los GAD no alcanza porcentajes que evidencian una significativa correlación y articulación, alrededor del 40% de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales sostiene que siempre o casi siempre existe una coordinación y articulación con el ente rector de la competencia, con miras a potenciar la prestación del servicio, producto de la competencia.

Este argumento, ligado a una concepción “centralista” que debilita el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública y el reconocimiento del nivel subnacional como titular del desarrollo territorial, se añade otro relacionado con el ejercicio efectivo de las competencias exclusivas descentralizadas. Y es que, si bien se reconoce que la norma constitucional vigente impulsa un nuevo modelo de organización territorial, sustentado en la transferencia de facultades, atribuciones y competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos autónomos descentralizados, la falta de claridad en el alcance de éstas, así como de la baja asignación de recursos, limita, a criterio de las autoridades locales, el ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución.

En el ámbito de las transferencias del PGE a través del MET, se evidencia crecimiento en los montos entregados, no obstante se experimenta un quiebre estructural en el 2016, por la reducción de los recursos del Presupuesto General del Estado; en el 2017 se muestra una recuperación de los recursos asignados. Ahora bien, es importante cuestionarse si este modelo ha cumplido su objetivo de reducir las brechas territoriales.

Los GAD provinciales y municipales muestran un alto nivel de dependencia de las transferencias del PGE esto a causa de una débil gestión tributaria y establecimiento de mecanismos que fomenten la generación de ingresos propios; de hecho, está marcada dependencia repercute directamente en la recuperación de la inversión y en una adecuada gestión de las competencias. En el caso de los GAD parroquiales rurales, se ha identificado que en casi en su totalidad, sus ingresos provienen de transferencias directas del Gobierno Central.

Lo anterior es el resultado de una débil gestión tributaria de los GAD provinciales y municipales, lo que repercute en la baja recuperación de la inversión y generación de ingresos propios por el ejercicio de las competencias y merma las condiciones para potenciar la cultura tributaria como dinámica de la gestión ciudadana en mejora de su calidad de vida y dotación de productos y servicios de calidad.

En el ámbito de la gestión competencial entre tanto, la claridad del marco legal que rige el proceso de descentralización, y que permitió descentralizar las competencias exclusivas definidas en la Constitución y plasmadas una agenda programática (PNDZ 2012-2015), se obstaculiza con la definición de leyes secundarias, decretos ejecutivos y resolución, que obstaculizan el ejercicio autónomo de las competencias.

7

Recomendaciones

Potenciar el rol del CNC como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, dirigido al cumplimiento de la normativa vigente por parte del Estado, en cabal apego a lo que establece el Cootad y atención a las demandas de los gobiernos autónomos descentralizados, como generadores y actores del desarrollo local.

Impulsar la consolidación de la descentralización como política de Estado y no de gobierno, así como fortalecer la institucionalidad del CNC a fin de garantizar un proceso continuo permanente y obligatorio, en cumplimiento al mandato constitucional que en su artículo 1 establece que el Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada, siendo el Consejo Nacional de Competencias, como órgano técnico del Sistema Nacional de Competencias, el ente rector del proceso de descentralización.

Generar un espacio de diálogo nacional que permita la definición de nuevos acuerdos entre los actores para replantear el proceso de descentralización y su profundización, a través de la formulación de una agenda real, que recoja las diferencias y potencialidades territoriales.

Definir, de manera coordinada con los gremios y el Ejecutivo, un plan de descentralización que priorice la regulación de competencias que históricamente gestionan los GAD, amparados en las derogadas leyes de régimen provincial, municipal y parroquial rural.

Generar procesos permanentes y diferenciados de fortalecimiento de las capacidades de los actores políticos locales, a través de estrategias articuladas entre las funciones Legislativa, Electoral, de Participación Ciudadana y Control Social y la Academia, con el objetivo de contar con potenciales autoridades locales que conozcan el proceso y se empoderen de su gobierno local.

Surge como un requerimiento imprescindible el costeo de las competencias reguladas e históricas, que permita establecer técnicamente las brechas por cubrir, definición de recursos de compensación en función del potencial de recaudación de los GAD, definición y ejecución de procesos de fortalecimiento institucional vinculados a impulsar la generación de normativa tributaria e implementación de mecanismos de generación de ingresos propios.

Fortalecer la facultad de rectoría del Ejecutivo a la definición de políticas nacionales y estándares mínimos para la gestión de competencias con la participación de los GAD, generando sinergias por el desarrollo integral de territorio, erradicar la intervención parcial y con visos centralistas del rector de las competencias que irrumpen en la planificación del desarrollo local.

8 Bibliografía

- Arcudia, C. (2012). La descentralización municipal en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.*, s/n.
- Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Título V: Organización Territorial del Estado.
- Asamblea Nacional. (19 de 10 de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.
- CEPAL. (2004). Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social. México, D.F.: CEPAL.
- CNC - Senplades. (2012). Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015. Quito: Senplades.
- Congreso Nacional. (15 de Junio de 1989). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial No. 4 - 109, . Quito.
- Congreso Nacional. (13 de Febrero de 1997). Constitución Política de la República del Ecuador. Ley No. 000. RO. 2. Quito.
- Congreso Nacional. (8 de Octubre de 1997). Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Ley 27, Registro Oficial 169. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias - CNC. (2016). Estrategia de Implementación de la Descentralización 2016 - 2017. Quito: CNC.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (10 de Octubre de 2017). Evaluación de Programas Sociales, Metodología de las Evaluaciones. Recuperado el 2017, de Evaluación de Consistencia y Resultados: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx
- Contraloría General de la República del Perú. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Lima: PNUD.
- Cootad. (2010). Quito.
- Fundación Andaluza,. (2013). Formas de gestión y eficiencia de los servicios públicos municipales. Andalucía: Centro de Estudios Andaluces.
- GIZ. (2017). Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998 - 2016. (C. Bastidas, A. Burbano de Lara, & S. Ortiz, Edits.) Quito: GIZ.
- INEC. (2016). Medición de los indicadores ODS de Agua, Saneamiento e Higiene (ASH) en el Ecuador. En I. N. Censos. Quito.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2010). 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Lagares, N., Pereira, M., & Jaráiz, E. (2015). El Índice de Cobertura de Servicios (ICS). Un instrumento para la evaluación de los Servicios Públicos. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, 9-16.
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos, U. y. (2014). Asamblea Nacional. Quito.
- SENAGUA, (S/N). Instructivo para conformación y legalización de Juntas Administradoras de Agua Potable. Quito.
- Unidas, O. d. (Septiembre de 2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible.



**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN
COMPETENCIAL
2011-2017**
Informe Ejecutivo

Mayo, 2019



EVALUACIÓN del PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN COMPETENCIAL 2011 - 2017

