




Consortio de Gobiernos
Autónomos Provinciales
del Ecuador

CONGOPE
2022



Desarrollo de un análisis del balance de la descentralización desde los gobiernos provinciales y los retos para la gestión en el marco de los procesos de transición

Documento 1: Diagnóstico provincial de las limitaciones y oportunidades de la descentralización en función de los ejes administrativo, fiscal y político.



DESARROLLO DE UN ANÁLISIS DEL BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN DESDE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOS RETOS PARA LA GESTIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN

Producto 1: Diagnóstico provincial de las limitaciones y oportunidades de la descentralización en función de los ejes administrativo, fiscal y político

Tabla de contenidos

I.	Introducción.....	4
II.	Antecedentes	5
III.	Objetivos	6
	3.1. Objetivo General.....	6
	3.2. Objetivos específicos.....	6
IV.	Consideraciones metodológicas.....	7
	4.1. Análisis de fuentes documentales y estadísticas	7
	4.2. Información primaria	8
V.	Marco normativo de la Descentralización en el Ecuador.....	9
VI.	Aproximación conceptual de la descentralización en los gobiernos provinciales	12
	6.1. Fortalecer el rol de gobierno intermedio.....	13
	6.2. Gobiernos provinciales como agentes de desarrollo territorial.....	15
	6.3. Optimización de la gestión pública.....	18
VII.	Relaciones intergubernamentales	19
VIII.	Balance de la Descentralización en los gobiernos provinciales	21
	8.1. Descentralización administrativa.....	23
	8.1.1. Estado de las competencias provinciales.....	26
	8.1.2. Capacidad institucional provincial 2019.....	29
	8.2. Descentralización fiscal.....	31
	8.2.1. Modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos (MET).....	33
	8.2.2. Transferencias por nuevas competencias: riego y drenaje	35
	8.2.3. Transferencias por recursos naturales no renovables	37
	8.2.4. Situación financiera de las prefecturas.....	38
	8.2.5. Sobre el endeudamiento público	40
	8.2.6. Relaciones fiscales en la región	42
	8.3. Descentralización política	45
	8.4. Participación ciudadana	53



8.4.1. La participación ciudadana como elemento inherente a la implementación efectiva de la Descentralización	55
8.4.2. Identificación de experiencias en la región que implementan procesos de descentralización con el soporte de los mecanismos de participación ciudadana.....	57
IX. Percepción del modelo descentralizado	60
9.1. Análisis de la percepción de la academia acerca de la gestión de la descentralización	60
9.2. Análisis de la percepción de las autoridades locales respecto a la implementación de la descentralización	63
9.3. Análisis de la percepción de Gremios/ Consorcios acerca de la gestión de la descentralización	65
X. Aproximación metodológica para que los GAD provinciales impulsen el proceso de descentralización como mecanismo de análisis a la gestión centralizada del Ejecutivo	67
XI. Conclusiones y recomendaciones	70
11.1. Conclusiones	70
11.2. Recomendaciones	71
XII. Bibliografía	73

Índice de tablas

Tabla 1. Grupos de entrevistados	9
Tabla 2. Relación de las competencias de los GAD provinciales con los OPND 2021-2025 y ODS 2030 ..	17
Tabla 3. Definiciones de RIG según autor	20
Tabla 4. Efectos en los tres tipos de descentralización.....	23
Tabla 5. Competencias transferidas, 2011.....	24
Tabla 6. Competencias reguladas, 2012 - 2016	25
Tabla 7. Número de proyectos e inversión (millones US\$), por competencia, 2017 - 2020	28
Tabla 8. Ponderadores MET 2011 – 2021 a nivel provincial.....	34
Tabla 9. Montos asignados a los GAD Provinciales por MET (dólares US\$).....	34
Tabla 10. Desembolsos de los convenios de materia de riego y drenaje	37
Tabla 11. Valor promedio del Indicador de situación financiera 2016 -2020.....	39
Tabla 12. Deuda pública externa del sector público total (millones de US\$)	42
Tabla 13. Tabla de sistemas de transferencias Ecuador, Chile y Colombia.....	43
Tabla 14. Intensidad de la Descentralización Política en Ecuador desde 1979 al 2001	48
Tabla 15. Secuencia de la descentralización y grados finales de empoderamiento de los GAD	49
Tabla 16. Ejes para que los GAD provinciales impulsen el proceso de descentralización.....	68

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Definición de autonomías y ámbitos de la descentralización	12
---	----

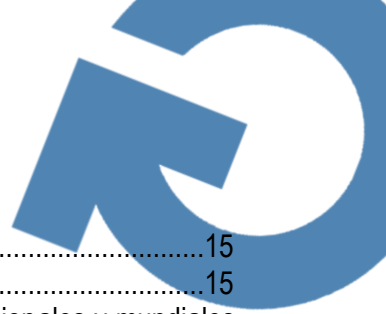


Ilustración 2. Atribuciones de los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios	15
Ilustración 3. Factores del desarrollo territorial	15
Ilustración 4. Articulación de planes para el cumplimiento de objetivos territoriales, nacionales y mundiales	17
Ilustración 5. Aspectos necesarios para la optimización de la gestión pública	19
Ilustración 6. Propósitos de las relaciones intergubernamentales.....	19
Ilustración 7. Modelos para las relaciones intergubernamentales.....	20
Ilustración 8. Proceso de transferencia de las competencias	24
Ilustración 9. Ciclo del proceso de descentralización administrativa.....	26
Ilustración 10. Gestión de los GAD provinciales por competencias, 2019	27
Ilustración 11. Personal para la gestión de competencias, 2017 - 2020	28
Ilustración 12. Puntuación promedio de ámbitos de capacidad institucional provincial, 2019.....	29
Ilustración 13. Laberinto fiscal. Recursos y transferencias a los GAD 2006, millones US\$	32
Ilustración 14. Comparación del sistema de transferencias	32
Ilustración 15. Recursos transferidos a GAD por la competencia de riego y drenaje 2011-2020 (millones US\$)	36
Ilustración 16. Composición del Indicador de Situación Financiera	39
Ilustración 17. Elementos para la autonomía política de los gobiernos intermedios	47
Ilustración 18. Aspectos limitantes a la descentralización política del Ecuador	48
Ilustración 19. Patrones de Descentralización Política basados en el Cootad	49
Ilustración 20. Propuesta de elementos para la descentralización política	52
Ilustración 21. Elementos constitucionales en el marco de la actuación de los GAD.....	53
Ilustración 22. Flujo de proceso de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales	57
Ilustración 23. Mecanismos de participación ciudadana Uruguay.....	58
Ilustración 24. Sugerencias académicas para la consolidación de un Gobierno Intermedio	62
Ilustración 25. Rol Técnico - Político del Gobierno Intermedio.....	66
Ilustración 26. Esquema de propuesta metodológica para una estrategia de intervención integral	68

Índice de anexos

Anexo 1. Listado de mancomunidades y consorcios de GAD provinciales	75
---	----



Siglas y abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONGA	Mancomunidad de gobiernos autónomos provinciales de la Amazonía Ecuatoriana
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
Cootad	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobierno(s) Autónomo(s) Descentralizado(s)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MET	Modelo de Equidad Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
RIG	Relaciones intergubernamentales



I. Introducción

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) realizó un estudio para el análisis del balance de la descentralización desde los Gobiernos Provinciales y los retos para la gestión en el marco de los procesos de transición.

Esta actividad estratégica se enmarca con la finalidad de generar alternativas para reforzar los esquemas multidimensionales de la descentralización; principalmente a partir del año 2023 que el país contará con nuevas autoridades para los tres niveles de gobierno local.

La descentralización teóricamente implica la transformación de la política pública nacional y local asociada al empoderamiento de la gestión de los gobiernos locales. Es así como, transcurridos 11 años de la instauración del proceso de descentralización, se requiere analizar cómo esta transformación tanto, a nivel de gestión local como de política pública se ha implementado a miras de contar plenamente con una descentralización política, administrativa y fiscal.

En este sentido, es importante concebir a la descentralización como una política pública dinámica, cuyo diagnóstico es necesario para comparar el proceso actual con el originalmente planteado. Entendiéndose como dinámico al efecto de apropiación de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) en la implementación de la descentralización.

Con esta base, el presente documento inicia con una revisión bibliográfica y normativa que engloba el proceso de descentralización en el país y a nivel internacional; se establece las consideraciones metodológicas para el diagnóstico del proceso, continua con una aproximación conceptual de la descentralización bajo los enfoques de desarrollo territorial, fortalecimiento de gobierno intermedio y optimización de la gestión pública, lo que da paso al diagnóstico de la descentralización administrativa, fiscal y política. El diagnóstico se complementa con la percepción de autoridades de los gobiernos provinciales, académicos y expertos en el tema, y representantes de los consorcios. Para finalmente elaborar una aproximación metodológica para que los GAD provinciales impulsen el proceso de descentralización como mecanismo de análisis a la gestión centralizada del Ejecutivo.



II. Antecedentes

En la Constitución de 1830, se consagra al Ecuador como República independiente y divide al territorio en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Nacen los gobiernos políticos de los departamentos, presididos por un prefecto como agente inmediato del poder ejecutivo. Con la Constitución de 1835 se eliminó los departamentos manteniendo las provincias, cantones y parroquias.

La Constitución de 1946 reconoce por primera vez la autonomía de los gobiernos seccionales, reconoce al Consejo Provincial como régimen seccional y la elección por votación popular y secreta de sus miembros; desde entonces se expidió varias reformatorias al cuerpo legal definiendo la organización y funcionamiento de los gobiernos seccionales.

En Ecuador en 1969, según la ley de régimen Provincial, el Consejo Provincial (cuya máxima autoridad era electa por votación popular), tenía las siguientes responsabilidades: generar desarrollo en la provincia, prestar servicios públicos y construir obras públicas a nivel provincial, así como la promoción de los sectores agrícola, pecuario, industrial, minero y fomentar la educación. En años posteriores, con la Ley de Descentralización de 1997, la gestión de competencias correspondía a que los gobiernos locales del Ecuador (Consejos Provinciales y Municipios) podían solicitarlas al gobierno central a través de la suscripción de convenios para efectivizar la transferencia en términos administrativos y económicos, incluyendo por supuesto la competencia de educación que ahora podía ser gestionada de acuerdo con voluntades de cada nivel de gobierno (Molina Morte, 2015).

Es en la Constitución de 1998 que se asigna la categoría de gobiernos seccionales autónomos a los consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales. Especifica que los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. Así también, determina que el consejo provincial promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción, puntualiza que su accionar será exclusivamente en áreas rurales.

Entre los articulados de la mencionada Constitución, se define la descentralización como la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos desde el gobierno central a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Enfatiza que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

La Ley de Régimen Provincial, expedida el 22 de febrero de 2001, le otorga personería jurídica al Consejo Provincial y define como su principal misión, el desarrollo social, cultural y material de la provincia, con especial atención al sector rural, y colaborar con el Estado y las municipalidades en la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales. Fue derogada en el 2010 con la aprobación del COOTAD.



Este régimen se conoció en Ecuador como de “descentralización a la carta”, lo que generó que aproximadamente el 66% de municipios no hayan solicitado competencias y por tanto implicó un serio problema para el desarrollo del país; pues no fue posible que se generen mecanismos de coordinación para la suscripción de convenios intergubernamentales, es decir, no existía una voluntad política de afianzar una cultura de Relaciones Intergubernamentales eficiente desde el nivel central y de los gobiernos locales. Pese a esto, los municipios que solicitaron competencias centraban su accionar en el tema de salud y educación, la complejidad de esto es que el nivel provincial también lo hacía y eso implicó superposición de funciones, duplicación de esfuerzos y escasa focalización de la inversión pública (Molina Morte, 2015).

Con la Constitución del 2008 se producen cambios sustanciales en la organización del territorio y la redistribución del poder, reconociendo como gobiernos autónomos descentralizados (GAD) a los niveles provincial, municipal y parroquial rural, especificando y clarificando sus competencias exclusivas. Así también, concibe a la descentralización como un deber del Estado, por lo cual es obligación del nivel central el “(...) promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

Dentro de los incipientes modelos autonómicos de la región, incluyendo Ecuador, existen prácticas en la que se reconoce la autodeterminación asociados a pueblos y nacionalidades (Serrano, 2002), por ejemplo, en el país además de los cuatro niveles de GAD se reconoce el derecho de las nacionalidades y pueblos indígenas, de los pueblos afroecuatorianos y montubios y de las comunas, a una organización territorial con régimen especial dentro de sus territorios. Esta estructura adicional representa de manera adecuada el bagaje multicultural del país y protege sus prácticas ancestrales; pero en la práctica de la administración genera ineficiencias en el marco de un modelo descentralizado debido a las acciones centralistas y de duplicación de esfuerzos.


III. Objetivos

3.1. Objetivo General

Realizar un análisis sistemático de la descentralización en función de los ejes administrativo, fiscal y político que permita desarrollar un diagnóstico provincial de su implementación.

3.2. Objetivos específicos

- 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 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), considerando los ámbitos político, fiscal y administrativo.
- Analizar los procesos de articulación institucional de las entidades rectoras y los GAD provinciales en el ámbito de sus atribuciones y funciones.

- 
- Contar con una valoración de los resultados de la implementación del modelo de descentralización, con énfasis en el nivel provincial, así como, los mecanismos e instrumentos aplicados para la implementación de las facultades de los GAD vinculada a la provisión de servicios.
 - Identificar y analizar los problemas o limitantes operativos, que obstaculizan la gestión del proceso de descentralización, así como también, las fortalezas, considerando si la gestión y la articulación de los procesos han contribuido al logro de los objetivos de la descentralización y han potenciado el desarrollo local provincial.
 - Contar con recomendaciones generales y específicas de la evaluación para la política estudiada y los actores involucrados en su implementación, considerando la visión participativa del nivel provincial.

IV. Consideraciones metodológicas

La metodología que se aplica para el análisis es mixta, es decir, se emplea una investigación cuali – cuantitativa con el objetivo de respaldar la descripción del proceso de descentralización en el país con datos numéricos relevantes, identificar patrones y relaciones generales entre los tres enfoques del proceso de descentralización y plantear su reconstrucción.

El análisis se realiza desde una visión integral para contar con un estado de situación del proceso de descentralización tanto desde las condiciones que genera el gobierno central, así como desde las condiciones que asumen y generan los gobiernos provinciales.


Para fortalecer el enfoque del estudio se identifica las implicaciones del proceso de descentralización para los GAD provinciales, como un nivel de gobierno intermedio encargado de definir el modelo de desarrollo de la provincia y la articulación entre lo local y lo central con políticas públicas diferenciadas, considerando la interdependencia territorial.

De este balance de la descentralización parte la reconstrucción del proceso a través del árbol de problemas, la cadena de valor, la matriz de marco lógico, y del método MACTOR. Por la extensión de las herramientas empleadas, el documento que contiene la mencionada reconstrucción se coloca como Anexo externo 1 a este documento

4.1. Análisis de fuentes documentales y estadísticas

La información secundaria proviene de fuentes oficiales; entidades y académicos que están involucradas en el proceso de descentralización:

- ✓ Normativa nacional.
- ✓ Documentos académicos y otros.

- 
- ✓ Censo de Información Ambiental Económica en GAD provinciales, levantado y publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)¹.
 - ✓ Informe sobre Capacidad Institucional Provincial 2019, e Informe Anual de la Descentralización 2019 y 2020 elaborados por el Consejo Nacional de Competencias (CNC)².
 - ✓ Acuerdos ministeriales sobre transferencia de recursos por Modelo de Equidad Territorial (MET) publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
 - ✓ Resoluciones de ponderadores del MET emitidos por el CNC.
 - ✓ Indicador de Situación Financiera (ISF), construido y publicado por el MEF³.

4.2. Información primaria

Con base en metodologías de investigación social con enfoque cualitativo, la obtención de información primaria se concentrará en entrevistas semiestructuradas⁴ en el que se plantearon preguntas orientadoras, permitiendo que el entrevistado desarrolle más allá de estas. Esta metodología facilita la sistematización y percepción de casos desde un enfoque comparativo y complementario.

Los mencionados espacios de debate se realizaron con el fin de:

- Dialogar con las autoridades de los gobiernos provinciales sobre su experiencia en la gestión descentralizada a nivel provincial, los retos encontrados, las limitaciones y las oportunidades para una descentralización integral.
- Conocer los debates teóricos, modelos académicos e insumos generados por la academia sobre el alcance de la descentralización y posibles apuestas para el cumplimiento de la gestión descentralizada desde una mirada en los gobiernos provinciales.
- Contar con insumos que permitan articular la experiencia de las autoridades de los gobiernos provinciales, los conocimientos desde la academia; y, la experiencia técnica de gremios en la temática para una percepción conjunta sobre la descentralización política, fiscal y administrativa.
- Tener información para identificar puntos clave de diagnóstico y propuestas que permitan consolidar la idea de gobierno intermedio desde los gobiernos provinciales en el proceso de descentralización en el país; y, que generen insumos para dar fuerza al debate de la descentralización en el país.

Los actores entrevistados se detallan en la

Tabla 1.

¹ Obtenido en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/gad-provinciales/>

² Información solicitada con Oficio DE-2022-0305-O de 24 de agosto de 2022, y enviada con Oficio Nro. CNC-CNC-2022-0534-OF de fecha 02 de septiembre de 2022.

³ Obtenido en: <https://www.finanzas.gob.ec/indicador-de-situacion-financiera/#:-:text=Con%20el%20fin%20de%20medir,la%20autonom%C3%ADa%2C%20sostenibilidad%20y%20eficiencia.>

⁴ La entrevista semiestructurada es un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo coloquial, y es utilizada principalmente en estudios descriptivos.

Tabla 1. Grupos de entrevistados

Grupos	Instituciones
Académicos / expertos	Universidad Politécnica Salesiana FLACSO, Ecuador Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN FES – ILDIS Academia GIZ
Prefectos	GAD provincial de Manabí GAD provincial de Tungurahua GAD provincial de Imbabura GAD provincial de Cotopaxi GAD provincial de Sucumbios
Consortios	CONGOPE Coordinador CONGA

Las preguntas orientadoras se plantearon conforme el grupo al que pertenecen los entrevistados. Las mismas estuvieron vinculadas a descentralización administrativa, fiscal, política, participación ciudadana, relaciones intergubernamentales y política pública de descentralización.

V. Marco normativo de la Descentralización en el Ecuador

Los procesos de descentralización en América Latina iniciaron entre los años 80 y 90 y se caracterizaron por una descentralización política en la medida en que fueron orientados primordialmente hacia la ejecución de políticas sociales. En una siguiente fase, se vinculó a la descentralización con el desarrollo local, planteando una diferenciación, un tanto difusa para la época, entre transferencias territoriales y transferencias sociales; aspecto que fue concretado en Colombia. Transversal a estos cambios nace la necesidad de promover los esfuerzos fiscales locales, definiéndose nuevos campos de acción para los niveles de ordenamiento territorial político administrativo (Finot, 2007).

Por su parte, la descentralización en el Ecuador inició en la década de los 90, y se caracterizó por la asunción de las competencias de manera voluntaria que dependía del interés de cada una de las autoridades locales; las competencias eran difusas y solían estar sobrepuestas. A partir de la Constitución del 2008, se considera a la descentralización como un proceso para lograr equidad territorial gracias a la asignación de atribuciones y responsabilidades por niveles de gobierno, por considerar un modelo técnico de asignación de recursos, y porque busca acercar los servicios a la ciudadanía y fortalecer la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.

Las reglas generales de la descentralización, las reglas fiscales y los niveles de responsabilidad y competencias de cada GAD se definen principalmente en la Constitución vigente, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).



En el Cootad la descentralización es definida como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 105). La finalidad es la redistribución del poder y el ejercicio corresponsable para satisfacer las demandas de la ciudadanía, además de contribuir a la eliminación de disparidades regionales, garantizar la distribución y redistribución territorial, impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas en distintos territorios y satisfacer las necesidades básicas de la población, entre otras.

El Capítulo IV, artículos 263, 264, 266 y 267 de la Carta Manga define el régimen de competencias de los gobiernos provinciales, municipales, distritos metropolitanos y parroquiales rurales. Mientras que el Cootad, en los artículos 109 al 116, plantea los sectores⁵ de intervención (sectores privativos, estratégicos y comunes), las competencias⁶ según las responsabilidades (exclusivas, comunes y concurrentes) y las facultades⁷ según el nivel de gobierno (rectoría, planificación, regulación, control, gestión) (Consejo Nacional de Competencias, 2019, pág. 5).

Las competencias que les corresponde a los GAD provinciales son:

1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas
4. Gestión ambiental provincial
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego
6. Fomentar la actividad agropecuaria
7. Fomentar las actividades productivas provinciales
8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

El Cootad, recoge los principios constitucionales y promueve la coordinación, corresponsabilidad, complementariedad, equidad, participación, solidaridad, subsidiariedad, sustentabilidad del desarrollo y unidad, los mismos que orientan el desarrollo territorial en Ecuador. La descentralización, de acuerdo con el Código está encaminada a recuperar los roles de planificación, regulación y redistribución de los gobiernos locales, así como potenciar la coordinación, la solidaridad, la equidad territorial y la democracia entre los mismos.

Se establece, un conjunto de normas para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura organizacional de todos los niveles de gobierno, favoreciendo la homogenización e integración administrativa, la complementariedad y la compatibilidad entre los mismos.

Con el fin de organizar el proceso, se crea al CNC como el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias⁸ (SNC) (Art. 117, Cootad), y como tal, es el responsable de transferir las competencias establecidas en la Constitución y el Cootad.

⁵ Áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado.

⁶ Capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector.

⁷ Atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno.

⁸ Es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno y se fundamentan tanto en la Constitución como en el Cootad.



El Sistema Nacional de Competencias (SNC) está articulado al Sistema Nacional de Planificación. De acuerdo con lo establecido en la Constitución (Arts. 279 - 280), el sistema de planificación es concebido como un sistema descentralizado y participativo. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento que operativiza la planificación a nivel nacional, y al que se deben ajustar las políticas programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD.

Por su parte la Estrategia Territorial Nacional (ETN) como instrumento complementario del Plan Nacional de Desarrollo, y procedimientos de coordinación y armonización entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias (Art. 10, COPFP).

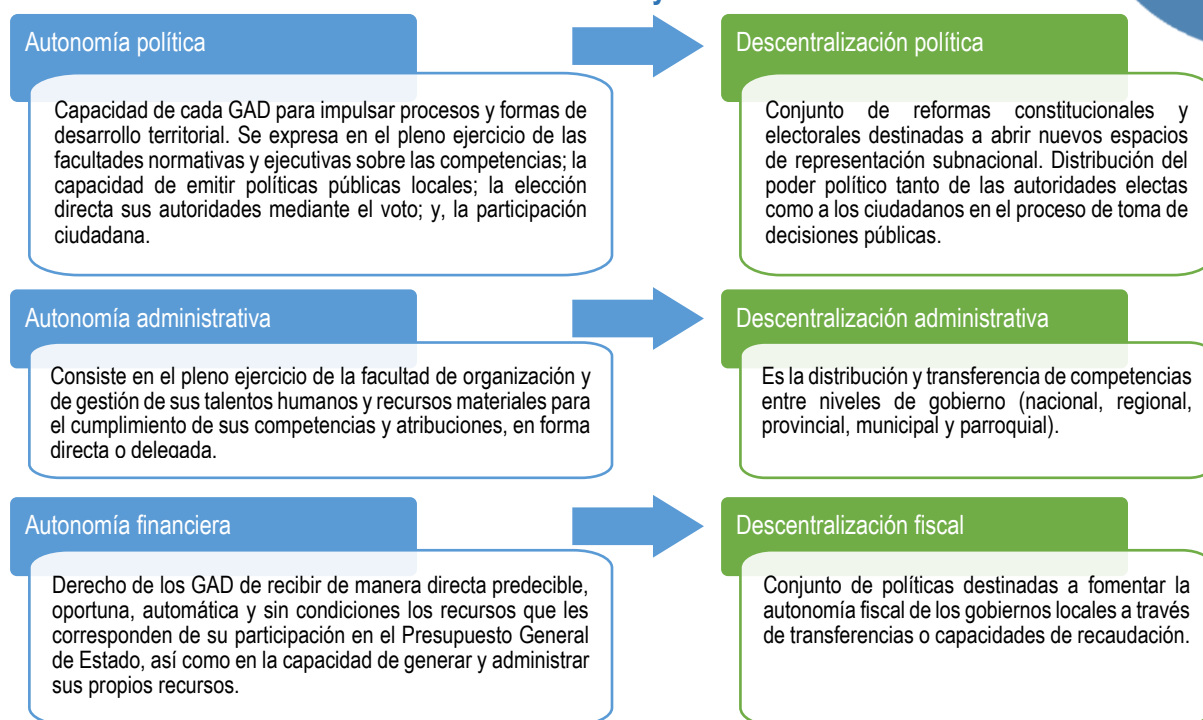
Los gobiernos locales aportan concretamente al cumplimiento de los objetivos y metas del PND a través de la provisión de bienes y servicios desde sus competencias (gestión/administración) y a través de la consolidación de mecanismos de participación ciudadana (fin) incluyendo el propio proceso de planificación participativa.

El actual PND denominado Creación de Oportunidades 2021 – 2025, plantea entre sus objetivos, el Objetivo 14 “Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía”, el cual pretende garantizar el pleno goce de derechos de los ciudadanos, para ello se debe contar con un Estado que facilite la prestación de los servicios a la población de manera oportuna, eficiente y en igualdad de condiciones (Secretaría Nacional de Planificación, 2021, pág. 97). De la misma forma, la ETN determina en una de sus directrices la articulación territorial para el aprovechamiento de las potencialidades territoriales.

Por otro lado, el Plan Nacional de Descentralización 2012 – 2015 nace con el objetivo de impulsar la gestión pública a través del proceso de descentralización, y garantizar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales.

En este plan, se establece la definición del modelo de gestión descentralizada en tres ámbitos: fiscal, administrativo y político. Que tienen sus fundamentos en la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD (Art. 5, Cootad), definidas como:

Ilustración 1. Definición de autonomías y ámbitos de la descentralización



Fuente: Artículo 5, COOTAD

VI. Aproximación conceptual de la descentralización en los gobiernos provinciales

Para Rodríguez R. (2013), la aproximación conceptual de la descentralización tiene su origen, principalmente, en la ciencia política, en la economía y en la administración. Es así como, muchos países implementaron la descentralización como un intento de democratización de la toma de decisiones en los territorios, que depende de la realidad histórica particular de cada país (Boisier, 2004).

Boisier (1990) distingue tres formas de descentralización: la funcional, la territorial (ambas hacia autoridades designadas) y la política (generada mediante procesos electorales). De esta manera, la descentralización se relaciona a la función y administración del Estado, donde mantiene un espacio político que se manifiesta en la definición de la agenda, la toma de decisiones y la priorización de estas; un espacio relacionado a la gestión de las políticas públicas, y; un espacio afin a la participación ciudadana y al fortalecimiento de la democracia (puntos que pueden considerarse como resultados del proceso de descentralización).

En América Latina, la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos como el profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública (Montecinos, 2005). Así, la descentralización es definida como el conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos (Falleti, 2006).



En Ecuador, la descentralización se concibe como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central a los GAD (Art. 105, Cootad).


Bajo este contexto, la descentralización es un proceso que implica la transformación de la política pública nacional y local asociada al empoderamiento de la gestión de los gobiernos locales; tiene como reto borrar los límites político-administrativos e impulsar un diálogo multiactor para el trabajo colaborativo. Por lo cual, el análisis de la descentralización en los GAD provinciales parte de cuatro enfoques: 1) fortalecer a los gobiernos provinciales en el rol de gobierno intermedio; 2) gobiernos provinciales como agentes del desarrollo territorial; 3) optimización de la gestión pública; y, 4) relaciones intergubernamentales. Este último, al ser un tema que engloba a todos los enfoques del proceso de descentralización se lo coloca como un acápite adicional.

6.1. Fortalecer el rol de gobierno intermedio

El nivel intermedio de gobierno parte de los procesos de reforma del Estado, durante la década de los 40, luego de la Segunda Guerra Mundial, y es aquel que se encuentra entre el municipio y la región (Enríquez Bermeo, 2017). Conforme Verdesoto (2006), un gobierno intermedio debe disponer de atribuciones y la capacidad para el cumplimiento de los siguientes roles:

- Asumir funciones de intermediación
- Facilitar la participación política
- Amortiguar el impacto social y ecológico del cambio estructural
- Mejorar la calidad de la localización a nivel regional
- Generar externalidades positivas
- Crear una infraestructura moderna
- Movilizar recursos endógenos
- Crear economías de escala
- Gestionar estratégicamente el cambio estructural
- Promover la convergencia de las regiones
- Mejorar la estructura económica regional
- Promover sectores estratégicos en forma específica
- Mejorar los salarios y aumentar el empleo
- Facilitar el desarrollo de las regiones atrasadas
- Impulsar inversiones regionales
- Disminuir los costos de producción

En América Latina, países federales como Argentina, Brasil, México y Venezuela fortalecieron sus provincias y estados para contrarrestar el protagonismo municipal y equilibrar los poderes del Estado, mientras que países unitarios como Chile, Bolivia, Colombia y Perú fortalecieron el nivel intermedio organizando regiones, departamentos y provincias. Casi todos adoptaron modelos mixtos de representación en los que la máxima autoridad, el gobernador de la región o provincia, era designado por el Gobierno Nacional, mientras que la población elegía a los miembros del consejo, como es el caso de las regiones en Chile. En otros países,



como Colombia, la población eligió mediante votación popular a los gobernadores departamentales y los miembros de sus consejos.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de Montecristi promovió la creación de regiones y de gobiernos regionales autónomos, que vienen a ser el nivel intermedio de gobierno; sin embargo, no define las regiones, pero sí establece criterios para su creación y fija un plazo indefinido para su conformación. De esta forma, el nivel intermedio de gobierno será el encargado de generar desarrollo territorial a escala regional y, con ello, impulsar el desarrollo económico local (Enríquez Bermeo, 2017).

Ortiz y Hurtado (2017), señalan que Ecuador no tiene resuelto el tema del gobierno intermedio y que, han sido los niveles nacional y municipal los que han tenido poder y que no ha habido quién los articule ni organice el territorio.

Respecto a las regiones, varios autores aseguran que no es necesario su creación, pues al ser Ecuador un país pequeño puede existir una relación directa entre gobierno central y gobiernos locales.

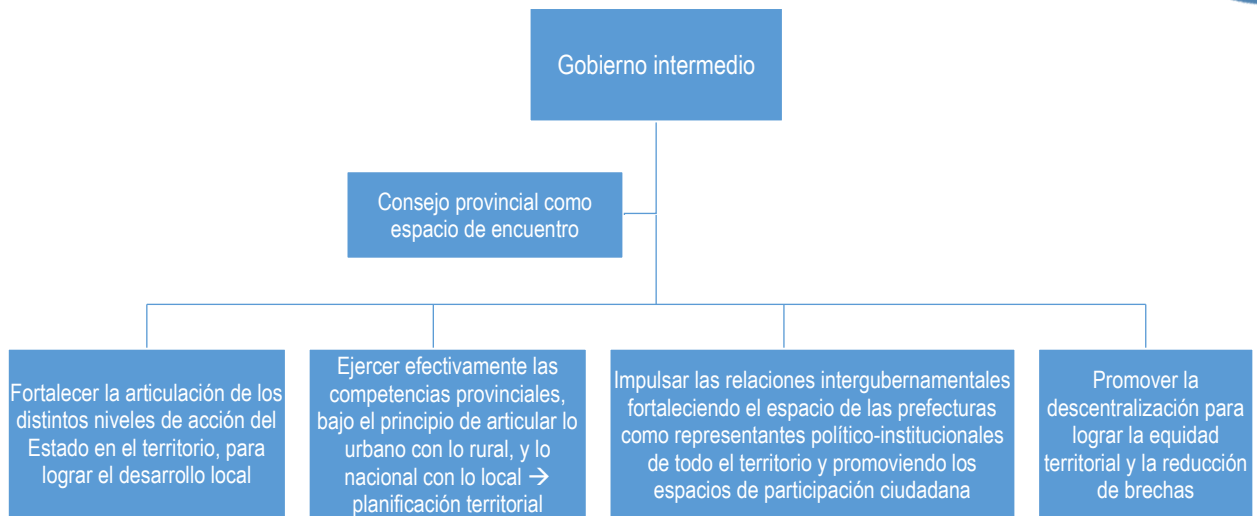
Para Gustavo Abdo (2007), a los gobiernos provinciales les corresponde asumir el rol de intermediación entre lo nacional y lo local, toda vez que «la provincia [es] una escala territorial regional, un espacio de identidad y de gestión pública que, por historia y distracción política, facilita la intervención en la promoción del desarrollo y la competitividad», en la que el prefecto provincial, al ser la autoridad democráticamente elegida, puede cumplir el rol de coordinador y articulador (p. 332).

Conforme las entrevistas realizadas, Pino (2022) señala que los gobiernos provinciales pueden fungir como gobiernos intermedios; pero, para una asunción efectiva de este rol los GAD provinciales deben gestionar adecuadamente la competencia de planificación territorial y su articulación con los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía.

De esta manera, al no existir impulso para la creación de regiones, los gobiernos provinciales son los llamados a ejercer el rol de gobiernos intermedios, articuladores de lo nacional con lo local y la ciudadanía. En la Ilustración 2 se definen algunas atribuciones para que los gobiernos provinciales fortalezcan su rol como gobierno intermedio.



Ilustración 2. Atribuciones de los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios




6.2. Gobiernos provinciales como agentes de desarrollo territorial

El desarrollo territorial es una construcción social permanente donde confluyen factores económicos, sociales, ambientales, políticos y culturales que se desprenden de los vínculos entre lo urbano y lo rural (ver Ilustración 3). Es una construcción de territorios seguros y competitivos, con cohesión social entre los actores que aportan a la reducción de brechas territoriales, y que a su vez inciden en el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Ilustración 3. Factores del desarrollo territorial



En este contexto, los cambios en los niveles de desarrollo territorial que puede provocar la descentralización deben ser liderados por un operador institucional, en el caso del Ecuador a partir de la Constitución de 2008, existe 821 GAD parroquiales rurales; 221 GAD municipales, 23 GAD provinciales, y 1 Régimen especial de



Galápagos, un total de 1.066 operadores institucionales en el territorio, compuestos por más de 113.000 servidoras y servidores públicos (CNC, 2013).

Y es que, la descentralización como una forma de gobernar el Estado ecuatoriano, tiene como objetivo fundamental generar equidad territorial, convirtiéndose los GAD en responsables del desarrollo territorial a través del ejercicio de sus competencias.

Es importante reconocer que el desarrollo de los territorios requiere fomentar la corresponsabilidad, es decir, el gobierno central y los gobiernos locales tienen que ser capaces de actuar en un ambiente colaborativo y de cogestión. Para la promoción del desarrollo, los cuerpos normativos ecuatorianos definen la planificación del desarrollo a través de instrumentos como el PND, la ETN y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), mismos que deben estar articulados entre sí.

A nivel mundial, las Naciones Unidas en 2015 adoptaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el objetivo de acabar con la pobreza, proteger el planeta y garantizar que, hasta el 2030, todas las personas disfruten de paz y prosperidad. Los 17 ODS están vinculados e integrados, lo que genera que una acción que se realice en un área afectará los resultados en otras, por tanto, todos los objetivos permiten un desarrollo sostenible⁹ social, económico y ambiental (PNUD, s.f).

En 2018, se declara política pública¹⁰ la vinculación de la Agenda 2030 con el Plan Creación de Oportunidades 2021-2025. Esta vinculación apunta a:

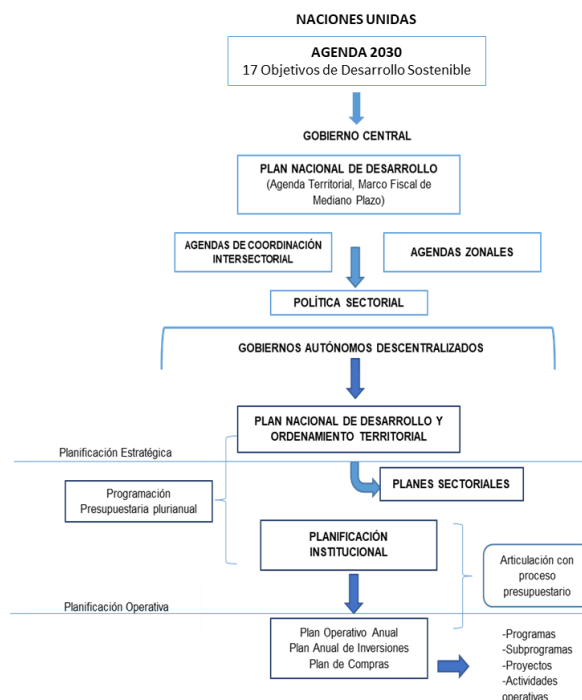
- Alcanzar los objetivos globales a partir de las prioridades nacionales
- Identificar a los responsables de la adecuada implementación de la Agenda 2030 en el país
- Alcanzar la implementación efectiva en los diferentes niveles de gobierno
- Priorizar y focalizar los recursos
- Fortalecer los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los instrumentos de planificación

Por tanto, se observa como cada uno de los instrumentos de planificación del desarrollo se encaminan al cumplimiento de objetivos territoriales, nacionales y mundiales. En la siguiente ilustración se puede observar la articulación de planes:

⁹ Se define el desarrollo sostenible como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 371, de 19 de abril de 2018

Ilustración 4. Articulación de planes para el cumplimiento de objetivos territoriales, nacionales y mundiales




Fuente: Agenda 2030, Constitución 2008, COOTAD, COPFP

Como se menciona en párrafos anteriores, el ejercicio de las competencias apunta a la consolidación del desarrollo territorial y la calidad de vida de su población. En la Tabla 2, se presenta la relación de las competencias provinciales con los objetivos del PND y los ODS:

Tabla 2. Relación de las competencias de los GAD provinciales con los OPND 2021-2025 y ODS 2030

Eje de desarrollo	Competencias	Objetivos del PND	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Desarrollo institucional	Cooperación internacional No Reembolsable	16	17
	Planificar el desarrollo territorial y formular los correspondientes PDOT	5	11
Desarrollo económico	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias	3	2
	Riego y drenaje	13, 3	2
	Vialidad	2	9
Desarrollo social	Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial	7	4, 9
	Protección integral de derechos	5	1, 5, 10
	Protección integral de la niñez y adolescencia	5	1, 5, 10
Desarrollo ambiental	Gestión ambiental	11	13, 15

Fuente: Alineación Secretaría Nacional de Planificación 2022



De lo analizado, y conforme lo establecido en el Cootad, artículo 41 literal a), los gobiernos provinciales son agentes del desarrollo territorial que tienen entre sus atribuciones la emisión e implementación de política pública provincial que propenda a la articulación entre los actores del territorio, resuelva problemas según las necesidades públicas, mejore la prestación de servicios e infraestructura pública, optimice los recursos en las intervenciones y permita una mayor comprensión, acercamiento y gestión del territorio para mejorar las condiciones de vida de la población. Así serán concebidos los gobiernos provinciales en el desarrollo del estudio.

6.3. Optimización de la gestión pública

Para la CEPAL, la gestión pública para el desarrollo implica:

Planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, solucionando problemas o satisfaciendo necesidades, originando resultados significativos para la sociedad y el país, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo (CEPAL, s.f.).

El ciclo de gestión pública para el desarrollo contempla desde la planificación y su financiamiento hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluyendo las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos, y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público (valor público), como también la rendición de cuentas.

En este contexto, una gestión pública de calidad debe aprender de lo que hace, por lo que la función de seguimiento y evaluación se vuelve transversal, retroalimentando los procesos de planificación, presupuesto y ejecución/producción de bienes y servicios, y proporcionando insumos a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, el parlamento y los actores de la sociedad civil. Así también, una gestión pública de calidad se innova sobre sí misma, buscando niveles crecientes de efectividad para el desarrollo.

Teóricamente, un modelo exitoso de descentralización puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, y a su vez adaptar las fuerzas políticas para un fortalecimiento del Estado; de esta manera, cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local (Jordana, 2001).

Con la premisa que la construcción del territorio se hace desde el mismo territorio, la optimización de la gestión pública en los gobiernos provinciales se afianza en temas de gobernanza multinivel¹¹, gobernabilidad¹² y democratización, tal como se lo puede observar en la Ilustración 5.

¹¹ Capacidad de coordinar y gestionar una doble interacción: vertical entre niveles de gobierno, desde lo local hasta lo regional; y horizontal: no sólo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la gobernanza multinivel expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la sociedad (Morata, 2011).

¹² Tiene dos significados. Uno se refiere al complejo de instituciones y organizaciones que regulan la vida en sociedad; abarca normas y agrupaciones sociales. El otro sentido se refiere al acto de gobernar, esto es, la forma como se establecen las instituciones y la forma como las organizaciones se comportan, manejan sus asuntos y gobiernan a la gente.

Ilustración 5. Aspectos necesarios para la optimización de la gestión pública

Gobernanza multinivel	Gobernabilidad	Democratización
<ul style="list-style-type: none">• Comunicación multinivel permite construir y coordinar procesos de desarrollo conjuntos.• Gobierno articulador entre los actores locales y nacionales, un gobierno intermedio.• Participación y cooperación de todos los actores.• Mancomunamiento de esfuerzos para la construcción y consolidación del bien común, como fin último de las sociedades democráticas.	<ul style="list-style-type: none">• Acto de gobernar: forma como se establecen las instituciones, como manejan sus asuntos y gobiernan a la gente.• Descentralización y gobernabilidad alcanzan un sistema económico y político que se acerque más a las preferencias y los requerimientos de la población.• GAD provinciales como gobiernos intermedios tienen el rol de agentes del desarrollo territorial.• Buena gobernabilidad en gobiernos provinciales logra: eficiencia en la prestación de los servicios; mayor transparencia de los proveedores de servicios; y, mejor rendición de cuentas.	<ul style="list-style-type: none">• Cambios en la asignación de responsabilidades y recursos entre los diferentes ámbitos y organismos del gobierno.• Autoridades de gobiernos provinciales elegidos libremente por la población.• Relación más cercana entre políticos y ciudadanos, aumenta la responsabilidad de los políticos frente a aquellos que los apoyan.

A través de una optimización de la gestión pública, los gobiernos provinciales pueden construir y coordinar procesos de desarrollo conjuntos (entre los diferentes niveles de gobierno), que permitan unir esfuerzos, lograr economías de escala, y mejorar la eficiencia de la prestación de servicios.

VII. Relaciones intergubernamentales

Rodríguez (2013) define a las relaciones intergubernamentales (RIG) como espacios de coordinación importantes para la construcción de entramados institucionales, que fortalecen la descentralización, la articulación y la cooperación efectiva entre las instancias nacional y local, para beneficio de la población y las instituciones del país con la implementación de políticas públicas (Rodríguez R., 2013).

Las RIG centran su accionar en:

Ilustración 6. Propósitos de las relaciones intergubernamentales

Mejora de la asignación de recursos	Facilita el intercambio de información	Mayor control del gasto y favorece el equilibrio presupuestario
Motiva la reducción de la deuda pública al evitar la sobre expansión de las políticas fiscales descoordinadas	Garantiza el cumplimiento de las funciones públicas aún en las jurisdicciones con limitaciones financieras y de gestión	Alienta la cooperación y la solidaridad interjurisdiccional

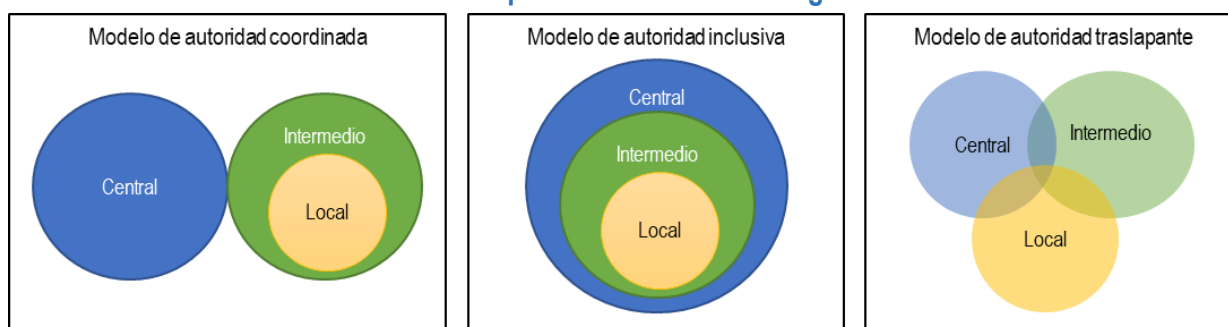
Las RIG se ven influenciadas por elementos interdependientes, estos factores se han ido incluyendo paulatinamente en su concepto, en donde investigadores han podido hacer aportes significativos como se detalla en la Tabla 3.

Tabla 3. Definiciones de RIG según autor

Autor	Influencia	Descripción
Wright	Estadounidense	En las RIG convergen las relaciones funcionales, financieros y administrativos. Definen que existen otros elementos que van más allá de los asuntos fiscales.
Rhodes	Británica	Establece que las relaciones ente actores se desprenden de cuatro elementos: i) constitucionales o legales, ii) financieros, iii) políticos, iv) de información.
Simeon	Canadiense	Además de los elementos definidos por Wright señala que también confluyen metas, personalidades y comportamiento de los actores políticos y la influencia del contexto sociocultural, y el marco jurídico-institucional.

Según las definiciones realizadas por Wrigth y recogidas en la investigación de Carrera existen tres modelos para las RIG:


Ilustración 7. Modelos para las relaciones intergubernamentales



Fuente: Carrera, A. (2004). *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1-28.

Conforme con los modelos planteados, en Ecuador se aplica un modelo de autoridad coordinada en donde se definen los “límites” entre el gobierno central y local. De ahí la importancia de comprender las RIG, pues implican la posibilidad de definir acciones que motiven a un proceso eficiente de articulación de intervenciones públicas en todos los niveles.

Según Wright existen cinco elementos que deben ser considerados en las RIG y que están ligados al tema administrativo tanto del nivel central como de los estados: 1) la capacidad de administrar de manera independiente sus propios recursos sin la injerencia de otro actor, asunto que comprende el tema fiscal o la toma de decisiones de manera autónoma; 2) la variedad de funcionarios públicos y las funciones que les son asignadas para el cumplimiento de su trabajo; 3) el contacto entre funcionarios que les permite intercambiar información, conocimientos, esfuerzos para llevar a cabo los trabajos asignados; 4) las actitudes que se generan entre los diversos tipos de funcionarios públicos de cada entidad desde una



práctica competitiva, una gestión jerárquica y en algunos casos colaborativa; y, 5) la situación fiscal como el elemento que permite operativizar la gestión de la entidad en sus distintos niveles (Wright, 1978).

Las RIG como un elemento de la descentralización, generalmente, se analizan desde los elementos políticos, administrativos y fiscales, de hecho, el asunto fiscal es el elemento que toma la mayor parte del protagonismo en la agenda pública debido a una mala interpretación en donde la gestión de un gobierno únicamente depende de los recursos disponibles. Lo apropiado sería comprender que el asunto fiscal puede ser la consecuencia de factores subyacentes de índole político (en donde existan intereses particulares de ciertos actores) o jurídico – constitucional y probablemente culturales que impiden la asignación de recursos. En esa la lógica de negociación, las RIG deberían ser la herramienta fundamental de convergencia y concertación mediante la cual se pueda ejercer presión y obtener acuerdos de beneficio mutuo.

Un aspecto para destacar como de vital importancia es el rol de la planificación del desarrollo como un elemento en donde puede aterrizar de manera efectiva las RIG, pues permiten generar un espacio para negociar acciones entre el gobierno central, los gobiernos intermedios y los gobiernos locales.


De esta manera, las RIG son una herramienta que complementan los estipulados constitucionales y legales para facilitar el diálogo y la cooperación entre niveles de gobierno y otros actores para resolver los problemas de desarrollo. Son importantes para el análisis del balance de la descentralización, pues dan paso a una gestión pública eficiente, fortalecen el rol de gobierno intermedio en los gobiernos provinciales y promueven la planificación del desarrollo.

VIII. Balance de la Descentralización en los gobiernos provinciales

El proceso de descentralización conlleva una transferencia de competencias y recursos políticos, administrativos y fiscales, desde el nivel de gobierno central a niveles más bajos de gobiernos (gobierno subnacional), lo que genera diferentes grados de autonomía.

Conforme Falleti (2006), el proceso de descentralización, tanto política como administrativa y fiscal, tienen lugar de forma secuencial (comúnmente), lo que significa que, los tres tipos de descentralización se encuentran separados en el tiempo y no ocurren a la vez. Sugiere que el gobierno central prefiere realizar primero la descentralización administrativa, luego la descentralización fiscal y después la descentralización política (A→F→P). Esto se da porque el gobierno nacional prefiere en primer lugar desprenderse de las responsabilidades a los niveles subnacionales (competencias), y así recortar los gastos nacionales. De hecho, se prefiere este resultado debido a que el gobierno central sabe que, si diera más autonomía financiera o política a los gobiernos subnacionales, tendría que continuar con nuevas reformas fiscales y políticas. Si el gobierno tiene que elegir entre entregar autonomía fiscal o política, el gobierno prefiere dar autonomía fiscal, porque así todavía tendría el control político de los funcionarios locales, lo que puede resultar importante para controlar las decisiones de gastos fiscales subnacionales. Esta secuencia de reformas aumenta el poder de los gobiernos nacionales e influye en las restricciones fiscales de los gobiernos subnacionales (Falleti, 2006).

Por otra parte, los gobiernos subnacionales prefieren la descentralización política en primer lugar, de modo que el presidente nacional no controle el nombramiento y remoción de las autoridades locales, ya sea por



ley o por procedimientos de nominación partidistas, y así estos pueden impulsar las actividades de sus unidades territoriales. Los actores locales se encontrarán en una mejor posición para avanzar en las próximas rondas de reforma, pues gozan de mayor autonomía política. Si no se puede lograr la descentralización política, la segunda secuencia de descentralización que prefieren es la fiscal. La descentralización administrativa será el último tipo de reforma y, como tal, no va a tener un gran impacto sobre las consecuencias de todo el proceso pues los gobiernos subnacionales tienen una posición de privilegio para negociar las políticas administrativas que se descentralizarán. De esta forma, los gobiernos subnacionales prefieren la autonomía política, los recursos económicos y las responsabilidades (P→F→A). Esta secuencia conduce a un mayor grado de autonomía de los gobiernos subnacionales (Falleti, 2006).

En Ecuador, la descentralización política se mantiene vigente desde los años ochenta con la posibilidad de elegir autoridades locales mediante elecciones y la posibilidad de crear normas propias para su territorio. Esto supone que las autoridades locales tienen autonomía para decidir sobre su propia organización y sobre su propia política local, dentro del marco de la Ley. Aunque las normas de los gobiernos locales son de rango inferior a las del gobierno central, esto es consecuente con un Estado unitario, por lo que no debe considerarse como una reducción de la capacidad de tomar decisiones políticas. Sin embargo, la autonomía política depende en gran medida del alcance de la legislación estatal. Si la normativa estatal regula las materias hasta el punto de establecer actividades pormenorizadas para los GAD, la autonomía de estos gobiernos se estará limitando. Por tanto, la cuestión es hasta dónde debe el gobierno central establecer las líneas básicas de regulación y gestión para el funcionamiento de las competencias sin que suponga una disminución de la autonomía de los gobiernos descentralizados (Molina Morte, 2015).

La descentralización administrativa se basa en la asignación y transferencia de competencias a cada uno de los niveles de gobierno, sin la posibilidad de negarse o renunciar a estas. Modelo que rompe con la descentralización “uno a uno”, estableciendo un listado de competencias para cada nivel de gobierno. Cada uno de los gobiernos son tratados por igual y no existen, formalmente, relaciones desiguales de unas provincias con otras o de unos municipios con otros. El objetivo es que todos los niveles tengan asignadas unas competencias que se deben cumplir en todos los territorios por igual, haciendo que los ciudadanos tengan los mismos servicios independientemente de dónde vivan. De esta manera, la política de descentralización pretende configurar un desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional para garantizar el buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población (Art. 106, Cootad).

A pesar del ideal planteado, como lo menciona Molina (2015) las materias de las competencias que se han transferido como cooperación internacional, riego y drenaje o tránsito tienen un bajo perfil en la configuración de las políticas sociales, por lo que no responden a grandes servicios públicos (como educación, salud) que puedan modificar los patrones de desarrollo en cada uno de los territorios. La asignación de competencias con bajo contenido social es una consecuencia de la reticencia del gobierno central para transferir aspectos importantes para la ciudadanía, pues las políticas asociadas a la educación, salud, hábitat y vivienda tienen más impacto en la opinión pública y se pueden capitalizar en términos de gestión del gobierno central (Molina Morte, 2015).

A manera de sintetizar, conforme lo propuesto por Falleti (2005), se tienen los siguientes efectos en los tres tipos de descentralización y el grado de autonomía de los gobiernos locales:



Tabla 4. Efectos en los tres tipos de descentralización

Descentralización	Efecto positivo	Efecto negativo
Administrativa	Incrementa las capacidades institucionales del GAD	Transferencia sin recursos reduce la autonomía y genera dependencia del PGE
Fiscal	Mayores recursos incrementan la capacidad de autonomía de las autoridades locales Reduce el costo político de la recaudación fiscal	Aumenta el costo político de la recaudación Los GAD pequeños o “débiles” no tienen capacidad para la recaudación
Política	Aumenta el grado de autonomía de las autoridades locales	Separación de poderes en el nivel local

Fuente: (Falleti, 2006)

A este respecto, cuando se toman medidas en el nivel fiscal y político se fortalece la autonomía de los GAD, por ende, de sus autoridades en la toma de decisiones; mientras que si la descentralización es netamente administrativa no financiada puede afectar la autonomía de los GAD, y el poder de las autoridades para interferir en el territorio a través de la prestación de servicios, la ejecución de programas y/o proyectos.

En los siguientes párrafos se describe el balance de los tres tipos de descentralización en los gobiernos provinciales.

8.1. Descentralización administrativa

La descentralización administrativa, o también conocida como operativa, es definida por Aghón (1996) como la capacidad de administración de cada sistema por sus propias instituciones públicas, es decir, pretende una reorganización administrativa que traslade mayores atribuciones y competencias a los niveles subnacionales.

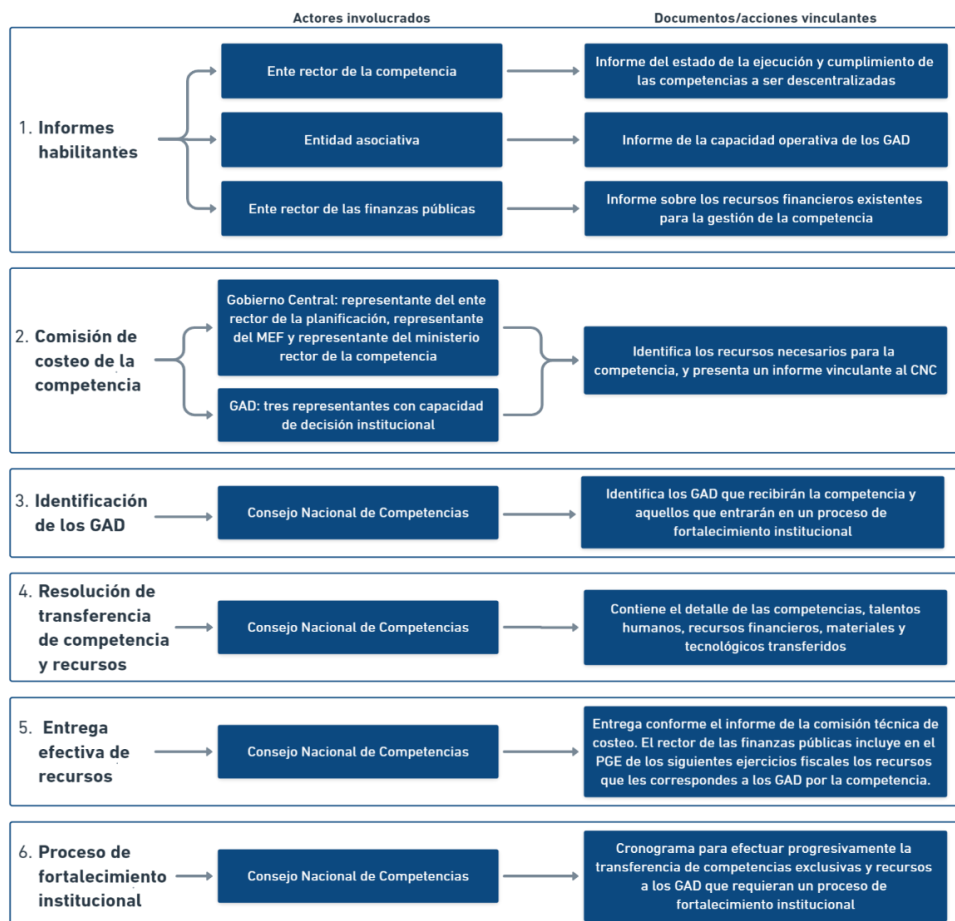
Como lo menciona Falleti (2006), la descentralización administrativa puede implicar la delegación de autoridad decisoria en áreas sociales como educación, salud, vivienda o asistencia social, pero esta no es una condición necesaria. Si el gobierno central transfiere ingresos para solventar los costos de la administración y prestación de tales servicios sociales, la descentralización administrativa es financiada y coincide con una medida de descentralización fiscal. Pero, si, los gobiernos subnacionales afrontan estos costos con sus propios ingresos, la descentralización administrativa no es financiada.

En Ecuador, el modelo de descentralización (pre-Constitución de Montecristi) voluntario, discrecional y a la carta contribuyó a la inequidad territorial, paralelamente a la configuración de espacios geográficos que concentraban la institucionalidad estatal (bicentralismo), mientras otras localidades fueron completamente desatendidas.

A fin de consolidar el proceso de descentralización y regular su funcionamiento integral, el cuerpo jurídico ecuatoriano, a partir de 2008, instituye a la descentralización administrativa como la transferencia de competencias entre niveles de gobierno (nacional, regional, provincial, municipal y parroquial) (Art. 105, Cootad).

El Cootad en su artículo 154, establece el procedimiento formal para la transferencia de competencias que el CNC debe observar e involucra:

Ilustración 8. Proceso de transferencia de las competencias



Fuente: Artículos 123 y 154, Cootad

Con el objeto de organizar el proceso, y bajo responsabilidad del CNC, mediante el Plan Nacional de Descentralización se estableció un plazo de transferencias, por lo que además de la promulgación de la regulación se instauró un marco programático de la descentralización. En el periodo 2011 – 2016, el CNC ha transferido y regulado competencias y funciones constitucionales a los GAD provinciales como un paso inicial para la democratización del Estado y el consecuente desarrollo equitativo del territorio.

Las competencias descentralizadas fueron:

Tabla 5. Competencias transferidas, 2011

Competencias	Resolución	Tipo de competencia	Año
Riego y drenaje	No. 0008-CNC-2011	Exclusiva	2011
Cooperación internacional no reembolsable (CINR)	No. 0009-CNC-2011	Concurrente	2011

Fuente: Resoluciones CNC



Complementariamente, cinco competencias y una función fueron reguladas, ya que pertenecen a competencias exclusivas que históricamente venían ejerciendo los GAD amparados en leyes derogadas tales como la Ley Orgánica del Régimen Provincial (LORP), Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) y Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (LOJP). En la Tabla 6 se expone las competencias reguladas con sus respectivas resoluciones.

Tabla 6. Competencias reguladas, 2012 - 2016

Competencias	Resolución	Tipo de competencia	Año
Dragado y relleno hidráulico	No. 005-CNC-2012	Exclusiva	2012
Forestación y reforestación con fines de conservación	No. 007-CNC-2012	Concurrente con el nivel parroquial	2012
Gestión ambiental y patrimonio natural	No. 0005-CNC-2014	Concurrente	2014
Fomento de actividades productivas y agropecuarias	No. 0008-CNC-2014	Concurrente con el nivel parroquial	2014
Vialidad	No. 0009-CNC-2014	Concurrente	2014
Función: Desarrollo de actividades turísticas	No. 0001-CNC-2016	Concurrente	2016

Fuente: Resoluciones CNC

Cabe resaltar que parte de la descentralización de competencias y la efectiva gestión de las mismas por parte de los GAD, es el fortalecimiento institucional, proceso coordinado por el CNC, de forma que en cada resolución se forja la responsabilidad del ente rector de la competencia de formular, en coordinación con el CNC y las entidades asociativas de los GAD el plan de fortalecimiento institucional para el desarrollo de la misma, y presentarlo al CNC, quien se encargará del monitoreo de su cumplimiento.

Por otra parte, el Cootad impulsa modalidades de gestión para la gestión de competencias, en virtud de las realidades y particularidades territoriales, que faciliten la gestión local, optimicen los recursos y generen cohesión territorial. Entre estas modalidades encontramos la prestación directa, por contrato, gestión compartida por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta. Adicional, pueden conformar mancomunidades o consorcios.

Todas estas acciones definen un ciclo del proceso de descentralización administrativa para todos los niveles de gobierno, en el ámbito de sus competencias y respectivas circunscripciones territoriales, propendiendo la efectivización de la participación ciudadana y la complementariedad territorial, e intentando armonizar las decisiones políticas; con miras en el ejercicio de la autonomía de los GAD en torno al ejercicio de sus competencias y procurando acercar los servicios a la ciudadanía, mediante el fortalecimiento institucional para propiciar, finalmente, la garantía de derechos ciudadanos, equidad territorial y una optimización en la gestión pública.

Ilustración 9. Ciclo del proceso de descentralización administrativa



Fuente: COOTAD

8.1.1. Estado de las competencias provinciales

Las competencias son gestionadas por los gobiernos locales a través de facultades, definidas en la resolución de cada competencia. Esta definición se traduce en una matriz de productos y servicios que marcan el accionar de cada nivel de gobierno: central y local.

El INEC, órgano rector de la estadística nacional, en el 2020 levantó el Censo de Información Ambiental Económica a los 23 GAD provinciales y al Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos, con la finalidad de generar información de las competencias provinciales. El corte de información corresponde al año 2019. En la Ilustración 10 se resumen las principales actividades por competencia, realizadas por los GAD provinciales en el 2019:

Ilustración 10. Gestión de los GAD provinciales por competencias, 2019

Riego y drenaje

- 21 GAD provinciales cuentan con plan local de riego y drenaje. Dos GAD en proceso de elaboración.
- 3.990 sistemas de riego a nivel nacional, con una cobertura efectivamente regada de 478 mil ha.
- 85 sistemas de drenaje con una cobertura de 39 mil ha.
- 4 GAD registraron ingresos por recaudación de tarifas.
- Azuay, Carchi y Zamora Chinchipe gestionaron en 2019 recursos de CINR para financiar proyectos.

Cooperación internacional no reembolsable

- Azuay, Imbabura, Loja y Morona Santiago definieron planes para la gestión de la competencia.
- Cañar e Imbabura establecieron una estrategia. Santo Domingo definió una agenda provincial.
- Carchi, Esmeraldas y Pastaza disponen de ordenanzas para la gestión de la competencia.
- 10 GAD levantaron un registro para la gestión de la CINR.
- 16 prefecturas suscribieron 37 convenios de cooperación internacional con embajadas, academia y gobiernos locales extranjeros.

Gestión ambiental

- 19 GAD provinciales se encuentran acreditados como autoridades ambientales de aplicación responsable (AAAr) ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA).
- Loja, Pichincha, Santo Domingo y Tungurahua emitieron planes para la defensa de los recursos naturales de su jurisdicción.
- Bolívar, Carchi y Pichincha definieron una estrategia para la defensa de recursos.
- En el 2019, se emitieron 6.998 certificados ambientales en 18 GAD provinciales, 2.239 registros ambientales en 19 GAD y 47 licencias ambientales en 11 GAD.

Fomento y desarrollo productivo

- 8 GAD emitieron instrumentos como estrategias, planes, agendas e inventarios.
- 11 GAD provinciales emitieron 15 instrumentos de normativa local como ordenanzas, proyectos de ordenanzas y reglamentos.
- A nivel nacional, hay 157 centros para el desarrollo productivo.

Vialidad

- 11 GAD provinciales cuentan con el Plan de Infraestructura Vial Provincial, mientras que 8 gobiernos provinciales se encontraba en proceso de construcción del referido plan.
- En el periodo 2010 - 2019, 8 gobiernos provinciales emitieron ordenanzas para la gestión de la competencia.

Función: Turismo

- Las 23 provincias y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos cuentan con catastros de actividades turísticas que registran un total de 19.247 actividades.

Nota: La información que se detalla corresponde a la gestión de los gobiernos provinciales 2019, que se levantó en el 2020 por el INEC.

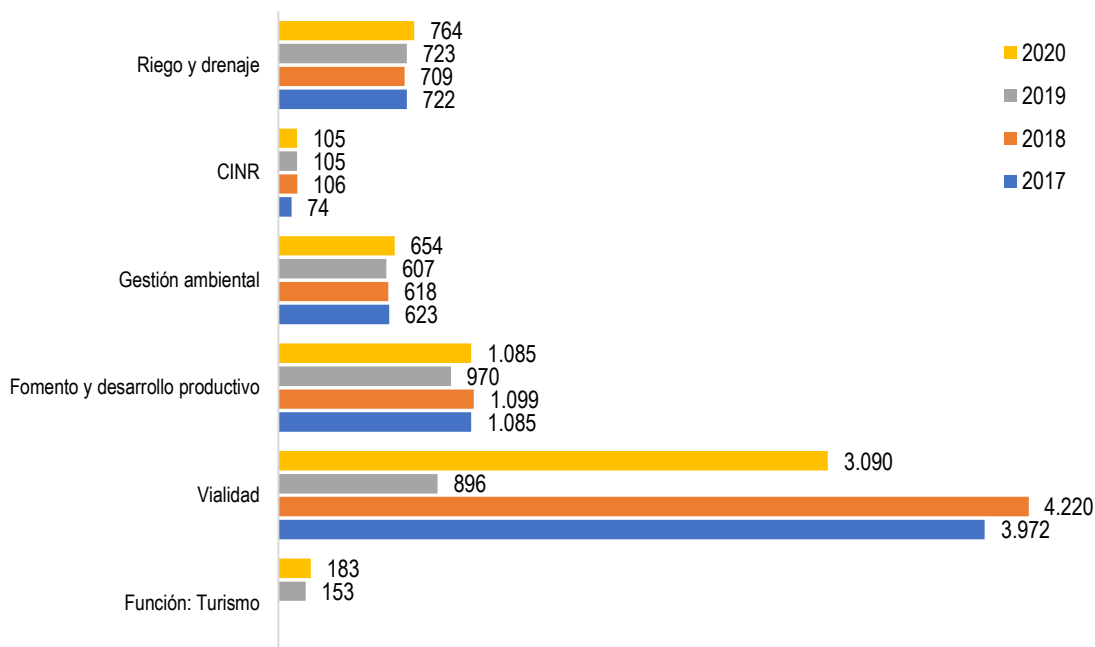
Fuente: Informe anual de la descentralización 2020, CNC

De este modo, conforme información reportada por los GAD provinciales, ejercen en mayor parte la facultad de gestión, faltando dar impulso a la planificación competencial mediante planes, estrategias o agendas, hecho que en gran medida se debe a la falta de herramientas de planificación nacional por competencia como planes de fomento productivo nacional, catastro vial integrado nacional que abraque los diferentes tipos de vías, plan integral de la CINR que contemple la totalidad de las fuentes y modalidades de cooperación internacional a las que pueden acceder los GAD, entre otros. Este tema, también se ve reflejado en la emisión de política pública local.

El Cootad, en su artículo 354, establece que en ejercicio de su autonomía administrativa los GAD pueden regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus realidades, en ese sentido, los resultados del censo evidencian que para la gestión de la competencia de vialidad se destina un mayor personal por el ámbito de intervención, seguido a este se encuentra la competencia de fomento y desarrollo productivo; CINR es la competencia que cuenta con el menor número de personal (ver Ilustración 11).

Vale aclarar que la función de turismo fue incorporada como acápite separado en el levantamiento de información del INEC a partir del 2019, debido a que esta atribución pertenece a la competencia de fomento y desarrollo productivo.

Ilustración 11. Personal para la gestión de competencias, 2017 - 2020



Fuente: Censo de Información Ambiental Económica 2017 – 2020, INEC

Por su parte, la ejecución de proyectos a nivel provincial demuestra que el mayor número se centra, de manera histórica, en la competencia de vialidad por su ámbito de aplicación tanto en vías como puentes, para la mejora de la red vial y su conexión interprovincial. La función de turismo registra el menor número de proyectos e inversión total. Para ver la información completa ver Tabla 7.

Tabla 7. Número de proyectos e inversión (millones US\$), por competencia, 2017 - 2020

Competencias	2017		2018		2019		2020	
	Número	Inversión	Número	Inversión	Número	Inversión	Número	Inversión
Gestión ambiental	127	90,87	143	14,81	138	11,16	171	8,94
Fomento y desarrollo productivo	215	227,91	268	32,91	203	21,18	156	25,81
Riego y drenaje	804	106,99	539	116,82	182	42,61	182	28,73
CINR	66	5.445,96	69	18,26	65	17,16	50	22,53
Vialidad	798	4.609,36	1.029	396,80	713	263,11	719	298,06
Función: Turismo	53	81,21			62	9,18	61	4,96

Fuente: Censo de Información Ambiental Económica 2017 – 2020, INEC

Pasados diez años del inicio del proceso de transferencia, se puede evidenciar que la segmentación de competencias exclusivas y concurrentes no es tan funcional pues requiere de la articulación multinivel y multiactor para gestionarlas, así como de relaciones intergubernamentales. En un ejemplo, se puede citar a la competencia de uso y gestión del suelo, exclusiva de los municipios, pero que superpone el ámbito de las provincias. Otro tema por resaltar es la “disputa” entre el gobierno central y local al traslaparse la capacidad



de acción dentro de una competencia y la falta de recursos. A todo esto, se le añade una “débil” capacidad institucional de los gobiernos provinciales para gestionar las competencias.

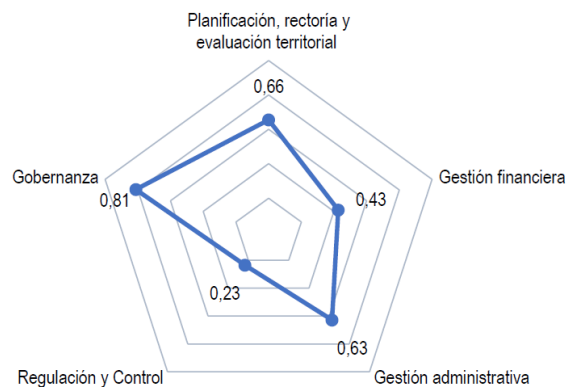
8.1.2. Capacidad institucional provincial 2019

En el 2020, el CNC levantó la capacidad institucional de los GAD provinciales, proceso que fue coordinado y articulado con CONGOPE, y que tenía la finalidad de generar estrategias de fortalecimiento institucional diferenciadas. La información corresponde al ejercicio fiscal 2019 de los 23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos.

Según definición del CNC, la capacidad institucional de un GAD es el “conjunto de condiciones y potencialidades organizacionales para impulsar el buen vivir en su territorio mediante el ejercicio de sus competencias, facultades y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada”. Con este enfoque, plantea su medición en cinco ámbitos: 1) Planificación, rectoría y evaluación territorial; 2) Gestión administrativa; 3) Gestión financiera; 4) Regulación y control; y, 5) Gobernanza.

La medición de la capacidad institucional de los gobiernos provinciales da una puntuación promedio de 0,56 que corresponde a la categoría “fuerte”¹³. Conforme con la Ilustración 12, la puntuación más alta corresponde a gobernanza (promedio 0,81) mientras que la más baja es de regulación y control (promedio 0,23). Estos puntajes evidencian que aún se requiere acciones que potencien la reorganización financiera (puntuación promedio 0,43), así como promover una mejora regulatoria.

Ilustración 12. Puntuación promedio de ámbitos de capacidad institucional provincial, 2019




Fuente y elaboración: Informe técnico: Capacidad institucional de GAD provinciales 2019, CNC

En cuanto a la planificación, rectoría y evaluación territorial resalta la capacidad de las prefecturas para construir directamente los PDOT y que estos se encuentren articulados con los otros niveles de gobierno, en contraposición se tiene que la ejecución presupuestaria de las herramientas de planificación institucional es del 50% en promedio.

El análisis de la gestión financiera denota que existe una alta dependencia financiera de los GAD provinciales de las transferencias del PGE, siendo en el 2019 (año de análisis) del 94% y en el 2016 (año de la línea base) del 96% en promedio nacional. La generación de ingresos propios es escasa y proviene

¹³ El rango de esta valoración está entre 0,39 y 0,66.



principalmente de la recaudación de peajes. Vale resaltar que en el 2016 y 2019, un total de ocho GAD establecieron una contribución especial para mantenimiento vial sobre la base del valor de la matriculación vehicular (Art. 184, Cootad).

Otros indicadores financieros son:

- Autosuficiencia financiera, indica que los ingresos propios de los gobiernos provinciales financian únicamente el 19% de sus gastos corrientes.
- Autosuficiencia mínima, indica que los ingresos propios financian el 27% de los gastos de personal.

En lo que refiere al ámbito de gestión administrativa, las prefecturas potencian medidas de desempeño organizacional en términos de la planeación, organización y funcionamiento de la institución; eficiencia en la vinculación de la planificación estratégica con la planificación operativa y el aprovechamiento de recursos tecnológicos para la promoción de la participación ciudadana, democratización de los servicios públicos, simplificación de trámites y la gestión eficiente del GAD.

El proceso planificador vislumbra coherencia y relevancia de la legislación local en cuanto a la instrumentación de la política pública; de allí que, en el 2019, el 50% de GAD provinciales aseguró haber evidenciado la necesidad de establecer una regulación local para la gestión de las políticas públicas vigentes. Tanto la emisión de normativa como la revisión y su actualización o derogación están ligadas al nivel de gobernabilidad del órgano legislativo, caracterizado por el grado de interacción entre éste y los actores vinculados en la definición del para qué y bajo qué circunstancias generarla.

Al 2019, los 23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno de Galápagos reportaron un total de 607 ordenanzas vigentes. El 46% de gobiernos provinciales, dispuso, en el 2019, de procedimientos para el control del cumplimiento de la normativa como inspecciones de campo, auditoría, fiscalización, coordinación con otras instancias de control y procesamiento de denuncias.

Si bien la gestión de espacios de participación ciudadana no logra situarse en su pico más alto, la promoción de éstos va ganando terreno, principalmente en lo que respecta a la planificación y construcción del presupuesto con la intervención de la población.

En conclusión, la capacidad institucional constituye un concepto bastante amplio e integral, más aún, cuando una de las responsabilidades de los GAD provinciales es la promoción del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población a través del ejercicio efectivo de sus competencias y funciones, para la dotación de servicios de calidad y de infraestructura adecuada y funcional. Los resultados de esta medición reflejan una alta dependencia fiscal y una baja capacidad regulatoria, aspectos que influyen de manera negativa en la gestión de las competencias, pues dependen de los recursos asignados por el Estado para efectivizar las políticas públicas, los programas y proyectos.

Al empatar los análisis realizados del estado de competencias y la capacidad institucional provincial, con la teoría secuencial de Falletti, podemos corroborar que para que exista una adecuada descentralización administrativa es necesario que exista una previa descentralización fiscal y política. Pues este orden permite ahondar en el rol de los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios, como actores del desarrollo territorial, como gestores de una gestión pública de calidad y por ende promotores de las RIG.



8.2. Descentralización fiscal

El Ecuador de acuerdo con su Constitución, primer fundamento:

es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (Ecuador, 2008)

Siendo la descentralización la asunción de competencias por parte de los GAD, que tiene por objeto satisfacer la provisión de servicios en los territorios de mejor manera, al tiempo que incrementar los niveles de participación en la toma de decisiones, los gobiernos locales deben propender a una mayor autonomía financiera, así que perciban de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos correspondientes a su participación en el Presupuesto General del Estado (PGE), además de contar con la capacidad efectiva de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

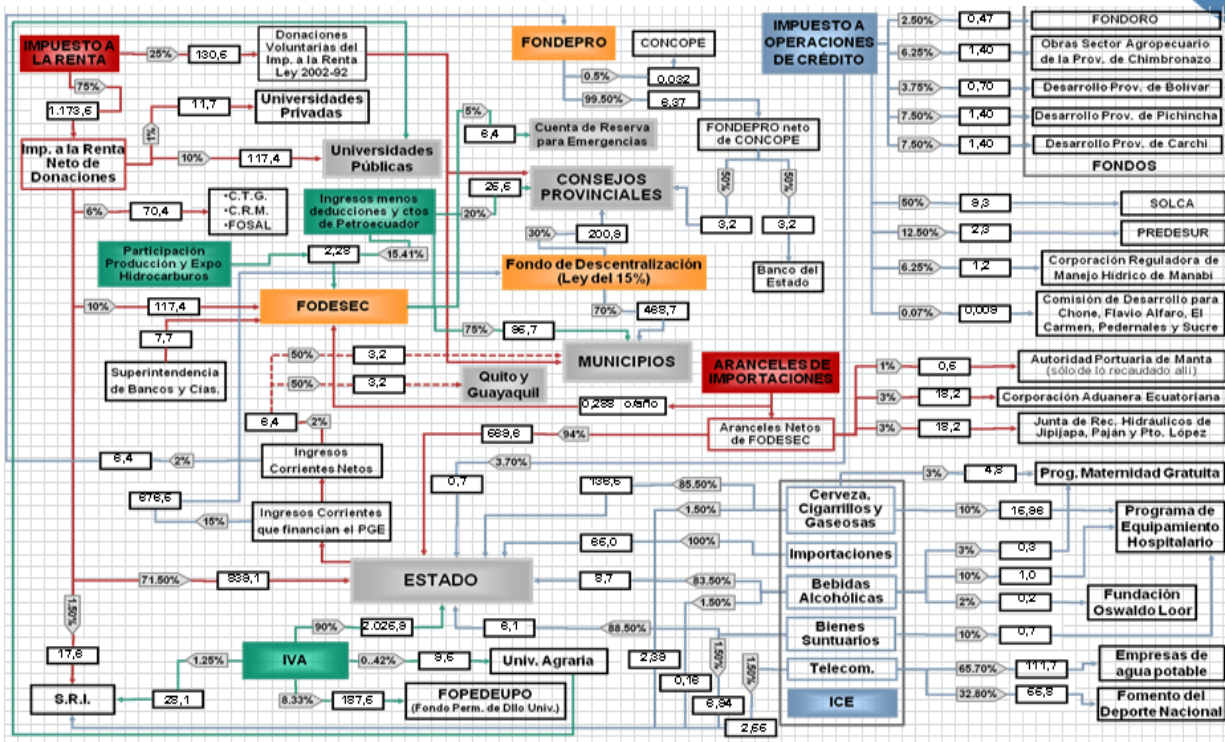
También, los GAD deben contar con una adecuada sostenibilidad fiscal, que es la capacidad de generar ingresos, ejecución de gastos, manejo de financiamiento y la gestión de activos, pasivos y patrimonios públicos, que garanticen la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios públicos. De este modo cada gobierno local contará con fondo general de ingresos, producto de todos sus ingresos y rentas; el cual financiará todos sus gastos.

Bajo este contexto la descentralización fiscal, es un proceso donde el gobierno central desplaza competencias fiscales hacia los gobiernos locales, lo que se ve reflejado en sus ingresos y gastos. Considerando: (i) un sistema de transferencias “adecuado” que permita superar el desequilibrio fiscal vertical y horizontal; (ii) determinar una clara asignación de responsabilidades de gasto por niveles de gobierno, de acuerdo con sus competencias; (iii) mayor autonomía financiera con las correspondientes facultades tributarias, que permita generación de recursos y responsabilidad; y, (iv) reglas claras para la utilización del endeudamiento subnacional con responsabilidad.

En el año 2008, la Constitución de la República del Ecuador, aprobada mediante consulta popular, planteó un nuevo modelo de Estado que recupera el rol de la planificación y define entre sus características principales a la descentralización y a la desconcentración.

Sin embargo, es necesario señalar que el modelo imperante previo a la Constitución del 2008, era un modelo discrecional y a la carta, que configuró un sistema desordenado en la transferencia de recursos hacia los GAD, que en muchos casos se lo ha definido como un modelo clientelar, pues se pasó por alto a la gran mayoría de gobiernos, lo cual se evidencia en asignaciones a partir de diversas fuentes de financiamiento, principalmente sobre la base de recursos tributarios y de rentas petroleras, con diversos objetivos. Esta asignación desordenada se la conoce como laberinto fiscal.

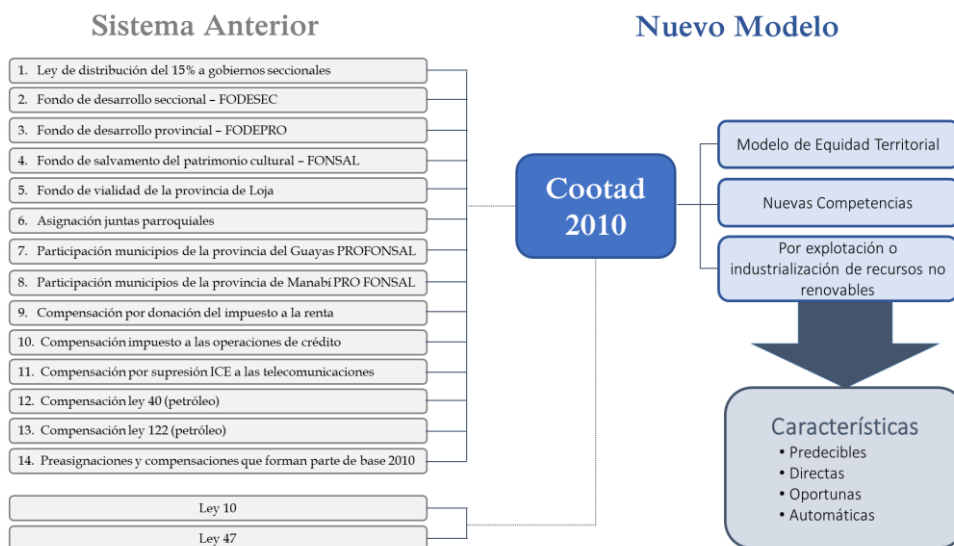
Ilustración 13. Laberinto fiscal. Recursos y transferencias a los GAD 2006, millones US\$



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Con el Cootad, se derogaron en Ecuador más de 14 leyes y disposiciones, como se puede observar en la Ilustración 14, las cuales regulaban las transferencias de ingresos permanentes y no permanentes a los gobiernos locales. Es así como, derogó de manera definitiva todas las leyes de preasignación a gobiernos subnacionales, a excepción de la Ley 010 (compensación por explotación de petróleo) y la Ley 047 (compensación por venta de energía) que se mantienen por la Constitución del 2008.

Ilustración 14. Comparación del sistema de transferencias



Fuente: Informe sobre el modelo de equidad territorial, SENPLADES 2016



La descentralización en el Ecuador cuenta con dos principios fundamentales la solidaridad y la equidad interterritorial, lo que convierte al ámbito fiscal de la descentralización en un componente clave para generar equidad en la asignación de recursos y contribuir a la cohesión social, con el fin de promover un acceso igualitario de bienes y servicios públicos.

Es así como en el Art. 189 del Cootad se establece tres tipos de transferencias a GAD:

- a. Transferencias directas del presupuesto general del Estado.
- b. Transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias que corresponden a los recursos por transferencia de competencias exclusivas nuevas a GAD.
- c. Transferencias para compensar a los GAD en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables, tienen el objetivo de compensar los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional.

8.2.1. Modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos (MET)

En octubre del 2008 con la expedición de la Constitución de la República, se establece un nuevo modelo de transferencia de recursos, así su art. 271 determina como transferencias para los GAD al menos el quince por ciento (15%) de los ingresos permanentes y no menos del cinco por ciento (5%) de los ingresos no permanentes del PGE. El modelo de equidad territorial se aplica a partir del año 2011 y, respeta la garantía constitucional de los recursos entregados a los GAD hasta el año 2008, la cual el Cootad hace extensiva al 2010 conforme su Disposición Transitoria Séptima que estipula que se mantienen vigentes y respetan todas las leyes generales y específicas (preasignaciones) para los gobiernos locales, se incluye el incremento de las transferencias a favor de los gobiernos parroquiales rurales que estableció el PGE del 2010.

El monto total por transferir se distribuye entre los GAD, en virtud de sus competencias constitucionales, de la siguiente forma: 27% para los consejos provinciales; 67% para los municipios y distritos metropolitanos; y, 6% para las juntas parroquiales (Art. 192, Cootad). Para distribuir estos recursos a cada gobierno descentralizado, se aplica el Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos (MET), que divide el monto a transferir en dos partes (Art. 193, Cootad):

Monto A: corresponde al monto que por leyes correspondió a los GAD en el año 2010 (transferencias entregadas el año 2010).

Monto B¹⁴: es el excedente del total del 21% de ingresos permanentes y 10% de ingresos no permanentes, restado el monto A, y se asigna entre los GAD a través de la aplicación de fórmula de distribución que considera los siete criterios constitucionales de reparto, que son:

- Tamaño de la población
- Densidad de la población
- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los GAD (NBI)
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida

¹⁴ De acuerdo con el MET, el Monto B se reparte con base a una fórmula, que se encuentra detallada en el Art. 194 del Cootad.



- Esfuerzo fiscal
- Esfuerzo administrativo
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del GAD, también conocido como Índice de Cumplimiento de Metas (ICM)

Cada uno de los criterios del Monto B, cuentan con un peso o ponderador definidos en, un primer momento por el Cootad para el período 2011-2013 y, posteriormente por resoluciones expedidas por el CNC, cada una de estas resoluciones cuenta con un informe técnico que sustenta el valor de cada ponderador. En la Tabla 8 se detalla las resoluciones emitidas para los ponderadores del MET, en el período 2011 – 2021:

Tabla 8. Ponderadores MET 2011 – 2021 a nivel provincial

Años	Respaldo legal	Criterios						
		Población	Densidad poblacional	NBI	Logros en el mejoramiento de vida	Esfuerzo fiscal	Esfuerzo administrativo	ICM
2011 - 2013	Disposición Transitoria Octava del Cootad - Ponderación de los criterios constitucionales	10%	14%	53%	5%	2%	6%	10%
2014	Resolución No. 003-CNC-2013	10%	14%	46%	10%	4%	6%	10%
2015		10%	14%	39%	15%	6%	6%	10%
2016		10%	14%	32%	20%	8%	6%	10%
2017		10%	14%	25%	25%	10%	6%	10%
2018 - 2021	Resolución No. 003-CNC-2017	5%	14%	25%	20%	10%	6%	20%
2018 - 2021	Resolución No. 003-CNC-2019	10%	14%	25%	25%	10%	6%	10%

Fuente: Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias

Las asignaciones se actualizan cuatrimestralmente conforme al Art. 118 del COPFP, y según la Procuraduría General del Estado (Oficio No. 10483 de 8 de octubre 2020 y Oficio No. 10931 de 5 de noviembre 2020).

Sobre los montos de asignación¹⁵ estos son:

Tabla 9. Montos asignados a los GAD Provinciales por MET (dólares US\$)

Años	Monto A	Monto B	Total
2011	552.974.907	51.532.540	604.507.447
2012	552.974.907	108.271.184	661.246.091
2013	552.974.907	190.990.360	743.965.267
2014	552.974.907	250.876.184	803.851.091
2015	552.974.907	325.347.335	878.322.242
2016	561.337.929	120.039.302	681.377.231
2017	561.536.822	152.642.520	714.179.343
2018 (e)	552.974.907	267.002.737	819.977.644
2019 (e)	552.974.907	267.002.737	819.977.644

¹⁵ Por la extensión se anexa como documento externo 3 los montos por años, para cada una de las prefecturas.



2020 (e)	561.534.157	80.128.649	641.662.806
2021 (e)	561.534.157	211.664.128	773.198.284

Nota: Los valores desde el año 2018, son estimados, pues consideran las liquidaciones presupuestarias que pudieron tener variación o no.
Fuente: Acuerdos ministeriales 2011 -2021

Las asignaciones que se dan a los GAD por concepto de MET parten del PGE, por lo que las fluctuaciones causadas por crisis económicas en el país, como la pandemia de la COVID-19 o el desplome de los precios de petróleo en el año 2020, afectan principalmente al presupuesto. Al afectarse el PGE, las asignaciones por MET también se ven afectadas, y considerando, que hay una alta dependencia fiscal por parte de las prefecturas, los GAD se vuelven más vulnerables a impactos recesivos.

Por otro lado, el MET cuenta con dos grandes tramos el Monto A y el Monto B. El Monto A entre el 2011 al 2021 ha representado alrededor del 75% del valor asignado por lo que ya ese porcentaje no asegura equidad territorial; mientras que, el Monto B cuenta con una fórmula que contempla temas sociodemográficos y de gestión. De esta manera, se genera equilibrio en la fórmula del MET para la asignación de recursos, ya que los indicadores que utiliza permiten acercarnos a problemas estructurales y cierre de brechas en el Ecuador como las necesidades básicas insatisfechas.

No obstante, cuatro de los siete indicadores de la fórmula de cálculo del MET tienen como fuente la proyección del Censo de Población y Vivienda 2010, mismos que no consideran las dinámicas de los últimos años en el territorio nacional. Adicional, los ponderadores que se asignaron para el 2018 – 2021, con la Resolución No. 003-CNC-2017, daban mayor ponderación a los tres indicadores de gestión de los GAD (esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo e ICM), esta resolución fue cambiada en el año 2019 y reemplazada por la Resolución No. 003-CNC-2019, que vuelve asignar mayor ponderación a los indicadores sociodemográficos. Es decir, los GAD reciben más recursos por sus características sociodemográficas que por las de gestión. Finalmente, ya que el Cootad está vigente más de diez años, sería oportuno considerar evaluaciones de impacto que permitan, con los mismos GAD, hacer análisis más profundos como la aportación efectiva del MET a la provisión de bienes y servicios, a desequilibrios fiscales, entre otras.

8.2.2. Transferencias por nuevas competencias: riego y drenaje

Tanto la Constitución como en el Cootad, determinan que el agua es patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado. Por tanto, está sujeta a la rectoría, planificación, regulación y control exclusivo de éste y excluye la posibilidad de su privatización. Por lo que, se establece como competencia exclusiva de los GAD provinciales la planificación, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de riego, para el efecto, los gobiernos provinciales elaborarán y ejecutarán el plan de riego de su circunscripción territorial en concordancia con las políticas y lineamientos de la planificación nacional y territorial correspondiente.

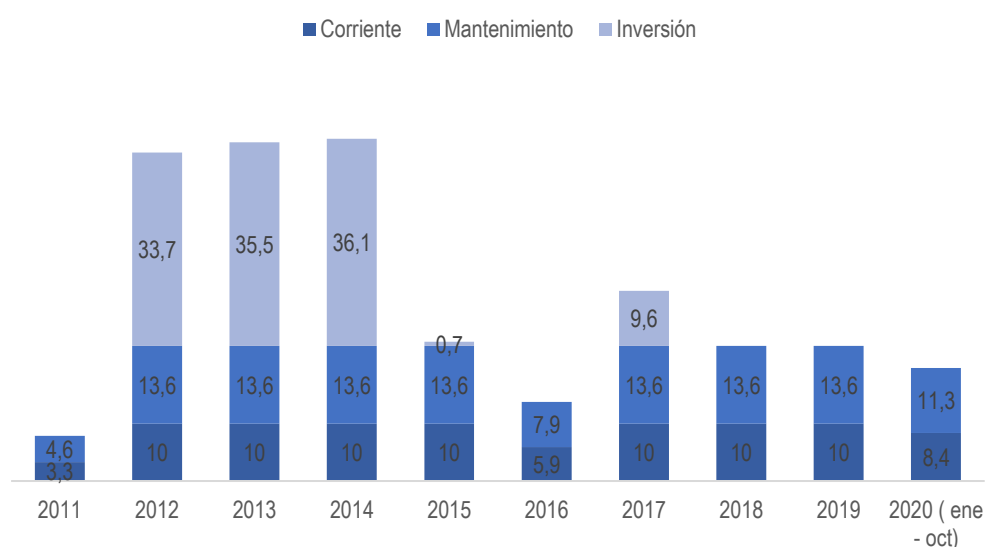
Sobre las principales resoluciones del CNC:

- Resolución No. 008-CNC-2011 14 de julio de 2011, publicada en el Registro Oficial No. 509 del 9 de agosto de 2011, se transfiere la competencia para planificar, construir, operar y mantener los sistemas públicos de riego y drenaje a favor de los GAD provinciales. También, determina la transferencia física de aquellos sistemas de riego públicos que se encontraban en manos del Gobierno Central hacia los GAD provinciales. Los artículos 48 y 49 de la Resolución, determinan que a los GAD provinciales les corresponde:

- **Transferencia directa:** Monto de US\$ 23,64 millones anuales, el cual es transferido directamente a los GAD provinciales para la administración, operación y mantenimiento de sus sistemas de riego.
 - **Monto de inversión:** Los recursos por este rubro se transfieren contra la presentación de proyectos para riego y drenaje, y para estudios de pre-inversión por parte de los GAD provinciales.
- Resolución No. 008-CNC-2011, en la cual se sustenta el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2019 - 2027.

Los valores transferidos para riego y drenaje son:

Ilustración 15. Recursos transferidos a GAD por la competencia de riego y drenaje 2011-2020 (millones US\$)




Fuente: Informe anual de la descentralización 2020, CNC

Entre el 2011 hasta octubre de 2020, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) transfirió US\$ 312,4 millones a los GAD provinciales por la competencia de riego y drenaje, de este monto US\$ 196,8 millones son para administración, operación y mantenimiento; mientras que la diferencia US\$ 115,6 millones son para inversión.

A partir del año 2014 el MEF se ha retrasado en las asignaciones a los GAD por concepto de la competencia de riego y drenaje, por lo que se suscribieron convenios (FINGAD I, FINGAD II y FINGAD III) entre el CONGOPE, el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) y el MEF, para el pago de los recursos pendientes por medio de desembolsos vía presentación de proyectos al BDE (Consejo Nacional de Competencias, 2020).

De acuerdo con el Informe Técnico de Descentralización al 2019 del CNC, los convenios FINGAD I, FINGAD II y FINGAD III, fueron suscritos: el primero en el 2017 por un monto de US\$ 63,0 millones, de las transferencias pendientes del período 2014-2016; el segundo fue suscrito en el 2018 por un monto de US\$ 39,7 millones de las transferencias pendientes del período 2016-2017; y, el tercero fue suscrito en el 2019,



sobre las transferencias pendientes del período 2018-2019 por un monto de US\$ 67,6 millones (Consejo Nacional de Competencias, 2020).

A la fecha se ha desembolsado de los convenios antes detallados, el 32% del convenio FINGAD I y 69% del convenio FINGAD II.

Tabla 10. Desembolsos de los convenios de materia de riego y drenaje

Convenio	Monto por desembolsar	Desembolso	Desembolso %
FINGAD I	63,0	20,2	32%
FINGAD II	39,7	27,4	69%

Fuente: Informe anual de la descentralización 2020, CNC


El Cootad determina en el Art. 205, que las transferencias por nuevas competencias solo podrán utilizarse para financiar su ejercicio, por parte de los gobiernos subnacionales y que estas no podrán duplicarse, ni generar pasivos adicionales al gobierno central y en el artículo 164 que las finanzas públicas en todos los niveles de gobierno se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente, procurando la estabilidad económica.

Bajo estas premisas, se puede evidenciar que el retraso en las transferencias de recursos por la competencia de riego y drenaje, que fue transferida por el gobierno central a los gobiernos provinciales, no ha cumplido con su obligatoriedad, poniendo en riesgo la equidad territorial, el buen vivir de la población y la estabilidad económica de los gobiernos provinciales, ya que al no disponer de recursos para esta competencia, no pueden financiar la ejecución de la misma, por lo que los convenios en su naturaleza de creación (falta de transferencia directa de recursos) se desmarcan de lo establecido en la normativa nacional vigente.

8.2.3. Transferencias por recursos naturales no renovables

Otra de las transferencias que se realiza desde el gobierno central a los GAD provinciales, es la antes llamada “Ley 010”, la misma que desde el 21 de mayo de 2018, pasó a formar parte de la **“Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica”**, este cuerpo legal determina la creación del **Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico**, y establece que el fondo se financiará con una asignación equivalente al cuatro por ciento (4%) del precio de venta por cada barril de petróleo que se extraiga en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y que se comercialice en los mercados: interno y externo. Sin embargo, esta asignación en ningún caso será inferior a dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 2,00), por cada barril de petróleo. Sobre el mecanismo de distribución, el veinte y ocho por ciento (28%) será para los GAD provinciales amazónicos, este fondo podrá ser utilizado por los gobiernos provinciales para inversión en fomento productivo y agropecuario, vialidad y sistema intermodal de transporte y gestión y reparación ambiental, principalmente.

Por otro lado, esta misma ley crea el **Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica**, el cual se financia de la siguiente manera:

- 
1. Sesenta por ciento (60%) de regalías incluidas las que podrían pagarse anticipadamente, el 3% de venta en contratos de prestación de servicios, y el 12% y 5% de utilidades mineras generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de conformidad con lo establecido en la Ley de Minería;
 2. Treinta por ciento (30%) del superávit de las empresas públicas generadoras de electricidad en fase de operación y el 12% de utilidades de generadoras de capital privado y de economía mixta, generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, de acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica;
 3. El doce por ciento (12%) de las utilidades de la actividad hidrocarburífera generadas en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica de conformidad a la Ley de Hidrocarburos;
 4. El 4% del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico, que será administrado por la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica.
 5. Excedentes o parte del superávit o exceso de los ingresos sobre los gastos que generen las empresas públicas operadoras de sectores estratégicos en la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y que fueren destinadas de esta forma al Presupuesto General del Estado.
 6. Recursos que la Secretaría Técnica gestione, y
 7. Las demás asignaciones que por Ley se establezcan en beneficio de este Fondo.

Este fondo debe ser administrado por la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica y debe destinarse para el financiamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura en toda la Circunscripción, a ser ejecutados por las instituciones u organizaciones legalmente constituidas, es así que cada uno de los GAD/instituciones/pueblos y nacionalidades indígenas entre otros deberán presentar proyectos de inversión, los mismos que serán priorizados por la Secretaría Técnica y aprobados por el Consejo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica. La priorización de inversión del fondo es: 30% en las áreas de influencia de los proyectos de explotación hidrocarburífera, minera y eléctrica; y, 70% en las provincias amazónicas de forma equitativa y solidaria, priorizando el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo territorial y de interés, alcance y cobertura en toda la Circunscripción, de acuerdo al Plan Integral de la Amazonía (Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, 2018).

Con la investigación realizada, se cree necesario que tanto la información de las asignaciones del fondo para el desarrollo sostenible amazónico, como la información del fondo común estén consideradas como parte de información de datos abiertos o en repositorios de información pública, así mismo estos recursos deben asegurar la predictibilidad en la asignación a los GAD. Al igual que el resto de apartados de la descentralización fiscal, es recomendable realizar procesos de evaluación.

8.2.4. Situación financiera de las prefecturas

A manera de resumen, los ingresos de los GAD provinciales se constituyen por:

- Transferencias del PGE.
- Modelo de Equidad Territorial.
- Ingresos propios.
- Transferencias por nuevas competencias.
- Cooperación internacional.

- Participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables.
- Deuda.

Por otro lado, los gastos de los GAD de acuerdo con el clasificador presupuestario que maneja el MEF¹⁶, se clasifican en:

- Grupo 5: Egresos corrientes
- Grupo 6: Egresos de Producción
- Grupo 7: Egresos de Inversión
- Grupo 8: Egresos de Capital
- Grupo 9: Aplicación de Financiamiento

Bajo esta estructura presupuestaria y de acuerdo con el clasificador presupuestario, el MEF desarrolló el “Indicador de Situación Financiera (ISF)”, cuya finalidad es ser “una herramienta de monitoreo de las fortalezas y debilidades de los GAD en su gestión financiera en los ámbitos de productividad, eficiencia y sostenibilidad” (MEF, 2021).

Ilustración 16. Composición del Indicador de Situación Financiera

El ISF tiene tres dimensiones, cada una de ellas con 4 variables

Productividad	Ponderación (33%)	Eficiencia	Ponderación (33%)	Sostenibilidad	Ponderación (33%)
Autonomía Financiera	25%	Capacidad de ahorro para el financiamiento de obras públicas.	25%	Servicio de la deuda	25%
Ingresos propios vs gastos totales	25%	Apalancamiento sobre las transferencias del GC.	25%	Deuda	25%
Potencial de recaudación	25%	Índice del resultado operativo.	25%	Solvencia financiera	25%
Ingreso del servidor público	25%	Peso de la masa salarial	25%	Liquidez	25%

Fuente y elaboración: Indicador de situación financiera, MEF

El indicador fue calculado en función de la base de información de las cédulas presupuestarias cargadas por los GAD. El ISF contiene tres dimensiones con una ponderación del 33% cada una, así mismo cada dimensión cuenta con cuatro variables que pesan el 25% sobre cada dimensión.

Tabla 11. Valor promedio del Indicador de situación financiera 2016 -2020

Provincias	ISF
Cotopaxi	5,3
Morona Santiago	5,3
Santo Domingo de los Tsáchilas	5,2
Azuay	5,0
Tungurahua	4,9

¹⁶ https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/09/Clasificador-Presupuestario-actualizado-a_septiembre_2021-vfinal-1.pdf



Manabí	4,8
Sucumbíos	4,5
Napo	4,5
Zamora Chinchipe	4,5
Pichincha	4,4
Guayas	4,3
Cañar	4,2
Loja	4,2
Los Ríos	4,1
Bolívar	4,0
Carchi	4,0
Orellana	3,8
Pastaza	3,7
Chimborazo	3,7
El Oro	3,6
Imbabura	3,6
Santa Elena	3,3
Esmeraldas	3,2

Fuente: Indicador de situación financiera, MEF


El ISF está en un rango de 2 a 7, siendo 7 el valor más alto, para obtener esta tabla se promedió el indicador por cada prefectura desde el año 2016 al 2020¹⁷, de acuerdo con lo que se observa 11 de las 23 prefecturas tienen un valor superior a la media que es 4,3; es decir, el 47,8% de las prefecturas gestionan sus finanzas subnacionales mejor que el resto de GAD provinciales, mientras que, las otras prefecturas tiene una calificación que oscila entre 3,2 y 4,2. Siendo la prefectura de Esmeraldas la que presentó el valor más bajo. Al analizar el indicador de “Autonomía financiera” e “Ingresos propios vs Gastos totales” el valor promedio es 3,3 de cada uno, siendo Pichincha y Santo Domingo, las prefecturas que encabezan la lista con un valor máximo de 7. A penas 9 de 23 prefecturas están sobre el valor promedio. Mientras que, los GAD que presentan los valores más bajos son Loja y Orellana. Por lo que se puede concluir que el 60,9% (14) GAD tienen una alta dependencia financiera, pues no están generando los suficientes ingresos, y también presenta déficit en sus finanzas subnacionales.

Finalmente, otro indicador que es importante analizar del ISF es el de deuda, el mismo que hace referencia a la relación entre deuda y los ingresos totales de cada prefectura, el valor promedio de este indicador es 4,8. Sobre el valor promedio se encuentran 14 de los 23 GAD provinciales, es así como el 60,9% de las prefecturas tienen un buen manejo de la deuda, y el resto, 39,1%, tienen altos niveles de endeudamiento. El obtener el valor promedio de este indicador, nos permite evaluar sobre un rango de distribución real, es decir, lo que pasa efectivamente. Y al contrastar a todas las prefecturas con el valor promedio podemos saber cómo están ciertos GAD en relación con el resto, generando así grupos homogéneos.

8.2.5. Sobre el endeudamiento público

Uno de los sectores privativos en el Ecuador es el endeudamiento externo, sin embargo, el endeudamiento es un mecanismo de fondeo de los gobiernos subnacionales y entre estos los provinciales, los GAD tienen

¹⁷ Es el último dato que se dispone de este indicador en la página del MEF
<https://www.finanzas.gob.ec/indicador-de-situacion-financiera/#:~:text=El%20ISF%20es%20un%20instrumento,corto%2C%20mediano%20y%20largo%20plazo.>



reglas fiscales que deben cumplir con el fin de conducir sus finanzas de forma sostenible, responsable y transparente. Los GAD, pueden acceder a endeudamiento para financiar inversiones de mediano y largo plazo, estos recursos podrán únicamente financiar egresos no permanentes, es decir gasto de inversión y capital. Y estas inversiones deben estar sujetas/detalladas en su planificación territorial y alineadas con el PND.

De acuerdo con el Art. 123 del COPFP, el endeudamiento público es un conjunto de obligaciones adquiridas por las entidades del sector público, entre estas los GAD. La entidad deudora obtiene para su uso recursos financieros con el cargo de restituir al acreedor el capital y/o intereses en una fecha o fechas futuras. Es así que el endeudamiento público puede provenir de contratos de mutuo; colocaciones de bonos y otros valores que apruebe el comité de deuda, incluidos las titularizaciones y las cuotas de participación; convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en donde existan sustitución de deudor establecidas por Ley.

Este mismo cuerpo legal establece las garantías soberanas, estas son otorgadas por el gobierno central a través del ente rector de las finanzas públicas y a nombre de la República del Ecuador, se podrá otorgar garantía soberana a favor de los GAD. Sin embargo, estos recursos deben ser invertidos en gasto en permanente y que generen la rentabilidad necesaria para el servicio de la deuda (amortización más interés). No obstante, para acceder a esta garantía, que es la única forma de acceder a financiamiento externo, los GAD deben evidenciar que cuentan con capacidad de pago de la deuda respectiva.

Los requisitos por cumplir son:

1. Solicitud de la Entidad Prestataria.
2. Resumen ejecutivo del Proyecto de inversión.
3. Certificación de prioridad del proyecto.
4. Principales términos y condiciones financieras del convenio de crédito.
5. Certificación sobre la Disponibilidad de Estudios.
6. Cronograma de desembolsos del préstamo.
7. Cuadro del Costo Total del Proyecto.
8. Certificación de que el proyecto consta en el Banco de Proyectos de la institución.
9. Autorización del Procurador General del Estado sobre Arbitraje Internacional y Ley Gobernante en el Convenio de Crédito.
10. Autorización de la Máxima Autoridad de la institución requirente para Arbitraje Internacional en el Convenio de Crédito.
11. Opinión Legal de la Unidad Jurídica de la institución requirente sobre el texto del convenio de crédito.
12. Informe Técnico de endeudamiento.

Considerando la alta dependencia fiscal de los gobiernos provinciales, la misma que se evidencia a través del indicador de autonomía financiera que en promedio es 3,3, apenas el 39% de los GAD está sobre la media. Por lo que es difícil que puedan acceder a este mecanismo de financiamiento. Este análisis podría reflejar aún más disparidades al comparar con las capacidades de los gobiernos parroquiales. Cabe indicar que las ventajas de los créditos de los externos principalmente están en sus tasas de interés más bajas y plazos más largos.

Por lo antes señalado, la alternativa para acceder a endeudamiento para programas y proyectos por parte de los GAD es a través de la banca pública, como es el Banco del Estado.



Al revisar la información de la deuda pública externa publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas, al 30 de junio de 2022, se puede evidenciar que los GAD participan en apenas el 2% del total de la deuda, al analizar al interior de los GAD el 95% del financiamiento se va en los GAD municipales y el 5% en los GAD Provinciales.

Tabla 12. Deuda pública externa del sector público total (millones de US\$)

Sectores	Saldo al 30/06/2022
1. Empresas Públicas No Financieras EPNF	496.751.405
1.1 Empresas Públicas No Financieras EPNF	496.751.405
Empresas Públicas No Financieras EPNF	496.751.405
2. Gobierno General	45.553.351.078
2.1 Fondo de Seguridad Social FSS	39.156.888
IESS	39.156.888
2.2 Gobierno Central	2.446.231.187
PGE	2.446.231.187
2.3 Gobierno Central	41.924.027.939
PGE	41.924.027.939
2.4 Gobiernos Autónomos Descentralizados GADS	1.143.935.064
Concejo Municipal	1.090.802.983
Concejo Provincial	53.132.081
3. Sector Público Financiero SPF	504.352.425
3.1 Sector Público Financiero SPF	504.352.425
Banco de Desarrollo del Ecuador	138.054.030
Sector Público Financiero SPF	366.298.395
Total general	46.554.454.908

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Deuda pública

8.2.6. Relaciones fiscales en la región

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con el BID y la Cooperación Española, realizaron un análisis para el 2022 sobre el panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, en este documento se exponen las realidades fiscales de los 26 países de la región, ahora bien, identifican un total de 7.000 gobiernos subnacionales, de los cuales el 20% (270) son gobiernos intermedios, mientras que del 96% de los países analizados los gobernantes son elegidos por la población. En materia fiscal, el gasto público de los gobiernos subnacionales de los últimos años (2019 o año más reciente) como porcentaje del gasto del gobierno agregado, es heterogéneo, sin embargo, Argentina llega a un gasto de 45% en total del gasto del gobierno agregado, seguido de Brasil, Colombia, México y Perú. Mientras que el Ecuador se encuentra en alrededor de 15 puntos porcentuales del total del gasto del gobierno agregado. Desde la década de 1980, casi todos los países de la región iniciaron procesos de descentralización, delegando la provisión de bienes y servicios públicos a los gobiernos subnacionales, esto ha resultado en que la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público se haya duplicado entre 1985 y 2010, pasando del 13% al 25%, antes de estabilizarse y alcanzar el 26% en 2019.



Por otro lado, y en relación con el gasto subnacional como porcentaje del producto interno bruto (PIB), promedio de los países de América Latina y el Caribe, los resultados son:

- ✓ Respecto al gasto total sobre el PIB, en el año 2010 en promedio este fue de 8,8%, siendo este el valor máximo. En el año 2019, este llegó a 8,5%.
- ✓ Respecto a los ingresos propios sobre el PIB, el valor máximo promedio fue de 3,5% en el año 2019.
- ✓ Las transferencias sobre el PIB tuvieron su valor máximo en el 2010 llegando a 5,9%, en el año 2019 estas representaron 4,9%.
- ✓ El volumen de la deuda sobre el PIB presentó su valor máximo en el año 2002 con el 7%, en el año 2019 este fue de 3,9%

Además, se evidencia la alta dependencia de los gobiernos subnacionales sobre las transferencias del gobierno central, siendo este un desafío tradicional del sector, ya que implica modificar esta estructura de financiamiento, al 2019 la dependencia de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe fue de 56%.

Dentro de las reformas normativas que se resaltan y que inciden en materia fiscal, se destacan la impulsada por Paraguay (2009), Ecuador (2010), Panamá (2015) y Chile que está en proceso.

Sobre las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales en los países de América Latina no buscan reducir las desigualdades fiscales conocidas como la “brecha fiscal”, es decir, los gastos no se compensan con la capacidad subnacional transferida, en Ecuador es el único país donde se cuenta con un sistema para la transferencia conocido como “el modelo de equidad territorial” que detalla la participación respecto del 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del Presupuesto General del Estado. A diferencia de otros países la distribución de los ingresos para los gobiernos subnacionales se basa en criterios de distribución; por ejemplo, Colombia distribuye a través de una fórmula de crecimiento de los recursos, en Chile, Panamá y Paraguay se caracteriza por distribuir equitativamente a todos los municipios. Además, en Ecuador se recibe un 10% de las ventas relacionadas a los recursos naturales, principalmente minerales e hidrocarburos. El gasto de estos recursos de los gobiernos subnacionales se condiciona a distintos tipos de inversión en especial a gastos en educación y salud; mientras tanto en Ecuador estos gastos están condicionados al 30% de gasto permanente y el restante 70% a gastos de inversión (CEPAL, BID y Cooperación Española, 2022).

A continuación, se detallan dos mecanismos de distribución, que pueden ser comparables con el de Ecuador, ya que utilizan criterios, de distribución, sin embargo, como menciona la misma CEPAL, el Ecuador es el único que cuenta con un sistema para transferencias de recursos como es el MET.

Tabla 13. Tabla de sistemas de transferencias Ecuador, Chile y Colombia

	Ecuador	Chile	Colombia
Tipos de transferencias a los gobiernos subnacionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modelo de Equidad Territorial MET 2. Por nuevas competencias. 3. Por recursos naturales no renovables. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aporte fiscal se desglosa en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). 2. Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP) 2. Sistema General de Regalías (SGR) 3. Sistema Nacional de Cofinanciación
Fin y mecanismo de las transferencias realizadas a los	<ol style="list-style-type: none"> 1. El MET tiene como objetivo, garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno subnacional. 	<ol style="list-style-type: none"> Ambos financian proyectos de inversión pública. El FNDR está orientado a fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos regionales en materia de inversión pública y se constituye por una 	<ol style="list-style-type: none"> EL (SGP) son transferencias mayormente condicionadas y se asignan sobre la base de criterios poblacionales y de necesidades insatisfechas.

<p>gobiernos subnacionales</p>	<p>2. Por nuevas competencias. Tiene como objetivo garantizar que los gobiernos subnacionales asuman las nuevas competencias que estaban siendo desarrolladas por el gobierno central. Sus montos de asignación se realizan a través de un costeo de la competencia.</p> <p>3. Por recursos naturales no renovables. Estas transferencias tienen por objetivo compensar a los gobiernos subnacionales por la explotación de recursos naturales no renovables, los efectos negativos de su explotación y la disminución del patrimonio nacional. Su distribución para los niveles provinciales se da a través del: (i) Fondo Común para la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, (ii) Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico.</p>	<p>proporción de los gastos de inversión pública establecida anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público. Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el 90% se divide en función del: Nivel socioeconómico de la región (tasa de mortalidad infantil, porcentaje de población en condiciones de pobreza, tasa de desempleo, el producto per cápita regional y otros relativos a la calidad de vida en salud, educación y saneamiento ambiental) más la condición territorial particular de cada región (dispersión poblacional, la ruralidad de los centros de población, el deterioro ecológico, los diferenciales en el costo de obras de pavimentación y construcción, y su distancia respecto a la Región Metropolitana de Santiago, renovabilidad de los recursos naturales). Y el 10%: 5% como estímulo a la eficiencia y 5% para gastos de emergencia.</p> <p>Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R), es el instrumento del Gobierno Regional que cuenta con respaldo presupuestario para la aplicación de políticas nacionales y regionales de innovación, el cual se ejecuta a través de un proceso concursable.</p>	<p>El (SGR) son transferencias que dependen de la recaudación de regalías por explotación de recursos no renovables (petroleros y mineros), por lo que su nivel varía con el precio de la materia prima en cuestión.</p> <p>Deben utilizarse para inversión.</p> <p>Sistema Nacional de Cofinanciación constituyen un mecanismo de inversión complementario a los recursos propios y transferencias en sectores prioritarios.</p>
---------------------------------------	---	---	---

Fuente: Normativa internacional

Para concluir este apartado de la descentralización fiscal y con la finalidad de fortalecer toda la información analizada en materia de descentralización fiscal, se ha tomado como referencia la publicación de teoría secuencial de la descentralización de Tulia Falleti, ella describe a la descentralización fiscal como un conjunto de políticas destinadas a aumentar los ingresos, y este incremento de ingresos lo ve como autonomía fiscal en los niveles de gobierno subnacionales. El incremento de ingresos entonces responde a políticas que asumen diversas formas institucionales, entre estas se destacan: las transferencias del gobierno central, la creación de nuevos impuestos o delegación a los gobiernos subnacionales por parte del gobierno nacional de autoridad impositiva (Falleti, 2006).

De esta forma, ella responde a una pregunta usual en materia de descentralización fiscal, y esta es que si ¿los gastos son parte de este análisis fiscal de la descentralización?, concluyendo que el gasto es parte de la descentralización administrativa. Es así como los gastos, son el resultado de un proceso de administrar o gestionar los recursos que son transferidos por los gobiernos nacionales o son recaudados por la autoridad local en el marco de sus facultades normativas. Al ser la descentralización un proceso de reforma del estado, el mismo que debe ser dinámico, con interacciones políticas y económicas, a la que nosotros sumaremos las interacciones sociales, causan cambios en el equilibrio del poder intergubernamental. Falleti, finalmente desarrolla un cuadro de secuencias de descentralización y sus efectos en el equilibrio de poder intergubernamental y determina que hay dos secuencias que generan un grado alto de cambio en el equilibrio de poder intergubernamental, y estos son:

Descentralización: Política → Fiscal → Administrativa

Descentralización: Fiscal → Política → Administrativa



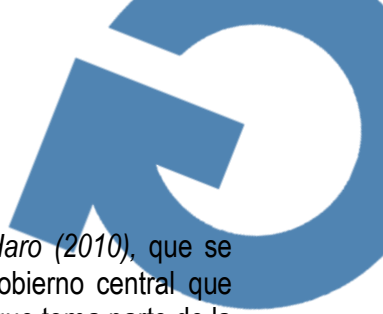
Un nivel "alto" en el grado de cambio del equilibrio de poder intergubernamental corresponde a una mayor autonomía de las autoridades subnacionales. El segundo escenario nos deja ver que esta secuencia da origen a un cambio importante en el equilibrio del poder a favor de los gobiernos subnacionales, que en un principio obtienen capacidad fiscal, luego autonomía política, y finalmente responsabilidades administrativas (Falleti, 2006). Así, la descentralización fiscal es un proceso que busca la autonomía financiera, y esta es clave en el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales. Al depender de las asignaciones del gobierno central, el poder de los GAD se debilita y al ser la descentralización un proceso unitario, afecta la descentralización administrativa y política. En ese sentido se prevé necesario que los gobiernos provinciales mejoren la recaudación de tributos, gestionen mejor sus competencias, negocien con el gobierno nacional, en el ámbito normativo, la asignación de recursos oportunos y predecibles. Conforme con el análisis realizado, este último punto no se está cumpliendo, un ejemplo claro son los convenios FINGAD para riego y drenaje donde se los recursos son condicionados a la presentación de programas y proyectos.

8.3. Descentralización política

La descentralización política no puede ser mirada fuera de la articulación con la descentralización administrativa y fiscal, pero tampoco debe ser estudiada sin considerar que las brechas territoriales son resultado de las relaciones de poder históricas que han determinado distintos momentos de la descentralización.

La descentralización política en el Ecuador tiene un punto de debate central vinculado al concepto de Estado – Nación que perduró hasta los años 80 y 90 y que comprendía una construcción instrumental que buscaba justificar y legitimar la existencia del Estado (Valencia & Karam, 2014). En el caso ecuatoriano como señala Quinteros & Silva (2013) este estado – nación en el país no termino de consolidarse y se encontró atravesado por resistencias desde la organización social con revoluciones como la Revolución Juliana y por un marcado regionalismo en el país que buscaba ser solventado con la modernización, intentando superar la disputa de poder centralizado en Quito y Guayaquil, una continua lucha de poderes que partieron también de las relaciones de poder de las élites locales y regionales.

Ojeda (2004) señala que un momento histórico clave para considerar la centralización del estado fue la Revolución Liberal con Eloy Alfaro cuando “el Estado incursionó en telégrafos, teléfonos y beneficencias, centralizó la educación (...) y obras públicas como el ferrocarril” (Ojeda, 2004, pág. 4) Estas acciones centralizadas en el poder del estado buscaban la modernización del estado que caracterizó también a todos los gobiernos anteriores y a los siguientes en un modelo económico productivo que limitaba la incurrencia de otros niveles de gobierno en las principales demandas económicas, productivas y sociales del país. Sin embargo, el aparato central no logró dar respuesta a todas las necesidades locales dejando un alto nivel de incumplimiento que implicó un proceso de crisis, endeudamiento e ilegitimidad que determinó lo que se conoció como la crisis política del Estado con la ausencia de confianza en el gobierno y sus representantes. En ese contexto, la descentralización fue incorporada como instrumento político de las reformas del estado empezando con la introducción de la descentralización en los años 70 en un proceso que se caracterizó por un aumento desordenado de municipios con la búsqueda de mayores transferencias y la permanente búsqueda de visibilidad de municipios como Quito, Guayaquil y Cuenca que obligaron al Estado a enfocar la mirada en los niveles locales para contrastar la disputa del poder nacional, una descentralización que en algunos casos se ha denominado como descentralización a la carta.



Esta disputa permanente de poder entre lo local - nacional impidió, como señala Haro (2010), que se consolide en el Ecuador un nivel intermedio debido a las alianzas locales con el gobierno central que permitían que el poder se mantenga a nivel central en un modelo de descentralización que toma parte de la corriente francesa, sobre todo en lo que respecta a la priorización de las esferas locales, limitando la creación de otros niveles de gobierno con autonomía como los gobiernos intermedios, una deuda que la Constitución de Montecristi en el 2008 intento solventar con la creación de regiones como se comentará posteriormente.

La descentralización política implica un análisis no solo de la transferencia de recursos en términos económicos, o la división territorial establecida en el país, sino sobre todo las decisiones de la transferencia de poder que se realiza al coordinar el sistema de competencias descentralizadas, es decir la toma de decisiones sobre lo que se transfiere a los gobiernos descentralizados, la forma en la que se presenta esas transferencias, el reconocimiento de la capacidad institucional de los GAD para asumir estas competencias y la coordinación y acompañamiento mediante la generación de un aparato estatal orientado a apoyar la gestión descentralizada de esas competencias.

La descentralización política entendiéndola, así como la transferencia de poder, se ha caracterizado por una línea vertical definida como “la transferencia de recursos políticos, es decir, de derechos de autogobierno, responsabilidad y control, desde el nivel central a los niveles subnacionales” (Haro, 2010, pág. 136). Sin embargo, se necesitan de algunos elementos con mirada horizontal indispensables en lo político y la política para establecer una plena descentralización política. Un elemento central es la autonomía política que en principio se planteaba a partir de la elección autónoma de las autoridades locales o regionales y el grado de autonomía de los niveles inferiores. La autonomía depende de las funciones que van a cumplir las divisiones político – territoriales. Por ejemplo, en el federalismo se plantean funciones a nivel constitucional, legislativa, ejecutiva (administrativa) y judicial; en el regionalismo se pueden realizar las tres últimas; y, en el centralismo las dos últimas, la administrativa y jurisdiccional.

Descentralización política es el conjunto de reformas constitucionales reales destinadas a abrir nuevos espacios de representación activar los que ya existían, pero permanecían latentes o inefectivos. de este tipo están destinadas a delegar autoridad política electorales a actores subnacionales (Falleti, 2006).

La autonomía política se ha profundizado en América Latina con otras reformas importantes como las formas en las que se presentan los procesos de elección de autoridades locales. Por ejemplo, con la separación del momento de las elecciones subnacionales del de las nacionales (en Brasil en 1997, Costa Rica en 2002, República Dominicana en 1994, Ecuador en 1991 y Nicaragua en el 2000) (Daughters & Harper, 2007, pág. 250). Este tipo de procesos limita de alguna manera que las autoridades y representaciones en los niveles locales desde sus procesos dentro de partidos políticos caigan en la trama de alianzas de estado por juegos electorales, lo que promueve una autonomía política a nivel de elección popular, a un nivel de representatividad. A continuación, se plantean algunos elementos de la autonomía política pensada en los gobiernos intermedios:

Ilustración 17. Elementos para la autonomía política de los gobiernos intermedios



Legitimidad y Representación

La autonomía política no se garantiza solo con procesos de elección popular.

La credibilidad institucional debe permitir la planificación territorial.



Transparencia y Articulación Ciudadana

La autonomía política debe contar con procesos de cogestión de la planificación territorial con la ciudadanía.

Los procesos de planificación deben ser establecidos y evaluados en espacios como la Cámara Provincial.



Gestión de Gobierno Propio

Procesos de autogestión fiscal y política.

Generación de normas propias.

En el caso ecuatoriano, esta autonomía política ha pasado por un momento de hegemonía de partidos a una crisis de estos que terminó con la actual lógica antipartidista. Esta idea es necesaria para reconocer que la autonomía política inicia desde la misma conformación de partidos con proyectos territoriales, es decir antes de las elecciones seccionales y no después. La autonomía política comprende el derecho y la capacidad efectiva de los niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios (Peñañiel, 2015, pág. 14) ese es el atributo esencial en virtud del cual les está permitido adoptar e implementar ciertas decisiones por cuenta propia “sin injerencia del gobierno central” (Ortiz, 2011, pág. 19) pero el trabajo de las autoridades de los gobiernos descentralizados no termina ahí, sino que continúa al momento de ser electos como representantes populares y la capacidad de mantener la legitimidad institucional a nivel territorial y nacional, es decir, con las personas que han elegido ese gobierno provincial y con las autoridades nacionales y desconcentradas.

En ese sentido, se evidencia que antes del 2008 una limitante en la autonomía política de los gobiernos descentralizados era la forma en la que estaba planteada la normativa y las relaciones de poder que determinaban plenamente la voluntad política, así como la concentración de servicios a nivel nacional en un aparato estatal políticamente ubicado en la capital lo que le dio poder a Quito frente al poder tradicional de Guayaquil por la hegemonía en los modelos económicos del país.

A nivel de la región en 1980, la mayoría de los alcaldes eran nombrados por el gobierno central. Para 1994 se había invertido la situación y en la gran mayoría de países los alcaldes eran elegidos por los electores locales¹⁸ (Daughters & Harper, 2007, pág. 243). Esto responde al hecho de que el área de políticas de mayor prioridad en 1996 en el mayor número de países fue el de la descentralización política con reformas electorales para garantizar en principio la representatividad ya que la participación política en la toma de decisiones se mantiene en disputa, por lo que la forma de descentralización política en el país hasta el 2008 se dio “al azar” (Acosta & Serrano, 2011).

El desarrollo normativo en el país con relación a la descentralización política que existió entre 1998 y 2008 estuvo contenido, especialmente, en la Constitución Política de la República de 1998, la codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2005 y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, aprobada en 1997 (Peñañiel, 2015) que se enfocaba en la descentralización administrativa y comprendía el proceso de descentralización como una “delegación de poder”, esto es evidente en la anterior constitución al 2008, que establecía en art. 226 que “la descentralización será obligatoria cuando una entidad local la

¹⁸ En el caso de Ecuador este proceso se dio en 1983.

solicite y tenga capacidad operativa de asumirla”. De esta manera continuaban siendo los acuerdos locales – nacionales los que determinaban recursos y espacios de toma de decisión para los gobiernos descentralizados.

Para terminar con el análisis previo a la Constitución del 2008 y la aprobación del Cootad en el 2010, se presenta un estudio realizado por el BID sobre la intensidad de la descentralización desde 1979 hasta el 2001 en el Ecuador:

Tabla 14. Intensidad de la Descentralización Política en Ecuador desde 1979 al 2001

País	Año de reforma	Nivel local	Nivel regional
Ecuador	1979	0,10	0,10
	1983	0,80	0,45
	1991	0,90	0,45
	2001	1,00	0,45

Fuente: Haro (2007) y la legislación del Ecuador hasta el 2007¹⁹

El BID estableció desde su metodología de índice de intensidad de descentralización basado en los procesos de elecciones y transferencias de competencias que el nivel de descentralización en Ecuador antes del 2008 tenía un valor de uno lo que corresponde a los niveles más bajos de descentralización, esto se debe algunos aspectos como los que se señalan a continuación:

Ilustración 18. Aspectos limitantes a la descentralización política del Ecuador

La sociedad ecuatoriana nació en una cultura unitaria y centralista en ese sentido “la experiencia de la descentralización muestra que cuando ésta no va acompañada por la democratización de las relaciones sociales de dominación, la cultura clientelar y autoritaria se profundiza” (Ojeda, 2004, pág. 114).

La transferencia de competencias se ha caracterizado por un paso de obligaciones basados en la delegación de poder desde el gobierno central y las negociaciones de las élites locales y regionales.

Ausencia de voluntad política para transferir no solo recursos sino poder, concentrando las “gestiones más atractivas” a nivel de estado central.

A pesar de que la descentralización política buscó profundizar la democracia en la región para al mismo tiempo superar los problemas de legitimación de la acción gubernamental (Valencia & Karam, 2014) no logró consolidar un modelo de descentralización integral. Esto tampoco termina de resolverse con la incorporación de una normativa más lógica que se da con la Constitución del 2008 que si bien pone fuerza en el ordenamiento del territorio y también el orden nacional, como señala Ortiz (2017) da paso a un modelo de descentralización obligatoria que termina generando más un proceso de desconcentración que de descentralización.

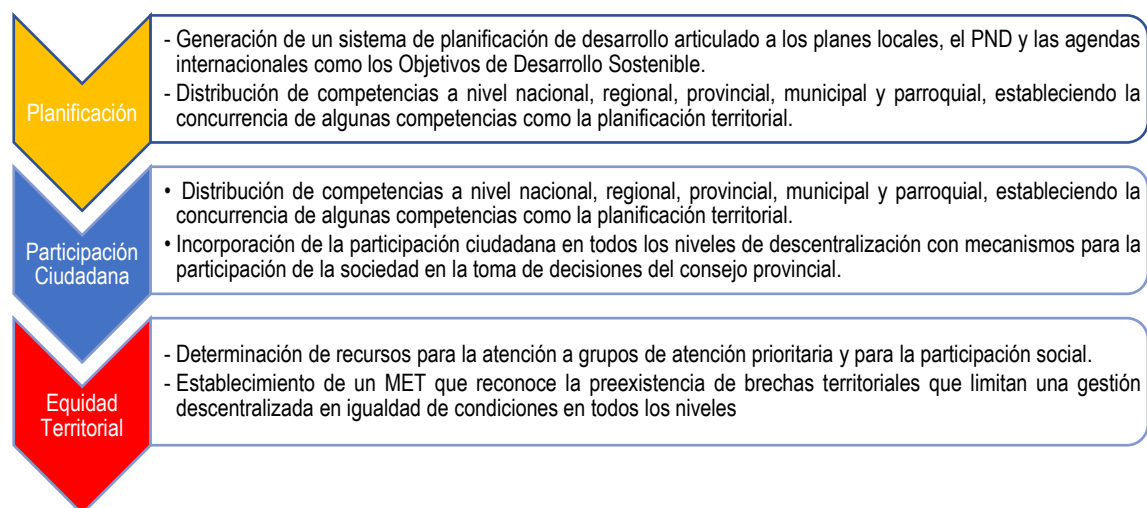
Actualmente un problema general en toda la región para el alcance de la descentralización política es la autonomía frente a injerencias del estado en la gestión descentralizada; y, la débil capacidad institucional existente en la mayoría de los gobiernos subnacionales que hace difícil, y en ocasiones imposible, que los

¹⁹ Para la lectura de este gráfico los niveles 0 - 1 tienen relación con los estados más centralizados, 4 corresponde a estados más descentralizados.

gobiernos locales provean con efectividad los bienes públicos que son de su responsabilidad (Daughters & Harper, 2007, pág. 246) así como la garantía de la democracia desde un enfoque plural reconociendo las características propias de cada territorio.

La búsqueda para resolver este tipo de problemas de la descentralización política se incorporó en cierta parte en el Cootad presentando algunos patrones de descentralización política para la garantía de la autonomía de las divisiones político – territoriales. Algunos de estos patrones importantes de reconocer son:

Ilustración 19. Patrones de Descentralización Política basados en el Cootad



Fuente: (Acosta & Serrano, 2011)

La descentralización política se convierte con la experiencia de los años de descentralización en el Ecuador en la base para la garantía de los otros tipos de descentralizaciones como la fiscal y la administrativa; y, tiene en su beneficio, la generación de nuevos elementos como la participación ciudadana determinada como un poder del estado que garantiza una toma de decisiones territoriales con actores del mismo territorio. Sin embargo, como menciona Falletti (2006) el poder ejecutivo nacional prefiere la descentralización administrativa a la fiscal y, a la vez, prefiere esta última a la política. A los gobiernos locales les interesa más la descentralización política, seguida de la fiscal y al final la administrativa porque permite mayor incidencia de la esfera subnacional, cuando la descentralización al contrario empieza desde la parte administrativa, el proceso se centraliza en el poder del estado central.

A continuación, se presenta un gráfico basado en la descentralización en el Ecuador hasta el 2017 que permite entender que la descentralización política debe ser el punto de partida o el segundo punto después de la descentralización fiscal para garantizar la incidencia de los gobiernos descentralizados en el proyecto nacional:

Tabla 15. Secuencia de la descentralización y grados finales de empoderamiento de los GAD

Política → Fiscal → Administrativa	Alto
Administrativa → Fiscal → Política	Bajo
Política → Administrativa → Fiscal	Medio/bajo
Administrativa → Política → Fiscal	Medio
Fiscal → Administrativa → Política	Empate



Fiscal → Política → Administrativa	Alto
------------------------------------	------

Fuente y elaboración: Ortiz (2017)

En ese sentido, la descentralización política en términos de Finot (2002) tiene como finalidad lograr solventar la ineficiencia que ha resultado del gobierno central, así a largo plazo, reduciría la complejidad de lo que se decide a través de procesos político-administrativos y facilitaría la transparencia, la representación y la participación ciudadana logrando la recuperación de la confianza y legitimidad desde la sociedad, sobre todo considerando que la escala provincial es la más cercana al territorio y la más vinculada al espacio urbano-rural.

En esa línea de articulación con la ciudadanía y la recuperación de la propuesta de territorio y la confianza social, surge una oportunidad para el nivel de gobiernos provinciales ante el vacío de los gobiernos intermedios que se pensaban desde las regiones y que a la actualidad no han logrado consolidarse considerando que los gobiernos provinciales se han mantenido un tanto al margen del juego institucional del poder central a diferencia de otros niveles de gobierno (Haro, 2010) y sobre todo pensando en el concepto de gobierno intermedio como rol de gobierno, la capacidad que tienen los gobiernos provinciales de articular procesos de gestión para mejora de servicios. Ahora es importante considerar que, al entender el concepto de gobierno intermedio como rol, este supera la división político – administrativa para reconocer que el gobierno intermedio no se debe a un nivel de gobierno sino a las capacidades del gobierno de intermediación, en ese sentido han existido casos específicos como el que señala Andrea Carrión (2022) en su análisis:

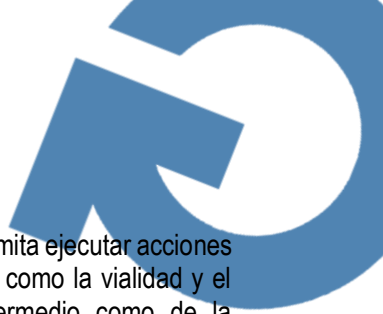
Tungurahua, es un gobierno intermedio porque tuvo las capacidades, condiciones, medios, alianzas que le han permitido serlo. Nominalmente se dice un gobierno intermedio porque está en la mitad entre parroquia, provincia, municipio y el nivel nacional pero el rol, la función, la capacidad de un gobierno intermedio no es algo que se da, sino que es algo que se construye y que se gana a través de la gestión y la administración pública. No es solamente un gobierno provincial. Hay municipios que cumplen con ese rol de gobiernos intermedios porque tienen una visión muy clara de articulación y alianza con sus parroquias incluso de posicionamiento a nivel provincial entonces hay zonas donde es el municipio quien cumple esos roles de intermediación, la pregunta es ¿qué es ser un gobierno de intermedio? ¿Es un grado en el escalafón, es una asignación de competencias o es un rol funcional que asume un territorio y por lo tanto una identidad territorial con base en su calidad de dinamización con otros procesos? No es que se da, sino que se gana, se construye, se elabora la intermediación (Carrión, 2022)²⁰.

Algunos aspectos para la generación de estrategias de descentralización política de los gobiernos provinciales como gobiernos intermedios entendiendo por este último concepto de acuerdo con CONGOPE (2017) el rol de intermediación entre lo nacional y lo local rompiendo con la tradicional hegemonía de poder nacional – municipal, es la posibilidad de formar mancomunidades²¹ o consorcios²² que permiten mejorar la gestión de sus competencias, así como los procesos de integración y desarrollo mediante la articulación de actores de diferentes niveles o el mismo nivel de acuerdo con las prioridades o necesidades de cada territorio. Estos mancomunamientos han surgido de las necesidades territoriales como son los casos de frontera y también de proyectos a largo plazo como el desarrollo sostenible con alianzas estratégicas por la protección del medio ambiente como lo señala el Prefecto de Manabí, Leonardo Orlando (2022), en la entrevista realizada por el equipo técnico.

²⁰ Esta información fue desarrollada en base a los datos obtenidos en las entrevistas a actores de la academia como Andrea Carrión en representación del Instituto de Altos Estudios Nacionales el 02 de septiembre del 2022.

²¹ Mancomunidad es la agrupación de dos o más GAD del mismo nivel de gobierno, ubicados, geográficamente, de manera contigua.

²² Consorcio es la agrupación de dos o más GAD de distintos niveles de gobierno o que no están ubicados de manera contigua.



La figura del gobierno intermedio debe ser una figura con ingresos propios que le permita ejecutar acciones en territorio. El gobierno intermedio puede vincularse en competencias específicas como la vialidad y el agua. Además, es importante señalar que esta construcción de gobierno intermedio como de la descentralización parte de la voluntad política como procesos de cesión de poder y de vocación de servicio (Orlando, 2022)

Adicional a esto, sería importante considerar los mancomunamientos desde la articulación y concurrencia de competencias sobre todo en vialidad, fomento productivo y cooperación internacional.

Conforme registro del CNC (2022), se encuentran activas dos mancomunidades que albergan a diez GAD provinciales para gestionar, principalmente, las competencias de cooperación internacional y gestión ambiental. Por su parte, son 12 los consorcios que se han creado y están operativos, con un total de 137 miembros entre gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales; su objeto de asociación es la gestión de la cooperación internacional, gestión ambiental, vialidad, fomento productivo y planificación territorial. En el Anexo 1 se encuentra el listado completo de mancomunidades y consorcios en los que se encuentran como miembros los gobiernos provinciales.

Es importante señalar que los elementos anteriormente mencionados permiten a la vez la gobernanza y la gobernabilidad desde los gobiernos provinciales, entendiendo por el primer concepto la aceptación ciudadana de las instituciones públicas, así como de su gestión, y por el segundo concepto – gobernanza – una nueva forma de gobernar fuera de la tradicional jerarquía asegurando la cooperación de la ciudadanía en el gobierno (Jimenez, 2007) así como la articulación de los diferentes niveles de gobierno en una planificación territorial sostenible que responde a un proyecto político territorial de consolidación de la descentralización.

Gobernanza y Gobernabilidad traen al debate de la descentralización, la participación ciudadana, el reconocimiento de la articulación con actores, la ruptura de la tradicional alianza local – nacional y la importancia de las reformas normativas como la reforma del modelo de estado descentralizado, espacios de intermediación posibles a los gobiernos provinciales considerando la capacidad de articulación en la planificación territorial, los sistemas de participación ciudadana provincial y la legitimidad que han consolidado, lo que en algunos casos ha permitido la continuidad de proyectos políticos en el desarrollo territorial a largo plazo.

Finalmente, considerando el proceso de evaluación de la descentralización desde el 2011 al 2017 que fue publicada por el CNC en el 2019, se establece alrededor de la descentralización política que el 57% de autoridades de los GAD reconoció el papel de actores relevantes en el desarrollo territorial; el 40% de GAD provinciales encontró en el proceso de descentralización el espacio de consolidación de las facultades como gobierno descentralizado; y, el 40% de GAD provinciales y municipales evidenciaron una permanente articulación en la gestión descentralizada de las competencias (CNC, 2019).

Sin embargo, considerando que estos últimos porcentajes son menores al 50% y que alrededor del 74% de autoridades han visto en el proceso de descentralización una experiencia de aplicación “tibia” y carente de análisis territorial. Este apartado finaliza el debate presentando algunos elementos de propuesta para la descentralización política en el marco de la gestión pública de competencias con el análisis de todos los antecedentes desarrollados en el subcapítulo, estos elementos que se mencionan permitirían la consolidación de la descentralización política de manera integral.

Ilustración 20. Propuesta de elementos para la descentralización política



Fortalecimiento de capacidades de gestión descentralizada desde los GAD provinciales como la gestión legislativa creando un marco normativo propio a las necesidades territoriales y propuestas de reformas orientadas al gobierno central.



Autonomía en la toma de decisiones de los GAD articulando la gestión de competencias con los otros niveles de gobierno para responder a las demandas territoriales.



Generación de espacios de legitimidad de los gobiernos provinciales como el sistema de participación ciudadana provincial y otros mecanismos de transparencia que permitan reconocer en el gobierno provincial, un actor aliado al territorio.



Promoción del fortalecimiento institucional solventando las brechas territoriales que limitan a ciertos gobiernos provinciales el pleno cumplimiento de sus competencias y su gestión descentralizada mediante planes de descentralización propuestos desde los GAD y gremios.



Relacionamiento de los proyectos políticos de las autoridades de los gobiernos provinciales (desde las candidaturas) con su planificación a largo plazo, estableciendo líneas que garanticen la autonomía política en cualquier transición de gobierno nacional y seccional.

Concluyendo este capítulo se puede resumir que el balance de la descentralización política en el Ecuador paso de un proceso de delegación del poder a un ordenamiento del poder, que no consideró, en ambos casos, como punto de partida las relaciones de poder, determinando la descentralización de competencias y recursos primero en un modelo de negociación local – nacional y posteriormente en la alianza con gobiernos locales que compartían el proyecto político nacional. Ambos modelos dejaron como problemas pendientes de la descentralización política la consolidación de un gobierno intermedio y las autonomías políticas. Esta realidad implica un proceso de hiperinstitucionalismo donde el gobierno central ha mantenido el poder, algo que coincide en otros casos de la región, demostrando que el problema no se da en la forma unitaria o federal del estado sino en la plena ejecución de funciones de los gobiernos locales que parten de la ruptura o secuencia con la propuesta del gobierno central.

Al momento se necesita la construcción de un gobierno intermedio que recupere la credibilidad política en los servicios del estado; un rol de gobierno que permita la articulación de los niveles de gobierno y planes territoriales más allá de propuestas electorales; un espacio de vocería de los gobiernos provinciales para disputar la forma en la que ha operado la transferencia de poder reconociendo así las capacidades de las provincias para las funciones de gobierno propio como la intermediación y la articulación de la planificación territorial y el retorno de la mirada a la descentralización política como punto de partida para una descentralización integral.

8.4. Participación ciudadana

El marco normativo ecuatoriano en lo que se refiere a la descentralización tiene como punto de partida la Constitución de la República. Al respecto en el artículo 3 se establece como uno de los deberes del Estado la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento de las autonomías y descentralización. En lo que se refiere al enfoque participativo en el despliegue de los procesos y mecanismos que son de interés público, se determina que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos de manera permanente. Se recalca que la participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad, y, además, se reconoce que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Este mismo cuerpo legal y en el marco de la actuación de los GAD, establece que:


Ilustración 21. Elementos constitucionales en el marco de la actuación de los GAD



Fuente: Constitución de la República del Ecuador

En el Cootad, instrumento normativo que desagrega las disposiciones a los GAD para el ejercicio de la descentralización, establece que uno de los principios que regirá la gestión de los GAD de los diferentes niveles de gobierno corresponde al de participación ciudadana. Será respetado, promovido y facilitado por el Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión conjunta y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. También, se establece que uno de los fines de los GAD es el desarrollo equitativo y solidario mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización (COOTAD, 2010).

Al focalizar este tema hacia el nivel de gobierno provincial, las funciones de este nivel de gobierno, entre ellas una de las disposiciones determina que deben implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática. En lo que respecta a la descentralización y su materialización, la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos recursos, desde el gobierno central hacia los



GAD. Por tanto, para su efectiva implementación se deben adoptar medidas que contemple el desarrollo de un proceso participativo sostenido con la ciudadanía. En lo que corresponde al capítulo del Cootad denominado: “La participación ciudadana en los GAD”, indica que, la ciudadanía, podrá participar de manera directa en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los GAD, y además se regirá por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Asimismo, los GAD reconocerán todas las formas de participación ciudadana, incluyendo aquellas que se originen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley. En lo que respecta al derecho de participación la ciudadanía tiene derecho a la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales.

En sistema de participación ciudadana que los GAD deben conformar, entre ellos el nivel provincial, señala que, entre varias consideraciones, que este sistema se constituye para:


- Deliberar sobre las prioridades de desarrollo de sus territorios que incluye los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
- Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planeamiento del suelo y su gestión y, en general, en los procesos de inversión pública;
- Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas relacionados con los objetivos de desarrollo territorial;
- Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales.

Otro aspecto sustancial relacionado con el ejercicio de la descentralización y su carácter participativo también se recoge en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, entre lo principal está que se dispone que los PDOT de los GAD se formularán y actualizarán con participación ciudadana, para lo cual se aplicarán los mecanismos participativos establecidos en la Constitución de la República, la ley específica y la normativa expedida por los gobiernos locales (Código de Planificación y Finanzas Públicas, 2010).

En cuanto a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), refiere a los principios de la participación, señala que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, uno de estos asuntos de interés público es la descentralización. Además, dispone que, en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de:

- Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía;
- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo;
- Elaborar presupuestos participativos de los GAD;
- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y,
- Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

En este instrumento normativo se desarrollan las instancias del Sistema de Participación Ciudadana que deben implementarse por mandato del Cootad. Estas son: Asamblea Ciudadana Local, Instancias de



participación ciudadana y Consejos Locales de Planificación. Dichas instancias buscan asegurar la gestión democrática a través de la deliberación permanente.

En cuanto a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) en lo que corresponde a aspectos relacionados con las temáticas revisadas, se establece una vinculación directa entre las competencias que le corresponde a cada nivel de gobierno con el alcance del componente de ordenamiento territorial. En ese sentido, para el nivel de gobierno provincial se establece que integrarán el componente de ordenamiento territorial de sus cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.

En relación con lo establecido en la normativa vigente se han desarrollado estrategias para realizar el seguimiento al cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana conforme al nivel de gobierno que corresponda. Para el caso del nivel de gobierno provincial, en el Informe técnico de Capacidad institucional de los GAD provinciales 2019 elaborado por el CNC, se recogen elementos que permiten dimensionar el alcance y el impacto de las acciones ejecutadas del componente participativo hasta la fecha referida.

Al respecto, a nivel general del territorio ecuatoriano se identifican esfuerzos por crear y potenciar espacios para que la ciudadanía y organizaciones, intervengan activamente en la gestión de lo público, desde la toma de decisiones, definición de estrategias, control de avance y resultados y, de ser necesario, redefinición de acciones.

Como un aspecto sustancial del seguimiento a los procesos participativos, se determinó que en el 2016 y 2019, el 96% y el 100% de GAD provinciales respectivamente, contó con un mapeo de actores relacionados con su gestión institucional, que en su mayoría (58%) es actualizado anualmente. La herramienta de mapeo de actores permite realizar una aproximación al nivel de relación, los intereses que se presentan, el nivel de influencia que mantienen entre sí los diversos actores que se asientan en un territorio específico o que tienen injerencia en la circunscripción como ocurre con los actores institucionales involucrados, y de esta manera levantar estrategias y medidas que permitan avanzar en las acciones mediante consensos y articulación permanente.

Pese a esta tendencia en los últimos años de mantener un ejercicio de actualización del mapeo de actores, en relación con los periodos analizados se puede observar que existe una disminución en los porcentajes de concreción de los espacios participativos. Esto se deduce debido a que, en el 2019, el 92% de GAD implementó mecanismos de participación ciudadana, mientras que en el año de levantamiento de la línea base (2016) lo hizo el 100% de GAD provinciales.

8.4.1. La participación ciudadana como elemento inherente a la implementación efectiva de la Descentralización

En todos los procesos de planificación y ordenamiento territorial, uno de ellos la descentralización, la participación ciudadana se constituye en un elemento fundamental ya que brinda soporte en la aproximación a las diversas dinámicas y relaciones entre actores que acontecen en un territorio determinado, con el propósito de discernir y definir acciones adecuadas que se vinculen de manera sistémica y contribuyan directamente a la consecución de la cohesión territorial. De esta manera se pueden conocer los distintos intereses sociales para resolver los problemas de acción colectiva de las políticas.



Frente a esto, es importante tener en cuenta las implicaciones de la descentralización, el cual como proceso multidimensional tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. En términos generales, se define como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno nacional o central a otra autoridad o institución subnacional o local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática (Jaramillo, 2010).

El proceso de descentralización en América Latina tuvo origen en los años 50 con relación a las dinámicas de la planificación que buscaban dirigir procesos de carácter nacional. Esta planificación se vio reflejada en que los diferentes niveles descentralizados asumieran competencias para el desarrollo de cada una de las circunscripciones, sin embargo, la ineficiente respuesta a las necesidades de la población por parte de los gobiernos centrales causó una crisis en los años 80, ocasionando incertidumbre con respecto al desarrollo democrático y participación ciudadana (Martínez, Chisag, & Carrera, 2017).

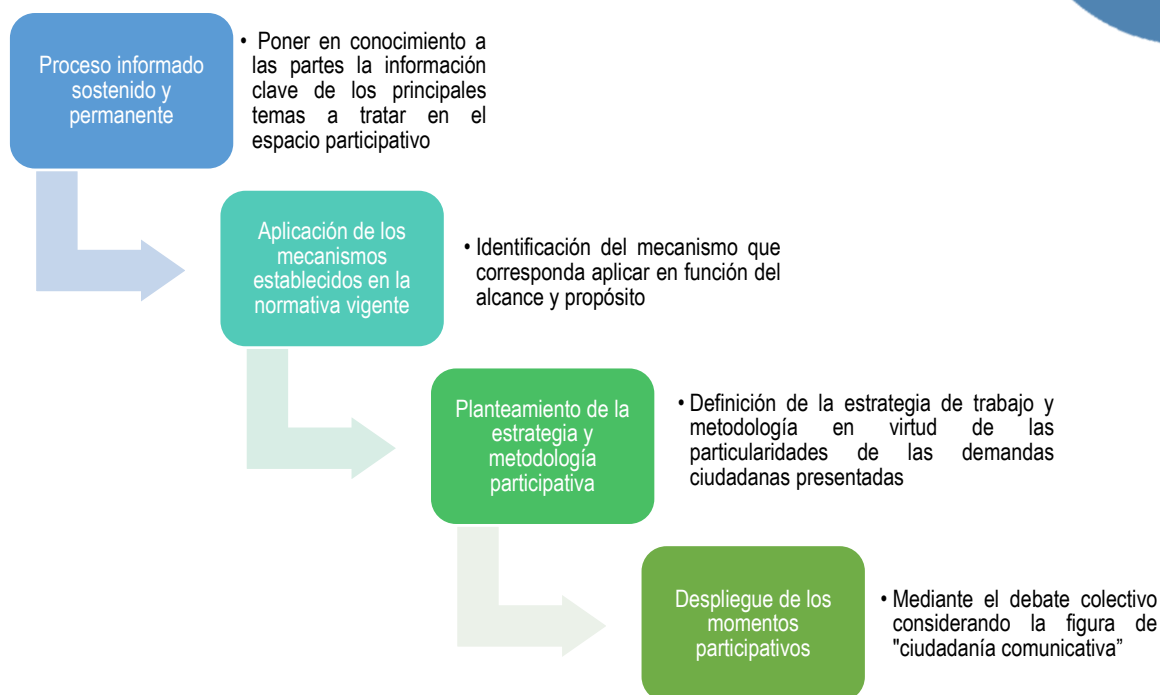
Esto obligó a que Latinoamérica adoptara políticas públicas para el fortalecimiento de la autonomía política de los gobiernos locales a través de la transferencia de recursos y competencias.

Para Yanina Welp (2015) la participación ciudadana: "(...) comprende todas aquellas acciones emprendidas por ciudadanos para influir directa o indirectamente en las decisiones y las acciones de los gobernantes" (Suárez, y otros, 2018).

En el mismo sentido para Cunill Grau (1997) y Villarreal (2009) la participación ciudadana es aquella a partir de la cual las personas se involucran de forma directa en asuntos públicos, generando de esta manera un tipo de interacción particular entre ciudadanos y el Estado que va más allá de la elección de autoridades y tiene que ver con una implicación directa en la definición de metas colectivas y medios para alcanzarlos (Suárez, y otros, 2018).

Por lo tanto, para que la descentralización pueda generar un mayor impacto en el cierre de brechas y en la territorialización de las políticas públicas, es necesario que de manera transversal se gestionen instancias participativas en las que intervengan los actores de los diversos sectores involucrados con el propósito de que se trabaje colectivamente propuestas de política y estrategias, se generen aportes a los planteamientos institucionales y se retroalimente desde la ciudadanía con el fin de garantizar sostenibilidad y pertinencia en las competencias a descentralizar.

Ilustración 22. Flujo de proceso de participación ciudadana en los gobiernos subnacionales



La ciudadanía comunicativa, es aquella que se reconoce como sujeto de demanda y que genera propuestas en un espacio de comunicación pública, y así ejerce su derecho. Por lo tanto, el ejercicio de la ciudadanía comunicativa se vuelve necesario para lograr un esfuerzo integral en la identificación de demandas territoriales y su priorización para la correspondiente atención, mediante una estrategia de intervención que tome en cuenta en el análisis técnico las propuestas de dichos actores.

8.4.2. Identificación de experiencias en la región que implementan procesos de descentralización con el soporte de los mecanismos de participación ciudadana

A continuación, se reseñan algunos casos de experiencias internacionales en lo que respecta a la articulación de la descentralización con la participación ciudadana.

Uruguay

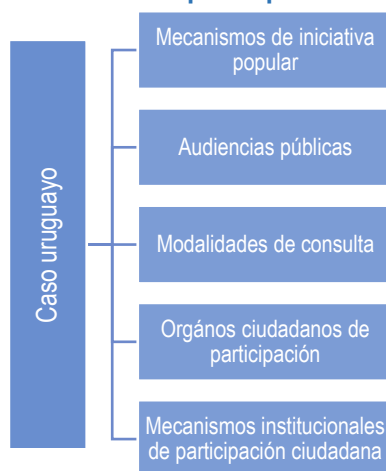
En primer lugar, se ha podido identificar en el documento *Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales* emitido por la Dirección de Descentralización e Inversión Pública-OPP (Suárez, y otros, 2018), algunos de los mecanismos empleados en determinados municipios en Uruguay, entre ellos constan los siguientes:

- Mecanismo de iniciativa popular
- Mecanismos institucionales de participación ciudadana
- Audiencias públicas (rendiciones de cuenta)
- Planificación participativa

- Modalidades de consulta para la planificación municipal
- Órganos ciudadanos de participación

Otro mecanismo de amplio recorrido en Uruguay desde la década de los 90 corresponde a los Presupuestos Participativos. La documentación relacionada señala que la construcción del de esta herramienta comienza en 1990, como parte del proceso de descentralización participativa. Dentro de los objetivos de los Presupuestos Participativos están, como elementos comunes la participación ciudadana, el fortalecimiento de la descentralización, la democratización de las instituciones departamentales y locales, la sustitución de vínculos clientelares entre el gobierno y la sociedad, el desarrollo local participativo y estratégico, y la justicia social y equidad territorial.

Ilustración 23. Mecanismos de participación ciudadana Uruguay




Argentina

Las reformas económicas de orientación neoliberal desplegadas en América Latina en los noventa, y el proceso de descentralización y transferencia de funciones del nivel nacional hacia los niveles subnacionales fueron plasmando nuevas dinámicas en el plano territorial. Efectivamente los gobiernos locales lograron posicionarse debido a la cercanía dada entre gobernantes y gobernados, posibilitando el nacimiento de nuevas prácticas y formas organizativas de resolución de problemas y conflictos como estrategias para sobrellevar la ausencia del Estado central. Esta situación dio lugar a un conjunto de nuevos mecanismos de política y gestión pública más participativas. Uno de ellos los *Presupuestos Participativos*, los mismos que se posicionan como herramientas innovadoras que buscan replantear el modo de planificar y gestionar el territorio.

El fundamento básico del presupuesto participativo es que la participación ciudadana no se reduce a la elección de los gobernantes, sino que debe incluir también decisiones generadas por parte de los gobernantes y los ciudadanos en las políticas públicas. En esos términos, a través de este instrumento es posible llevar a la práctica procesos de cogestión de los asuntos públicos entre el gobierno y los actores sociales, permitiendo profundizar la democracia en la esfera local.

Entre las potencialidades del PP, distintos autores destacan: la relegitimación de las prácticas políticas y el despliegue de relaciones más horizontales y menos mediadas entre los gobernantes y la ciudadanía, la



mejora de la gestión local en términos de mayor transparencia y capacidad para incidir en las condiciones de vida de la población, la redistribución de los recursos hacia sectores vulnerables, la democratización de las relaciones Estado-sociedad. (Carmona & López, El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública, 2018)

Si bien existen una cantidad de aspectos comunes a las experiencias de presupuestos participativos, es importante señalar que no existe un diseño único de presupuesto participativo, se adapta a los contextos locales en que se desarrolle. En este sentido, existen diferentes experiencias y modalidades en cuanto a la cantidad de monto o porcentaje asignado, distintos criterios en la distribución de los recursos, la cantidad de encuentros en las asambleas o zonas, el área territorial implicada, etc. Debe ser concebido como un proceso dinámico y en permanente construcción.

Francia

Actualmente, luego de varias reformas, la Constitución Política francesa declara que Francia es un Estado unitario descentralizado, es decir, una República laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción. Su organización es descentralizada, mantiene una organización político-administrativa que consta de cuatro niveles de gobierno: nacional, regional, departamental y municipal.

Además, la Constitución señala, que “en las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de consejos elegidos y disponen de un poder reglamentario para ejercer sus competencias”.


En 1982 se promulgaron las leyes de descentralización que marcaron el proceso de reordenamiento completo del Estado francés. Estas reformas le dieron poder a la región, el cual se constituyó como un nivel subnacional creado en 1972, con el propósito de ser un cuerpo regulatorio.

En lo que se refiere al símil con el nivel provincial, el nivel de gobierno departamental interviene en gran medida en el campo de la acción sanitaria y social; también es competente en asuntos relacionados con escuelas secundarias, autopistas públicas y todo lo relacionado con la mejora del acceso y el desarrollo de servicios públicos, en particular. Asimismo, está a cargo de la ejecución de políticas sociales en materia de infancia, protección maternal, personas con discapacidad y ancianos, ejecutar la prevención sanitaria, colegios y bibliotecas centrales. En cuanto a coordinación territorial, el departamento está a cargo de las rutas departamentales, transportes interurbanos, puertos de pesca y las actividades de comercio.

El sistema francés dejó declarado un proceso de traspaso de competencias posteriores, el que se basa en el principio de la eficiencia, y que considera el traspaso de recursos humanos y económicos que han sido previamente utilizados por las instituciones del gobierno central. (Ferreiro, Aríz, & Pinto, 2019). Lo referido muestra la aproximación a las definiciones conceptuales que posteriormente se fueron trabajando en torno al proceso de descentralización tanto en Europa como en la región latinoamericana.

Después de este análisis se puede concluir que los mayores nudos críticos a resolver en el ámbito de la participación ciudadana son:

- ✓ Crisis en la apropiación del sentido de corresponsabilidad en los asuntos de interés público.

- 
- ✓ Estrategia comunicacional que brinde soporte en la importancia de la corresponsabilidad en la gestión pública.
 - ✓ Desconocimiento del Sistema de Participación Ciudadana y los diferentes mecanismos establecidos en la normativa nacional y local.
 - ✓ Difusión masiva de información vinculada con los procesos de participación ciudadana.
 - ✓ Falta de manejo de estrategias de negociación y resolución de conflictos.
 - ✓ Involucrar a la academia como un actor clave que podría ejercer un rol de facilitador principalmente en el tratamiento de asuntos que se perciben como críticos.
 - ✓ Desconfianza a los GAD y en general a los actores institucionales.
 - ✓ Analizar al interno los puntos débiles y realizar una crítica de manera que se desarrolle una estrategia que combine aspectos comunicacionales y contar con asesoramiento de expertos frente al manejo de esta problemática.
 - ✓ Falta de voluntad política para llevar a cabo procesos participativos en conjunto que considere los aportes de la ciudadanía en la toma de decisiones.


IX. Percepción del modelo descentralizado

Considerando que el análisis de percepción tiene carácter cualitativo y que la base de datos se concentra en la información obtenida de las entrevistas semi – estructuradas con profundidad de análisis sobre el conocimiento y experiencia de la descentralización, se parte en este capítulo de la percepción entendiéndola desde la concepción sociológica de Luhmann (1995) quien a su vez se basa en Merleau Ponty (1985) para entender que la percepción “capta al mismo tiempo elementos no lingüísticos que configuran la situación social (...) su función está en la construcción del mundo externo mediante un carácter común sobre la información” (Lewkow, 2014, pág. 37).

En ese sentido, la percepción se vincula con procesos de comunicación, observación y análisis social que parten de la concepción del mundo, la realidad y la información. En el caso de las entrevistas realizadas se considera para este análisis el lugar desde el cuál las personas entrevistadas emiten la información, como es la academia, la representación popular, y la representación gremial en base a tres líneas como es la descentralización administrativa, fiscal y política; y, en el marco de tiempo histórico de la descentralización hasta la actualidad considerando un punto de ruptura el año 2008, en el cual se emite la Constitución de Montecristi.

9.1. Análisis de la percepción de la academia acerca de la gestión de la descentralización

Desde la Academia se reconoce en común que los estudios de descentralización se dan con auge hasta el 2015-2016 obteniendo investigaciones hasta el 2017. Sin embargo, en los últimos años no ha sido el tema central de análisis en la academia por lo que las observaciones realizadas por la mayoría de las personas entrevistadas en este grupo tienen como margen este año; y, posteriormente una información basada en la experiencia de los últimos años que no ha sido consolidada en un texto académico.



En todos los casos se parte de una problemática común de entender que la descentralización fiscal ha sido el centro de interés, pero se ha dejado de considerar el factor de la descentralización política para una descentralización integral. Andrea Carrión señaló que la preocupación no debe ser únicamente la plata con la que efectivamente se ejecutan competencias sino la decisión y voluntad de que esas competencias y recursos lleguen a los gobiernos descentralizados desde la sociedad y el estado considerando que somos un país de profundas asimetrías.

En la misma línea, Pablo Ortiz mencionó que son las relaciones de poder las que determinan la forma en la que se presenta la descentralización en el Ecuador, sobre todo las relaciones entre las elites locales, elites regionales y el gobierno central que no pueden entenderse fuera de un análisis histórico de la descentralización del país. Desde esta mirada en la descentralización política, Santiago Ortiz menciona que lo que se descentraliza no son solo competencias o dinero sino poder, y precisamente en ese punto es donde se podría tener injerencia de los gobiernos locales y las autonomías políticas. Este académico a su vez plantea que la descentralización ha estado articulada al modelo económico hegemónico que ha transitado sobre todo primero en Guayaquil, luego en Quito y actualmente en el estado nacional, lo que ha limitado que otros actores como las empresas locales pongan interés a la discusión de los gobiernos descentralizados, esa ha sido una pérdida importante en el debate de la descentralización.

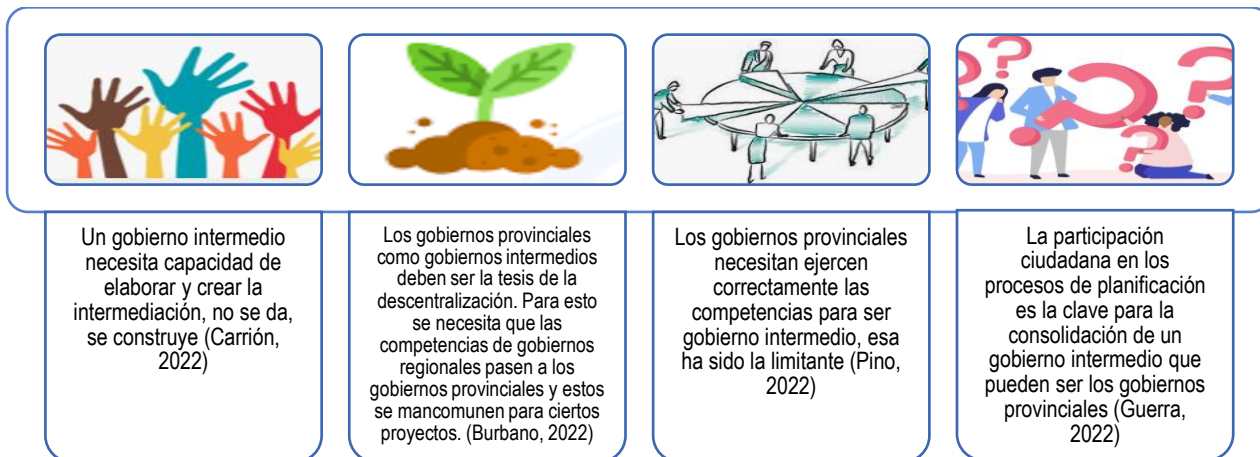
Agustín Burbano coincidiendo con la forma de descentralización que se da después del 2008 que en parte supera el Frankenstein de partidas presupuestarias resultado de las negociaciones locales- nacional, reconoce que el ordenamiento ha implicado una hiper institucionalización, punto en el que concuerda Carrión para señalar que incluso la participación ciudadana ha sido atravesada por esta lógica dejando de lado las formas de participación más propias que se daban en territorios como Tungurahua, Quito, y Cuenca donde lo que interesaba eran las bases con las que se daba la participación ciudadana.

Siguiendo con la percepción de la descentralización política, la línea académica considera que es el punto central del juego del clientelismo, donde se han negociado históricamente, competencias, asignación de recursos, fortalecimiento de capacidades, ampliando así las brechas territoriales, las cuales con la falta de un censo actualizado no se puede evidenciar cuanto han variado desde la propuesta del modelo de equidad territorial. Todos estos modelos, formas y procesos han respondido a que la descentralización política sea tomada como política de gobierno, no como política de estado (Guerra, 2022) a una priorización de planes de gobierno, padrones electorales, más que planes territoriales (Ortiz, 2022) por lo que la descentralización no funciona cuando se tiene procesos de centralización demasiado marcados en los países, algo que no solo pasa en Ecuador sino en toda la región.

Una problemática por resolver en la que todas las líneas académicas concuerdan es el vacío del gobierno intermedio. Sin embargo, hay distintas posturas. Por un lado, Carrión plantea que el gobierno intermedio no es un gobierno provincial, o un gobierno municipal, es decir no puede ser únicamente una figura en las formas de división político – territoriales, sino quienes tengan la capacidad de serlo, sean estos municipios o provincias. Para Cristian Pino en cambio reconociendo el fortalecimiento de un estado unitario, los gobiernos provinciales deben ser los gobiernos intermedios porque son los más cercanos al territorio y los llamados al proceso de consolidación de regiones que podrían darse por otras vías como los mancomunamientos y consorcios. En este debate, Santiago Ortiz, Pablo Ortiz, Agustín Burbano y Germán Guerra concuerdan que el gobierno provincial es el más acorde a una política de gobierno intermedio, tiene las capacidades de ejercer este rol por las competencias específicas como fomento productivo, vialidad, ambiente, riego. Sin embargo, establecen los siguientes elementos para la consolidación del gobierno provincial como gobierno intermedio.



Ilustración 24. Sugerencias académicas para la consolidación de un Gobierno Intermedio




Fuente: Entrevistas a Académicos/as (2022)

Así también, se abrieron debates sobre un concepto que no es nuevo pero que no necesariamente ha sido incorporado a la propuesta de gobierno intermedio, las relaciones gubernamentales (RIG). Estas relaciones han estado marcadas por el centralismo y una mirada vertical. Sin embargo, presentan la posibilidad de creación de relaciones colaborativas en el ámbito de la gestión gubernativa (Carrión, 2022) para la construcción de alianzas con otros sectores que no necesariamente solo debe ser el Estado, sino que como el caso de Tungurahua puede ser la empresa privada.

En las relaciones intergubernamentales es importante reconocer la posibilidad de atracción de inversiones que facilitarían otros espacios como el de la descentralización fiscal, así también el papel de los gremios como CONGOPE, AME, CONAGOPARE, de los cuales, en todos los casos, las personas entrevistadas perciben al CONGOPE como el mayor interlocutor entre los asociados y el gobierno central, defendiendo sobre todo la autonomía política. Sin embargo, en algún caso se señaló que no todos los temas de descentralización se han defendido como lo es también el sistema de planificación y su desconcentración cuando se decidió modificar la antigua SENPLADES para Pino (2022) los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales debieron ser los primeros en defender esta institución.

Esta última acotación nos lleva a la pregunta de ¿Por qué no se defendieron estas instituciones y sus instancias desconcentradas? La respuesta la encontraremos en el siguiente apartado de las autoridades provinciales quienes van a ir señalando que no se ha sentido precisamente la presencia de las instancias desconcentradas o las instituciones de planificación como CNC o Planificación en el territorio, lo que si comparten es la presencia de los Gremios.

Para terminar este subcapítulo es importante recoger la mirada académica en el balance de políticas públicas. Si bien se reconoce desde autores como Guerra que existió un Plan de Descentralización, los demás señalan que al momento no hay políticas públicas claras de descentralización y que tampoco se puede hacer un análisis profundo de las que han existido porque no se ha dado un proceso de evaluación que este actualizado. Se sugiere para un segundo momento, considerar políticas públicas como la propuesta de agenda de descentralización de gremios como CONGOPE, la evaluación de políticas y competencias desde CNC, las reformas pendientes en la Asamblea Nacional, la necesidad de un ente donde se articule la



información de las RIG y la descentralización; y, la disputa que deberían realizar los gobiernos provinciales para descentralización de competencias como agricultura y recursos hídricos.

9.2. Análisis de la percepción de las autoridades locales respecto a la implementación de la descentralización

Para Cotopaxi la descentralización empieza por la descentralización política donde se han dado mecanismos de clientelismo y juego político que no ha permitido aterrizar una planificación territorial basada en la gente y no en el gobierno de turno. Desde el Gobierno Provincial, la diferencia en la forma de gestionar la descentralización parte de los principios del movimiento indígena con el enfoque de interculturalidad; y, las propuestas recogidas de Pachakutik como el modelo de participación ciudadana que no se centra en los mecanismos institucionalizados sino en la presencia en el territorio y la corresponsabilidad de la ciudadanía en los proyectos.

Cuando la presión política de la “voluntad” desde el gobierno central establece la forma en la que se distribuyen los recursos son acciones que necesitan ser cuestionadas por los gobiernos centrales. En ese sentido, han existido dos formas de resistir los marcos centrales como es la conformación de consorcios/gremios. En el caso de Cotopaxi con el Consorcio de Siembra y Cosecha del Agua. En una segunda forma esta la gestión desde las vocerías de los gremios interlocutores con el estado central como CONGOPE.

Para Cotopaxi, los gobiernos intermedios son una oportunidad, para todos los gobiernos provinciales en general a excepción de Tungurahua que señaló no se necesita de un gobierno intermedio cuando las acciones que competirían a este gobierno intermedio ya se las ha realizado con los gobiernos existentes, una percepción similar a Carrión en la parte de académicos/as. Sin embargo, para Cotopaxi desde el Gobierno intermedio se crea gobernabilidad, confianza, política pública, entonces inclusive la democracia estaría muy sostenida

La descentralización debe ser pensada a la par de la desconcentración, esta es una propuesta desde el Gobierno Provincial de Imbabura y también desde CONGOPE. Es importante esta acotación para señalar que se han dado procesos de duplicidad de competencias al no tener claras estas, como sucede en fomento productivo, vialidad y riego. Competencias que precisamente se caracterizan por ser las más demandadas por la ciudadanía a los gobiernos provinciales.

Otro factor importante es la descentralización fiscal a partir de la cual se dio la presión de los GAD provinciales para la devolución del IVA que como señala el Prefecto de Imbabura, no es dinero del Estado, es dinero de los GAD que se ha tomado en muchos casos para resolver problemas nacionales dejando sin recursos a las provincias. Frente a esto, se han realizado acciones de auto gestión, pero aún no existe un marco normativo para una clara atribución de contribución por mejoras en el caso de los Gobiernos Provinciales, y las deudas se mantienen desde el gobierno central lo que limita la plena ejecución de obras sostenibles en el territorio.

Una fortaleza desde el GAD de Imbabura para la descentralización desde el territorio han sido los procesos de planificación articulada como la relación con las Juntas Parroquiales desde la participación ciudadana, pensar en las próximas generaciones y en el territorio no en las próximas elecciones, y la presentación de propuestas de gobernanza multinivel con el CONGOPE para establecer acuerdos con el poder ejecutivo, una acción pendiente en el actual gobierno.



No sucede lo mismo con otros gobiernos provinciales más cercanos al poder central como el GAD de Sucumbíos quienes manifiestan si haber contado con espacios de reunión con el Presidente y acuerdos con el gabinete ministerial. Sin embargo, reconocen también que, a pesar de contar con el espacio de diálogo, no se han obtenido los resultados como es el cumplimiento de la deuda con los GAD. Por su parte, señalaron que las autoridades de la Amazonía no salieron a las manifestaciones del 2022 del movimiento indígena para mantener el acuerdo con el gobierno central de articulación; y, esperan en ese sentido la misma respuesta desde el gobierno central.


Sucumbíos ha motivado la articulación a nivel local con los otros niveles de gobierno y a nivel comunitario con las comunidades amazónicas, un indicio de la articulación multinivel y la participación ciudadana que en este caso ha buscado ser equitativa. Así también con la finalidad de responder a las necesidades de la comunidad y no perder la confianza de esta, se ha dado soporte a competencias que no son directamente de los gobiernos provinciales como la educación y las vías, dos problemas claves para entender las brechas sociales y territoriales en la Amazonía, pues como señaló el Prefecto de Sucumbíos:

Estos antecedentes nos demuestran que aún existe un manejo político de las relaciones intergubernamentales en el país, donde los gobiernos más cercanos se les facilita acuerdos con el gobierno central cuando como menciona el Prefecto de Manabí, todos los gobiernos locales deberían tener la misma atención y acompañamiento. Así señaló que el CONGOPE ha aportado al diálogo con las instancias del gobierno central, el papel más importante debe ser la gestión de las deudas que mantiene el gobierno con los gobiernos provinciales y que limitan el cumplimiento de la planificación.

En el caso de Manabí han optado por estrategias innovadoras respecto al planteamiento del Gobierno Intermedio como es la propuesta de una ciudadanía digital y la incorporación de tecnologías que permitan el manejo fiscal y administrativo eficiente. Esto implica que se ha hecho parte de la planificación y ejecución a la ciudadanía mediante contrapartes, como la mano de obra, o insumos, considerando que Manabí tiene comunidades dispersas en el territorio, alrededor de 5000 comunidades que implican una gestión focalizada a cada caso. Un punto importante para recoger del Gobierno de Manabí es la propuesta para el gobierno intermedio que radicaría en:

Finalmente, terminamos la percepción con uno de los gobiernos provinciales más reconocidos por la línea académica como un caso emblemático o sui generis, Tungurahua, del cual se espera la transición de autoridades pueda continuar el proyecto territorial que antecede a la Constitución de Montecristi y ha sido reconocido por la capacidad de crear un modelo económico territorial basado en la articulación multinivel y la participación ciudadana.

Tungurahua percibe la descentralización como un punto importante de partida de atención de las necesidades ciudadanas mediante procedimientos articulados con el proceso de desconcentración. Este gobierno provincial ha incorporado un elemento clave para el gobierno intermedio y gobierno abierto como son los procesos de evaluación de gestión que se realizan desde los parlamentos gente, trabajo y agua cada año. Son estos parlamentos los cuales gestionan conjuntamente las acciones en el territorio. Por ejemplo, desde el Parlamento Agua se ha dado el Fondo de Páramos con los planes de manejo y el fideicomiso que ha permitido mejorar la calidad de vida de las comunidades cuidadoras de agua; y, la protección de recursos hídricos. Desde el Parlamento Trabajo se ha aterrizado las políticas productivas de la provincia y desde el Parlamento Gente se cumple con la atención a grupos prioritarios.



Tungurahua se encuentra al momento realizando estudios sobre las ofertas productivas en todos los niveles locales con la finalidad de crear posteriormente planes de trabajo. La generación de herramientas de innovación y la capacidad de gestión legislativa en una lógica de gobierno propio ha permitido que en este caso desde la autoridad local se plantee que no hay la necesidad como tal de un gobierno intermedio, que las acciones que corresponderían a este “gobierno intermedio” deben darse en la gestión y competencias que ya tienen todos los gobiernos locales existentes, eso permitiría evitar procesos burocráticos y reforzar las relaciones actuales con el gobierno central.

Concluyendo este apartado de percepción se plantea que la visión de cada uno de los gobiernos provinciales responde a la propia heterogeneidad del territorio, la dispersión geográfica en el caso de Manabí, la vinculación con las líneas del movimiento indígena en el caso de Cotopaxi, la relación con el gobierno central desde la Amazonía en el caso de Sucumbíos, la experiencia de 22 años con un modelo sostenible al tiempo en el caso de Tungurahua y la gestión ambiental que defiende actualmente Imbabura en la frontera.

Todos estos casos impactan en el modelo de gobierno intermedio que se plantea desde cada Gobierno Provincial. Sin embargo, entre los puntos comunes esta que en todos los casos se reconoce la importancia del trabajo con los otros niveles de gobierno, juntas y municipios. Así también no han seguido la línea institucional de la participación ciudadana, sino que han optado por procesos de formación de la participación y el aterrizaje de esta en el territorio. En todos los casos, se ha puesto énfasis a las competencias de riego, vialidad, ambiente y fomento productivo, y la necesidad de tener los recursos que corresponden para la gestión de estos, porque si bien las estrategias como los mancomunamientos, financiamiento y cooperación permiten solventar ausencias de recursos, no se puede mantener a largo plazo estos mismos procesos si no se cuenta con los recursos y la percepción política de entregar estos desde el gobierno central.

9.3. Análisis de la percepción de Gremios/ Consorcios acerca de la gestión de la descentralización

CONGA se ha enfocado en que todos los proyectos y recursos sean de forma general para los seis gobiernos provinciales de la Amazonía. CONGA no trabaja en proyectos focalizados a excepción de cuando los proyectos que han venido enfocados desde la cooperación internacional, pero cuando está planteado desde el Consorcio se garantiza que los proyectos sean para los seis.
Javier Carrillo, CONGA.

El Consorcio de los Gobiernos Provinciales de la Amazonía reconoce que no puede haber descentralización si no existe desconcentración, un punto en común con el Gobierno Provincial de Sucumbíos y CONGOPE. Esta necesidad se demuestra en el hecho de que en la Amazonía las direcciones zonales de las distintas carteras ministeriales no cumplen con los compromisos que se establecen con el gobierno central, esa es una razón por la cual la descentralización no ha funcionado, no por la falta de recursos sino por la falta de voluntad de entregar estos recursos para su correspondiente ejecución desde los GAD provinciales.

El Consorcio establece un punto clave de ruptura con el clientelismo político que ha atravesado la descentralización en el país. Este hecho se evidencia en el caso considerando que CONGA corresponde a seis Gobiernos Provinciales con seis autoridades provinciales de distinta línea que han logrado converger en base a las necesidades territoriales de la Amazonía, logrando así establecer líneas políticas claras en el territorio y demandas necesarias al gobierno central como el establecimiento de la Ley Amazónica y las actuales reformas.

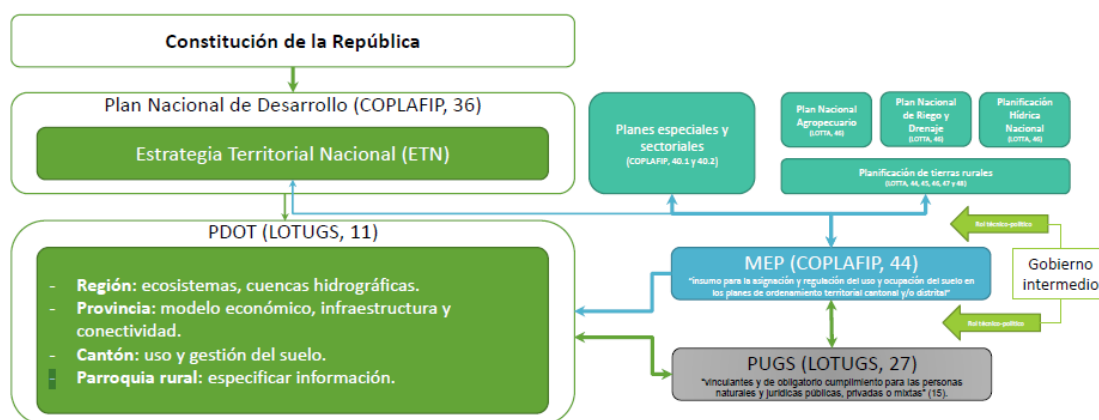
Desde CONGA, se plantea que ha existido una política pública mal desarrollada, dejando pendiente los resultados que se quedan en el camino. En ese sentido, el Consorcio ha trabajado también por obtener resultados equitativos, estableciendo proyectos para todos los Gobiernos Provinciales que son parte del gremio y no solo para unos cuantos, a excepción de casos de cooperación internacional que ya tienen líneas de acción en territorios previamente definidos, por parte de CONGA los proyectos para que funcionen no deben estar focalizados en uno o dos gobiernos provinciales, sino en todos.

Desde el CONGOPE se reconoce la capacidad de los gobiernos provinciales de generar propuestas de descentralización, aunque no se ha establecido una hoja de ruta en el tema sino más bien respuestas coyunturales considerando los procesos de transición del propio consorcio. En ese contexto, se plantea que la descentralización ha sido descuidada desde el discurso, problemática que se ha intentado solventar desde CONGOPE en espacios de diálogo con el gobierno nacional y también en espacios internacionales como Hábitat III o la Cumbre Hambre Cero en las que se proponía también que los gobiernos provinciales son los más próximos a ser gobiernos intermedios para lo cual CONGOPE ha evidenciado que el fortalecimiento no solo se dan en la disputa por competencias sino en la gestión de estas.

CONGOPE reconoce que estos procesos de fortalecimiento de gestión necesitan un proceso de evaluación de las competencias que no se ha realizado y que ha quedado pendiente en la agenda de las instituciones. La evaluación permitiría entender las diferencias y capacidades heterogéneas que tienen los gobiernos provinciales en el marco de la descentralización lo que permitiría a su vez revisar donde poner los esfuerzos. Otro punto importante para el debate de la descentralización desde CONGOPE es la capacidad de negociación institucional que tiene como gremio, como instancia de mediación entre los gobiernos provinciales y el gobierno central que permitan acuerdos que lleguen a convertirse en una agenda de trabajo territorial donde los gobiernos provinciales lideren esos procesos. Esta capacidad de liderazgo es un elemento que se reconoce desde CONGOPE como clave para ejercer un rol de gobierno intermedio.

El gobierno provincial debe creerse que es un gobierno intermedio y debe asumir ese rol y generar esa visión en el resto de la institucionalidad pública. Desde el punto de vista de la ausencia de la región, el gobierno provincial tiene todas las capacidades para convertirse en un gobierno intermedio, para lo cual el gremio de gobiernos provinciales plantea que un espacio estratégico de consolidación de este Gobierno Intermedio es la Cámara Provincial, asumiendo un rol técnico político a través de la planificación territorial y el modelo económico productivo como se plantea en la siguiente ilustración:

Ilustración 25. Rol Técnico - Político del Gobierno Intermedio





Adicionalmente desde la percepción del Gremio se reconoce que la descentralización fiscal es una realidad frente a la cual los gobiernos provinciales podrían generar métodos de repago y recaudación para que finalmente la ciudadanía se comprometa a poner refuerzos adicionales para ejecutar algún tipo de servicio. Para esto es necesario considerar que la articulación con la ciudadanía presenta algunos desgastes por la forma en la que instrumentalizó la participación ciudadana. En este punto, una recomendación desde el gremio es realizar un proceso de evaluación sobre la calidad de la participación ciudadana y no solo sobre el cumplimiento de la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, un elemento importante a incorporar en los debates de descentralización y gobierno intermedio que se plantea desde CONGOPE son las relaciones intergubernamentales, entendidas como los procesos de gestión eficiente de la administración mediante la articulación entre las distintas dependencias de un Estado con intercambios de información, de capacidades y de articulación de temas presupuestales, considerando dos elementos centrales como son las capacidades de la gente que hace parte de estos procesos y la cultura de gestión.

Concluyendo el análisis de percepción de los gremios se puede destacar que en ambos casos se ha superado el hecho de que estén conformados por gobiernos provinciales con autoridades de distinta línea política; y, que se ha reconocido las diferencias heterogéneas en el territorio tanto a nivel de capacidades institucionales como de realidad política, social y geográfica. En ese sentido, se evidencia que los consorcios son espacios de vocería que superan el clientelismo político por negociaciones técnicas y políticas con posibilidad de elaborar agendas de desarrollo territorial sostenible al tiempo, cambios y coyunturas generando proyectos territoriales en los que podrían encontrarse identificados todos los gobiernos provinciales como la lucha por las autonomías locales, la construcción de discursos de descentralización y gobierno intermedio, la propuesta de mancomunamientos y mesas de trabajo; y, el reconocimiento de espacios estratégicos donde ubicar los debates de la descentralización que pueden ser los mismos gremios.

X. Aproximación metodológica para que los GAD provinciales impulsen el proceso de descentralización como mecanismo de análisis a la gestión centralizada del Ejecutivo

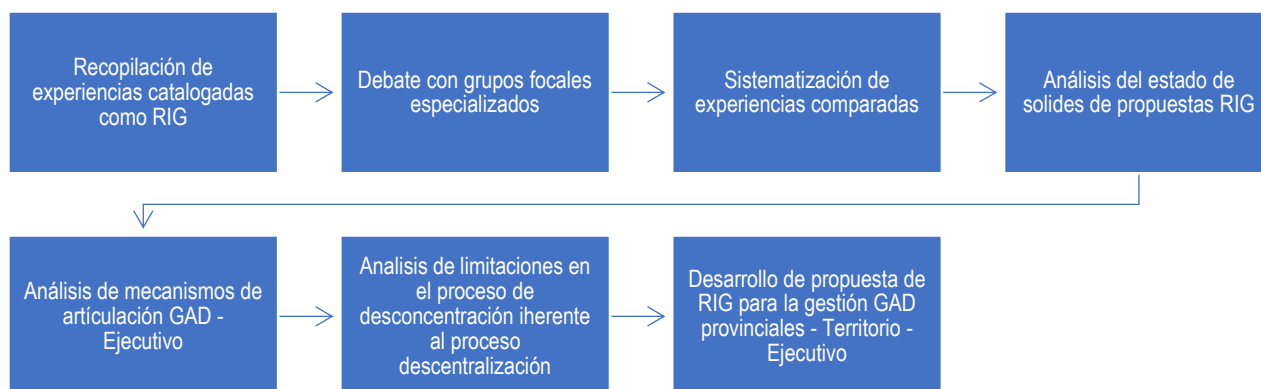
Las relaciones intergubernamentales son un espacio nuevo para el debate de la agenda pública e incluso para la producción académica asociada a un cambio estructural del servicio público mediante la institucionalidad académica, en ese sentido, estas corrientes pueden ser aprovechadas para la posteridad como elemento de una nueva dinámica de entender la descentralización, los procesos de articulación entre el ejecutivo y las estructuras territoriales y locales del país, de hecho, es un espacio aún por explotar para proponer una forma alternativa (aunque no nueva) de la gestión del servicio público.

Si bien la producción o la información es escasa, es necesario mencionar que pueden existir prácticas que están enmarcadas en las corrientes de las RIG que probablemente surgieron de forma empírica y que pueden ser una base de partida para profundizar el desarrollo de estrategias específicas en temas de RIG, en ese sentido, para el desarrollo del presente estudio y tomando en consideración las descripciones presentes en este documento se ha previsto poder identificar elementos necesarios para potenciar la gestión

de estrategias RIG desde las experiencias o propuestas desde frentes como los GAD provinciales, académicos y expertos en la temática.

Para el desarrollo de la propuesta de relaciones intergubernamentales es necesario recurrir a la experiencia de actores de las propias prefecturas, académicos, expertos, funcionarios públicos y autoridades de instituciones internacionales para recabar información cualitativa que permita identificar propuestas que permitan mejorar los procesos de articulación entre el ejecutivo y los gobierno provinciales (en una mirada dual entre la desconcentración y la descentralización) y proponer una estrategia de intervención integral. En ese sentido la metodología de trabajo con actores se resume en función del siguiente detalle:

Ilustración 26. Esquema de propuesta metodológica para una estrategia de intervención integral



Para el desarrollo de la segunda parte del producto determinado según las exigencias de CONGOPE se pretende incorporar con fuerza la doctrina de las relaciones intergubernamentales como una estrategia integral que permita a los diversos actores que componen la agenda pública para que asuman estos enfoques y por tanto puedan incidir en políticas, capacidades, instrumentos normativos y de planificación para asumir un nuevo enfoque de gerencia pública que propenda la construcción de un sistema robusto de descentralización en la que el gobierno provincial pueda ser un ente que integre y lidere los mecanismos de coordinación, articulación y la racionalización de intervenciones para un desarrollo territorial equilibrado. Para el efecto, el alcance del desarrollo del estudio se realizará en función de los siguientes ejes:

Tabla 16. Ejes para que los GAD provinciales impulsen el proceso de descentralización

Productos	Enfoques / elementos mínimos
Balance de la implementación de estrategias de relaciones intergubernamentales del Ejecutivo – GAD provinciales	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis e incidencia en marco regulatorio para impulso de las RIG • Análisis sobre el proceso de desconcentración y descentralización
Propuesta de armonización de intervenciones entre el ejecutivo y los GAD	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos de propuesta de incidencia en políticas nacionales (PND y ETN) • Las RIG como elemento para la territorialización de políticas públicas y compromisos internacionales • Lineamientos de gestión orientada a resultados en función de las RIG (optimización y racionalidad de intervenciones, presupuesto, racionalidad y capacidades)
Recomendaciones de política pública para afianzar los procesos de descentralización en los GAD provinciales	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para promover procesos de gobernanza en función de enfoque de RIG <ul style="list-style-type: none"> ○ Sistemas de articulación horizontal




	<ul style="list-style-type: none">○ Sistemas de articulación vertical● Análisis de herramientas e instrumentos para la gestión de estrategias RIG<ul style="list-style-type: none">○ Incluye análisis de herramientas y experiencias desde los GAD● Propuesta del pacto territorial y la perspectiva de relaciones intergubernamentales● Acciones CONGOPE para promover la estrategia de RIG en el marco de los procesos de defensa de la autonomía y representación
Generación de capacidades públicas para la descentralización y las RIG	<ul style="list-style-type: none">● Estrategia de incidencia en los procesos de formación pública para incorporar enfoque de RIG● Procesos de formación ciudadana● Determinar capacidades de gestión de RIG<ul style="list-style-type: none">○ Ejecutivo○ Gobiernos provinciales○ Otros actores territoriales (GAD)○ Otras funciones del Estado



XI. Conclusiones y recomendaciones

11.1. Conclusiones

- ✓ La descentralización administrativa se afianzó a través de los años, con la finalización de la descentralización “a la carta”. A pesar de que aún existe una deuda pendiente del gobierno central de afianzar la autonomía de los GAD a través de la transferencia de recursos oportunos y directos para la gestión competencial, los gobiernos provinciales han continuado con la prestación de servicios públicos descentralizados como el riego tecnificado, incentivo del turismo, mantenimiento vial, entre otros.
- ✓ Las modalidades de gestión pueden ser concebidas como mecanismos de relaciones intergubernamentales poco empleadas por los gobiernos provinciales para la gestión de las competencias.
- ✓ La capacidad institucional constituye un concepto bastante amplio e integral, más aún, cuando una de las responsabilidades de los GAD provinciales es la promoción del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población a través del ejercicio efectivo de sus competencias y funciones, para la dotación de servicios de calidad y de infraestructura adecuada y funcional. Los resultados de esta medición reflejan una alta dependencia fiscal y una baja capacidad regulatoria, aspectos que influyen de manera negativa en la gestión de las competencias, pues dependen de los recursos asignados por el Estado para efectivizar las políticas pública, programas y proyectos.
- ✓ Se puede evidenciar un cambio en la descentralización fiscal, antes de la Constitución del 2008 y después de su vigencia, se pasa de un modelo a la carta a un modelo más ordenado de asignaciones presupuestarias; sin embargo, el Monto A pesa alrededor del 75% de todo el MET, lo cual ya causa desequilibrios en el modelo, entre tanto el Monto B, a pesar que considera criterios que reconocen las desigualdades territoriales, tienen una fuente de información desactualizada y los criterios de gestión pesan menos que los sociodemográficos, por lo que no hay un equilibrio en reconocer los esfuerzos que los GAD realizan.
- ✓ Los diferentes paradigmas o momentos históricos, en torno a la descentralización fiscal, implicaron reformas en el estado, la última nos llevó a un estado con presencia descentralizada y desconcentrada en las diferentes circunscripciones territoriales, después de más de 10 años de vigencia del Cootad, es necesario una evaluación del proceso y de la eficiencia y eficacia de los recursos que van más allá del cumplimiento de metas de los PDOT, sino a una reducción de brechas.
- ✓ Es necesario contar con procesos de evaluación de calidad del gasto en las prefecturas, esto permitirá analizar a los GAD si es que los recursos que fueron asignados y los gestionados (ingresos propios) cumplieron su cometido, es decir fueron destinados de acuerdo con las reglas fiscales y también aportaron al cumplimiento de sus metas territoriales. Por otro lado, para conocer la dotación de bienes y servicios es necesario una evaluación más profunda y de impacto a nivel de análisis de reducción de brechas.
- ✓ La alta dependencia fiscal, responde a varios fenómenos entre estos, el auge en asignaciones por incremento de ingresos al PGE y posterior crisis económica y sanitaria, que lleva a pensar en reales procesos de sostenibilidad financiera en los GAD. También incide en este indicador el margen de legalidad y legitimidad de ejercer presión fiscal a la ciudadanía y a una revisión de competencias en




pro de fortalecer el rol de gobierno intermedio de las prefecturas. Así como los mecanismos de endeudamiento externo.

- ✓ A pesar de que existe una ley de transparencia a la información y sobre datos abiertos, la información a nivel territorial y de las finanzas subnacionales no se encuentra en un portal de datos abiertos, valga la redundancia, que permita realizar una lectura de cada uno de sus elementos.
- ✓ La descentralización política en el país es una deuda permanente para la consolidación de un gobierno intermedio y la plena injerencia de los gobiernos locales en el desarrollo nacional. Esta conclusión parte del hecho que la descentralización en el país comienza con procesos de delegación del poder hasta el 2008 si bien con la Constitución de Montecristi llegan a ordenarse algunas relaciones de poder, no se termina de resolver las dinámicas de negociación a nivel local y regional. A nivel de la academia, prefecturas y gremios, la plena injerencia de los gobiernos locales se dará cuando se construya el nivel de gobierno intermedio, se fortalezcan las autonomías políticas en el marco de la heterogeneidad de los territorios; se consoliden espacios de participación ciudadana claves como la cámara provincial; y, se creen cuadros políticos con planes territoriales más que planes electorales.
- ✓ Las RIG son una herramienta que complementa los estipulados constitucionales y legales para facilitar el diálogo y la cooperación entre niveles de gobierno y otros actores para resolver los problemas de desarrollo. De hecho, sus planteamientos podrían ser estrategias efectivas para la implementación de la agenda de desarrollo sostenible, sería incluso más potente como una herramienta para territorializar la Agenda 2030, un diálogo que ha acentuado la acción coordinada de las acciones públicas para que los ODS tengan un impacto territorial, que es en donde realmente se transforman las realidades.
- ✓ A partir de las entrevistas realizadas a académicos/as, prefectos, y representantes de gremios se puede concluir que la descentralización como debate y discurso ha perdido fuerza en los últimos años; y, que la coyuntura actual abre el espacio para volver a la temática. Desde estas distintas miradas la descentralización ha sido un proceso desarticulado de la desconcentración, alineado a acuerdos que fortalecieron el poder central del estado y anularon la concepción del territorio como espacio heterogéneo. En ese sentido, distintos actores proponen la construcción del gobierno intermedio desde el gobierno provincial como el más próximo al territorio a partir de un proceso de fortalecimiento de capacidades y articulación con los otros niveles de gobierno; evaluaciones periódicas de la gestión de los gobiernos locales para solventar las brechas territoriales y el cumplimiento del desarrollo local; generación de un espacio de posicionamiento de vocerías como pueden ser los gremios y consorcios; y, la incorporación de nuevos elementos como las relaciones intergubernamentales, el gobierno abierto, la innovación y las políticas públicas de descentralización.

11.2. Recomendaciones

- La sustentabilidad del proceso de descentralización en el Ecuador, con claras evidencias de desequilibrios territoriales, exige la promoción e implementación de modalidades de gestión, planificación, participación de manera directa, delegada y mancomunada ante el gran reto de gestionar el desarrollo territorial, a través de uno de los principios de la descentralización coordinación y corresponsabilidad, que incentiva y motiva a que los niveles de gobierno trabajen de manera articulada, complementaria y solidaria.
- Consolidar a los gobiernos provinciales como un gobierno intermedio que recupere la credibilidad política en los servicios del estado; un rol de gobierno que permita la articulación de los niveles de




gobierno y planes territoriales más allá de propuestas electorales; un espacio de vocería de los gobiernos provinciales para disputar la forma en la que ha operado la transferencia de poder reconociendo así las capacidades de las provincias para las funciones de gobierno propio como la intermediación y la articulación de la planificación territorial y el retorno de la mirada a la descentralización política como punto de partida para una descentralización integral.

- Un tema que requiere especial énfasis es la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública, como una estrategia que deben emprender los gobiernos provinciales para la construcción de relaciones efectivas Estado – Sociedad. Hecho que se podría alcanzar a partir de la promoción de espacios reales para una eficiente presencia ciudadana en la construcción de su propio desarrollo, los cuales deberían cumplir, al menos, los siguientes aspectos en relación a la ejecución de las competencias y prestación de servicios públicos en los territorios, como lo estipula la Ley de Participación Ciudadana y Control Social: a) Información: dar a conocer las actividades y responsabilidades de los actores involucrados en la prestación de servicios en los territorios, b) Participación: la sociedad civil organizada participa activamente en la toma de decisiones respecto a los rumbos que toman las instituciones públicas a fin de lograr un desarrollo armónico de sus territorios así como buscar la complementariedad con otros territorios, y c) Control: la ciudadanía vigila constantemente que los acuerdos logrados se lleven a cabo y que se cumpla con los mismos, y además conoce de los procesos de contratación, su avance y resultados logrados.



XII. Bibliografía

- Acosta, P., & Serrano, C. (2011). EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. RIMISP .
- Aghón, G. (1996). *Descentralización fiscal en América Latina: balance, retos y perspectivas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, División de Desarrollo Económico.
- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema confuso y difuso. *Serie Ensayos ILPES*.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista eure*, XXX(90), 27-40.
- Carmona, R., & Couto, B. (2017). Políticas de participación ciudadana en ámbitos locales de Argentina: alcances en términos políticos y de gestión pública. *Revista de Políticas Públicas*, 315-337.
- Carmona, R., & López, A. (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina: transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Carrera, A. (2004). Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000). *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-28.
- CEPAL. (s.f.). Naciones Unidas. Recuperado el septiembre de 2022, de <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- CEPAL, BID y Cooperación Española. (Abril de 2022). *PANORAMA DE LAS RELACIONES FISCALES ENTRE NIVELES DE GOBIERNO DE PAISES DE AMÉRICA LÁTINA Y EL CARIBE*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47855-panorama-relaciones-fiscales-niveles-gobierno-paises-america-latina-caribe>
- CNC. (2019). *Evaluación del Proceso de Descentralización y Gestión Competencial*. Código de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Ecuador.
- Consejo Nacional de Competencias. (2019). *Informe ejecutivo Evaluación del proceso de descentralización y gestión competencial 2011-2017*. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Informe anual de la Descentralización*. Ecuador.
- Consejo Nacional de Competencias. (2020). *Informe técnico: Capacidad Institucional de GAD provinciales 2019*. Quito.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. ECUADOR.
- Daughters, R., & Harper, L. (2007). REFORMAS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL y POLÍTICA. En BID, *El Estado de las reformas del Estado en América Latina* (págs. 243-297). Bogotá: BID.
- Ecuador. (2008). *Constitución de la República*. Ecuador.
- Enríquez Bermeo, F. (2017). Gobierno intermedio y desarrollo regional. En C. ABYA-YALA, *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional* (págs. 13 - 61). Quito.
- Falleti, T. G. (2006). *Una Teoría Secuencial de la Descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*. Desarrollo Económico. Instituto de Desarrollo Económico y Social. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/4151121>
- Ferreiro, A., Aríz, M., & Pinto, F. (2019). *Proceso de descentralización en Chile: diagnóstico y propuestas*. Chile: Tinker foundation.
- Finot, I. (2007). *Los procesos de Descentralización en América Latina*. Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research.
- Haro, A. (2010). LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LOS PAÍSES ANDINOS. *Si somos americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 131-145.

- 
- Jaramillo, M. C. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad, Volúmen XXII #49*, 178-200.
- Jimenez, W. (2007). Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en bogotá D.C. *Redalyc* , 113-127.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Series Documento de trabajo I-22 UE, Washington, D.C. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Relaciones-intergubernamentales-y-descentralizaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Una-perspectiva-institucional.pdf>
- Lewkow, L. (2014). Aspectos sociológicos del concepto de percepción en la teoría de sistemas sociales. *Revista MAD*.
- (2018). *Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Ecuador.
- Martínez, J. P., Chisag, M., & Carrera, C. (Septiembre de 2017). Gobiernos locales en Ecuador y Uruguay: una comparación de los modelos anglosajón y europeo. *Boletín de Coyuntura*, págs. 13-18.
- MEF. (2021). *Ministerio de Economía y Finanzas Ecuador*. Obtenido de <https://www.finanzas.gob.ec/indicador-de-situacion-financiera/#:~:text=El%20ISF%20es%20un%20instrumento,corto%2C%20mediano%20y%20largo%20plazo>.
- Molina Morte, A. I. (2015). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador (tesis doctoral)*. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista eure, XXXI(93)*, 73-78.
- Ojeda, L. (2004). Porqué la descentralización no avanza . En FLACSO, *Ecuador Debate* (págs. 95 - 116).
- Peñafiel, P. (2015). Proceso de Descentralización en Ecuador 1998-2008 . *Proceso de Descentralización en Ecuador 1998-2008* . Quito : Universidad de los Hemisferios .
- Pontifex, A. (2002). *Relaciones intergubernamentales*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.
- Rodríguez R., C. M. (2013). Las relaciones intergubernamentales (RIG). Herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. *Revista Estrategia Organizacional*, 157-167.
- Secretaría de Asuntos Municipales. (2014). *Presupuesto Participativo*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Asuntos Municipales.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan Nacional de Desarrollo Creación de Oportunidades 2021 - 2025*. Quito.
- SENPLADES, CNC. (2013). *Guía de distribución de recursos de riego*. Obtenido de <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2015/12/guia-distribucion-recursos-riego-1.pdf>
- Suárez, M., Robaina, N., Bisio, N., Minteguiaga, M., Prado, L. D., Andrioli, A., & Noboa, A. (2018). *Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales*. Montevideo, Uruguay: Serie Descentralización y desarrollo territorial. Dirección de Descentralización e Inversión Pública-OPP.
- Universidad de la República Uruguay-Sede Salto. (2015). Los presupuestos participativos en Uruguay. Ensayo sobre un futuro. En I. Sánchez, & M. Suárez, *Pensar la democracia participativa* (págs. 169-199). Salto, Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales.
- Valencia , D., & Karam, V. (2014). Descentralización y Recentralización del Poder en Colombia . *SciELO* .
- Verdesoto Custode, L. (2006). *ODM y territorios: El rol de los gobiernos intermedios*. Quito.



Listado de anexos

Anexo 1. Listado de mancomunidades y consorcios de GAD provinciales

Nombre de la mancomunidad/consorcio	Miembros	No. GAD miembros	Competencias/objeto del convenio
MANCOMUNIDAD DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES DEL NORTE DEL ECUADOR	GAD Provinciales de: Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas e Imbabura	4	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Internacional • Fomento Productivo • Sistema Vial • Gestión Ambiental • Sistemas de Riego • Obras en Cuencas y Microcuencas
MANCOMUNIDAD DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES DE LA AMAZONIA ECUATORIANA "CONGA"	GAD Provinciales de: Orellana, Morona Santiago, Pastaza, Napo, Sucumbíos y Zamora Chinchipe	6	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Internacional • Gestión ambiental
CONSORCIOS DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES DEL NORTE DEL PAÍS CON-NOR	GAD Provinciales de: Esmeraldas, Napo y Sucumbíos	20	Planificación Territorial
	GAD Municipales de: Pimampiro, Tulcán, San Pedro de Huaca, Montufar, Esmeraldas, Quinindé, Atacames, Muisne, Río Verde, Eloy Alfaro, San Lorenzo, Quijos, Carlos Julio Arosemena Tola, Sucumbíos, Cascales, Loreto y Cayambe		
CONSORCIO PÚBLICO DE LA CUENCA DEL RÍO JUBONES	GAD Provinciales de: Azuay, El Oro, Loja.	37	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Internacional • Saneamiento ambiental
	GAD Municipales de: Girón, Nabón, San Fernando, Zaruma, Camilo Ponce Enríquez, Oña, Pucará, Chilla, Saraguro, Pasaje, Machala, El Guabo.		
	GAD Parroquiales Rurales de: Selva Alegre, El Tablón, El Paraíso de Celén, San Antonio de Cumbe, San Pablo de Tenta, Urdaneta, Sumaypamba, Manú, Cochapata, Las Nieves, Chumblin, Susudel, Shaglli, El Progreso, San Rafael de Zharug, La Asunción, San Sebastián de Yuluc, Guanazán, Lluzhapa, Abañín, Carmen de Pijili, Abdón Calderón.		
CONSORCIO SAN LORENZO DEL PAILÓN	GAD Provincial de: Esmeraldas	10	Cooperación Internacional
	GAD Municipal de: San Lorenzo del Pailón		
	GAD Parroquiales Rurales de: Alto Tambo, Ancón de Sardinias, Carondelet, Mataje, Tambillo, Tululbi/Ricaurte, Calderón y Pampanal de Bolívar		
CONSORCIO DE LOS RÍOS SANTIAGO-WIMBI-CACHAVI	GAD Provincial de: Esmeraldas	11	Cooperación Internacional
	GAD Municipal de: Eloy Alfaro		
	GAD Parroquiales Rurales de: Maldonado, Colón Eloy de María, Timbire, Selva Alegre, Luis Vargas Torre/Playa de Oro, San Javier de Cachavi, Urbina, 5 de Junio/Wimbi y Concepción		
CONSORCIO CAYAPAS – ONZOLE	GAD Provincial de: Esmeraldas	10	Cooperación Internacional
	GAD Municipal de: Eloy Alfaro		



	GAD Parroquiales Rurales de: Atahualpa/Camarones, San José del Cayapas, Santo Domingo de Onzole, San Francisco de Onzole, Anchayacu, Borbón, Santa Lucía de las Peñas y La Tola		
CONSORCIO CENTRO ECO PRODUCTIVO SANTA ISABEL	GAD Provincial de: Azuay y GAD Municipal de: Santa Isabel	2	Fomento Productivo y Planificación Territorial
CONSORCIO EL ROCÍO	GAD Provincial de: Cañar GAD Parroquiales Rurales de: Nazón, Jerusalén, San Francisco de Sageo y Turupamba	5	Planificación vial
CONSORCIO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL ÁREA ECOLÓGICA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PROVINCIAL DE PASTAZA	GAD Provincial de: Pastaza GAD Municipales de: Arajuno y Santa Clara GAD Parroquiales Rurales de: Veracruz, San José, Tarqui, Fátima y Pomona	8	Gestión ambiental
CONSORCIO PARA LA GESTIÓN DEL ÁREA ECOLÓGICA DE CONSERVACIÓN TAITA IMBABURA	GAD Provincial de: Imbabura GAD Municipales de: Otavalo, Antonio Ante e Ibarra	4	Gestión ambiental
CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES, MUNICIPALES Y PARROQUIALES PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CORDILLERA COSTERA CECCCCO	GAD Provinciales de: Manabí, Santa Elena y Guayas; GAD Municipales de: Paján, Puerto López, Pedro Carbo y Jipijapa; y, GAD Parroquiales Rurales de: La América, Membrillal, Puerto Cayo, El Anegado, Pedro Pablo Gómez, Sabanilla, Julcuy, Cascol, Chanduy, Manglaralto, Colonche, Simón Bolívar y La Unión.	20	Gestión ambiental
CONSORCIO VIAL AHUACA	GAD Provincial de: Loja GAD Municipal de: Calvas GAD Parroquiales Rurales de: Colaisaca, El Lucero, Sanguillín y Utuana	6	• Cooperación Internacional • Vialidad
CONSORCIO ANDINO PARA LA SIEMBRA Y COSECHA DE AGUA	GAD Provincial de: Imbabura, Pichincha, Cotopaxi y Chimborazo	4	Gestión ambiental

Fuentes: Registro de mancomunidades y consorcios, CNC 2022

PABLO JURADO MORENO
PRESIDENTE

ISABEL PROAÑO CORNEJO
DIRECTORA EJECUTIVA



Las Provincias somos el Ecuador

Síguenos en Redes Sociales:

 @congopecuador

 Congope

 CongopeEcuador

Dirección: Pdte. Wilson E8-166 y Av. 6 de
Diciembre

Telef: 02 380 1750

www.congope.gob.ec