



## **INFORME**

# **Monitoreo de mancomunidades y consorcios**

Quito, marzo 2015

## 1. ANTECEDENTES

La Constitución de la República del Ecuador al referirse a la organización territorial del Estado, establece la posibilidad de agruparse y formar mancomunidades con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, a través de la agrupación de dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas.

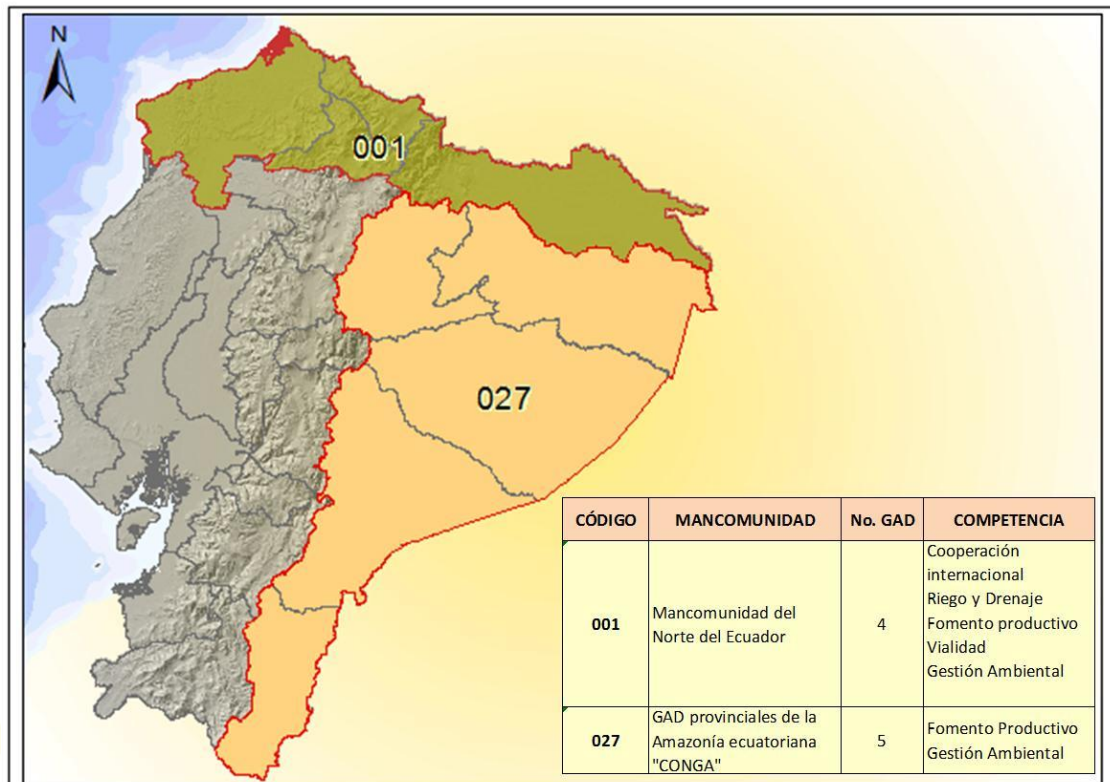
El Código Orgánico de Organización, Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) establece dos formas de agrupamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, siendo estas: mancomunidades o consorcios.

La misma normativa en su artículo 287, numeral 4, especifica que la inscripción de la conformación de las mancomunidades y consorcios la realizará el Consejo Nacional de Competencias (CNC), quien será el responsable de evaluar la ejecución del cumplimiento de las competencias mancomunadas.

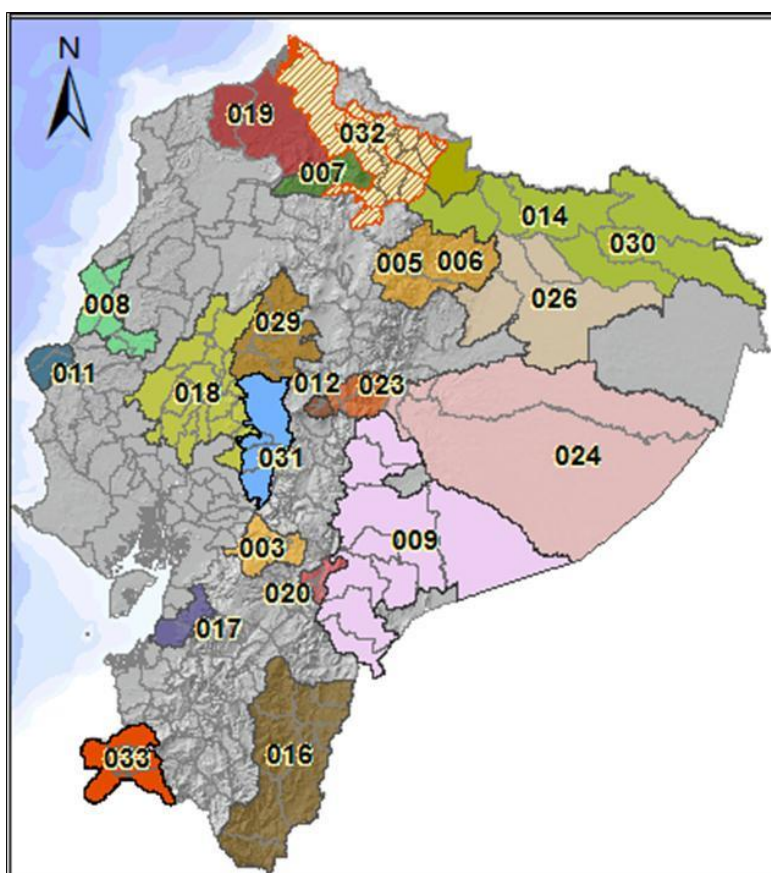
## 2. Mancomunidades y consorcios

En el periodo abril 2011 a febrero 2015 el CNC registró 28 mancomunidades: dos de nivel provincial que congregan a 9 GAD provinciales, 22 municipales compuestas por 212 GAD municipales, 4 a nivel parroquial rural que agrupa a 18 GAD parroquiales rurales. Así como también, un total de 5 consorcios compuestos por 117 GAD de los tres niveles de gobierno. Su ubicación se puede apreciar en los mapas que se presentan a continuación.

**Ilustración 1: Mancomunidades del nivel provincial registradas**

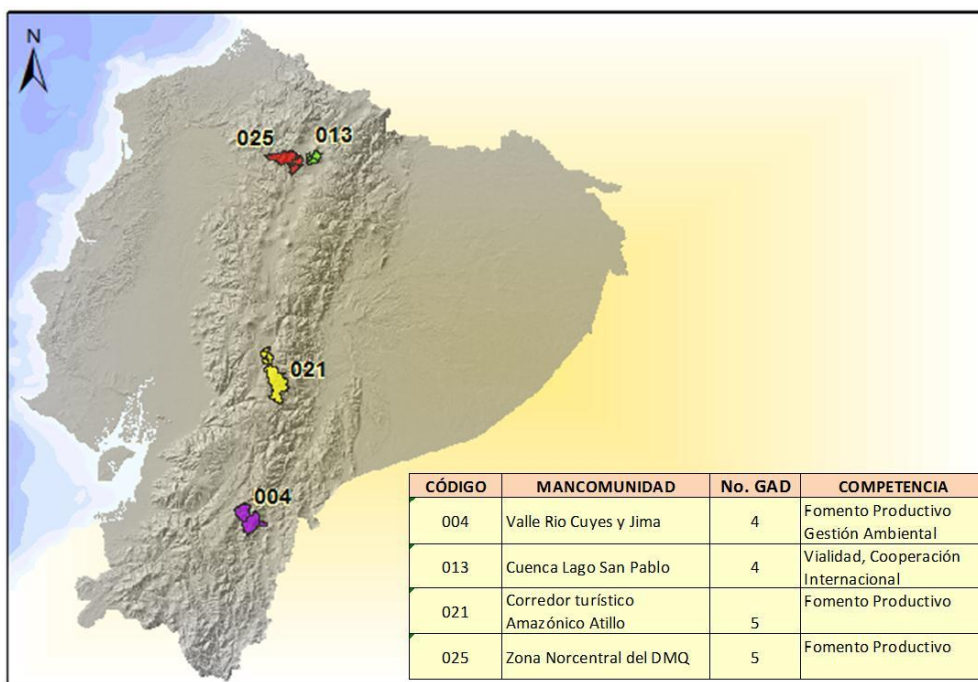


## Ilustración 2: Mancomunidades del nivel provincial registradas

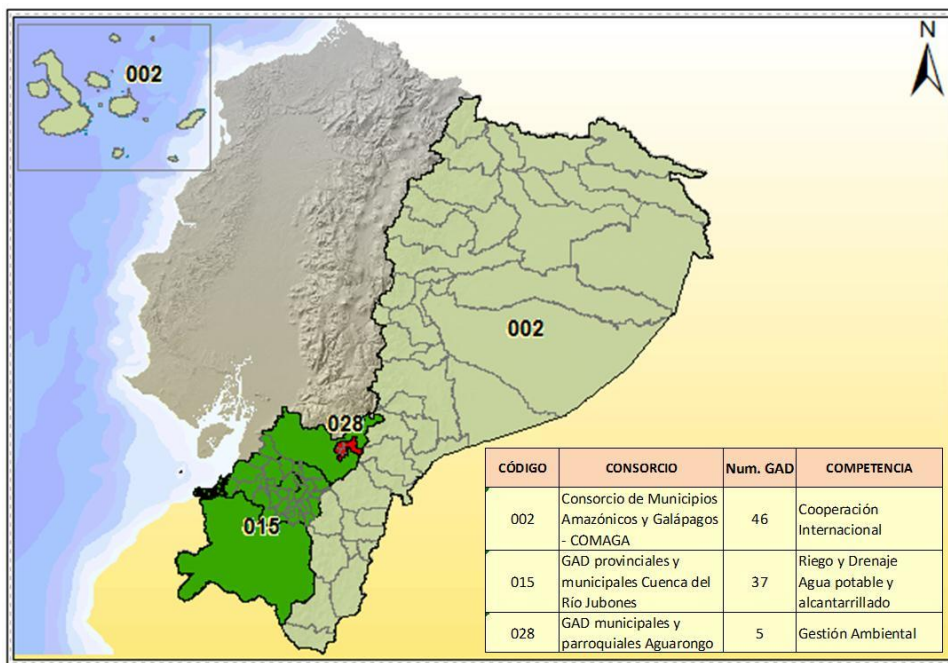


CÓD.	MANCOMUNIDAD	N. GAD	COMPETENCIA	CÓD.	MANCOMUNIDAD	N. GAD	COMPETENCIA
003	Pueblo Cañari	3	Manejo de desechos sólidos	14	Río Due-agua para el buen vivir	6	Agua potable y alcantarillado
005	Junta mancomunada de protección de los derechos de la niñez y adolescencia	2	Protección integral de derechos	16	Integración y ejercicio de competencias municipales de Zamora Chinchipe	9	TTTSV
006	Camal bicantonal frigorífico de faenamiento de ganado"	2	Manejo de desechos sólidos	17	Gestión integral de desechos sólidos y saneamiento ambiental Camilo Ponce Enríquez y el guabo	2	Manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental
007	Gestión integral de residuos sólidos en la provincia de Imbabura	6	Manejo de desechos sólidos	18	Mundo verde o del buen vivir o sumak kawsaw"	18	Manejo de desechos sólidos
008	Centro norte de la provincia de Manabí	5	Agua potable y alcantarillado	19	Seguridad ciudadana prov. Esmeraldas	2	Extinción de incendios
009	GAD Municipales Morona Santiago-MAGAMS	8	Gestión ambiental, fomento productivo, vialidad	20	Cuenca media baja del río Paute	4	Protección integral de derechos
011	Costa limpia	3	Manejo de desechos sólidos	23	TTTSV prov. Tungurahua	7	TTTSV
012	Frente sur occidental de la provincia de Tungurahua"	4	Fomento productivo, protección integral de derechos, manejo de desechos sólidos	24	TTTSV prov. Pastaza	4	TTTSV
032	TTTSV región norte	12	TTTSV	26	GAD municipales río Suno	3	Agua potable y alcantarillado
				29	TTTSV. Prov. Cotopaxi	5	TTTSV
				30	TTTSV. Prov. Sucumbios	7	TTTSV
				31	Mancomunidad de Bolívar	4	Manejo desechos sólidos
				33	Bosque seco	5	Agua potable y alcantarillado fomento productivo

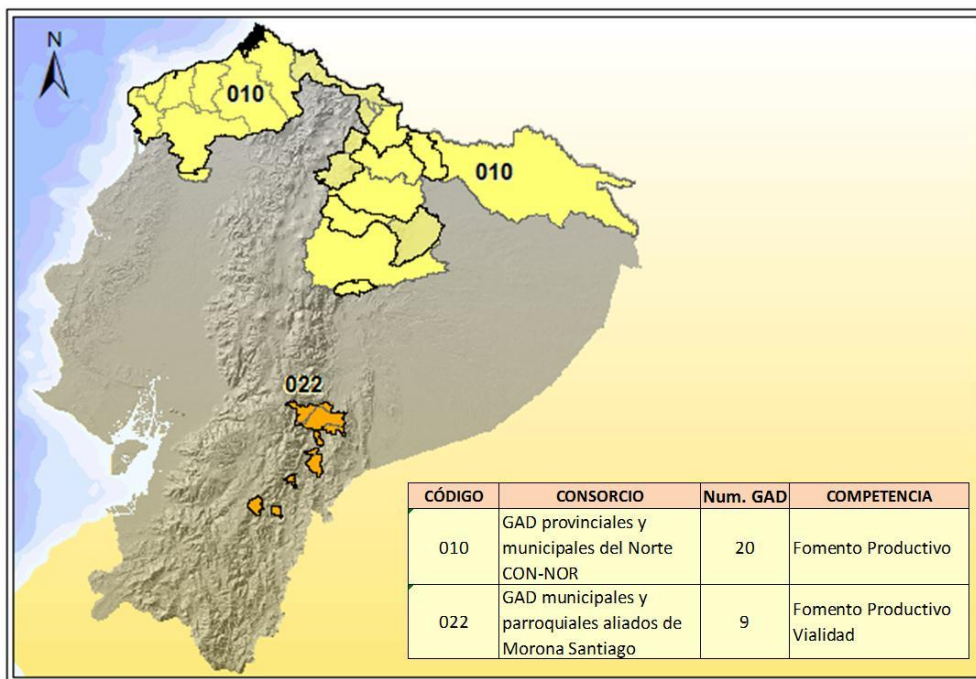
**Ilustración 3: Mancomunidades del nivel parroquial rural registradas**



**Ilustración 4: Consorcios registrados en el CNC**



**Ilustración 5: Consorcios registrados en el CNC**



### 3. Monitoreo a mancomunidades y consorcios

Entre junio y septiembre de 2014 el CNC realizó el monitoreo de la gestión competencial y consolidación institucional de las mancomunidades y consorcios registradas en el periodo abril 2011 a mayo 2014. Es decir, el estudio incluyó 23 mancomunidades<sup>1</sup> (1 provincial, 18 municipales, 4 parroquiales rurales) y 4 consorcios<sup>2</sup>.

#### 3.1. Objetivo del monitoreo

El objetivo del monitoreo fue conocer el estado actual de las mancomunidades en cuanto a su desarrollo institucional y la ejecución de las competencias.

#### 3.2. Metodología

La metodología establecida para el monitoreo comprende 7 momentos:

1. Definición de ámbitos, componentes y variables: este trabajo propició un análisis de todos los factores que influyen en el desarrollo institucional y en la gestión competencial en el contexto de las facultades de los GAD establecidas

<sup>1</sup> Las mancomunidades que no formaron parte del monitoreo fueron aquellas registradas a partir del mes de junio de 2014 tales como:

1. GAD provinciales de la Amazonía ecuatoriana "CONGA"
2. TTTSV de la región norte
3. TTTSV de la provincia de Sucumbíos
4. Bolívar para la implementación, administración operación y mantenimiento del relleno sanitario
5. Bosque Seco

<sup>2</sup> El consorcio Aguarongo no formó parte del monitoreo

- por el Cootad y en las resoluciones de transferencia y/o regulación de competencias.
2. Elaboración de instrumentos: la técnica de recolección de datos definida fue la encuesta, para ello se diseñó un cuestionario con preguntas cerradas, abiertas y de opción múltiple.
  3. Estudio piloto: se aplicó el formulario en la mancomunidad del Norte, a fin de evidenciar su pertinencia y realizar un análisis preliminar de la oportunidad de la información que recogería el cuestionario.
  4. Socialización y validación: la metodología fue socializada y validada con la Coordinación Técnica del CNC, Subsecretaría de Descentralización de Senplades y sus zonales.
  5. Levantamiento de información realizado in situ con la participación de los Coordinadores Generales de cada una de las mancomunidades y consorcios.
  6. Procesamiento: comprendió tres fases que son la tabulación, construcción de la base de datos y definición de indicadores.
  7. Análisis y resultados: expuestos mediante una categorización de mancomunidades y consorcios en lo que refiere al desarrollo institucional y un análisis de su gestión competencial.

### 3.3. Ámbitos del monitoreo y sus resultados

El monitoreo enfoca dos componentes: 1) desarrollo institucional y 2) gestión de las competencias mancomunadas.

#### Desarrollo institucional

El desarrollo institucional se refiere a las condiciones y potencialidades organizacionales de las mancomunidades para promover el desarrollo del territorio mancomunado mediante el ejercicio de una o varias competencias que motivó el agrupamiento. Este componente se dirige a obtener una visión integral de la gestión de las mancomunidades en los ámbitos: planificación, gestión administrativa, gestión financiera, control y gobernanza, cuyo alcance y criterios de medición se describe:

**Tabla 1: Subcomponentes de monitoreo de desarrollo institucional**

Componentes	Dimensión	Criterios
Planificación	Evidencia el desarrollo institucional alcanzado para para planificar el desarrollo de su jurisdicción.	Planificación estratégica
		Instrumentos de planificación institucional
		Sistema de monitoreo y evaluación
Gestión administrativa	Evidencia el desarrollo en la aplicación de procesos y uso de herramientas de desarrollo organizacional.	Herramientas de desarrollo organizacional
		Contratación pública
		Control Interno
		TICs
Gestión financiera	Evidencia el desarrollo en cuanto a su capacidad para generar ingresos	Infraestructura
		Eficacia
		Sistema de gestión financiera

Componentes	Dimensión	Criterios
	propios e implementación de sistemas para la gestión financiera.	
Emisión de lineamientos para la regulación y control	Se enfoca en la creación de espacios de articulación para la generación coordinada de instrumentos regulatorios y de control	Capacidad para emitir directrices de normativa
Gobernanza	Evidencia el desarrollo en la promoción de espacios participativos y de fomento al fortalecimiento a las relaciones entre la sociedad y el Estado	Participación ciudadana Mecanismos de transparencia y control social

### Categorización de mancomunidades y consorcios

La categorización de mancomunidades y consorcios permite tener una visión integral del grado de desarrollo institucional alcanzado según cada componente establecido, a los cuales se asignó una ponderación que responde al análisis metodológico realizado.

Parámetro	Peso
Planificación	30%
Gestión Administrativa	25%
Gestión Financiera	25%
Regulación y control	10%
Participación Ciudadana	10%

En función de estos cinco componentes con sus criterios y variables, se realizó el siguiente proceso:

1. Estandarización de las variables para tener una misma escala de medida de acuerdo a los siguientes parámetros:
2. Se agregan las variables, criterios y componentes hasta obtener un puntaje
3. El puntaje obtenido por mancomunidad y consorcio es comparable, pues se utilizaron las mismas variables y escala de medida.
4. Con el puntaje se asigna una categoría:

Categoría	Puntaje
Bajo	0 a 0,35
Medio	0,36 a 0,65
Alto	0,66 a 1

### Resultados del monitoreo

Sobre la base de los criterios descritos y análisis de datos de la información recopilada en el ámbito del desarrollo institucional, se obtuvo los siguientes resultados:

**Tabla 2: Categorización de mancomunidades <sup>3</sup>**

MANCOMUNIDADES	100%	30%	30%	25%	10%	10%
	Resultado Global	Planificación Local	Administración y Talento Humano	Gestión Financiera	Regulación y Control	Participación Ciudadana
Frente Sur Occidental	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Costa Limpia	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio
TTTSV de GADM de Tungurahua	Alto	Alto	Medio	Alto	Bajo	Medio
Centro Norte de Manabí	Medio	Medio	Alto	Alto	Bajo	Medio
Cuenca del Lago San Pablo	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
GADP del Norte	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Medio
TTTSV de GADM de Pastaza	Medio	Alto	Medio	Alto	Bajo	Medio
Cuenca Media Baja del Río Paute	Medio	Alto	Alto	Medio	Bajo	Medio
Gestión integral de Residuos Sólidos en Imbabura	Medio	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto
Pueblo Cañari	Medio	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Integración Municipal de Zamora Chinchipe	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Alto	Medio
Junta Mancomunada de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia	Medio	Medio	Medio	Bajo	Alto	Bajo
Corredor Turístico Centro Amazónico	Bajo	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Conga	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Alto	Medio
Zona Norcentral del DMQ	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio
Camilo Ponce Enríquez y El Guabo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Río Due	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Mavarcuj	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio
Sucumbíos	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
GADM del Norte de la Provincia de Esmeraldas	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Mundo verde o del Buen Vivir	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
TTTSV de GADM de Cotopaxi	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: CNC, septiembre 2014.

<sup>3</sup> La mancomunidad Río Suno no proporcionó información

**Tabla 3: Categorización consorcios<sup>4</sup>**

CONSORCIOS	100%	30%	30%	25%	10%	10%
	Resultado Global	Planificación Local	Administración y Talento Humano	Gestión Financiera	Regulación y Control	Participación Ciudadana
Consortio de la Cuenca del Río Jubones	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
CON-NOR	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
Consortio de GAD aliados de Morona Santiago	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio

Fuente: CNC, septiembre 2014.

### Gestión de las competencias mancomunadas

La conformación de mancomunidades tiene entre otros objetivos el ejercicio de las competencias y la prestación de servicios públicos de manera más eficiente y concertada, en ese contexto, el monitoreo de este componente se dirigió a conocer los avances en el ejercicio de las competencias objeto del mancomunamiento en los ámbitos de conocimiento de la gestión y lineamientos, prestación exclusiva de productos y servicios y en los cambios en cobertura y calidad del servicio prestado, cuyos criterios se presentan a continuación:

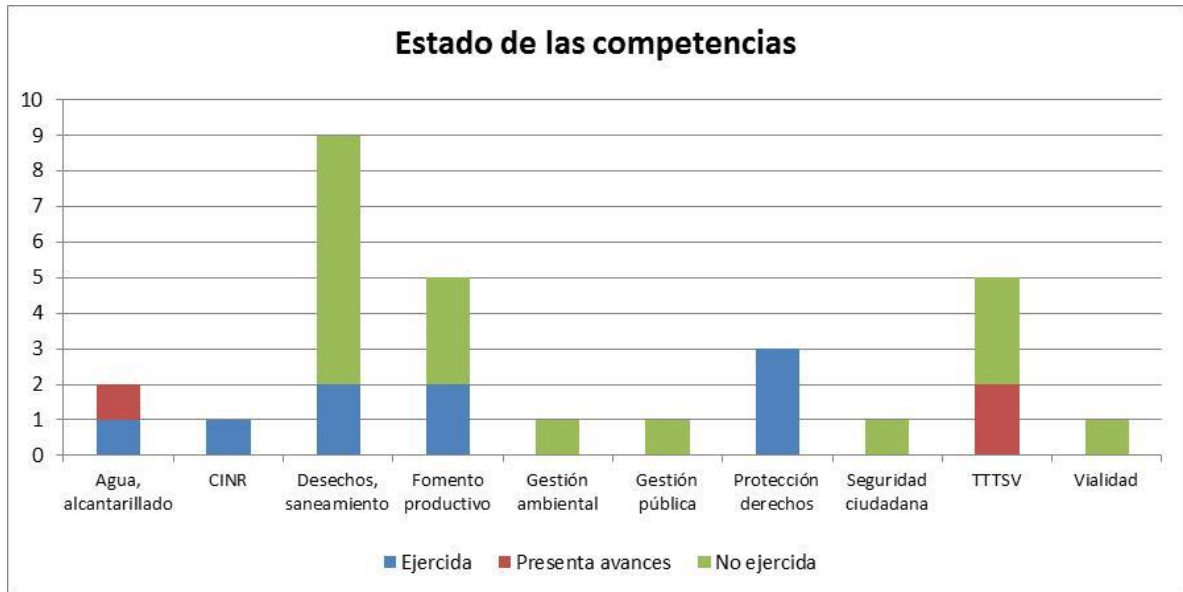
**Tabla 4: Subcomponentes de monitoreo de gestión competencial**

Subcomponente	Criterios
Conocimiento de la gestión y los lineamientos	Conocimiento de la normativa de la competencia
Prestación de productos y servicios	Estructura orgánica para la gestión de la competencia
	Productos y servicios que presta de manera exclusiva en función de la competencia objeto del mancomunamiento
Presupuestos y proyectos	Estado de ejecución de proyectos: presupuestario y programático
	Gestión de proyectos

### Resultados del monitoreo

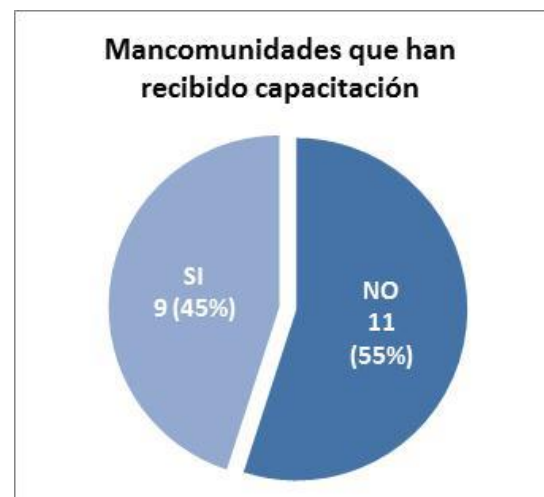
En el ámbito de la gestión competencial es importante destacar que al momento del monitoreo realizado, 19 mancomunidades gestionaban una sola competencia; dos gestionaban 2 competencias e igual número gestionaban 3 competencias. No obstante, más de la mitad (57%) de las competencias de las mancomunidades no se ejercían, tal como se muestra a continuación:

<sup>4</sup> El Consorcio COMAGA no facilitó la recopilación de información

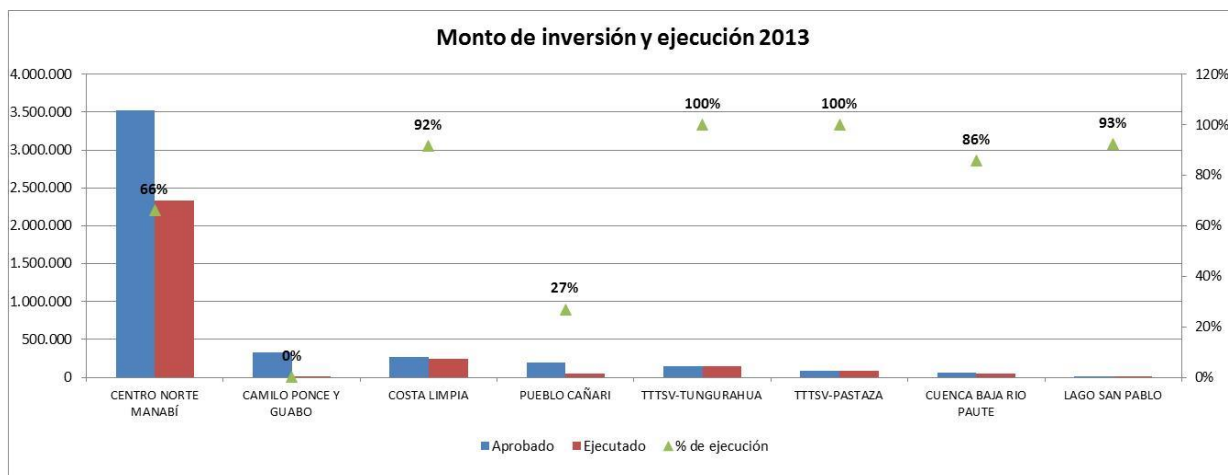


Sobre la base de los criterios descritos para el monitoreo a mancomunidades, en el subcomponente de conocimientos previos y capacitación, el 65%, correspondiente a 13 mancomunidades, asegura conocer los lineamientos del Plan Nacional de la competencia: el 30% (6 mancomunidades) aseguran desconocer sobre el tema planteado y el restante 5% (1 mancomunidad) no proporcionó esta información.

En lo referente procesos de capacitación en los que han participado las mancomunidades, 9 mancomunidades, correspondiente al 45%, aseguran haber participado de algún tipo de capacitación en el ámbito de la competencia, entre tanto que el restante 55%, correspondiente a 11 mancomunidades, asegura no haber participado en jornada de capacitación alguna.



En el subcomponente presupuesto y proyectos, en el año 2013, las mancomunidades alcanzaron un valor de US\$ 4,6 millones para inversión, de los cuales se ejecutó el 66%.



Los proyectos ejecutados y en ejecución en el periodo 2013 y 2014 de las mancomunidades monitoreadas, corresponden en su mayoría a las competencias de protección integral de derechos, agua potable y desechos sólidos, como se detalla a continuación:

**Tabla 5: Proyectos ejecutados y en ejecución, período 2013-2014**

MANCOMUNIDAD	Proyectos 2013	Proyectos 2014
Centro Norte de Manabí	Construcción de la línea de transmisión de la planta de tratamiento de agua potable, la Estancilla, Loma la Atravesada.	Investigación química del agua potable (asesoría)
		Construcción de la línea de transmisión de la planta de tratamiento de agua potable, la Estancilla, Loma la Atravesada.
Frente Sur Occidental de Tungurahua	Línea base del maltrato a niños y adolescentes; análisis situacional de los casos atendidos en la Junta de Protección de Derechos	Articulación de gestión de igualdad, derechos y género
		Estudio para definir el perfil del maltrato a niños y adolescentes
		Análisis situacional de los casos de maltrato atendido por la Junta
		Estudio preliminar para la contratación de consultoría para la elaboración del plan de manejo integral de desechos sólidos
Río Due-Agua para el buen vivir	Estudio de pre factibilidad para incrementar la cobertura de agua potable	Fortalecimiento de cadenas productivas
		Incrementar la cobertura de agua potable del 22% al 60%

MANCOMUNIDAD	Proyectos 2013	Proyectos 2014
Mundo verde Sumak Kawsay	Estudio de factibilidad para el manejo de desechos sólidos	Construcción de celdas emergentes para desechos sólidos
	Construcción de celdas emergentes para desechos sólidos	
Junta mancomunada de protección de derechos de la niñez y adolescencia		Construcción del Centro de acogida para niños y adolescentes maltratados
		Prevención y atención de salud de niños y adolescentes

Fuente: CNC, septiembre 2014.

#### 4. Resultados globales del monitoreo a mancomunidades

En la siguiente tabla se observa el resultado general del monitoreo a mancomunidades, esto es en lo que respecta a los ámbitos: desarrollo institucional, y gestión de las competencias.

Tabla 6: Resultado del monitoreo a mancomunidades

MANCOMUNIDADES	Desarrollo institucional	Gestión de las competencias	
		Competencias	Se ejerce
Frente Sur Occidental	Alto	Fomento productivo	Si
		Protección integral de derechos	Si
		Desechos sólidos	No
Costa Limpia	Alto	Desechos sólidos	Si
TTTSV de GADM de Tungurahua	Alto	TTTSV	Avances
Centro Norte de Manabí	Medio	Agua Potable	Si
		Desechos sólidos	No
Cuenca del Lago San Pablo	Medio	Desechos sólidos	No
GADP del Norte	Medio	CINR	Si
		Fomento productivo	No
TTTSV de GADM de Pastaza	Medio	TTTSV	Avances
Cuenca Media Baja del Río Paute	Medio	Protección integral de derechos	Si
Gestión integral de Residuos Sólidos en Imbabura	Medio	Desechos sólidos	No
Pueblo Cañari	Medio	Desechos sólidos	Si
Integración Municipal de Zamora Chinchipe	Medio	TTTSV	No

MANCOMUNIDADES	Desarrollo	Gestión de las competencias	
Junta Mancomunada de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia	Medio	Protección integral de derechos	Si
Corredor Turístico Centro Amazónico	Bajo	Fomento productivo	No
Conga	Bajo	Gestión pública	No
Zona Norcentral del DMQ	Bajo	Fomento productivo	Si
Camilo Ponce Enríquez y El Guabo	Bajo	Desechos sólidos y saneamiento ambiental	No
Río Due	Bajo	Agua Potable y alcantarillado	Avances
Mavarcuj	Bajo	Vialidad	No
		Fomento productivo	No
		Gestión ambiental	No
Sucumbíos	Bajo	TTTSV	No
GADM del Norte de la Provincia de Esmeraldas	Bajo	Seguridad ciudadana	No
Mundo verde o del Buen Vivir	Bajo	Desechos sólidos	No
TTTSV de GADM de Cotopaxi	Bajo	TTTSV	No

Fuente: CNC, septiembre 2014.

## 5. Hallazgos importantes

Una de las responsabilidades de las mancomunidades y consorcios constituye la promoción del desarrollo y del buen vivir a través de la dotación de servicios de calidad. De allí que el análisis de la información si bien es integral, permite especificaciones que proporcionan hallazgos puntuales.

El monitoreo permitió evidenciar que el 40% de las mancomunidades y dos consorcios disponen de planes estratégicos o su equivalente.

En lo que respecta a la sostenibilidad de la gestión competencial se la analizó en función del personal con nombramiento con el cual cuentan las mancomunidades y los consorcios, verificando que únicamente el 11% de funcionarios de mancomunidades y el 18% de consorcios tienen dicha relación de dependencia.

Es importante destacar que los convenios de mancomunamiento establecen el domicilio de la mancomunidad, el cual puede encontrarse y rotar dentro del territorio mancomunado o puede estar definido en un solo sitio. Se evidenció que el 5% de mancomunidades operan en instalaciones propias; el 25% mantiene contratos de arrendamiento y el 70% utiliza instalaciones facilitadas por el GAD en el que mantienen la presidencia del directorio de la mancomunidad. Para el caso de los consorcios, dos arriendan sus instalaciones y el tercero utiliza la sede del GAD.

En lo referente a la aplicación de procesos y uso de herramientas de desarrollo organizacional, se destaca que el 60% de mancomunidades no dispone de sistemas

informáticos internos, entre tanto que el 100% de los consorcios ha implementado algún sistema.

Por otro lado, el 13% de las mancomunidades cuenta con procesos, herramientas y normativa para su gestión y tan solo un 13% ha implementado algún mecanismo de participación ciudadana.

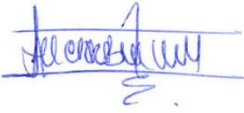
## 5.1. Necesidades de capacitación

Uno de los resultados centrales del proceso de monitoreo y evaluación a la gestión de las competencias constituye identificar las necesidades de las mancomunidades para establecer procesos de fortalecimiento institucional. En ese contexto, el 61% de las mancomunidades priorizó los siguientes temas para procesos de capacitación:

- Planificación institucional
- Diseño de planes, programas y proyectos
- Gestión administrativa y financiera
- Desarrollo organizacional
- Contratación pública
- Tecnologías de la comunicación e información
- Alcance para generar lineamientos de normativa
- Mecanismos de difusión y control
- Mecanismos de participación ciudadana
- Sistemas de información y transparencia

## 6. Conclusiones y recomendaciones

- Las mancomunidades y consorcios evidencian debilidad en su desarrollo institucional, lo cual requiere de una intervención intensiva de fortalecimiento, tanto para la consolidación de su estructura como para la prestación de servicios.
- La falta de recursos propios y la dependencia de los aportes de los miembros de la mancomunidad limitan su consolidación.
- Las autoridades no visualizan las potencialidades que pueden desarrollar las mancomunidades y consorcios en la gestión local y con ello, la mejora de los servicios públicos.
- Las mancomunidades no cumplen a cabalidad con el objetivo para el cual fueron creadas.
- Faltan mecanismos de comunicación y articulación adecuada entre la mancomunidad y los GAD miembros.
- El CNC debe generar normativa, herramientas y mecanismos para fomentar el desarrollo de las mancomunidades y consorcios.

Elaborado por:	<p>July Báez Villagómez</p> <p>Especialista de monitoreo y evaluación a GAD</p>	
----------------	---	--

## 7. Bibliografía

- García, M. (2010) Gestión para resultados en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Washington DC.
- GIZ (s/a) Herramienta para la autoevaluación de la gestión de los Gobiernos Parroquiales Rurales
- Oszlak O., y Orellana E. (1993). El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI. Buenos Aires, Argentina.
- López, P. y Andrade, C. (2013) Base conceptual y primeros hallazgos del informe de capacidades operativas. Red Interprovincial de Fomento Productivo. Ecuador.
- Hildebrand, Mary E. and Merilee S. Grindle, 1997: "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?", in Merilee S. Grindle (ed.) Getting Good Government, Harvard University Press, Boston.
- Nelissen, Nico (2002) "The Administrative Capacity of New Types of Governance" en Public Organization Review: A Global Journal 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. pp. 5-22.
- Herrera T., Hugo: Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán, 2011, INAP.
- Montenegro y Porras (2005): 5 componentes: eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno
- Herrera T., Hugo: *Metodología de autodiagnóstico municipal. La agenda "desde lo local"*, en Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán, 2011, INAP.
- Herrera T., Hugo: *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, en Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán, 2011, INAP.
- Indicadores de desempeño en el sector público, Bonnefoy y Armijo 2005.
- Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, Cabrero 2004
- Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Arriagada 2002.
- Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, Angélica Rosas Huerta, México, 2008.



# CNC

Consejo Nacional de Competencias

[www.competencias.gob.ec](http://www.competencias.gob.ec)

@competenciasnc

