



**CONAM**

Unidad de Descentralización y  
Estructura de Estado

# Competencias: ¿Qué descentralizar?

Un estudio de las posibilidades de la  
Descentralización Administrativa en el Ecuador

---

Jonas Frank



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH



Asociación de Municipalidades  
Ecuatorianas



**CONAM**  
Unidad de Descentralización y  
Estructura de Estado



Consorcio de Consejos Provinciales  
del Ecuador

# Competencias: ¿Qué descentralizar?

Un estudio de las posibilidades de la  
descentralización administrativa en el Ecuador



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Cooperación Técnica Alemana

## Presentación

---

La modernización y la descentralización no son buenas o malas por sí mismas. Deberían buscar el incremento de la calidad de vida de la población, por medio del mejoramiento de los servicios como salud, educación, vivienda y vialidad, entre otros. La descentralización justamente permite que los problemas de estos servicios se resuelvan donde nacen, es decir, lo más cerca posible a la población.

Este estudio es un análisis técnico de la situación actual de los servicios que el Estado presta actualmente a la población, en todos los niveles de gobierno: nacional, provincial, cantonal y parroquial. Adicionalmente, explora extensivamente las posibilidades de la transferencia de competencias en miras a la descentralización.

En este sentido, de ninguna manera representa un modelo a seguir pero si provee pautas técnicas que pueden ser útiles para mejorar la toma de decisiones de las autoridades nacionales y locales que buscan mejorar la calidad de vida de la población.

Por CONAM: Félix González-Rubio  
Por AME: Guillermo Tapia  
Por CONCOPE: Jorge Olmedo

## Agradecimientos

---

El presente texto no se hubiera podido realizar sin el apoyo decidido de muchas personas. Debo agradecer a un sinnúmero de expertos que, en el marco de varias consultas sectoriales, compartieron sus conocimientos conmigo. La valiosa información que proveyeron fue luego sistematizada para ser aplicada a la metodología de las matrices que adopté en este estudio.

Adicionalmente, fue indispensable el apoyo y las discusiones con mis colegas y amigos Ernesto Delgado, Francisco Enríquez, Diego Peña, Mario Piñeiros y Diógenes Viteri del Proyecto de Descentralización del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Estoy especialmente agradecido a Mario Piñeiros por la revisión crítica del texto, por el aporte de muchas ideas y sugerencias y las múltiples discusiones técnicas acerca de la descentralización.

Adicionalmente, quiero mencionar a Fernando Carrión, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Ecuador), quién coordinó el Proyecto de Descentralización del CONAM desde 1997 a 1999, no solamente por el hecho de haberme motivado a emprender un estudio más detenido de la descentralización administrativa, sino también por las conversaciones siempre constructivas sobre el tema que hemos podido mantener a lo largo del tiempo.

Finalmente, quiero destacar y reconocer el apoyo del Dr. Janos J. Zimmermann, Asesor Principal del Proyecto de Descentralización por parte de la Cooperación Técnica Alemana GTZ, por el apoyo brindado no solamente durante la elaboración de este texto, sino también en el transcurso del trabajo que realizamos conjuntamente. Sin su respaldo, el presente libro no se hubiese hecho realidad.

Jonas Frank

Quito, mayo de 2001

# Indice

## Introducción

## Resumen ejecutivo

### **A. Criterios para descentralizar competencias**

1. Principios para descentralizar competencias
2. Competencias exclusivas y concurrentes
3. Niveles de gobierno
4. El grado de descentralización
5. Aspectos financieros
6. Mecanismos de Transferencia de Competencias
  - 6.1. Negociación individual
  - 6.2. Negociación sectorial
  - 6.3. Solicitud con transferencia obligatoria
  - 6.4. Oferta del Gobierno central
  - 6.5. Transferencias obligatorias y homogéneas
  - 6.6. Transferencias obligatorias y homogéneas combinado con transferencias voluntarias y heterogéneas

### **B. Las posibilidades de la descentralización administrativa**

#### **1. La metodología**

- 1.1. Un modelo deductivo
- 1.2. Definiciones: Funciones, Competencias, Atribuciones
- 1.3. La matriz
- 1.4. Los niveles
- 1.5. Las entidades
- 1.6. Los sectores y las competencias

## **2. El Esquema de descentralización de competencias por sectores**

Sector 1: Planificación y Administración General

Sector 2: Ordenamiento Territorial

Sector 3: Servicios Públicos

Sector 4: Educación y Cultura

Sector 5: Salud

Sector 6: Bienestar Social

Sector 7: Transporte y Comunicación

Sector 8: Recursos Naturales

Sector 9: Medio Ambiente

Sector 10: Infraestructura Económica y Energía

Sector 11: Finanzas Públicas

## **C. Los seis ejes claves de la descentralización administrativa**

### **1. Primer eje: competencias exclusivas y concurrentes**

1.1. Competencias exclusivas

1.2. Competencias concurrentes

1.3. Competencias exclusivas actualmente y concurrentes en el futuro

1.4. Competencias con aumento en la concurrencia

1.5. Competencias con disminución en la concurrencia

1.6. Competencias concurrentes actualmente y exclusivas en el futuro

### **2. Segundo eje: la relación entre la descentralización y desconcentración**

2.1. Competencias con descentralización horizontal

2.2. Competencias con descentralización vertical

2.3. Competencias con descentralización horizontal y vertical

- 2.4. Competencias con desconcentración vertical
- 2.5. Competencias con desconcentración horizontal
- 2.6. Competencias con descentralización y desconcentración
- 3. Tercer eje: competencias con recepción y transferencia/delegación paralela
- 4. Cuarto eje: competencias con atribuciones no asignadas ("vacíos")
- 5. Quinto eje: dos actores claves, el Municipio y el Consejo Provincial
  - 5.1. Municipio
    - a) Recepción de atribuciones nuevas
    - b) Superposiciones de atribuciones
    - c) Atribuciones no asignadas ("vacíos")
    - d) Transferencias propias hacia otras entidades
  - 5.2. Consejo Provincial
    - a) Recepción de atribuciones nuevas
    - b) Superposiciones de atribuciones
    - c) Atribuciones no asignadas ("vacíos")
    - d) Transferencias propias hacia otras entidades
  - 5.3. Municipio y Consejo Provincial en perspectiva comparada
- 6. Sexto eje: estructura del Estado
  - 6.1. Nivel nacional
  - 6.2. Nivel provincial
  - 6.3. Nivel cantonal
  - 6.4. Nivel parroquial

**Bibliografía**

**Anexos**



# Introducción

---

## Objetivo del Estudio

Después de 20 años de descentralización en una variedad de países de América Latina, podría decirse que ya existe una base amplia y sólida de experiencias. Es posible observar que, tanto la descentralización política, que busca introducir nuevas formas de representación y participación, como la fiscal, que apunta hacia una redistribución de los recursos públicos, han sido investigadas a profundidad. En estos temas existe disponible información y metodologías que facilitan su aplicación. Sorprendentemente, en el caso de la descentralización administrativa, que busca la transferencia de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, no existen tales herramientas.

El presente texto trata de avanzar en esta dirección, persiguiendo dos objetivos. En primer lugar, buscamos establecer una metodología que pueda sistematizar la complejidad de la realidad administrativa. A continuación, y partiendo de esta sistematización, el estudio tiene el objetivo de constituirse en una base de discusión para la descentralización de competencias en el Ecuador.

Un vez especificados los actores que comparten la gestión de una competencia, en los diferentes niveles del Estado, se puede debatir y tratar de responder a las preguntas claves de la descentralización, como: “¿qué competencias y atribuciones descentralizar?” y “¿quién transfiere a quién?”.

Por la generalidad del análisis, que trata con 84 competencias priorizadas, no debe sorprender el hecho de que presentemos una metodología **deductiva** que, desde la abstracción, predetermina ciertos resultados. Para el efecto, sacrificamos la comprensión de la realidad en beneficio de simplificar la construcción de la propuesta. No obstante, el reto del futuro consiste en aplicar metodologías **inductivas** que revelen la realidad más nítidamente y que, en esa medida, superen la alta abstracción que todavía confunde a uno u otro lector.

El estudio fue desarrollado en el transcurso del primer semestre de 1998. Los datos que se encuentran en este texto no han sido modificados desde entonces; por tanto, es posible que la misma dinámica de la administración pública haya dejado insubsistentes algunas entidades señaladas en este texto.

## Estructura del estudio

El estudio está estructurado en tres grandes capítulos. El primero nos introduce en la descentralización administrativa. Allí se discuten principios aplicables a la transferencia de competencias, la diferencia entre competencias exclusivas y concurrentes, a qué nivel de gobierno asignar qué responsabilidad y el grado de descentralización. En forma breve se tratan los aspectos financieros de la transferencia de competencias y, finalmente, se presentan distintos

mecanismos de transferencia de competencias. Para enriquecer el análisis incluimos en este capítulo algunas experiencias de Latinoamérica y Europa.

El segundo capítulo constituye la parte central del estudio. Allí revisamos el estado actual y exploramos las posibilidades de la descentralización en 11 sectores y 84 competencias priorizadas. Cada competencia cuenta con una matriz que sistematiza la realidad de la que se parte y la propuesta de descentralización.

En el tercer capítulo analizamos la descentralización de las 84 competencias, desde diferentes puntos de vista, apoyados en cada una de las matrices. Los aspectos de interés son las competencias exclusivas y concurrentes, así como las diversas formas posibles de descentralización y desconcentración. También analizamos detenidamente las competencias de cada uno de los niveles de gobierno. Es quizás la parte más densa del texto, y que interesará a lectores que quieren profundizar sobre la temática y conocer a profundidad la administración pública, en cada uno de sus ámbitos.

# Sumario ejecutivo

---

Un estudio de las posibilidades de descentralización y desconcentración administrativas en el Ecuador, parte de reconocer la complejidad de los procesos (lo que exige de todo modelo, una combinación de opciones), y del convencimiento de que se trata de una reforma del Estado en su totalidad. Aquello tiene en cuenta los tipos de competencias (exclusivas y concurrentes) que se descentralizan, los niveles de gobierno que entran a compartir la administración de una competencia y hasta qué profundidad del proceso se puede llegar, teniendo presente los principios de flexibilidad y subsidiariedad de los que se parte.

Para ahondar en las posibilidades de intervención sobre 84 competencias en 11 sectores, apoyados en unas matrices que muestran todas las entidades involucradas en cada uno de los niveles de gobierno, hemos aplicado un enfoque que atiende a la abstracción y la simplificación, predeterminando ciertos resultados, de modo de dibujar un horizonte que oriente la reforma. Si bien se sacrifica la realidad, obtenemos, a cambio, el beneficio de datos homogéneos que facilitan la comparación.

Una condición central del estudio, es haber abordado lo administrativo aislándolo de lo político y fiscal, lo que obedece a una opción metodológica y no a una concepción del proceso, en el que los dos factores marginados, particularmente el político, son determinantes. En este sentido, la aplicación de la descentralización administrativa está en gran parte sujeta a las dinámicas del entorno, lo que vuelve compleja su aplicación por propio impulso.

Repasemos brevemente, algunos de los elementos claves desarrollados en el estudio<sup>1</sup>.

## 1. Competencias exclusivas y concurrentes

**La mayoría de las competencias concurrentes son disfuncionales, porque no se basan en el criterio de la complementariedad.** Esta situación causa una serie de superposiciones de atribuciones entre diferentes entidades, con el consecuente deterioro de los servicios. Cambiar esta situación, significa abandonar una gestión de competencias con lógica competitiva para pasar a una gestión que se basa en la cooperación (Ejemplo: en la competencia “Educación Pre-Primaria y Primaria” la atribución de *construcción de infraestructura* se superpone entre 5 diferentes entidades).

**Las competencias exclusivas se administran en la práctica en el nivel central y cantonal, lo que muestra la debilidad del nivel provincial.** Es en este nivel de gobierno donde encontramos la mayoría de las superposiciones de atribuciones, lo que afecta sobre todo a los Consejos Provinciales. Estos tienen una gran cantidad de sus competencias superpuestas con otras entidades; en la mayoría de los casos las atribuciones deberían ser transferidas

---

<sup>1</sup> Los temas aquí desarrollados se discuten en forma detallada en el Capítulo C del estudio.

hacia ellos, lo que contribuiría a un fortalecimiento del futuro gobierno intermedio (Ejemplo: atribuciones en las competencias de “*Vialidad Segundo Orden*”, “*Vialidad Tercer Orden*”, “*Ferías*”, “*Educación Secundaria Técnica*”).

**Las competencias concurrentes entre niveles de gobierno deben ser fortalecidas, frente a las competencias concurrentes entre regímenes autónomo y dependiente.** La existencia de competencias compartidas entre los diferentes regímenes implica mantener estructuras paralelas de entidades desconcentradas y descentralizadas. Sin embargo, en un Estado descentralizado, debería adquirir más peso el régimen autónomo, con competencias administradas entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, es crucial desarrollar relaciones intergubernamentales complementarias entre el gobierno central, los Consejos Provinciales y los Municipios (Ejemplo: competencias en los sectores “*Educación*” y “*Salud*”).

## **2. La Relación entre descentralización y desconcentración**

**En los niveles locales no se toman las decisiones claves para la gestión de cada competencia.** Esto se evidencia en el hecho de que las atribuciones centralizadas son la *administración* (la prestación del servicio), la *planificación* y el *financiamiento*. Si se quiere lograr un mejoramiento de servicios, es indispensable aplicar el principio de subsidiariedad y descentralizar estas atribuciones, de manera sincrónica y conjunta.

**La descentralización puede contribuir a una simplificación del marco institucional.** Al transferir atribuciones quedarán insubsistentes diferentes entidades desconcentradas que actualmente operan en forma descoordinada y dispersa. La desconcentración, en cambio, no simplifica el marco institucional, porque mantiene las estructuras administrativas existentes. El reto consiste en eliminar estructuras paralelas de entidades descentralizadas y desconcentradas (Ejemplo: competencias de “*Educación Pre-Primaria y Primaria*”, “*Educación Secundaria*”, “*Vialidad segundo orden*”).

**Desde el punto de vista cuantitativo, la descentralización tiene un potencial enorme frente a la desconcentración.** Esto obedece a que el número de *atribuciones* a ser descentralizadas es mucho mayor que las que podrían ser desconcentradas. No obstante, es importante que la descentralización y la desconcentración se apliquen en forma complementaria, de acuerdo con las ventajas comparativas que brinda cada una de ellas.

## **3. Competencias con recepción y transferencia/delegación paralela**

**El hecho de que entidades con recepción y transferencia/delegación paralela de atribuciones estén ubicadas en el nivel intermedio, confirma su disfuncionalidad actual.** Estas entidades enfrentan un doble problema: lo que deberían realizar ellas, lo ejecutan otras; y, por otro lado, lo que realizan en la actualidad, debería ser ejecutado por parte de otras entidades. En este

sentido, es indispensable administrar competencias y atribuciones acorde con las ventajas comparativas del nivel intermedio.

**Uno de los sectores más disfuncionales desde el punto de vista de las competencias y atribuciones, es el sector educación.** El presente estudio muestra que la figura de competencias con recepción y transferencia/delegación paralela, debería ser aplicada sobre todo en las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación. En función de un esquema descentralizado, deberían recibir las atribuciones de *control* y *planificación* y transferir o delegar las atribuciones de *administración* y *infraestructura* hacia los Consejos Provinciales y Municipios. No obstante, y como hemos mencionado arriba, es importante evitar estructuras paralelas entre entidades descentralizadas y desconcentradas (Ejemplo: competencias de “*Educación Pre-Primaria y Primaria*”, “*Educación Secundaria*”, “*Educación Secundaria Técnica*”).

#### **4. Competencias con atribuciones no asignadas (“vacíos”)**

**En los sectores *Recursos Naturales y Medio Ambiente*, el Estado aún no ha podido responder a estas necesidades nuevas en forma orgánica.** Es necesario que en estos sectores, el Estado asuma competencias y atribuciones no asignadas - los llamados “vacíos” - en los diferentes niveles de gobierno, sea este el nacional, provincial o cantonal. Esto muestra cómo la descentralización debe ser insertada en un contexto de modernización del Estado (Ejemplo: competencias de “*Áreas Protegidas*”, “*Bosques Protectores y Áreas Especiales*”, “*Control y Prevención de la Contaminación Ambiental*”).

#### **5. Municipio y Consejo Provincial**

**Es necesario modificar el esquema de división de competencias, no solamente entre el gobierno central y los gobiernos seccionales, sino también entre Municipios y Consejos Provinciales.** Esta división actualmente se la hace sobre la jurisdicción (área urbana y rural) y no atendiendo a la complejidad de cada competencia, con lo que se producen superposiciones, sobre todo en las atribuciones de *administración* (prestación de servicio) y *construcción de infraestructura*. Más allá de definir competencias concurrentes complementarias, se requiere investigar acerca de los incentivos políticos que generan estas superposiciones (Ejemplo: competencia de *desarrollo rural integral*<sup>2</sup>).

**Desde el punto de vista de la gestión de competencias, los Consejos Provinciales tienen una posición más compleja en el marco institucional que los Municipios.** Por un lado, deben transferir algunas atribuciones hacia los Municipios y Juntas Parroquiales, según el principio de subsidiariedad (Ejemplo: atribuciones en competencias de “*Educación Pre-Primaria y*

---

<sup>2</sup> En este estudio hemos tratado de encontrar títulos de competencias lo más claros posibles con el objetivo de separarlas entre sí y evitar confusiones. De esta manera, no hemos adoptado competencias que constan en el marco legal como *desarrollo rural integral*.

*Primaria*”, “*Educación Secundaria*”, “*Deporte y Recreación*”, “*Promoción Cultural*”). Por otro lado, el gran número de competencias concurrentes que administran requiere de un constante esfuerzo de coordinación y suprema claridad en la asignación de las atribuciones. En la medida en que avanza el proceso de descentralización y se fortalece el nivel intermedio de gobierno, esta coordinación se vuelve aún más importante.

**Mientras que los Municipios ya administran competencias en una amplia gama de sectores, el potencial de los Consejos Provinciales radica en los sectores sociales.** En cada una de estas competencias se requiere definir atribuciones de “intermediación”, como las de *planificación y control*; y, por otro lado, las de prestación de servicios como la *administración* y la *construcción de infraestructura*. La decisión para cada una de estas alternativas debe tomarse atendiendo a la complejidad de la competencia, y puede ser diferente en cada provincia, de acuerdo al principio de flexibilidad (Ejemplo: competencias en los sectores “*Educación*” y “*Salud*”).

## 6. Estructura del Estado

**No existe una articulación de los diferentes niveles de gobierno en forma jerárquica, éstos operan paralelamente.** Por tanto, el punto de partida para la reorganización de la estructura del Estado es el de determinar, en cada competencia, qué atribuciones deben ser gestionadas y en qué nivel de administración, de acuerdo al principio de subsidiariedad.

**El nivel parroquial debe ser insertado en la estructura del Estado, en términos políticos y administrativos.** En términos de descentralización política, la Junta Parroquial debe ser fortalecida con miras a fomentar la participación de tipo territorial, complementaria a la de tipo sectorial que ya tiene cierto nivel de desarrollo. En términos de descentralización administrativa, es importante que la Junta Parroquial asuma diversas atribuciones, dentro de un esquema de cogestión con el Municipio. En cada una de estas dos dimensiones, es necesario desarrollar mecanismos válidos de interlocución con el Municipio, y viceversa (Ejemplo: competencias como “*Control y Prevención de la Contaminación Ambiental*”, “*Promoción/Riesgos (salud)*”, “*Prestación colectiva (salud)*” y como “*Educación Pre-primaria y Primaria*”).

**En el nivel cantonal, es importante consolidar la prestación de servicios en sectores sociales como salud y educación.** Las reformas asociadas con los llamados “*Consejos Cantonales de Salud*” y “*Consejos Cantonales de Educación*” deben ser profundizados. Con miras a la descentralización, deben ser fortalecidos, no solamente como instancias de coordinación, sino, sobre todo, en su calidad de prestadores de servicios.

**En el nivel provincial, las competencias superpuestas entre entidades de régimen dependiente y autónomo no son tan frecuentes, como sugiere el debate nacional.** De las 84 competencias analizadas, tan solo ocho tienen un esquema de gestión compartido entre Consejos Provinciales y Delegaciones

Provinciales, y no en todas ellas existe superposición. No obstante, esta estructura doble debe ser clarificada y reducida al mínimo posible. Más allá de las estructuras administrativas, la existencia paralela de las autoridades Prefecto y Gobernador debe ser superada.

**En un Estado descentralizado, el reto mayor que enfrenta el nivel central es asumir el rol de rectoría.** En el ejercicio de la gestión de competencias, el nivel central debe concentrarse en las atribuciones de *políticas*. De lo contrario, el riesgo mayor consiste en que no se reduzca el tamaño del nivel central en forma proporcional con las transferencias y delegaciones de competencias.

## A. Criterios para descentralizar competencias

---

Trazar los límites entre un Estado centralizado y otro descentralizado, resulta una labor arbitraria. En el camino entre estos dos puntos de referencia, son necesarias diferentes y múltiples decisiones al momento de diseñar el proceso de descentralización<sup>3</sup>. Por tanto, para tomar decisiones, debemos tener en cuenta distintos criterios. Queremos iniciar, precisamente, nuestro estudio sobre la descentralización administrativa, evocando seis criterios diferentes:

1. Los **principios** de la descentralización administrativa.
2. Las competencias **exclusivas** y las **concurrentes** (o compartidas).
3. Los diferentes **niveles de gobierno** que comparten la administración de una competencia.
4. El grado de **descentralización** de una competencia.
5. Los **aspectos financieros** de la transferencia de competencias, de modo que la transferencia vaya acompañada de recursos.
6. Los diferentes **mecanismos de transferencia**.

Detengámonos en estos seis criterios, para tratarlos puntualmente y en profundidad. Donde sea posible, enriqueceremos nuestro análisis apoyándonos en la experiencia latinoamericana y europea.

### 1. Principios para descentralizar competencias

Queremos señalar dos principios que, a nuestro modo de ver, deberían aplicarse para la transferencia de competencias. Estos principios son: la subsidiariedad y la flexibilidad.

Existen pocos argumentos en contra del principio de **subsidiariedad** que, quizás, expresa la esencia de todo proceso de transferencia de competencias. Éste determina que las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad, corresponden con más propiedad a ella que a una organización central. En otras palabras, la satisfacción de las necesidades de la población debe ser de responsabilidad de las organizaciones con capacidad y

---

<sup>3</sup> A la descentralización nos referimos cuando existe transferencia de responsabilidades a una entidad constituida en forma autónoma. La desconcentración, en cambio, es la delegación vertical de responsabilidades de un ente superior a uno inferior, con la posibilidad de ser revocada por parte del ente superior en forma unilateral.



presencia en el nivel más cercano donde aquéllas se producen.

Otro principio para el proceso de descentralización, es la **flexibilidad**. Significa que la descentralización debe ajustarse a las características de cada localidad. Es decir, la prestación de servicios no debe realizarse de manera uniforme, en circunstancias de diversidad.

Vale comentar brevemente acerca del principio de gradualidad que muchas veces se cita. Incluso los países que han optado *de jure* por transferencias “de golpe”, se han visto frente a procesos de enorme duración, muchas veces asincrónica, entre diferentes gobiernos locales. La gradualidad necesariamente se impone en los hechos, lo que no justifica elevarla a la condición de un principio en materia de descentralización.

## 2. Competencias exclusivas y concurrentes

Existen dos diferentes tipos de competencias, las **exclusivas** y las **concurrentes**. Las **exclusivas** son aquellas competencias administradas por una sola entidad. Mientras tanto, las competencias **concurrentes** son gestionadas, al menos, por dos entidades.

**Competencias exclusivas.-** Las principales ventajas de las competencias exclusivas consisten en que no requieren de mayor coordinación con otros órganos; la transparencia es alta y la responsabilidad frente a los usuarios es directa, lo que fomenta la rendición y el cobro de cuentas (“accountability”).

En muchos países existen competencias exclusivas, pero no todas fueron jurídicamente diseñadas así, sino que se han impuesto, en la práctica, como tales. Uno de estos casos es el **Ecuador**, en donde la mayoría de las competencias exclusivas son responsabilidad, o del Gobierno central o del Municipio<sup>4</sup>. La debilidad de los Consejos Provinciales<sup>5</sup>, en cambio, resulta parcialmente del hecho de que no tienen ninguna competencia exclusiva, sino que sufren de superposiciones con otras entidades.

En **España**, la Constitución establece las competencias exclusivas del Estado nacional<sup>6</sup>. Las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas, pero la Constitución no señala materias concretas sobre las que los Municipios puedan asumir competencias, con un carácter exclusivo. Sin embargo, los Municipios, en la práctica, sí tienen competencias propias y exclusivas, y

---

<sup>4</sup> Entre las competencias exclusivas del Municipio se encuentran, por ejemplo, el equipamiento público (infraestructura urbana), saneamiento básico, calles, plazas, parques, mercados, recolección de residuos y el alumbrado público.

<sup>5</sup> En el Ecuador, el nivel intermedio de gobierno tiene una autoridad delegada (el Gobernador) y electa (el Prefecto). El Prefecto preside un Consejo Provincial electo (Art. 227 y 228 de la Constitución Política).

<sup>6</sup> Las relaciones internacionales, las Fuerzas Armadas, la administración de la Justicia, el sistema monetario, entre otras (Art.149 de la Constitución Española). Un análisis exhaustivo sobre las competencias exclusivas y concurrentes practicadas en España, se encuentra en un texto de Council of Europe 1997:39 y en Tornos Mas 2000:132.

algunas están señaladas en la Ley de Bases de Régimen Local. Fuera de estos mínimos, las demás competencias son atribuidas a la legislación sectorial, sea ésta nacional o autonómica, en función del reparto de competencias entre la Nación y las Comunidades Autónomas.

En **Venezuela**, las competencias legalmente señaladas como exclusivas son declaradas no descentralizables ni recentralizables<sup>7</sup>. A diferencia de España, es notable que todos los niveles nacional, estatal y municipal tengan competencias exclusivas. Esto trae consigo una cierta uniformidad que facilita la cooperación horizontal y vertical entre niveles de gobierno.

**Competencias concurrentes.**- Las competencias concurrentes o compartidas entre diferentes entidades se aplican en sectores complejos desde el punto de vista técnico y financiero. Este es el caso de los servicios sociales (salud, educación) que requieren de las ventajas comparativas de diferentes niveles de gobierno, para ser prestados en forma eficiente.

No obstante, las competencias concurrentes requieren de suprema claridad en la asignación de las responsabilidades. Si no existe esta condición mínima, se abren puertas a la descoordinación, las superposiciones de responsabilidades y los “vacíos”, entendidos como responsabilidades que ninguna entidad ejerce en la práctica. Por tanto, el diseño de la concurrencia es clave para aprovechar las ventajas que brindan, sobre todo porque es el tipo de competencia que más se aplica en la práctica.

**Venezuela** es un ejemplo de cómo un marco legal poco exacto ha obstaculizado el proceso de descentralización. La imprecisa descripción de competencias concurrentes, en sectores como salud, agua potable, electricidad, gestión ambiental, vivienda popular, entre otras, ha causado que algunas de ellas, parcialmente, no hayan sido asumidas por ninguna entidad.

En el **Ecuador**, la propia Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social añade algunas confusiones<sup>8</sup>. La asignación imprecisa de las competencias también ha obstaculizado el proceso en **España**, lo que muestra la importancia de que la asignación de competencias se haga de la forma más exacta, como en **Alemania, Holanda y Canadá**<sup>9</sup>.

En el **Ecuador**, existen, *de jure*, solamente las competencias exclusivas del Gobierno central<sup>10</sup>. Esto implica que todo el resto de competencias pueden ser

---

<sup>7</sup> Las competencias del nivel central son la defensa nacional, las relaciones exteriores, la política económica y la administración de la función pública nacional. Competencias exclusivas de los Estados son las vías terrestres, puertos y aeropuertos, minas y la administración de la función pública estatal. Los Municipios tienen como competencias exclusivas el ordenamiento urbano local, el transporte urbano, el alumbrado público, los mercados, las ferias, los cementerios, la recolección de residuos y la administración de la función pública municipal. Todas las demás competencias son concurrentes y, por tanto, descentralizables y recentralizables. Véase: De la Cruz 1996:159.

<sup>8</sup> Se señala la competencia “*desarrollo rural integral*”, lo que deja un margen demasiado amplio de interpretación (Art. 7).

<sup>9</sup> Véase: Rojas 1993:79

<sup>10</sup> De acuerdo al Art. 226 de la Constitución Política, las competencias exclusivas en el nivel nacional son la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las

transferidas o delegadas. Esta estrategia, en la teoría, permitirá que el proceso guarde la máxima flexibilidad. Lo que no existe es una definición jurídica de las competencias concurrentes, como en el caso de **Venezuela**. Sin embargo, competencias en sectores como salud y educación, por ejemplo, son asumidas por una gran cantidad de entidades en todos los niveles del Estado, por lo que pueden ser identificadas como concurrentes.

Adicionalmente, cabe mencionar que la separación entre competencias exclusivas y concurrentes debería ser revisada constantemente. La característica concurrente o exclusiva de una competencia varía con el tiempo, debido a dinámicas que convierten las competencias exclusivas en concurrentes, o complejizan concurrencias ya existentes. Esto ha ocurrido en **España**, en donde el aumento continuo del número de entidades implicó un incremento del número de las competencias concurrentes y del gasto público<sup>11</sup>.

### 3. Niveles de gobierno

A excepción de las competencias exclusivas del nivel central, resulta difícil optar *a priori* por un determinado nivel para la asignación de competencias. No obstante, queremos señalar cuatro criterios para asignar competencias a los diferentes niveles de gobierno. Estos criterios son: la subsidiariedad, la participación social, las externalidades y las economías de escala.

El argumento más preciso para la asignación de competencias, a niveles inferiores, es el principio de subsidiariedad. Como hemos señalado anteriormente, éste determina que las competencias que una organización local realiza con mayor efectividad, corresponden con más propiedad a ella que a una organización central. Esto implica que los problemas locales deben ser resueltos por las instancias locales más próximas al ciudadano.

En este sentido, la subsidiariedad se complementa bien con el criterio de la participación social. Por ello, las competencias deberían ser gestionadas desde niveles inferiores, siempre que se quiera introducir formas de participación social. Generalmente son los gobiernos locales los que más efectivamente permiten desarrollar formas de gestión cercanas al ciudadano.

Por otro lado, el criterio de la gestión de las externalidades<sup>12</sup> implica ubicar competencias en niveles superiores. Este criterio, significa que las externalidades que causa la prestación de un servicio deberían ser gestionados en un tamaño de jurisdicción que pueda internalizar estos efectos; y, al mismo tiempo, garantizar su financiamiento. Mientras más grandes sean las

---

relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, así como la gestión del endeudamiento externo.

<sup>11</sup> Véase: Rojas 1993:7.

<sup>12</sup> Las externalidades se pueden definir como los efectos, positivos o negativos, que producen bienes públicos. Las externalidades positivas benefician a terceros, sin que ellos contribuyan a la producción de estos bienes (por ejemplo, un medio ambiente sano). Las externalidades negativas son efectos que perjudican a terceros y que no reciben compensación por el daño sufrido (por ejemplo, daños en el medio ambiente).

externalidades, más grande debe ser la jurisdicción y, generalmente, más alto debe ser el nivel de gobierno desde el que se administra determinada competencia.

Por otro lado, es aconsejable asignar competencias a niveles superiores, cuando su gestión permite desarrollar economías de escala; esto es, cuando no se pueden establecer asociaciones o mancomunidades entre los gobiernos locales, para la prestación de un servicio determinado.

La decisión sobre la asignación de competencias a cada uno de los niveles de gobierno depende, obviamente, de los objetivos de la descentralización y, por lo tanto, de la importancia de cada criterio<sup>13</sup>. El argumento más controversial y a veces generalizado es, sin duda, el de que los gobiernos de niveles superiores son “más capaces” que los ubicados en niveles inferiores. En la mayoría de los casos, esto no tiene fundamento técnico, y convertirlo en un criterio para la asignación de competencias sería aún más arriesgado, ya que el problema de la deficiente capacidad de gestión existe también a nivel central.

#### 4. El grado de descentralización

La descentralización administrativa implica tomar una decisión sobre el grado de descentralización en cada una de las competencias. En otras palabras, desde un ente superior, es necesario definir el grado de direccionamiento sobre el ente inferior; y, por otro lado, se requiere definir el grado de dependencia del ente inferior con respecto a instancias superiores. Encontrar en cada competencia el óptimo grado de descentralización<sup>14</sup> y aceptación de estas dos visiones, no es tarea fácil.

Generalmente, las decisiones sobre el grado de descentralización abarcan la desconcentración y la descentralización<sup>15</sup>. La diferencia principal entre los dos grados de descentralización no radica en la toma de decisiones, sino en la calidad de las decisiones. Mientras la desconcentración sí permite la revocabilidad de las decisiones en forma unilateral, la descentralización requiere, para el efecto, de un acuerdo entre las partes involucradas.

Tanto la descentralización como la desconcentración tienen ventajas y

---

<sup>13</sup> También existen algunos factores de contexto que influyen en la determinación de un óptimo nivel de gobierno. Por ejemplo, si la gestión de una competencia requiere una gran suma de inversiones financieras, muchas veces es más fácil asegurar y tener acceso a crédito por parte de gobiernos en niveles superiores.

<sup>14</sup> El prominente autor Dennis Rondinelli (Rondinelli 1990:10) menciona cuatro diferentes grados de la descentralización. Estas se refieren a “*delegation*” (delegaciones de un ente superior a un inferior), “*deconcentration*” (transferencias a entidades paraestatales), “*devolution*” (transferencias a gobiernos autónomos) y “*privatization*” (transferencias al sector privado).

<sup>15</sup> Como hemos mencionado arriba, a la descentralización nos referimos cuando existe transferencia de responsabilidades a una entidad constituida en forma autónoma. La desconcentración, en cambio, es la delegación vertical de responsabilidades desde un ente superior a uno inferior, con la posibilidad de ser revocada por parte del ente superior en forma unilateral. En la definición de Rondinelli el término “descentralización” sería equivalente a “*devolution*”. El término “desconcentración” sería equivalente a “*delegation*”.

desventajas adicionales. La principal ventaja de la desconcentración consiste en que su implementación necesita, desde el punto de vista jurídico, únicamente de la decisión unilateral de un ente superior frente al inferior. No requiere de una contraparte con la misma voluntad de recibir competencias, y no es necesaria la transferencia formal de recursos humanos, técnicos y financieros<sup>16</sup>. Es decir, la permanencia de la jerarquía en la toma de decisiones es menos perturbadora en los sistemas administrativos y estructuras existentes.

En cambio, la principal ventaja de la descentralización radica en el hecho de que se encarga a gobiernos locales representativos y legitimados, la prestación de servicios. Esto provoca una redistribución del poder, que constituye el componente democrático de la descentralización. Además, permite gestionar competencias con una visión multisectorial dentro de un territorio, lo que no suele ocurrir con entidades desconcentradas, en las que predomina la lógica sectorial.

Es indispensable que los procesos de descentralización y de desconcentración se lleven a cabo en forma paralela, complementaria y coordinada. Si la una es más fácil de implementar que la otra, lo determinarán las circunstancias, en cada lugar y momento. Pero de ninguna manera la desconcentración es de más rápida implantación, como con frecuencia se cree equivocadamente.

## 5. Aspectos financieros<sup>17</sup>

Un aspecto importante de la transferencia de competencias, es el concerniente a los recursos fiscales destinados al financiamiento y operación de aquellas. En este contexto, es indispensable tener respuestas a las siguientes preguntas:

- a) Costo histórico: ¿Cuánto le costaba al Estado una competencia **antes** de transferirla?
- b) Costo futuro: ¿Cuánto le costará al Estado esa competencia **después** de la transferencia?
- c) Costo del proceso: ¿Cuánto le costará al Estado **transferir** la competencia?

El tema de la descentralización fiscal ya ha sido tratado en forma extensa, de manera que en este estudio nos limitamos a mencionar algunos problemas que generalmente ocurren en la práctica<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> La denominación "transferencia" se refiere a que la descentralización implica la contratación de recursos humanos por parte de otra entidad (gobiernos seccionales), lo que no es el caso de la desconcentración. En ambos casos, en cambio, sí se prevé la necesidad de una "redistribución de recursos", en el sentido de traslado del centro a la periferia.

<sup>17</sup> Agradezco a Mario Piñeiros por sus valiosos comentarios para este capítulo. También tomé algunas ideas de un texto de Francisco Enríquez, desarrollado en el Proyecto de Descentralización de CONAM/GTZ en el año 1998, sobre el cálculo de costos en la transferencia de competencias.

<sup>18</sup> Un análisis interesante sobre el comportamiento de los gastos en el proceso de descentralización se encuentra en Estache/Sinha 1995:63.

### **a) Costo histórico de la competencia a transferirse**

- No siempre se puede determinar claramente los recursos asociados a una competencia.
- No siempre es posible la liberación de recursos.
- Es difícil determinar el porcentaje de los costos indirectos asociados a la competencia a ser transferida.
- La inflación requiere transformar los valores corrientes a valores reales.
- La depreciación de activos de la entidad tiene incidencia sobre los recursos a ser transferidos.
- En muchas instituciones no existen inventarios ni valoración de activos.
- Las contabilidades no son orientadas a la gestión de costos.
- Se requiere un acuerdo entre los actores sobre el método de costeo a ser aplicado en cada competencia.
- No siempre se logra determinar las cifras oficiales y su aceptación por parte de los actores.

### **b) Costo de la competencia ya transferida**

Cada uno de los siguientes puntos tiene incidencia sobre la suma de recursos necesarios para la gestión de la competencia en el futuro:

- La ampliación o reducción de responsabilidades para la gestión de una competencia.
- Para los llamados “vacíos”, entendidos como las responsabilidades que ninguna entidad ejerce en la práctica, no existen recursos asignados.
- Procesos de reestructuración institucional y, por tanto, de cambios en la organización.
- Desconocimiento de la magnitud de la demanda, lo que implica determinar la cantidad de servicios a producir.
- Cambio de precios relativos entre bienes privados y bienes públicos descentralizados.
- Mejoramiento en la calidad de los servicios que muchas veces exige mayores inversiones.
- La existencia de obligaciones financieras (deuda), lo que requiere clarificar quién las asume una vez transferida la competencia.
- Dificultades para cubrir las brechas entre las transferencias y los costos de los servicios.

### **c) Costo del proceso de transferencia**

- Costos de capacitación de personal.
- Indemnizaciones para la reducción de personal.
- Adecuación del marco jurídico.
- Inversiones para la adecuación de sistemas organizacionales.
- Costos ocultos como: coordinación, aprendizaje y transacción, entre otros.

Si evaluamos los procesos de transferencia de competencias, es evidente que el mayor riesgo financiero es el posible incremento del gasto fiscal general del Estado. Aquello ocurre, generalmente, cuando no se elimina el gasto en el nivel de gobierno del cual se transfiere una competencia, o se lo reduce en una proporción menor a la que se aumenta en el nivel de gobierno que recibió la competencia. Es imperativo, entonces, aplicar formas de descentralización que minimicen estos riesgos.

## **6. Mecanismos de transferencia de competencias**

En este capítulo describimos y discutimos diferentes mecanismos de transferencia de competencias. Se pueden identificar al menos seis, diferenciados según los grados de obligatoriedad para el transfiriente y el receptor (véase Gráfico no. 1). Estos mecanismos son:

- Negociación individual.
- Negociación sectorial.
- Solicitud con transferencia obligatoria.
- Oferta del Gobierno central.
- Transferencias obligatorias y homogéneas.
- Transferencias obligatorias y homogéneas articuladas con transferencias voluntarias y heterogéneas.

En esta sección describimos estos mecanismos, y nombramos algunos de sus respectivos beneficios y riesgos. También hacemos referencia a las experiencias de diferentes países que hayan adoptado dichos mecanismos.

Gráfico no. 1:

## Estructura de Estado

		Régimen	
		Dependiente	Autónomo
Nivel	Nacional		
	Provincial	Gobernación	Consejo Provincial
	Cantonal	Jefe Político	Municipio
	Parroquial	Teniente Político	Junta Parroquial

### 6.1. Negociación individual

En la negociación individual se plasma la voluntad mutua para la transferencia de competencias, tanto del transfiriente como del receptor. El resultado es el “convenio 1 a 1”, en el que las partes fijan, tanto las competencias y recursos a transferir, como las diferentes condiciones<sup>19</sup>.

En la práctica, la iniciativa la toman los gobiernos locales, con lo cual el proceso adopta la lógica territorial. Es decir, la iniciativa parte desde cada localidad y, según sus intereses, se proyecta hacia los diferentes sectores con sus competencias.

Sus principales beneficios son:

- que toma en cuenta los intereses de los gobiernos locales;
- que toma en cuenta la capacidad de gestión del ente receptor;
- que las competencias pueden ser adaptadas a cada localidad (flexibilidad).

Sin embargo, presenta considerables riesgos:

- al estar fundamentado en la negociación, el mecanismo margina a gobiernos locales que no tienen peso político significativo;
- aumenta los costos en la prestación de servicios, porque no permite reducir

<sup>19</sup> Estas condiciones incluyen el cronograma, las condiciones de reversibilidad, entre otras.



gastos en los entes transfirientes al mismo ritmo con que se producen las transferencias;

- dificulta la coordinación cuando una administración es más dispersa;
- al negociar caso por caso en diferentes momentos, se producen altos costos de transacción;
- finalmente, está el peligro de un estancamiento del proceso, al requerir la voluntad mutua para ejecutar el convenio.

El Estado pionero en Latinoamérica en establecer convenios para la transferencia de competencias, y, por tanto, optar por una vía flexible de descentralización, es **Venezuela**. Lo interesante de este caso es que combina los convenios con una instancia de interlocución. Esta función es asumida por el Senado, que tiene la facultad de influir significativamente en el complejo proceso de negociación y de tramitación. Sin embargo, en la práctica, este mecanismo sufre un estancamiento<sup>20</sup>.

Desde 1997, con la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, el **Ecuador** también adopta este mecanismo de transferencia. Los avances del proceso de transferencia de competencias son, al igual que en el caso de Venezuela, mínimos. Además, la mayoría de convenios no son ejecutados; es decir, no promueven una operación descentralizada real.

## 6.2. Negociación Sectorial

En la negociación sectorial, se reúnen todas las entidades pertenecientes a un sector con los diferentes gobiernos locales, para definir conjuntamente las competencias de cada uno. Este mecanismo evita las deficiencias principales de las negociaciones individuales (“convenios 1 a 1”), tales como los altos costos de transacción y la dispersión de la administración, que no permiten estructurar los sectores desde el punto de vista del país en su conjunto. Sin embargo, la negociación sectorial sigue basada en la voluntad, tanto del transfiriente como del receptor, lo que crea el peligro de estancamiento en el proceso.

Sus principales beneficios son:

- al realizarse una negociación conjunta y sincronizada con todos los gobiernos locales, se reducen los costos de transacción;
- facilita la estructuración administrativa de los sectores;
- está sustentado en el interés de las partes; y
- garantiza cierta homogeneidad administrativa (costos y coordinación).

Su principal riesgo: se pueden estancar los procesos, pues no tienen elementos obligatorios.

En **España**, el proceso de transferencia de competencias se realizó a través de conferencias sectoriales entre el Estado central y cada una de las Comunidades Autónomas. Estas pueden asumir las competencias que quieran, dentro de un

---

<sup>20</sup> Véase: De la Cruz 1993:84.

listado constitucional<sup>21</sup>. El proceso de las transferencias de competencias, vía negociaciones sectoriales<sup>22</sup>, ha progresado en forma asimétrica entre las 17 Comunidades Autónomas. Posteriormente, estas desigualdades tenían que ser corregidas a través de ley. Desde el punto de vista de la flexibilidad, sin embargo, este hecho no es negativo, al menos que la asimetría causare efectos perversos.

### 6.3. Solicitud con transferencia obligatoria

Otro mecanismo de descentralización de competencias consiste en la solicitud de un gobierno local, con una transferencia obligatoria por parte de la entidad transfiriente. En este esquema, los gobiernos locales solicitan, según sus intereses y voluntades, y tienen derecho a recibir determinada competencia. Este mecanismo ha sido planteado para superar el estancamiento que puede causar la voluntad mutua de transfiriente y receptor. Sin embargo, al estar basado en la iniciativa de los gobiernos locales, no permite, al igual que en las negociaciones individuales, estructurar los sectores desde el punto de vista administrativo.

Sus principales beneficios son:

- se toma en cuenta el interés del receptor; y
- la gestión de la competencia se adapta a cada localidad (flexibilidad).

Sus principales riesgos son:

- la capacidad de gestión es interpretada por cada receptor según sus criterios subjetivos;
- puede provocar dispersión administrativa con efecto sobre costos y coordinación;
- los transfirientes no tienen posibilidad de prestar servicios según sus roles;
- los costos de transacción son altos.

Con las Reformas Constitucionales de 1998, el **Ecuador** adoptó este mecanismo. Con ello, la Asamblea Nacional Constituyente buscó, sin éxito, vencer el estancamiento del proceso de descentralización basado únicamente en las negociaciones individuales (“convenios 1 a 1”). En este contexto, sería útil realizar un análisis de los incentivos y desincentivos que tiene cada uno de los actores, para entrar a un proceso de descentralización.

### 6.4. Oferta del Gobierno central

Este mecanismo consiste en ofertas por parte del gobierno central sobre la transferencia de competencias, con condiciones claras (recursos,

---

<sup>21</sup> Art.148 de la Constitución Española.

<sup>22</sup> Existen, además, tres diferentes tipos de convenios, pero no necesariamente relacionados con la descentralización: (1) Convenios de colaboración para una determinada actuación, (2) Contratos-programa entre el Estado y empresas públicas dependientes de las Comunidades Autónomas, y (3) Planes y programas conjuntos entre el Gobierno Central y las Autonomías con seguimiento y evaluación compartida. Véase: Rojas 1993:77.

responsabilidades) para los gobiernos locales. Estos, a su vez, asumen o no la competencia, según su voluntad e interés. Este procedimiento podría aplicarse en casos donde la voluntad del gobierno central para la descentralización es más alta que la existente en los gobiernos locales.

Sus principales beneficios son:

- toma en cuenta el interés del transfiriente;
- existen condiciones claras sobre los recursos que acompañan la transferencia de competencias; y
- puede reducir efectivamente el tamaño del gobierno central, porque tiene control sobre las competencias y recursos a transferir.

Sus principales riesgos son:

- no toma en cuenta la capacidad de gestión de los receptores;
- no toma en cuenta los intereses de los receptores;
- exige altos costos de transacción, porque las decisiones de asumir o no cada competencia, las toma cada gobierno local.

No hay país que haya optado por esta mecanismo, seguramente por las condiciones “a la inversa” que se requieren para implementarlo. En la mayoría de experiencias, las voluntades de los gobiernos centrales son menores que las de los gobiernos locales. Sin embargo, este mecanismo podría, en algunos casos, constituir una salida política frente a presiones regionales y sociales para la descentralización. Consecuentemente, el riesgo real es que el gobierno central no cumpla la oferta, o que no pueda satisfacer las expectativas.

## 6.5. Transferencias obligatorias y homogéneas

Este mecanismo consiste en transferencias de competencias obligatorias y homogéneas del gobierno central hacia los gobiernos locales. Es decir, no existen posibilidades para la aplicación del principio de flexibilidad. Este procedimiento no necesariamente excluye la posibilidad de que las transferencias de competencias sean acordadas previamente con los gobiernos locales; sin embargo, en la práctica, se puede observar lo contrario. Con frecuencia ocurre que estos mecanismos no asumen *de iure* la descentralización como proceso, aunque la gradualidad se impone finalmente en los hechos.

Sus principales beneficios son:

- garantiza la homogeneidad administrativa (costos y coordinación);
- tiene bajos costos de transacción, porque se elimina la posibilidad de la negociación individual.

Su principal riesgo: no siempre se toma en cuenta la capacidad de gestión, ni el interés y la voluntad del receptor y del transfiriente;

Los mecanismos obligatorios y homogéneos de descentralización ocurren en los países en donde la voluntad política para la descentralización es muy alta. **Bolivia** es el caso más reciente en Latinoamérica. Frente al peligro de parálisis

del proceso de transferencia visto en otros países de la región, Bolivia optó por la transferencia uniforme, ignorando los principios de flexibilidad y gradualidad<sup>23</sup>.

La misma estrategia fue aplicada en **Colombia**. Sin embargo, por no respetar las diferentes capacidades de gestión de los municipios, las competencias transferidas en sectores sociales tuvieron que ser devueltas al nivel intermedio de gobierno. Esto muestra el peligro de transferencias de competencias homogéneas, cuando la descentralización justamente debería dar cabida a la diversidad en la gestión.

### **6.6. Transferencias obligatorias y homogéneas (“Paquete mínimo”) combinado con transferencias voluntarias y heterogéneas**

Este mecanismo de transferencia busca garantizar un programa mínimo de descentralización, tanto obligatorio -es decir, para todos los gobiernos locales y el gobierno central-, como homogéneo, con responsabilidades transferidas en forma estandarizada. Son los llamados “paquetes mínimos”, que pueden ser diferenciados en el tiempo y acordados con los actores.

Adicionalmente, se pueden aplicar mecanismos que garanticen la flexibilidad del proceso. Una forma de hacerlo es aplicar negociaciones individuales (“convenios 1 a 1”) o sectoriales (convenios marco) para todas las demás competencias no cubiertas por los “paquetes mínimos”; es decir, estos mecanismos de transferencia adicionales tienen la característica de ser voluntarios y heterogéneos.

Los principales beneficios de este mecanismo son:

- evita una dispersión administrativa grande;
- toma en cuenta la capacidad de gestión de los receptores y transfirientes;
- presenta costos de transacción relativamente bajos, pues no permite muchas negociaciones individuales con cada gobierno local;
- recoge los intereses de los receptores y de los transfirientes.

Su principal riesgo:

- que por presiones políticas o rupturas en la negociación de los llamados “paquetes”, el peso de las transferencias de competencias se realice en forma individual, voluntaria y heterogénea; es decir, el peso del proceso se trasladaría a las excepciones (convenios), lo que provocaría un aumento de los costos totales de prestación de servicios en comparación con las transferencias obligatorias y homogéneas.

Este mecanismo puede ser una salida para algunos países, dado que evita las desventajas de muchas formas de transferencia que hemos mencionado, y que son obstáculos para el aprovechamiento de sus ventajas principales.

---

<sup>23</sup> En Bolivia la flexibilidad y gradualidad no fue adoptada desde el punto de vista jurídico, pero luego, al igual que en otros países, se impuso en los hechos.

Finalmente, quisieramos comentar acerca de dos confusiones relacionadas con la obligatoriedad de la descentralización. La primera estriba en la creencia equivocada de que la descentralización obligatoria es incompatible con la concertación. Aparentemente, existen pocas experiencias que combinan la obligatoriedad de la transferencia con el acuerdo mutuo entre Gobierno central y gobiernos locales, cuando este procedimiento garantizaría justamente que haya compromiso para aceptar la obligación.

La segunda equivocación consiste en creer que las transferencias obligatorias necesariamente garantizan una implementación más rápida que las transferencias voluntarias. Las experiencias muestran que la gradualidad es inevitable; y que, más que una característica, es una restricción para el proceso de descentralización. Por tanto, cualquiera de los mecanismos de transferencia está sujeto a esta condición.

## B. Las posibilidades de la descentralización administrativa

---

Este capítulo constituye la parte central del estudio. Explora las posibilidades de la descentralización y desconcentración de 84 competencias en 11 sectores. La idea principal que guía este análisis, es que la descentralización implica cambios en la estructura del Estado en su conjunto, y no únicamente en sus partes, como ha ocurrido en una serie de países de América Latina.

Bajo ese convencimiento, se ha desarrollado una matriz que muestra todas las entidades involucradas en cada uno de los niveles de gobierno. Además, sintetiza los aspectos claves de la transferencia de atribuciones en cada una de las competencias: el estado actual de la organización, las atribuciones en cada competencia que no requieren de cambios, las atribuciones que deberían ser descentralizadas y desconcentradas. Este procedimiento profundiza el análisis y facilita el diseño de esquemas descentralizados.

Antes de describir detalladamente cada sector y sus competencias, explicaremos la metodología adoptada.

### 1. Metodología

#### 1.1. Un modelo deductivo

Este texto del *Estudio de las posibilidades de la descentralización administrativa* tiene dos objetivos: en primer lugar, sistematizar la complejidad existente en la administración pública actual; y, en segundo lugar, constituirse en una base de discusión para la descentralización de competencias en el Ecuador.

Para lograr estos objetivos, fue necesario adoptar una metodología que permitiera comparar los diferentes sectores y competencias entre ellos, al tiempo que proyectar la descentralización a futuro.

Una metodología que facilita este análisis es la **deductiva**. Con este enfoque, desde la abstracción y la simplificación, predeterminamos ciertos resultados. Es decir, esta metodología tiene la virtud de permitir dibujar un horizonte que oriente la reforma. Si bien se sacrifica la realidad, obtenemos, a cambio, el beneficio de datos homogéneos que facilitan la comparación.

Parte de la simplificación metodológica ha sido la opción de aislar la descentralización administrativa de la política y fiscal. Desde el punto de vista metodológico, brinda ciertas ventajas, porque permite observar la organización de las competencias en su conjunto, tanto en la situación actual como proyectada hacia el futuro. En la práctica, sin embargo, observamos justamente

lo contrario. Allí podemos ver un tejido complejo de interrelaciones entre cada uno de los componentes político, fiscal y administrativo<sup>24</sup>. Cada uno de estos procesos tiene efectos sobre los demás.

Desde una óptica simplificada, se evidencia que la descentralización política tiene un efecto dinamizador sobre los procesos fiscales y administrativos. En primer lugar, la modificación de los sistemas de representación y participación es un incentivo que desencadena reformas, también en el ámbito fiscal y administrativo. Es decir, una vez que están en marcha las reformas políticas, motivan también la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales. En segundo lugar, el sistema político determina en gran parte el diseño de estas reformas; es decir, la forma cómo se aplica la descentralización de competencias y recursos en la práctica.

En este sentido, la aplicación de la descentralización administrativa está en gran parte sujeta a las dinámicas del entorno, lo que dificulta su aplicación por propio impulso. En esta perspectiva, es importante volver relativa la validez de los modelos **deductivos** tal como presentamos en este texto. Sus ventajas se pueden potenciar siempre y cuando se los complementen con modelos **inductivos**. Estos dejan que las soluciones que se encuentren en cada situación determinen los resultados, porque suelen reflejar la realidad con más nitidez. En la medida en que se logre combinar estos dos modelos, se puede acompañar un proceso de descentralización en la implementación “paso a paso”, sin perder de vista sus objetivos y resultados de largo plazo. En el futuro, el reto consiste, precisamente, en desarrollar estos modelos y combinarlos.

Por otra parte, la construcción de las matrices tuvo dos insumos. Por un lado, el estudio fue realizado a través de diferentes consultas a especialistas sectoriales. Los resultados que encontramos revelan el trabajo de diferentes personas y pueden ser consideradas como un “sondeo de opinión”. En un segundo paso, la información obtenida fue sistematizada de acuerdo con la lógica de las matrices y confrontada con los siguientes criterios y supuestos:

- Aplicar el principio de subsidiariedad.
- En competencias concurrentes, limitar el número de entidades al mínimo posible.
- Diseñar atribuciones complementarias y no superpuestas.
- Realizar una división de responsabilidades por complejidad y no por jurisdicción (división actual de áreas urbana y rurales).
- Mantener autoridades políticas paralelas a nivel provincial: Gobernación y Prefectura.
- Limitar al mínimo posible, estructuras administrativas paralelas de régimen dependiente y autónomo, clarificando las atribuciones para cada una.
- No extender la desconcentración más allá por bajo del nivel provincial, fortaleciendo el rol de la Gobernación.

---

<sup>24</sup> Un análisis detallado se encuentra en Frank/Starnfeld (2000) en relación a un análisis del proceso de descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú.

- Fortalecer el espacio de administración provincial frente al regional<sup>25</sup>.

Para los comentarios e interpretaciones que haremos en cada sección, es importante tomar en cuenta que los modelos presentados son una combinación de estas dos perspectivas y puntos de vista.

## 1.2. Definiciones: Funciones, Competencias, Atribuciones

A continuación se explican las definiciones de tres nociones claves que utilizaremos en el modelo: las funciones, las competencias y las atribuciones.

Primero se definen las competencias y las atribuciones:

- Las **competencias** son áreas de responsabilidad<sup>26</sup>.
- Las **atribuciones** son facultades sobre una competencia.

Según esta definición, de ahora en adelante hablamos, no sobre “la transferencia de competencias”, sino sobre “**la transferencia de atribuciones sobre las competencias**”. Esto permite desglosar las competencias, con el objeto de acercarnos a la realidad y tener una mejor idea de lo que estas significan, en términos de gestión y administración.

Adicionalmente, es importante introducir la definición de las funciones:

- La **función** es el cometido de una entidad que determina la naturaleza de las acciones que esa organización ejecuta; por tanto, la función determina las atribuciones de las diferentes entidades.

Para el presente estudio hemos definido las siguientes atribuciones básicas:

- ◆ **Políticas:** es la facultad de formular criterios generales, establecer prioridades y estrategias; esta atribución incluye también la expedición de las normas legales y técnicas, estándares y reglamentos necesarios.
- ◆ **Control:** es la facultad de supervigilar el cumplimiento de las normas y la calidad de los servicios, entre otras; además, contempla la fiscalización y, en algunos casos, el control social.

---

<sup>25</sup> El nivel regional no está reconocido dentro de la estructura formal del Estado (Art. 223 de la Constitución Política), pero muchas entidades adoptan una organización regional para su administración. Por nivel regional entendemos un arreglo subnacional y supraprovincial.

<sup>26</sup> Aquí existe otra diferencia entre modelos *deductivos* e *inductivos*: los modelos *deductivos*, como el presente, definen primero la competencia y luego las atribuciones que la comprenden; los modelos *inductivos*, en cambio, definen competencias en base de una agregación de atribuciones (o de actividades como desglose adicional).



- ◆ **Planificación:** es la facultad de decidir acerca de las líneas de acción, y las actividades relacionadas y necesarias para la provisión y prestación de servicios.
- ◆ **Financiamiento:** es la facultad y la obligación de financiar la prestación de servicios.
- ◆ **Administración:** es la responsabilidad directa sobre la provisión o prestación de los servicios.
- ◆ **Infraestructura:** es la facultad sobre la construcción y mantenimiento de infraestructura relacionada con cierto servicio<sup>27</sup>.

Queremos anotar que, exclusivamente en el “Sector Salud”, la propuesta se extiende hacia las atribuciones de **calificación**<sup>28</sup>, **insumos**<sup>29</sup> y **equipamiento**<sup>30</sup>.

### 1.3. La matriz

La forma más precisa de señalar la organización de las actividades que comprende una competencia son los flujogramas. Debido a la generalidad y amplitud de la propuesta que manejamos, optamos por otra vía, que es la presentación estática mediante una matriz. Esta matriz de transferencia de atribuciones permite responder a nuestras preguntas básicas:

- *¿Quién administra qué parte (las atribuciones) de una competencia en la actualidad?*
- *¿Desde qué entidad se deberían transferir o delegar qué atribuciones hacia qué entidad?*

Así, para cada competencia obtenemos una matriz con cuatro filas:

- ✓ **Estado actual:** en esta fila señalamos todas las atribuciones sobre cada competencia que ejercen las entidades en la actualidad. Es importante notar que en esta fila se expresa lo que existe en la realidad. Atenerse únicamente al marco legal no mostraría los “vacíos” que existen, o las acciones nacidas de las costumbres<sup>31</sup>.
- ✓ **Atribuciones permanentes:** son aquellas atribuciones que consideramos que las entidades deberían seguir administrándolas en el futuro.
- ✓ **Transferencia:** se refiere a la transferencia de atribuciones, desde una entidad a otra, constituida en forma autónoma (descentralización).

<sup>27</sup> Por ejemplo, carreteras, puentes, edificios, entre otras; en algunas competencias se contempla también el equipamiento.

<sup>28</sup> La atribución de *calificación* se refiere a la facultad de decidir sobre la incorporación de actores a los Consejos Cantonales de Salud, y de autorizar la calidad de prestador de servicios.

<sup>29</sup> La atribución de *insumos* se refiere a la facultad de contratar la compra de medicamentos y otros consumibles para la prestación de los servicios de salud.

<sup>30</sup> La atribución de *equipamiento* se refiere a la provisión de equipos médicos.

<sup>31</sup> Me refiero a actividades que se realizan sin que estén expresamente sustentadas en el marco legal.

- ✓ **Delegación:** se refiere a la delegación de atribuciones dentro de una entidad, a una de sus dependencias con jurisdicción territorial menor (desconcentración).

#### 1.4. Los niveles

El esquema de descentralización y desconcentración que se desarrolla a continuación, está enmarcado en la estructura del Estado establecida formalmente en la Constitución Política<sup>32</sup>, aunque muchas entidades adoptan otra organización territorial. Por tanto, se toman en cuenta todos los niveles del Estado: el nacional, el regional, el provincial, el cantonal y el parroquial (véase Gráfico no. 2).

Gráfico no.2:

### Grados de obligatoriedad y mecanismos de transferencia

Oblig.	Voluntad para transferente y receptor	Obligatoriedad para transferente y voluntad para receptor	Obligatoriedad para transferente y receptor
Mecanismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negociaciones Individuales</li> </ul> 2. Negociaciones sectoriales	3. Solicitud con transferencia obligatoria  4. Oferta del Gobierno Nacional	5. Transferencias Homogéneas y obligatorias  6. Transferencias obligatorias y homogéneas combinado con transferencias voluntarias y heterogéneas

#### 1.5. Las entidades

La matriz muestra las entidades más importantes que tienen atribuciones sobre una competencia. En algunas competencias fue necesario priorizar las entidades que comparten la gestión.

En este contexto, es importante clarificar el funcionamiento de la matriz. Si se señalan en una competencia dos o más veces la misma atribución, no siempre se trata de superposiciones<sup>33</sup>. El engranaje que se debería producir entre entidades es mucho más complejo y difícil de expresarlo con la metodología de atribuciones normalizadas. Por ejemplo, las normas y las políticas que dicta el

<sup>32</sup> Artículo 224 de la Constitución Política.

<sup>33</sup> En el "Estado Actual" sí pueda haber superposiciones; en la Propuesta se ha tratado de eliminarlas.

Municipio son exclusivamente cantonales, de carácter territorial y son solo complementarias a las que se dicte por parte de otros niveles superiores, de carácter sectorial. Es decir, una misma atribución puede estar asignada a dos o más instituciones en diferentes niveles, pero las atribuciones de entidades ubicadas en niveles superiores prevalecen sobre las de las inferiores.

Por otro lado, es necesario tomar en cuenta que la cualidad de las atribuciones es diferente para cada entidad. Esto se debe a las características de gestión en los distintos niveles, y a la interrelación entre actores públicos, privados y sociales. Por ejemplo, para la Junta Parroquial, el "control" es de carácter social y no técnico, porque se trata de acciones comunitarias. De la misma manera, la "planificación" tendría un carácter más participativo, mientras más local sea el nivel.

Es importante mencionar que no todas las atribuciones existen, necesariamente, en conexión con una transferencia o delegación. En algunos casos las atribuciones pueden ser otorgadas. Tal es el caso de los llamados "vacíos" o atribuciones que ninguna entidad ejerce en la actualidad, pero que deberían ser gestionadas. Adicionalmente, atribuciones como las de las Organizaciones No Gubernamentales, del sector privado, entre otras, no son obligatorias, porque colaboran por su propia voluntad.

## **1.6. Los sectores y las competencias**

Concluimos esta exposición de la metodología, con el esquema de transferencia y delegación a partir de las siguientes competencias, agrupadas en sectores:

### **Sectores:**

0. Las competencias no transferibles y no delegables
1. Planificación y Administración General
2. Ordenamiento Territorial
3. Servicios Públicos
4. Educación y Cultura
5. Salud
6. Bienestar Social
7. Transporte y Comunicación
8. Recursos Naturales
9. Medio Ambiente
10. Energía
11. Finanzas Públicas

### **Sector 0: Competencias no transferibles y no delegables:**

- 0.1. La defensa y la seguridad nacionales.
- 0.2. La dirección de la política exterior y las relaciones internacionales.
- 0.3. La política económica y tributaria del Estado.

- 0.4. Políticas sectoriales nacionales.
- 0.5. La gestión del endeudamiento externo.
- 0.6. Las atribuciones conferidas al Presidente de la República por el artículo 171 de la Constitución y en emergencias nacionales.

### **Sector 1: Planificación y Administración General:**

- 1.1. Sistema de Planificación Nacional
- 1.2. Registro Civil
- 1.3. Migración y Policía
- 1.4. Padrones Electorales
- 1.5. Control de Calidad (de Productos)
- 1.6. Administración de la Carrera Administrativa
- 1.7. Estadísticas y Censos
- 1.8. Orden Interno y Seguridad Ciudadana
- 1.9. Centros de Prevención y Rehabilitación

### **Sector 2: Ordenamiento Territorial**

- 2.1. Catastros Urbanos
- 2.2. Catastros Rurales
- 2.3. Demarcación Territorial
- 2.4. Reglamentación Urbana y Rural (Uso del Suelo)

### **Sector 3: Servicios Públicos**

- 3.1. Parques, Jardines y Espacios Recreativos
- 3.2. Mercados y Recintos FERIALES
- 3.3. Cementerios
- 3.4. Parqueos
- 3.5. Agua Potable
- 3.6. Alcantarillado
- 3.7. Disposición de Residuos Sólidos
- 3.8. Mataderos
- 3.9. Veredas y Bordillos
- 3.10. Otras obras y servicios barriales
- 3.11. Letrinas
- 3.12. Alumbrado Público
- 3.13. Programas de Vivienda
- 3.14. Caminos Vecinales
- 3.15. Defensa Civil y Prevención, Auxilio en Desastres Naturales
- 3.16. Bomberos

### **Sector 4: Educación y Cultura**

- 4.1. Educación Pre-primaria y Primaria
- 4.2. Educación Secundaria
- 4.3. Educación Secundaria Técnica

- 4.4. Educación Superior
- 4.5. Capacitación Profesional
- 4.6. Becas
- 4.7. Deportes y Recreación
- 4.8. Ferias
- 4.9. Festividades
- 4.10. Bibliotecas
- 4.11. Alfabetización
- 4.12. Promoción Cultural (Eventos)
- 4.13. Patrimonio Cultural y Arqueológico

### **Sector 5: Salud**

- 5.1. Promoción/Prevención
- 5.2. Prestación colectiva
- 5.3. Prestación individualizada

### **Sector 6: Bienestar Social**

- 6.1. Gerontología
- 6.2. Discapacitados
- 6.3. Niñez y Adolescencia
- 6.4. Rehabilitación Social
- 6.5. Fundaciones y Organizaciones de la sociedad civil
- 6.6. Aspectos de Género

### **Sector 7: Transporte y Comunicación**

- 7.1. Vialidad 1er Orden
- 7.2. Vialidad 2do Orden
- 7.3. Vialidad 3er Orden
- 7.4. Aeropuertos
- 7.5. Puertos Marítimos
- 7.6. Puertos Fluviales
- 7.7. Ferrocarril
- 7.8. Transporte Urbano:
  - 7.8.a) Transporte Público
  - 7.8.b) Vías Urbanas
  - 7.8.c) Tránsito
  - 7.8.d) Terminales Terrestres
- 7.9. Transporte Intercantonal e Interprovincial
- 7.10. Correos

## **Sector 8: Recursos Naturales**

- 8.1. Áreas Protegidas
- 8.2. Bosques Protectores y Áreas Especiales
- 8.3. Recursos Marinos y Acuícolas
- 8.4. Recursos Mineros

## **Sector 9: Medio Ambiente**

- 9.1. Generación de Políticas Ambientales
- 9.2. Producción de Legislación Ambiental
- 9.3. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
- 9.4. Control y Prevención de la Contaminación Ambiental
- 9.5. Educación Ambiental
- 9.6. Remediación Ambiental

## **Sector 10: Infraestructura Económica y Energía**

- 10.1. Presas, Reservorios, Canales de Agua Potable
- 10.2. Riego
- 10.3. Generación y Suministro de Energía
- 10.4. Petróleo y Gas natural

## **Sector 11: Finanzas Públicas**

- 11.1. Presupuesto (Régimen Dependiente)
- 11.2. Pagos (Ministerio de Educación)
- 11.3. Tasas por Servicios (Municipios)
- 11.4. Tasas por Servicios (Educación/Salud)
- 11.5. Crédito Interno Reembolsable
- 11.6. Fondos No Reembolsables Externos

## **2. El Esquema de descentralización de competencias por sectores**

Una vez explicitada la metodología, exploremos las posibilidades de descentralización y desconcentración de 84 competencias, a partir de las situaciones existentes en la realidad al momento de realizar este estudio (1998) Y siguiendo la estructura de sectores propuesta en páginas anteriores.

## **Sector 1: Planificación y Administración General**



## Sector 1: Planificación y Administración General

### 1.1. Sistema de Planificación Nacional

**ESTADO ACTUAL:** La planificación nacional se encuentra centralizada; la **SEGEPLAN/CONADE** tiene la facultad de dictaminar sobre los planes de cada entidad.

**PROPUESTA:** La propuesta contempla que cada entidad debe hacerse cargo de su propia planificación, de fijar sus propios objetivos y políticas; el establecimiento de las normas se debe entender en el sentido de asesorar las entidades y proponer recomendaciones. El control tiene un carácter global, mientras que las entidades efectúan su propio control.

**NOTA:** No están consideradas las entidades desconcentradas, ni las atribuciones: financiamiento, construcción y equipamiento.

### 1.2. Registro Civil

**ESTADO ACTUAL:** La competencia de “Registro Civil” actualmente se realiza a través de la **Dirección Nacional de Registro Civil** en el nivel nacional, y en el nivel provincial a través de sus entidades desconcentradas.

**PROPUESTA:** Se delega la facultad de control provincial a la **Gobernación**, que no asume hasta la fecha ninguna responsabilidad en esta competencia. La atribución de construcción pasa las **entidades provinciales del Registro Civil**. A la **Intendencia**, también sin atribuciones en este ámbito, se delega la prestación directa de este servicio y la construcción correspondiente.

### 1.3. Migración y Policía

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Migración y Policía”, a cargo de la **Policía Nacional**, se encuentra desconcentrada hasta el cantón.

**PROPUESTA:** El nivel de desconcentración es satisfactorio.

### 1.4. Padrones Electorales

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Padrones Electorales” se encuentra desconcentrado hasta el nivel provincial.

**PROPUESTA:** El nivel de desconcentración es satisfactorio.

### 1.5. Control de Calidad (de Productos)

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Control de Calidad (de Productos)” está a

cargo el **INEN** y se encuentra centralizado. Solamente intervienen los **municipios** con la aferición (pesos y medidas), señalada como “control”.

**PROPUESTA:** Aunque la competencia está casi completamente centralizada, no existe necesidad de una descentralización o desconcentración mayor.

#### 1.6. Administración de la Carrera Administrativa

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Administración de Recursos Humanos” está a cargo de la **SENDA** y se encuentra centralizada, a excepción de algunas actividades como el control, la planificación y la administración. Sin embargo, las entidades públicas no tienen la suficiente autonomía para el manejo de los recursos humanos.

**PROPUESTA:** Se desconcentran y descentralizan las atribuciones de control y administración con respecto al reclutamiento, la capacitación/formación, la promoción (ascensos), la fijación de remuneraciones (sobre un 40% del sueldo) y la administración de conflictos laborales. Se maneja centralmente la clasificación de puestos, la capacitación/formación en el nivel central, la fijación de remuneraciones (sobre un 60% del sueldo) y el manejo jurídico de conflictos laborales.

#### 1.7. Estadísticas y Censos

**ESTADO ACTUAL:** El manejo de la competencia “Estadísticas y Censos”, por parte del **INEC**, se encuentra desconcentrado hasta el nivel regional.

**PROPUESTA:** Es preferible que se desconcentren las actividades hasta el nivel provincial (“planificación” y “administración”), en detrimento de la organización regional. Sus atribuciones pasarían a las **direcciones provinciales del INEC**; el control de las actividades, sin embargo, se efectuaría a través de la **Gobernación**.

#### 1.8. Orden Interno y Seguridad Ciudadana

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Orden Público y Seguridad Ciudadana” es asumida en el nivel central por el **Ministerio de Gobierno** y la **Policía Nacional**, en todas las atribuciones.

La **Gobernación** ejerce el control y la administración.

Las **Dependencias Provinciales del Ministerio de Gobierno** y de la **Policía Nacional** ejercen el control, la planificación, la administración y la construcción de la infraestructura.

El **Municipio** ejerce el control, la planificación, el financiamiento y la administración.

El **Jefe Político** ejerce el control, la planificación y la administración.

**PROPUESTA:** La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector Defensa y Orden Interno.

No se propone cambios sobre las atribuciones de las demás instituciones.

### **1.9. Centros de Prevención y Rehabilitación**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Centros de Prevención y Rehabilitación” es asumida en el nivel central por el **Consejo Nacional de Rehabilitación Social**, en todas sus atribuciones.

Las **dependencias provinciales** del Consejo Nacional asumen las atribuciones de planificación, financiamiento, administración y construcción de la infraestructura.

El **Jefe Político** ejerce la retención provisional (“administración”); además tiene la responsabilidad de contribuir a la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”).

No se propone cambios sobre las atribuciones de las demás entidades.

**Aquí vienen las hojas A3 con las matrices impresas a color del Sector 1**

## **Sector 2: Ordenamiento territorial**

## Sector 2: Ordenamiento territorial

### 2.1. Catastros Urbanos

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Catastros Urbanos” está manejada por los **Municipios**, en cuanto a la planificación, el financiamiento y la administración. Sin embargo, el control se efectúa directamente desde la **DINAC**, que presta también asistencia técnica a los **Municipios**. El Financiamiento, actualmente, se realiza a través del **BEDE** y los **Municipios**.

**PROPUESTA:** Se descentraliza el control desde la **DINAC** a los **Municipios**. La **DINAC** sólo debe fijar las normas (“políticas”) para esta competencia, normas que actualmente no existen, y seguir prestando asistencia técnica a los **Municipios**. El financiamiento a través del **BEDE** se mantiene.

### 2.2. Catastros Rurales

**ESTADO ACTUAL:** A diferencia de la competencia “Catastros Urbanos”, los “Catastros Rurales” se manejan parcialmente centralizados: la **DINAC** fija las normas, el control, la planificación, el financiamiento y la administración (levantamiento del catastro, emisión de los títulos de crédito sobre la propiedad) de la competencia. Sin embargo, los **Municipios** actualmente realizan el mantenimiento y la actualización del catastro (“administración”), pero no hacen el levantamiento del mismo y no emiten los títulos de crédito. Se ocupan del financiamiento de sus actividades, en la medida en que ejecutan la recaudación del impuesto. El **Ministerio de Finanzas** financia actualmente la capacitación, la infraestructura informática, la asistencia técnica y la movilización de personal.

**PROPUESTA:** La atribución básica de la **DINAC** es la de establecer las normas necesarias para esta competencia. Efectuaría el control, solo hasta que los **Municipios** estén lo suficientemente capacitados. Las demás atribuciones (levantamiento del catastro, emisión títulos de crédito sobre la propiedad) se descentralizan y, por lo tanto, los **Municipios** administran completamente esta competencia.

### 2.3. Demarcación Territorial

**DEFINICIÓN:** La competencia “Demarcación Territorial” se refiere a la creación de nuevos cantones.

**ESTADO ACTUAL:** En la competencia “Demarcación Territorial” intervienen, en el nivel central, el **Ministerio de Gobierno** (CELIR) y el **Congreso Nacional**. Las parroquias que quieren ser cantones tienen que elevar un pedido a estas dos autoridades.

**PROPUESTA:** El **Consejo Provincial** tiene la facultad de decidir sobre la creación de nuevos cantones y emite un informe al **Ministerio de Gobierno**.

#### **2.4. Reglamentación Urbana y Rural (Uso del Suelo)**

**ESTADO ACTUAL:** En la competencia “Reglamentación Urbana y Rural (Uso del Suelo)” el **Municipio** establece las normas y el control solamente para el área urbana. Sin embargo, no existe una ley que regule el uso del suelo.

**PROPUESTA:** En base de una Ley del Suelo, el **Municipio** también regula el uso del suelo rural.

**Aquí vienen las hojas A3 de las matrices impresas a color del sector 2**



## **Sector 3: Servicios Públicos**

## Sector 3: Servicios Públicos

### 3.1. Parques, Jardines y Espacios Recreativos

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### 3.2. Mercados y Recintos FERIALES

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### 3.3. Cementerios

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### 3.4. Parques

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### 3.5. Agua Potable

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### 3.6. Alcantarillado

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### **3.7. Disposición de Residuos Sólidos**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### **3.8. Mataderos**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### **3.9. Veredas y Bordillos**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### **3.10. Otras obras y servicios barriales**

**DEFINICIÓN:** La competencia se refiere a servicios como, por ejemplo, lavanderías públicas.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente **municipal**.

**PROPUESTA:** El grado de descentralización es satisfactorio, no existe necesidad de cambio.

### **3.11. Letrinas**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia "Letrinas" es asumida en exclusividad por el **Consejo Provincial**: provisión, financiamiento, administración, construcción de infraestructura.

**PROPUESTA:** Se transfiere la administración o prestación directa del servicio, desde el **Consejo Provincial** hacia la **Junta Parroquial** o la comunidad.

### **3.12. Alumbrado Público**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia "Alumbrado Público", en el nivel central, es asumida por el **INECEL**, con las atribuciones de provisión, control, planificación,

financiamiento y administración, bajo las normas del **Ministerio de Energía**. Intervienen también las **Empresas Eléctricas Provinciales** con la provisión, la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de infraestructura.

**PROPUESTA:** Dentro de este escenario, los municipios deberían asumir las atribuciones de control operativo, la planificación y el financiamiento (transferencias desde el nivel central: **INECEL** y **Ministerio de Energía**), en cuanto a la recuperación de costos, que debería ser transferido desde el **INECEL**. La administración/prestación debería ser exclusivamente a través de las Empresas Eléctricas Provinciales (transferencias desde el nivel central).

### 3.13. Programas de Vivienda

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Programas de Vivienda” es asumida en la actualidad por el **Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda** en todas las atribuciones. Las **Direcciones Provinciales** del Ministerio intervienen en la planificación, el control, la administración y la construcción de la infraestructura. Los **Consejos Provinciales** intervienen en la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Desde que el **Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda** no construye directamente, su papel es el de fijar normas y ser el planificador general. Las **Direcciones Provinciales del Ministerio** como los **Consejos Provinciales**, transfieren sus atribuciones a los Municipios. Los **Municipios** intervienen con la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura; es decir, se vuelven en los únicos prestadores directos de la competencia.

### 3.14. Caminos Vecinales

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Caminos Vecinales” es exclusivamente municipal.

**PROPUESTA:** Se propone que intervengan también los **Consejos Provinciales** con las atribuciones de planificación, financiamiento y construcción de infraestructura.

### 3.15. Defensa Civil y Prevención, Auxilio en Desastres Naturales

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Defensa Civil y Prevención, Auxilio en Desastres Naturales” es asumida en el nivel central por la **Junta de Defensa Nacional** y la **Defensa Civil**, en todas las atribuciones. Las **Dependencias Provinciales de la Defensa Civil** asumen la planificación y la administración.

**PROPUESTA:** La **Gobernación** dirige y coordina las actividades de las Dependencias Provinciales de la Defensa Civil. Las actividades de la **Defensa**

**Civil** deben estar más enfocadas a la prevención. No hay cambios sustanciales respecto a las demás entidades y sus atribuciones.

### **3.16. Bomberos**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Bomberos” es asumida por el **Ministerio de Bienestar Social** en políticas, control, planificación, financiamiento e infraestructura. Las **Estaciones de Bomberos** (entidades descentralizadas funcionalmente) prestan el servicio directamente.

**PROPUESTA:** Se transfiere el servicio hacia los **Municipios**, que deben empeñarse también en la prevención. Las normas deben ser formuladas por la **Defensa Civil**, de manera que el **Ministerio de Bienestar Social** ya no asume atribuciones en esta competencia. La **Junta Parroquial** asume el control social.

**Aquí vienen las hojas A3 con las matrices a color del sector 3**

## **Sector 4: Educación y Cultura**

## Sector 4: Educación y Cultura

### 4.1. Educación Pre-primaria y Primaria

**ESTADO ACTUAL:** En la competencia “Educación Pre-primaria y Primaria”, el **Ministerio de Educación** asume todas las atribuciones, menos la de prestación directa del servicio.

La **Corporación Regional de Desarrollo** contribuye con la construcción de infraestructura.

La **Dirección Provincial** efectúa el control, planificación, administración y construcción de infraestructura.

**Consejo Provincial** efectúa el control, financiamiento, administración de escuelas provinciales y construcción de infraestructura.

El **Municipio** asume todas las atribuciones (administra escuelas municipales).

Los **Jardines Infantiles** prestan servicios directamente (“administración”).

Los **Comités de Padres de Familia** contribuyen con el financiamiento y el control.

El **Centro Educativo Matriz (CEM)** influye con el control, planificación y prestación directa del servicio.

La **Dirección Nacional de Construcciones Escolares (DINACE)** contribuye con el control, planificación, financiamiento, administración y construcción de infraestructura.

El **SNALME (Servicio Nacional de Libros y Materiales Escolares)**, dependiente del Ministerio de Educación, está encargada de la provisión de textos escolares y suministros docentes y docentes.

**PROPUESTA:** La **planta central del Ministerio de Educación y Cultura** se limita a fijar las políticas y normas (incluido las normas para la construcción escolar), la planificación nacional y el financiamiento. Delega el control a la Dirección Provincial y transfiere al Municipio la atribución de construcción de infraestructura.

La **Corporación de Desarrollo Regional** transfiere al Municipio la atribución de construcción de infraestructura.

La **Gobernación** tiene la atribución de establecer políticas sectoriales provinciales, frente a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y las demás dependencias desconcentradas en la provincia.

La **Dirección Provincial** tiene la atribución exclusiva del control dentro del



Ministerio. Además, transfiere la atribución de construcción de infraestructura al Municipio, y la de prestación directa al CEM.

El **Consejo Provincial** transfiere el control, el financiamiento y la administración al CEM, y la atribución de construcción de infraestructura al Municipio.

El **Municipio** transfiere el financiamiento y la administración al CEM y, por lo tanto, ejerce las atribuciones de políticas, control y planificación a través del Consejo Cantonal de Educación. El Municipio tiene la atribución exclusiva de la construcción de infraestructura, y recibe esta atribución de la DINACE, de la Corporación de Desarrollo Regional, del Consejo Provincial y de la Dirección Provincial del Ministerio.

La **Junta Parroquial** contribuye con el control social.

No se proponen cambios respecto a las atribuciones de los **Jardines Infantiles**.

No se proponen cambios respecto a las atribuciones de los **Comités de Padres de Familia**.

No se propone cambios sustanciales para el **Centro Educativo Matriz (CEM)**, sin embargo recibe atribuciones del Municipio (“administración”, “financiamiento”), del DINACE (“administración”), del Consejo Provincial (“administración”, “financiamiento”, “control”) y de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación (“administración”). Por otro lado, es importante que se establezca una política territorial en el CEM, de manera de que todas las escuelas que se encuentran dentro de su circunscripción le correspondan administrativamente y para efectos de capacitación de los profesores. En el marco de la simplificación de la estructura del Estado, la circunscripción territorial del CEM debería corresponder a la división política-administrativa del país, sea esta la cantonal o la parroquial.

La **DINACE** transfiere atribuciones al CEM y el Municipio y no ejerce las demás.

A efectos de coordinación sectorial cantonal de la educación, se establece el **Consejo Cantonal de Educación**, que no tiene atribuciones de prestación directa de servicios, sino de establecer políticas sectoriales cantonales, y efectuar el control y la planificación. El Consejo Cantonal está presidido por el Alcalde y en él participan el Municipio, los CEM, la Dirección Provincial del Ministerio de Educación, los Comités de Padres de Familia, los Jardines Infantiles y la Junta Parroquial. Es importante notar que algunas entidades ejercen otras atribuciones fuera del Consejo Cantonal.

El **SNALME** se constituye en una empresa autosostenible, con capital privado pero con responsabilidad pública.

#### **4.2. Educación Secundaria**

**DEFINICIÓN:** La competencia “Educación Secundaria” comprende la educación

en humanidades modernas (físico-matemáticos, químico-biólogos, sociales) en seis niveles.

**ESTADO ACTUAL:** El **Ministerio de Educación, en el nivel central**, tiene todas las atribuciones; por ejemplo, construye y administra colegios nacionales.

Las **Corporaciones de Desarrollo Regional** construyen infraestructura.

Las **Direcciones Provinciales del Ministerio** tienen la atribución de control, planificación, administración y construcción de infraestructura.

El **Consejo Provincial** contribuye con la construcción de infraestructura.

El **Municipio** presta servicios de educación directamente, y construye la infraestructura correspondiente.

Los **Comités de Padres de Familia** contribuyen con el financiamiento y el control.

La **DINACE** construye infraestructura.

Los **Colegios** prestan servicios educativos directamente y planifican sus actividades.

**PROPUESTA:** La **planta central del Ministerio de Educación** se reduce a sus funciones básicas de establecimiento de políticas nacionales y normas, planificación nacional y financiamiento. Delega el control a su Dirección Provincial; y además transfiere la prestación directa de servicios educativos a los Colegios, como atribución exclusiva. La construcción de infraestructura es responsabilidad exclusiva del Municipio.

Las **Corporaciones de Desarrollo Regional** transfieren al Municipio la atribución de construcción de infraestructura.

La **Gobernación** establece políticas sectoriales provinciales frente a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y las demás entidades desconcentradas en la provincia.

La **Dirección Provincial del Ministerio de Educación** recibe la atribución de control desde la planta central del Ministerio, de manera de ser fortalecido en este ámbito, y transfiere las atribuciones de prestación directa de servicios educativos a los Colegios y la de la construcción de la infraestructura a los Municipios. Sigue con la planificación y participa también en el Consejo Cantonal de Educación.

El **Consejo Provincial** transfiere la atribución de construcción de la infraestructura a los Municipios.

Las atribuciones del **Municipio**, en esta competencia, no cambian; sin embargo, se vuelve el prestador único de la construcción de la infraestructura.

Por lo tanto, recibe esta atribución del Consejo Provincial, la DINACE, la Corporación de Desarrollo Regional, de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y de la planta central del mismo Ministerio.

La **Junta Parroquial** contribuye con el control social.

No se proponen cambios respecto a las atribuciones de **los Comités de Padres de Familia**.

La **DINACE** transfiere la atribución de construcción de infraestructura por completo al Municipio.

A efectos de coordinación sectorial cantonal de la educación, se establece el **Consejo Cantonal de Educación**, que no tiene atribuciones de prestación directa de servicios sino solo de establecer políticas sectoriales cantonales, efectuar el control y la planificación. El Consejo Cantonal está presidido por el Alcalde y en él participan el Municipio, los Colegios, la Dirección Provincial del Ministerio de Educación, los Comités de Padres de Familia y la Junta Parroquial. Es importante notar que algunas entidades ejercen otras atribuciones fuera del Consejo Cantonal.

Los **Colegios** siguen prestando servicios educativos y ejercen la planificación de sus actividades. Sin embargo, reciben atribuciones de prestación directa, tanto de la planta central del Ministerio de Educación como de su Dirección Provincial.

#### **4.3. Educación Secundaria Técnica**

**DEFINICIÓN:** La competencia “Educación Secundaria Técnica” se refiere a niveles de capacitación y preparación pre-profesional, en habilidades y oficios.

**ESTADO ACTUAL:** La planta central del **Ministerio de Educación** establece las políticas y normas nacionales, el control, la planificación y el financiamiento.

Las **Direcciones Provinciales del Ministerio** tienen la atribución de control, planificación, administración y construcción de infraestructura.

El **Consejo Provincial** tiene la atribución de construcción de la infraestructura.

La **DINACE** tiene la atribución de construcción de la infraestructura.

Los **Colegios Técnicos** prestan servicios educativos directamente, y planifican sus actividades.

**PROPUESTA:** La **planta central del Ministerio de Educación** debe restringir sus actividades a sus funciones básicas; es decir, sigue con las atribuciones de fijación de normas nacionales, de planificación nacional y de financiamiento. Por lo tanto, delega la atribución de control a su Dirección Provincial.

La **Gobernación** establece políticas sectoriales provinciales, frente a la

Dirección Provincial del Ministerio de Educación y las demás entidades desconcentradas en la provincia.

Las **Direcciones Provinciales del Ministerio**, reciben al tiempo que ceden atribuciones. Reciben de la planta central del Ministerio la atribución de control, lo que refuerza las actividades que ya están realizando; es decir, se vuelven en la única instancia de control del Ministerio. Las Direcciones Provinciales transfieren la prestación directa de servicios educativos a los Colegios, y la construcción de infraestructura a los Consejos Provinciales.

Los **Consejos Provinciales** siguen con su atribución de construcción de infraestructura, y reciben transferencias de la antes mencionada Dirección Provincial y de la DINACE. Por las externalidades que existen en esta competencia, es preferible que no intervengan los Municipios con la construcción de la infraestructura, atribución que sí tienen con las competencias de Educación Pre-Primaria, Primaria y la Educación Secundaria.

La **DINACE** transfiere la construcción de infraestructura a los Consejos Provinciales, no tiene otras atribuciones en esta competencia.

Los **Colegios Técnicos** siguen con sus atribuciones de prestación directa de servicios educativos y de la planificación de sus actividades; sin embargo, reciben de las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación, la atribución de la prestación directa.

#### 4.4. Educación Superior

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Educación Superior” es asumida, en el nivel central, por el **Ministerio de Educación**, en todas las atribuciones, menos en cuanto a la prestación directa del servicio, que está a cargo de las **Universidades**.

**PROPUESTA:** No se proponen cambios en esta competencia.

#### 4.5. Capacitación Profesional

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Capacitación Profesional”, en el nivel central, está asumida por la **SECAP** en todas sus atribuciones. Sus **Dependencias Provinciales** tienen la atribución de prestar servicios educativos directamente y construir la infraestructura necesaria.

**PROPUESTA:** La planta central de la **SECAP** delega sus atribuciones de control, prestación directa y construcción de infraestructura a sus dependencias provinciales, de manera que éstas son la única instancia donde se efectúan estas atribuciones. Además, debería vender sus servicios y ser autofinanciable (empresa privada con responsabilidad pública, con subsidios cruzados para la microempresa).

La **Gobernación** establece políticas sectoriales provinciales frente a las

Dependencias Provinciales de la SECAP.

El **Sector Privado** contribuye con el financiamiento por la venta de servicios por parte de la SECAP.

#### 4.6. Becas

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Becas” es asumida completamente por el **IECE** en el nivel central.

**PROPUESTA:** Desde la entidad central se desconcentran gradualmente a **dependencias provinciales** a ser creadas, las siguientes atribuciones: la administración, construcción de la infraestructura, control, planificación, financiamiento (desconcentración presupuestaria).

En su etapa final, la planta central del **IECE** tiene las atribuciones de las políticas y la planificación nacional.

#### 4.7. Deportes y Recreación

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Deportes y Recreación” está asumida por seis entidades: el **DINADER**, las **Corporaciones Regionales de Desarrollo**, los **Consejos Provinciales** y los **Municipios** que tienen todas las atribuciones sobre la competencia.

La **Junta Parroquial**, como instancia de participación, interviene a través del control social, el financiamiento, la administración (autogestión) y la construcción de la infraestructura.

**Prestadores privados** intervienen con la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Es necesario simplificar la concurrencia de la siguiente manera: las atribuciones de las **Corporaciones Regionales de Desarrollo** y de los **Consejos Provinciales** se transfieren a los **Municipios**, en lo que corresponda a sus nuevas atribuciones. Adicionalmente, el **DINADER** transfiere la planificación, la administración y la construcción de la infraestructura a los **Municipios**. La fijación de las normas, que antes se ejecutaba por varias entidades, es atribución exclusiva del **DINADER** como entidad rectora. Además, efectúa el control técnico sobre las obras construidas y administradas por las otras entidades, y sigue con el co-financiamiento.

Respecto a las atribuciones de la **Junta Parroquial** y los **prestadores privados**, no hay cambios.

#### 4.8. Ferias

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Ferias” es asumida por los **Corporaciones Regionales de Desarrollo**, los **Consejos Provinciales**, los **Municipios** y **proveedores privados**, mediante las atribuciones de provisión, control, planificación, financiamiento, administración y construcción de la infraestructura. No existen normas que rijan sobre esta competencia.

**PROPUESTA:** Las **Corporaciones Regionales de Desarrollo** transfieren todas sus atribuciones a los **Consejos Provinciales**. Aunque no existen normas en el nivel general, tampoco es necesario introducirlas.

#### 4.9. Festividades

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Festividades” es asumida por el **Municipio** con las atribuciones de provisión, control, planificación, financiamiento y administración. La **Iglesia y clubes privados**, entre otros, tienen atribuciones como la planificación, el financiamiento y la administración.

**PROPUESTA:** No es necesario introducir cambios sobre las atribuciones de los **Municipios** y los demás actores. Sin embargo, un nuevo actor en estas actividades es la **Gobernación** que efectúa el control sobre las festividades, que es complementario al que realiza el **Municipio**.

#### 4.10. Bibliotecas

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Bibliotecas” es asumida por el **SINAB** con todas las atribuciones. Su dependencia regional se ocupa de la planificación, la administración y la infraestructura.

El **Municipio** asume todas las atribuciones, menos el establecimiento de las normas.

Los **Colegios** y las **Escuelas**, al igual que las **Universidades**, los **Privados**, el **Banco Central** y la **Casa de la Cultura**, intervienen con el financiamiento, la administración, la infraestructura y el equipamiento.

**PROPUESTA:** El **SINAB** se limita a establecer las políticas y a la administración de los sistemas. Se elimina el control.

La **Dependencia Regional del SINAB** transfiere sus atribuciones a los **Municipios**.

No se proponen cambios respecto a las otras entidades.

#### 4.11. Alfabetización

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Alfabetización” es asumida en el nivel central por parte del **Ministerio de Educación** con todas las atribuciones.

Las **Direcciones Provinciales del Ministerio** efectúan el control, la planificación, la administración y la construcción de la infraestructura.

Los **colegios** asumen la administración y la construcción de la infraestructura.

La **Iglesia**, las **Fuerzas Armadas**, las **ONG**, etc., cooperan con las atribuciones de financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Desde el **Ministerio de Educación** -nivel central- se delega la administración y la construcción de la infraestructura a las **dependencias provinciales** y las transfiere también a los **colegios**.

La **Gobernación** formula políticas sectoriales provinciales frente a la **Dirección Provincial del Ministerio de Educación**.

No hay cambios con las demás entidades.

#### 4.12. Promoción Cultural (Eventos)

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Promoción Cultural” es asumida en el nivel central por la **Casa de la Cultura**, con las atribuciones políticas, planificación, financiamiento, administración y la construcción de la infraestructura.

Las **delegaciones provinciales de la Casa de la Cultura** asumen la planificación, la administración, la construcción de la infraestructura.

El **Consejo Provincial** asume la planificación, financiamiento y administración.

El **Municipio** asume la planificación, financiamiento, administración y construcción de la infraestructura.

La **Junta Parroquial** asume la administración.

Otras entidades, como los **privados**, asumen el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Los **Consejos Provinciales** transfieren las atribuciones de planificación, financiamiento y administración a los **Municipios**.

La **Gobernación** formula políticas sectoriales provinciales frente a la **Dirección Provincial de la Casa de la Cultura**.

No hay cambios con las demás entidades.

#### **4.13. Patrimonio Cultural y Arqueológico**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Patrimonio Cultural y Arqueológico” es asumida en el nivel nacional por el **Banco Central** y la **Casa de la Cultura**, con todas las atribuciones.

Las **dependencias regionales del Banco Central** y las **Direcciones Provinciales de la Casa de la Cultura** asumen el control, la planificación, la administración.

El **Municipio** asume todas las atribuciones, y los **privados** y **universidades** corren con el financiamiento, administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** La **Gobernación** introduce políticas sectoriales provinciales frente a las actividades de la **Dirección Provincial de la Casa de la Cultura**.

No hay cambios con las demás entidades.



**Aquí vienen las hojas A3 con las matrices a color del sector 4**

## Sector 5: Salud

## Sector 5: Salud

A diferencia de los otros sectores, en el Sector Salud se han incluido adicionalmente las atribuciones de:

- **“Calificación”**: es la facultad de decidir sobre la incorporación de actores a los Consejos Cantonales de Salud y de autorizar la prestación de servicios.
- **“Equipamiento”**: es la facultad de dotar equipo médico.
- **“Insumos”**: es la facultad de contratar la compra de medicamentos y otros bienes consumibles para la prestación del servicio.

Por otra parte, se han separado las atribuciones de **“Políticas”** y de **“Normas”**.

### 5.1. Promoción/Prevención

**DEFINICIÓN:** Construcción de entornos saludables; dotación de equipamiento urbano y de infraestructura (agua potable, alcantarillado y saneamiento); educación para la salud, participación social y comunicación social; prevención de epidemias, entre otras.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Promoción/Prevención”, en el nivel central, es ejercida por el **Ministerio de Salud** en todas sus atribuciones, menos la de calificación y de control. Sin embargo, es deficiente la rectoría del Ministerio dentro del sector.

La **Subsecretaría Regional del Ministerio de Salud**, que tiene jurisdicción en Guayas, interviene con el control, la planificación, la administración y la construcción de la infraestructura.

La **Dirección Provincial del Ministerio de Salud** ejerce el control, la administración, la construcción de la infraestructura y el equipamiento.

El **Municipio** colabora en el control, la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

La **Intendencia** ejerce el control, aunque este no es efectivo.

El **Área de Salud** ejerce la planificación, el financiamiento, la administración y el equipamiento.

Los **Usuarios** contribuyen con el financiamiento.

La **Seguridad Social** interviene con todas las atribuciones, menos la de calificación.

**PROPUESTA:** Desde el **Ministerio de Salud** se delega la planificación de las áreas operativas y de los servicios del Ministerio a la Dirección Provincial del Ministerio; al Consejo Cantonal de Salud se le transfiere la provisión.

Como parte de la simplificación y racionalización de la estructura del Ministerio

de Salud, se disuelve la **Subsecretaría Regional del Ministerio**. Sus atribuciones de control y planificación se delegan a la Dirección Provincial; la administración y la construcción de la infraestructura se transfieren a los Consejos Provinciales.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector salud.

La **Dirección Provincial del Ministerio de Salud** asume la planificación (delegado desde el nivel central y de la Subsecretaría Regional) y la calificación; se transfieren la administración y la construcción de infraestructura al Consejo Provincial.

No se proponen cambios con las atribuciones del **Municipio** y de la **Intendencia**.

Se constituye el **Consejo Cantonal de Salud** con las siguientes atribuciones: fijación de políticas, calificación, normas, control, planificación y financiamiento. Las entidades que nombramos a continuación<sup>34</sup> “transfieren” (“participan con”) algunas atribuciones al Consejo Cantonal de Salud: desde el Ministerio de Salud se transfiere la provisión; desde la Dirección Provincial del Ministerio, los Hospitales (diferentes niveles); desde el Municipio, las políticas, las normas, control, planificación y financiamiento. La Seguridad Social, a través del Consejo Cantonal de Salud, tiene las atribuciones de políticas, normas, control, planificación, financiamiento; el Área de Salud y la Junta Parroquial intervienen con el establecimiento de políticas. Además, el Consejo Cantonal de Salud asume la atribución de calificación.

No se proponen cambios con las atribuciones del **Área de Salud**.

La **Junta Parroquial** asume el control social y la planificación (participativa).

Los **Hospitales** (en todos sus niveles) controlan la administración; además, tendrían que apoyar a la investigación y el desarrollo científico.

Los **Usuarios** tienen que cooperar con la administración (higiene) y el control social.

No se proponen cambios con las atribuciones de la **Seguridad Social**.

## 5.2. Prestación colectiva

**DEFINICIÓN:** La competencia “Prestación Colectiva” (Salud Pública) comprende todas las actividades relacionadas con epidemias, vacunaciones y la prevención colectiva.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Prestación colectiva”, en el nivel central,

---

<sup>34</sup> Algunas de estas entidades tienen diferentes atribuciones fuera del Consejo Cantonal de Salud.

es ejercida por el **Ministerio de Salud** en todas las atribuciones, menos la de calificación y de construcción de infraestructura.

La **Subsecretaría Regional del Ministerio** se desempeña en el control, la planificación y la administración.

La **Dirección Provincial del Ministerio** tiene las atribuciones de control, planificación, administración e insumos.

El **Municipio** tiene todas las atribuciones, menos la de calificación.

El **Área de Salud** ejerce el control, la planificación, el financiamiento, el equipamiento y provee los insumos.

Los **Hospitales** tienen las atribuciones de la planificación, el financiamiento, la administración, la infraestructura, el equipamiento y los insumos.

La **Seguridad Social** tiene todas las atribuciones, menos la de calificación.

**PROPUESTA:** Desde el **Ministerio de Salud en el nivel central** se delega la administración y el equipamiento a las Direcciones Provinciales. La planta central asume solamente las atribuciones de políticas, provisión, normas, control, planificación y financiamiento.

Como parte de la simplificación y racionalización de la estructura del Ministerio de Salud, se disuelve la **Subsecretaría Regional del Ministerio**. Sus atribuciones de control, planificación y administración se delegan a la Dirección Provincial.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector salud.

La **Dirección Provincial del Ministerio** tiene la nueva atribución de calificación, construcción de infraestructura y de equipamiento (delegado de la planta central del Ministerio). Desde la Dirección Provincial se delega el control, la planificación y la administración. La administración le será delegada desde la planta central del Ministerio.

No se proponen cambios con las atribuciones del **Municipio**.

Se constituye el **Consejo Cantonal de Salud** con las siguientes atribuciones: fijación de políticas, calificación, control, planificación, financiamiento y atribución. Las siguientes entidades<sup>35</sup> “transfieren” (“participan con”) las siguientes atribuciones al Consejo Cantonal de Salud: los Hospitales y el Municipio: las políticas, la provisión, la planificación y el financiamiento. Las Direcciones Provinciales del Ministerio participan con la fijación de políticas, la provisión, el control y la planificación. La Junta Parroquial con las políticas, el control y la planificación. El Área de Salud con la provisión, el control, la

---

<sup>35</sup> Algunas de estas entidades tienen diferentes atribuciones fuera del Consejo Cantonal de Salud.

planificación y el financiamiento. La Seguridad Social con las políticas, la provisión, las normas, el control, la planificación, el financiamiento y la administración.

El **Área de Salud** ya no es responsable del control y la planificación, de manera que se queda con las atribuciones de financiamiento (incluye venta de servicios para la generación de financiamiento), administración y equipamiento.

La **Junta Parroquial** tiene las nuevas atribuciones de control social y de administración (en el sentido de prevención colectiva). No se proponen cambios con las atribuciones de los **Hospitales**. Sin embargo, el financiamiento, en el sentido de venta de servicios, debe ser fortalecido.

Los **Usuarios** contribuyen con el control social.

No se proponen cambios con las atribuciones de la **Seguridad Social**.

### 5.3. Prestación individualizada

**DEFINICIÓN:** La “Prestación individualizada” (curación) comprende todas las actividades dentro de la prestación de servicios de salud en el nivel ambulatorio y hospitalario.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Prestación individualizada” (curación) es ejercida por el **Ministerio de Salud** en el nivel central, con las atribuciones de fijación de políticas, normas, control, planificación, financiamiento, construcción de infraestructura y equipamiento.

La **Subsecretaría Regional del Ministerio de Salud** ejerce el control y la planificación.

La **Dirección Provincial del Ministerio** ejerce el control y el financiamiento.

El **Área de Salud** interviene con el control, la planificación, el financiamiento, la administración, construcción de la infraestructura y el equipamiento. Además, provee los insumos.

Los **Hospitales** tienen todas las atribuciones menos las políticas y la calificación.

Los **Usuarios** contribuyen con financiamiento.

La **Seguridad Social** tiene todas las atribuciones, menos la de calificación.

**PROPUESTA:** El **Ministerio de Salud (planta central)** delega el control a la Dirección Provincial del Ministerio. Por tanto, ya no ejerce las atribuciones de construcción de infraestructura y el equipamiento. La planta central tiene solamente las atribuciones de fijación de políticas, normas, planificación y financiamiento.

Como parte de la simplificación y racionalización de la estructura del Ministerio de Salud, se disuelve la **Subsecretaría Regional del Ministerio**. Sus atribuciones de control y planificación se delegan a la Dirección Provincial.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector salud.

La **Dirección Provincial** sigue con el control y el financiamiento (en el sentido de pagar los salarios; no genera recursos). Recibe, además, la atribución de la planificación de la Subsecretaría Regional.

Se constituye el **Consejo Cantonal de Salud** con las siguientes atribuciones: fijación de políticas, calificación, normas, control, planificación, financiamiento. Las siguientes entidades<sup>36</sup> “transfieren” (“participan con”) las siguientes atribuciones al Consejo Cantonal de Salud: el Ministerio de Salud (planta central) transfiere la atribución de políticas, normas y financiamiento. La Dirección Provincial la fijación de políticas y normas, el control y la planificación. El Área de Salud y los Hospitales el control, la planificación, el financiamiento. Los Usuarios participan con el financiamiento. La Seguridad Social transfiere las políticas, las normas, el control, planificación y el financiamiento. El Municipio participa con la fijación de políticas y de planificación.

No se proponen cambios con las atribuciones del **Área de Salud**, de los **Hospitales** y de la Seguridad Social.

Los **Usuarios** asumen la atribución de control social.

---

<sup>36</sup> Algunas de estas entidades tienen diferentes atribuciones fuera del Consejo Cantonal de Salud.

**Aquí vienen las paginas A3 con las matrices a color del sector 5**



## **Sector 6: Bienestar Social**

## Sector 6: Bienestar Social

### 6.1. Gerontología

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Gerontología” es asumida, en el **nivel central**, por el Ministerio de Bienestar Social (Dirección General de Gerontología), Fondo Nacional del Anciano (FONAN), Procuraduría General del Anciano y el Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas (INIGER). Entre estas instituciones se asumen las atribuciones de políticas, normas, control, planificación, financiamiento y administración.

El **Municipio** tiene la atribución de financiamiento en el sentido de dar subvenciones.

Las **Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**, la **Iglesia**, las **Comunidades Religiosas y Unidades de Capacitación** tienen atribuciones de financiamiento, administración y construcción de infraestructura.

**PROPUESTA:** Desde el nivel central se transfiere la administración a los Municipios.

El **Ministerio de Bienestar Social** debe coordinar la cobertura y hacer convenios con ONG.

No se proponen cambios en las atribuciones de las **Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**, la **Iglesia**, las **Comunidades Religiosas y Unidades de Capacitación**.

### 6.2. Discapacitados

**ESTADO ACTUAL:** Para la competencia “Discapacitados” se asumen todas las atribuciones en el **nivel central**. Las siguientes entidades intervienen: el Ministerio de Salud (Dirección Nacional de Rehabilitación), el Ministerio de Bienestar Social (Dirección Nacional de Discapacitados DINADIS) que presta servicios directamente. La fijación de políticas está a cargo del Consejo Nacional de Discapacitados (CONADIS).

Las **Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**, la **Iglesia**, las **Comunidades Religiosas y Organizaciones de Discapacitados** tienen atribuciones de financiamiento, administración y construcción de infraestructura.

**PROPUESTA:** La **Dirección Nacional de Discapacitados** se traslada al Ministerio de Salud. Su atribución de administración la ejerce desde la **Dirección Provincial del Ministerio de Salud**, que tiene, además, la responsabilidad de control en cuanto a la seguridad e higiene laboral.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector Bienestar Social.

No se propone cambios con las atribuciones de las **Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**, la **Iglesia**, las **Comunidades Religiosas** y las **Organizaciones de Discapacitados**.

### 6.3. Niñez y Adolescencia

**ESTADO ACTUAL:** Para la competencia “Niñez y Adolescencia”, se administran en el nivel central todas las atribuciones. Intervienen las siguientes entidades: **Consejo Nacional de Menores** (fijación de políticas), la **Dirección Nacional de Protección de Menores**, la **Corte Nacional de Menores** y **Tribunales de Menores**, **INNFA**, **ONG**, **ORI**. El **Ministerio de Bienestar Social** tiene a su cargo la infraestructura y se ocupa de la prestación directa de servicios.

Las **Direcciones Provinciales** asumen el control y la planificación.

El **Municipio** ejerce la construcción de infraestructura.

Las **ONG** y **Comunidades Religiosas** colaboran con el financiamiento, administración y construcción de infraestructura.

**PROPUESTA:** El **Consejo Nacional de Menores** amplía sus atribuciones y su representación: coordina el Sistema Integral de la Niñez y procura el aumento en la inversión.

Se desconcentra la prestación directa de los servicios del **INNFA** y del **Ministerio de Bienestar Social** hacia las dependencias provinciales; y, posteriormente, se las descentraliza hacia Municipios y ONG. Los Tribunales, Corte Nacional y Cortes Distritales de Menores pasan a depender del Poder Judicial.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector Bienestar Social.

Las **Direcciones Provinciales del INNFA** y del **Ministerio de Bienestar Social** están a cargo de la contratación de obras, financiamiento y recursos humanos.

El **Municipio** asume la fijación de políticas, el financiamiento en el sentido de subvenciones, la planificación y la administración directa (transferencia desde el Ministerio de Bienestar Social); además, la coordinación con la participación ciudadana. Gradualmente asume también la atribución de velar por la defensoría de derechos (“control”).

La **Junta Parroquial** asume importantes atribuciones en la participación ciudadana (control social) y canaliza los requerimientos hacia el Municipio.

Se crea el **Consejo Local de Niñez** con las atribuciones de normas, control,

planificación, financiamiento y construcción de infraestructura.

No se proponen cambios respecto a las atribuciones de las **ONG** y de las **Comunidades Religiosas**.

#### **6.4. Rehabilitación Social**

**DEFINICIÓN:** La competencia “Rehabilitación Social” se refiere a los adolescentes y jóvenes de hasta 18 años, considerados “infractores” o en conflicto con la ley, en relación con los cuales la administración de la justicia es especializada y está normada en el Código de Menores.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Rehabilitación Social” es asumida por el **Ministerio de Bienestar Social** con todas las atribuciones.

Las **Comunidades Religiosas** y las **Redes de Atención y Prevención** intervienen con el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Se desconcentra el **Ministerio de Bienestar Social** hacia el nivel provincial en las áreas de recursos humanos, finanzas y contrataciones de obras. Se delega a las Direcciones Provinciales la administración o prestación directa.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector Bienestar Social.

Las **Direcciones Provinciales del Ministerio de Bienestar Social** asumen las atribuciones de planificación, financiamiento y administración (desconcentración desde la planta central).

El **Municipio**, antes sin atribución en esta competencia, asume el control, el financiamiento (subvenciones para la prestación de servicios) y la construcción de la infraestructura.

No se proponen cambios en las atribuciones de las **Comunidades Religiosas** y las **Redes de Atención y Prevención**.

#### **6.5. Fundaciones y Organizaciones de la sociedad civil**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Fundaciones y Organizaciones de la sociedad civil” es asumida en el nivel central por el **Ministerio de Bienestar Social**, y parcialmente por otras Secretarías del Estado, según el ámbito sectorial donde actúan. Estos otorgan la personería jurídica a las fundaciones y organizaciones y las registran (“administración”). Además, fijan las normas y se responsabilizan por el control.

**PROPUESTA:** Se delega las atribuciones de control y administración a las **Direcciones Provinciales del Ministerio de Bienestar Social**, mientras la planta central del **Ministerio de Bienestar Social** se limita, exclusivamente, a fijar las normas. Un similar procedimiento se aplica en las demás Secretarías.

#### **6.6. Aspectos de Género**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Aspectos de Género” es asumida exclusivamente en el nivel central por el **Consejo Nacional de Mujeres**.

**PROPUESTA:** Se establecen **foros**, también en el nivel provincial, para la formulación de políticas, ejecución de programas, y coordinación dentro de las políticas de lo social.

La **Gobernación** introduce políticas sectoriales provinciales.

**Aquí vienen las hojas A3 con las matrices a color del sector 6**

## **Sector 7: Transporte y Comunicación**

## Sector 7: Transporte y Comunicación

### 7.1. Vialidad 1er. orden

**DEFINICIÓN:** La competencia “Vialidad 1er. orden” comprende las carreteras que unen a capitales de provincia, que son de integración regional, y las autopistas.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia en el nivel central es asumida por **el Ministerio de Obras Públicas**, en todas sus atribuciones.

Las **Direcciones Provinciales** del Ministerio tienen el control y la administración.

El **Consejo Provincial** ejerce el control, la planificación, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Desde el nivel central del **Ministerio de Obras Públicas**, se transfiere el control, la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de infraestructura a los Consejos Provinciales.

Las atribuciones de las **Direcciones Provinciales** del Ministerio de Obras Públicas (control, administración) se transfieren completamente al **Consejo Provincial**.

**NOTA:** Sólo en el caso de las provincias del Guayas y de Pichincha, los Consejos Provinciales ya tienen la facultad de provisión y de la planificación de la competencia.

### 7.2. Vialidad 2do. orden

**DEFINICIÓN:** La competencia “Vialidad 2do. orden” comprende las carreteras provinciales y de integración intercantonal.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es asumida en el nivel central, por **el Ministerio de Obras Públicas**, con todas las atribuciones.

Las **Direcciones Provinciales** están asumiendo el control y la administración.

El **Consejo Provincial** tiene el control, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Desde el nivel central del **Ministerio de Obras Públicas** se transfiere el control, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura a los Consejos Provinciales. El Ministerio se limita a la fijación de normas y la planificación en el nivel nacional.

Las **Direcciones Provinciales** del Ministerio transfieren por completo sus



atribuciones de control y de administración a los Consejos Provinciales, que además, tienen el control, financiamiento, administración y construcción de la infraestructura.

### 7.3. Vialidad 3er. orden

**DEFINICIÓN:** La competencia “Vialidad 3er. orden” comprende las carreteras que unen a parroquias.

**ESTADO ACTUAL:** El **Ministerio de Obras Públicas**, en el nivel central, asume las atribuciones de fijación de normas, el control, la planificación y el financiamiento.

El **Consejo Provincial** tiene la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Desde la planta central del **Ministerio de Obras Públicas** se transfieren la planificación y el financiamiento al **Consejo Provincial**. El Ministerio se limita a la fijación de políticas, normas y control.

### 7.4. Aeropuertos

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Aeropuertos” es asumida en el nivel central por la **Dirección de Aviación Civil** en todas las atribuciones.

**PROPUESTA:** Licitación de los servicios, eventualmente régimen diferente para Quito y Guayaquil.

### 7.5. Puertos Marítimos

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Puertos Marítimos” es asumida en el nivel central por el **Consejo Nacional de Marina Mercante**, que se limita a la fijación de normas.

Las **Autoridades Portuarias**, que son entidades autónomas, fijan normas complementarias; y ejercen el control, la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** No se proponen cambios.

### 7.6. Puertos Fluviales

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Puertos Fluviales” es asumida exclusivamente por los **Municipios** en todas sus atribuciones.

**PROPUESTA:** No se proponen cambios respecto a las atribuciones de los

**Municipios**; el nivel de descentralización es satisfactorio.

**NOTA:** Es una competencia manejada muy “informalmente”; no hay reglas ni normas claras para su administración.

## 7.7. Ferrocarril

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Ferrocarril” es asumida por el **Consejo Nacional de Ferrocarril**, dependiente del **Ministerio de Obras Públicas** en todas sus atribuciones.

**PROPUESTA:** Se concesionan los servicios de ferrocarril.

## 7.8. Transporte Urbano

### 7.8.a) Transporte Público

**DEFINICIÓN:** La competencia “Transporte Urbano” en lo concerniente al transporte público; incluye los asuntos relacionados con transporte de buses, taxis y de carga.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente manejada por la **Comisión de Tránsito de la Policía**.

**PROPUESTA:** La competencia la asume por exclusividad el **Municipio**.

### 7.8.b) Vías Urbanas

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Transporte Urbano”, en cuanto se refiere a las vías urbanas, es asumida en el nivel central por el **Ministerio de Obras Públicas** en todas sus atribuciones. Sin embargo, el Ministerio construye la infraestructura sólo fuera del casco urbano (áreas rurales), mientras los **Municipios** lo hacen en el casco urbano.

El **Municipio** tiene las atribuciones de planificación, financiamiento, administración y construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** El **Ministerio de Obras Públicas** transfiere la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura a los **Municipios**. El Ministerio se limita a la fijación de normas y de control.

Los **Municipios** son responsables para la construcción de la infraestructura en las áreas urbanas y rurales.

### 7.8.c) Tránsito

**DEFINICIÓN:** La competencia “Transporte Urbano” referida al tránsito, comprende todos los aspectos de circulación, señalización, semaforización y nomenclatura.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia es exclusivamente manejada por el **Consejo Nacional de Tránsito de la Policía**.

**PROPUESTA:** Los **Municipios** asumen la competencia en su exclusividad.

**NOTA:** El Municipio de Quito ya está manejando esta competencia.

#### **7.8.d) Terminales Terrestres**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Transporte Urbano”, referida a las terminales terrestres, es asumida, en exclusividad, por los **Municipios**.

**PROPUESTA:** No se proponen cambios en las atribuciones de los **Municipios**, ya que el nivel de descentralización es satisfactorio.

#### **7.9. Transporte Intercantonal e Interprovincial**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Transporte Intercantonal e Intercantonal” es asumida en el nivel central por el Consejo Nacional de Tránsito de la Policía, en forma exclusiva.

**PROPUESTA:** La competencia exclusiva se vuelve concurrente: el Consejo Nacional de Tránsito transfiere la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de infraestructura a los Municipios.

Las atribuciones restantes, a ser manejadas por el nivel central, deben ser asumidas por un nuevo Ministerio de Transporte y ya no por la Policía.

#### **7.10. Correos**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Correos” es asumida en el nivel central por la Empresa Nacional de Correos, en su totalidad. Las dependencias provinciales de la empresa prestan los servicios vía convenios (“administración”).

**PROPUESTA:** No existe propuesta de descentralización o desconcentración.

**Aquí vienen las hojas A3 de las matrices a color del sector 7**

## Sector 8: Recursos Naturales

## Sector 8: Recursos Naturales<sup>37</sup>

### 8.1. Áreas Protegidas

**DEFINICIÓN:** La competencia “Áreas Protegidas” comprende todas las actividades relacionadas con bosques naturales y su biodiversidad, ubicados en Parques Nacionales, Zonas de Reserva y otras áreas delimitadas.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia en el nivel central es asumida por el **Ministerio de Medio Ambiente**, que interviene con la fijación de políticas y normas generales.

Las normas específicas las dicta el **INEFAN**, que, además, tiene las atribuciones de provisión, control, planificación, financiamiento, administración y construcción de la infraestructura.

Las **Direcciones Provinciales del INEFAN** tienen las atribuciones de control y de administración.

La **Intendencia** tiene la atribución de control, pero no la aplica.

Las **Fuerzas Armadas** intervienen con la administración y la construcción de la infraestructura, en concesiones otorgadas por convenios.

**PROPUESTA:** No se proponen cambios a las atribuciones del **Ministerio de Medio Ambiente**.

Desde el **INEFAN**, en el nivel central, se delegan mayores funciones con atribuciones suficientes a la administración de las Direcciones Provinciales de la misma institución (planificación, administración). Para el control, se facilita la coparticipación de las Intendencias. La planta central del INEFAN se limita a fijar normas específicas, la planificación nacional de sus actividades y el financiamiento (en el sentido de autofinanciamiento).

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del INEFAN y del Ministerio de Medio Ambiente.

Las **Direcciones Provinciales del INEFAN** asumen la responsabilidad de financiamiento, en cuanto al cobro, la atribución de planificación en el sentido de recoger las demandas y formular propuestas, mientras sigue con la atribución de administración.

La **Intendencia** sigue con la atribución de control, pero las normas del Código

---

<sup>37</sup> Es importante mencionar que el “Sector 8 Recursos Naturales” y el “Sector 9 Medio Ambiente” son interrelacionados. Mientras que el primero señala los recursos naturales el segundo contiene las competencias que deben ser compartidas en todos los recursos naturales (“competencias horizontales”). El tratamiento separado del “Sector 9 Medio Ambiente” se debe a su complejidad.

Penal deben ser aplicadas.

La **Junta Parroquial** tiene la atribución de control social y de planificación, en el sentido de recoger demandas de la sociedad y canalizarlas a las instancias de decisión.

Las **Fuerzas Armadas** transfieren la atribución de administración y de construcción de la infraestructura a los Municipios.

Los **Consejos Provinciales** son nuevos actores en la competencia “Áreas Protegidas”. Asumen las atribuciones de control, administración y construcción de la infraestructura.

Los **Municipios**, al igual que los Consejos Provinciales, asumen nuevas atribuciones en esta competencia: además de efectuar el control, reciben desde las Fuerzas Armadas la administración y la construcción de infraestructura. Deben, adicionalmente, recoger las demandas de la comunidad en el campo de la protección y manejo de los recursos naturales e inversiones necesarias, y canalizarlas para su incorporación a la planificación sectorial y nacional.

El **sector público, el empresarial y laboral, las ONG y los sectores académico y tecnológico** se involucran para establecer una política forestal consensual y de largo plazo (“políticas”). Este sistema, en calidad de nivel asesor del organismo central del sector, podría recomendar políticas específicas y acciones a cargo del Gobierno, con especial respeto y valoración por los conocimientos tradicionales.

**NOTA:** La intervención de Municipios o Consejos Provinciales depende de la cobertura del área protegida. Para el manejo de áreas muy extensas, existe siempre la posibilidad de formar mancomunidades de Municipios o Consejos Provinciales.

## 8.2. Bosques Protectores y Áreas Especiales

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Bosques Protectores y Áreas Especiales” es asumida, en el nivel central, por el **INEFAN**, en todas las atribuciones. El financiamiento lo hace a partir de las transferencias del Gobierno Central.

Las **Direcciones Provinciales del INEFAN** tienen el control y la administración.

El **Consejo Provincial** ejerce, a base de la Ley Especial de Descentralización y de Participación Social, la responsabilidad legal para precautelar cuencas hidrográficas (“administración”); pero actúa bajo la modalidad de convenios, lo que no le obliga a nada.

La **Intendencia** asume el control.

El **Programa de Manejo de Recursos Costeros** tiene el control, en el sentido de promover la vigilancia y manejo sustentable de manglares.

Las **Universidades** tienen responsabilidad de investigación (“administración”).

**PROPUESTA:** El **INEFAN** delega el control a sus **Direcciones Provinciales**.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector Recursos Naturales.

El **Consejo Provincial**, al igual que los **Municipios**, asume las atribuciones de control, administración y construcción de la infraestructura.

No se proponen cambios en las atribuciones de la **Intendencia**.

La **Junta Parroquial** asume el control social y la planificación, en el sentido de recoger las demandas sociales y canalizarlas a las instancias de decisión.

No se proponen cambios a las atribuciones de las **Universidades** y del **Programa de Manejo de Recursos Costeros**, pero se lo hace en la siguiente competencia.

### **8.3. Recursos Marinos y Acuícolas**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Recursos Marinos y Acuícolas” es asumida, en el nivel central, por el **Ministerio de Industrias y Comercio Exterior (MICIP)**, que fija las políticas.

El **Instituto Nacional de Pesca** efectúa el control de la calidad (las normas le corresponden a la Subsecretaría), el financiamiento (la mayor parte es el autofinanciamiento: 60%), la administración y la construcción de la infraestructura.

La **Subsecretaría de Recursos Pesqueros del MICIP** (en Guayaquil) tiene todas las atribuciones. Sus actividades se concentran, sobre todo, en el control y vigilancia.

Las **Corporaciones Regionales de Desarrollo** tienen la administración.

Las **Unidades Locales de la Subsecretaría de Pesca** tienen la administración.

Las **Inspectorías de Pesca** efectúan el control y la vigilancia de las actividades pesqueras.

La **Policía Marina** efectúa el control, en tareas de patrullaje, en el mar territorial y especialmente en el área de las Islas Galápagos.

El **Municipio** ejerce la administración.

El **Programa de Manejo de Recursos Costeros**, a través de las Unidades de



Conservación y Vigilancia, se desempeña en el control, coordinando la vigilancia y promoción del manejo sustentable de los recursos marinos. La **Escuela Técnica de Pesca** tiene la administración, en el sentido de capacitación de Recursos Humanos.

Las **Universidades** se desempeñan en la investigación (“administración”) que se realiza a través de convenios.

**PROPUESTA:** No se proponen cambios respecto a las atribuciones del **Ministerio de Industrias y Comercio Exterior**.

En el **Consejo Nacional de Desarrollo Pesquero**, que por el momento actúa sólo esporádicamente, se deben fundir la actual Subsecretaría de Recursos Pesqueros, el Instituto Nacional de Pesca, y los dos proyectos piscícolas que funcionan con dependencia de otras Subsecretarías del Ministerio del ramo. Su función es la de ser el cuerpo directivo, a efectos de lograr una mayor coordinación entre los institutos, además de formular políticas para el sector.

Se desconcentra el **Instituto Nacional de Pesca** en delegaciones que deberían funcionar en los principales puertos de embarque, a fin de facilitar la concesión de certificados que son requisito para la exportación.

Se fortalece el autofinanciamiento de la **Subsecretaría de Pesca**, que tiene como función principal la de ser la instancia de control y vigilancia como organismo central, responsable del sector. Es importante que esta Subsecretaría formule también políticas necesarias. Esta transfiere la atribución de construcción de la infraestructura a los Municipios.

Las **Corporaciones Regionales de Desarrollo** transfieren completamente la atribución de administración, a las unidades locales de la Subsecretaría de Pesca.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector Recursos Naturales.

Por la baja capacidad de las **Inspectorías de Pesca**, se exige que estas funciones sean transferidas hacia las Unidades de Conservación y Vigilancia, creadas por el Programa de Manejo de Recursos Costeros, con atribuciones suficientes para patrullar, intervenir, receptar denuncias y resolver conflictos en primera instancia.

Las **Unidades Locales de la Subsecretaría de Pesca** tienen la nueva atribución de control, y siguen con la administración. Estas unidades deben ser fortalecidas.

El **Municipio** asume la atribución de planificación, en el sentido de recoger las demandas de la comunidad.

La **Junta Parroquial** asume el control social y la planificación, en cuanto recoge

las demandas sociales y las canaliza a las instancias de decisión.

No se proponen cambios respecto a las atribuciones de la **Escuela Técnica de Pesca** y de las **Universidades**.

**NOTA:** Existe ausencia de regulaciones (o demasiadas que no se aplican), e insuficiencia de recursos financieros; es importante una nueva Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero que pueda estimular la protección del recurso y no solamente su desarrollo, como ocurre en la actualidad.

#### 8.4. Recursos Mineros

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Recursos Mineros” en el nivel central, es asumida por el **Ministerio de Energía y Minas**, que se ocupa de la fijación de políticas.

La **Subsecretaría de Minas** fija las normas, y hace el control, la planificación, el financiamiento (en el sentido de ingresos propios y asignación por el Presupuesto del Gobierno Central) y la administración.

La **Subsecretaría de Medio Ambiente** se ocupa de la fijación de normas y del control de efectos negativos al Medio Ambiente.

La **Corporación de Desarrollo e Investigación Geológica-Minera-Metalúrgica (CODIGEM)** interviene en la administración y la construcción de infraestructura, en cuanto se refiere a la investigación.

Las **Corporaciones Regionales de Desarrollo** intervienen con la administración.

Las **Direcciones Regionales y Locales del Ministerio de Energía y Minas** asumen las atribuciones de control y de administración.

El **Juez de Minas** ejerce el control.

**PROPUESTA:** Se crea el **Consejo de Desarrollo Minero (CODIGEM)**, que reúne a las dos direcciones existentes: la DINAMI y DINAPA (parte correspondiente a Medio Ambiente Minero) y la entidad adscrita CODIGEM. Se eliminan actividades empresariales y ejecución directa de proyectos productivos. El nuevo rol consiste en administrar la política y desarrollo minero, la regulación, concesión de patentes y permisos, control y provisión de información geológica básica.

Se desconcentran las atribuciones de control y de otorgar patentes y permisos, hacia **Direcciones Regionales de Minería** que, además, tienen la atribución de planificación y financiamiento.

La **Gobernación** tiene la atribución de dirigir y coordinar todas las actividades de las dependencias provinciales (“políticas”), incluidas las del sector Recursos

Naturales.

Las **Corporaciones Regionales de Desarrollo** transfieren íntegramente la atribución de administración a los Consejos Provinciales.

Las **Direcciones Regionales y Locales del Ministerio de Energía y Minas** asumen las atribuciones de control, planificación, financiamiento y administración.

Los **Consejos Provinciales**, anteriormente sin responsabilidad en esta competencia, asumen las atribuciones de planificación y de administración.

El **Municipio**, sin responsabilidad en esta competencia, se desempeña con la planificación en el sentido de recoger las demandas de la sociedad.

La **Junta Parroquial** asume la planificación, recogiendo las demandas sociales y canalizándolas a las instancias de decisión.

No se proponen cambios respecto a las atribuciones del **Juez de Minas**; sin embargo, se pasa esta entidad a la Función Judicial.

**NOTA:** Toda la infraestructura ya está en manos privadas.

Aquí vienen las hojas A3 de las matrices a color del sector 8

## **Sector 9: Medio Ambiente**

## Sector 9: Medio Ambiente

### 9.1. Generación de Políticas Ambientales

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Generación de Políticas Ambientales” es asumida en el nivel central por los diferentes **Ministerios** y otras entidades (“políticas”), en forma muy dispersa. No existe un liderazgo firme del **Ministerio de Medio Ambiente**.

**PROPUESTA:** La generación de políticas ambientales debe darse con la lógica de abajo hacia arriba, y culminar en el **Ministerio de Medio Ambiente**. Para ello, se perfila su rol dentro del sector: tiene las atribuciones de fijación de políticas, control, planificación, financiamiento y administración.

Los demás **Ministerios**, aunque pueden dar insumos para las políticas ambientales, deben aplicar las normas que dicte el **Ministerio de Medio Ambiente**.

Las **Dependencias Regionales** del Ministerio de Medio Ambiente complementan las políticas nacionales, con criterios regionales y provinciales (“políticas”).

La **Gobernación** también contribuye a la fijación de políticas ambientales provinciales (“políticas”).

Desde los **Consejos Provinciales** y los **Municipios**, se generan políticas complementarias a las que se fijan en el nivel central.

### 9.2. Producción de Legislación Ambiental

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Producción de la Legislación Ambiental” se la ejerce en dos niveles: en los niveles locales, por medio de ordenanzas (**Consejos Provinciales** y **Municipios**); y en el nivel central, por leyes nacionales (por parte de los **Ministerios y entidades centrales**), señalando en cada entidad los aspectos de políticas, control, planificación, financiamiento y administración.

**PROPUESTA:** En el proceso de la legislación ambiental, se establece el rol rector del **Ministerio de Medio Ambiente** (“políticas, control, planificación, financiamiento, administración”).

Los demás **Ministerios** y **entidades centrales**, antes que producir la legislación ambiental, deben aplicar las normas legales.

La **Gobernación** contribuye con criterios complementarios a los nacionales y controla la aplicación de las leyes y ordenanzas.

Participa también la **Intendencia**, que debe controlar la aplicación de las leyes y

ordenanzas.

La **Junta Parroquial** contribuye con criterios de la comunidad.

No se proponen cambios respecto a las atribuciones de los **Consejos Provinciales** y de los **Municipios**.

**NOTA:** En el proceso de la legislación ambiental, como en todo proceso político complejo, de hecho intervienen muchas más entidades y organizaciones que las que se pueden señalar aquí. Las demás entidades que participan, en su mayoría voluntaria o informalmente, no se las quiere excluir; por el contrario, se trata de facilitar su contribución, mediante la racionalización del proceso de legislación ambiental.

### 9.3. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

**ESTADO ACTUAL:** En la actualidad, no existe un Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Solamente existen esfuerzos aislados por parte de las **entidades centrales** (normas, planificación, administración).

**PROPUESTA:** Se propone el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Su manejo está a cargo del **Ministerio de Medio Ambiente** (“políticas y normas, control, planificación, financiamiento, administración”), y el control complementario lo ejercen las **Dependencias Regionales**.

En el Sistema Nacional participan también los **Consejos Provinciales** y los **Municipios**, con el control y la administración parcial del Sistema.

La **Intendencia** contribuye con el control ambiental, como lo hace también la **Junta Parroquial** con el control social.

Contribuyen las demás entidades centrales, como los **Ministerios**, con el control y la administración, pero en calidad de acciones complementarias.

### 9.4. Control y Prevención de la Contaminación Ambiental

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Control y Prevención de la Contaminación Ambiental” es asumida por **entidades centrales**, en lo concerniente a la fijación de normas, el control, planificación, financiamiento, administración.

El **Municipio** actúa en la fijación de normas, control, planificación, financiamiento y administración.

**PROPUESTA:** Se transfieren atribuciones de las entidades centrales al **Ministerio de Medio Ambiente**, que tiene la exclusividad de fijar normas

nacionales, pero no es ejecutor de las acciones del control y prevención de la contaminación ambiental.

Las **Dependencias Regionales** del Ministerio de Medio Ambiente contribuyen con el control y la planificación, transferidas de las entidades centrales respectivas. Estas atribuciones, sin embargo, las ejerce la Dependencia Regional, en calidad de ente desconcentrado del Ministerio; por tanto, estas transferencias están señaladas como “delegación”.

El **Consejo Provincial** ejerce el control.

El **Municipio**, aparte de las atribuciones que son permanentes, tiene la atribución de instalar laboratorios para sacar pruebas (“construcción de infraestructura”).

La **Intendencia** interviene con el control.

La **Junta Parroquial** ejerce control social.

Las **entidades centrales** -donde sea pertinente- se dedican a la construcción de la infraestructura para laboratorios.

## 9.5. Educación Ambiental

**DEFINICIÓN:** La competencia “Educación Ambiental” tiene tres niveles: la educación escolar, la educación formal universitaria y la capacitación profesional de carácter más esporádico.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Educación Ambiental” es asumida en el nivel central por parte del **Ministerio de Educación** con la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

Los **Consejos Provinciales** y los **Municipios** intervienen con la planificación, el financiamiento, la administración y la construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Las atribuciones del **Ministerio de Educación** no se cambian, pero las directrices para la educación ambiental son emitidas por el **Ministerio de Medio Ambiente** (“políticas, planificación”), con criterios complementarios de las **Dependencias Regionales del Ministerio** (“planificación”).

El **Consejo Provincial** se limita al financiamiento como contratista de acciones y campañas.

No se proponen cambios con las atribuciones del **Municipio**.

## 9.6. Remediación Ambiental

**DEFINICIÓN:** La competencia “Remediación Ambiental” se entiende como el



conjunto de las actividades de recuperación ambiental en zonas contaminadas.

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Remediación Ambiental” es asumida exclusivamente por el nivel central, por los diferentes **Ministerios** y otras entidades, pero en forma muy dispersa. Estas entidades asumen las atribuciones de financiamiento, administración y construcción de la infraestructura.

**PROPUESTA:** Se perfila el rol del **Ministerio de Medio Ambiente** que asume las atribuciones de fijación de normas y de planificación.

Las **Dependencias Regionales** asumen el control y la planificación. De los Ministerios y otras entidades centrales, reciben la administración o prestación directa.

El **Consejo Provincial** y el **Municipio** asumen el control, la planificación y el financiamiento. La administración directa es transferida desde las entidades centrales respectivas.

Los **Ministerios** y las demás entidades centrales transfieren la administración a los Municipios y Consejos Provinciales y a la Dependencia Regional del Ministerio de Medio Ambiente, de manera que sus atribuciones se limiten al financiamiento y la construcción de la infraestructura. En los casos pertinentes, efectúan también el control de las actividades de remediación ambiental.

**Aquí vienen las hojas A3 con las matrices a color del sector 9**

## **Sector 10: Infraestructura Económica y Energía**

## Sector 10: Infraestructura Económica y Energía

### 10.1. Presas, Reservorios, Canales de Agua Potable

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Presas, Reservorios, Canales de Agua Potable” es ejercida por las **Corporaciones Regionales de Desarrollo**, en todas sus atribuciones.

Allí donde no existen Corporaciones Regionales de Desarrollo, la competencia es ejercida por los **Consejos Provinciales**.

Las **Juntas Locales de Agua Potable** tienen facultades en el control y la planificación.

**PROPUESTA:** Para la simplificación administrativa, es preferible que esta competencia sea asumida completamente por los **Consejos Provinciales**.

Además, es importante que exista cierto nivel de participación social. Por lo tanto, la **Junta Parroquial** debe asumir el control social.

No se proponen cambios respecto a las Juntas Locales de Agua.

### 10.2. Riego

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Riego” la ejercen las **Corporaciones Regionales de Desarrollo** en todas sus atribuciones. En donde estas no existen, la competencia es ejercida por los **Consejos Provinciales**.

**PROPUESTA:** Para la simplificación administrativa, es preferible que esta competencia sea asumida completamente por los **Consejos Provinciales**.

### 10.3. Generación y Suministro de Energía

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Generación y Suministro de Energía (hidráulica, solar, geotérmica, entre otras)” es ejercida por el **Ministerio de Energía** en las atribuciones de fijación de políticas, control, planificación, financiamiento, administración. Sin embargo, las políticas de energía no están formuladas a largo plazo y no se aplican.

El **INECEL** tiene atribuciones de políticas (potestad reguladora), control, planificación, financiamiento y administración.

Las **Dependencias Regionales del Ministerio de Energía** tienen las atribuciones de administración y construcción de infraestructura.

Las **Empresas Regionales de Energía** se ocupan de la planificación, financiamiento, prestación de servicio y construcción de infraestructura.

**PROPUESTA:** El **Ministerio de Energía** delega las atribuciones de control y administración a sus Dependencias Regionales.

Para la generación eléctrica, es importante que el Estado mantenga la potestad regulatoria a través de un **Ente Regulador** distinto a **INECEL**. Este transfiere la prestación de servicios a las Empresas Regionales de Energía, con los recursos correspondientes.

Las centrales térmicas deben ser privatizadas. Las hidroeléctricas deben permanecer en manos de **INECEL**, pero con apertura al capital privado para nuevas inversiones.

#### **10.4. Petróleo y gas natural**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Petróleo” es ejercida por **Petroecuador** en todas las atribuciones. Sin embargo, existe subinversión y exceso de producción en campos. La política de precios internos derivados es inadecuada.

La competencia “Gas natural” es ejercida por el **Ministerio de Energía** en todas atribuciones. Sus **Dependencias Regionales** ejercen la construcción de infraestructura y de prestación de servicios.

**PROPUESTA:** En lo referente a la competencia “Petróleo”, no existe necesidad para cambiar atribuciones de **Petroecuador**. Sin embargo, es necesario un nuevo oleoducto para crudos pesados, abierto a la participación privada. Además, es importante crear mayores regulaciones ambientales.

En lo referente a “Gas natural”, se delegan atribuciones de control y planificación a las **Dependencias Regionales del Ministerio de Energía**.

**Aquí vienen las hojas A3 de las matrices a color del sector 10**

## **Sector 11: Finanzas Públicas**

## Sector 11: Finanzas Públicas

### 11.1. Presupuesto (Régimen Dependiente)

**DEFINICIÓN:** La competencia “Presupuesto” se refiere al sistema presupuestario que rige para todas las entidades del régimen dependiente.

**ESTADO ACTUAL:** Las **plantas centrales** del sector público preestablecen el destino de los fondos de sus entes desconcentrados (“administración”), ejercen el control y la planificación.

**PROPUESTA:** Los **entes subnacionales desconcentrados** reciben un techo presupuestario, y lo distribuyen decidiendo sobre el destino de los fondos (“administración”), sobre la base de una política presupuestaria de carácter general emitida por el **ente central**.

### 11.2. Pagos (Ministerio de Educación)

**DEFINICIÓN:** La competencia “Pagos” se refiere al pago, por parte del **Ministerio de Educación**, de las remuneraciones a los profesores del nivel preprimario y primario, así como a los proveedores de suministros para los centros educativos.

**ESTADO ACTUAL:** Las **Direcciones Provinciales** del **Ministerio de Educación** tienen la atribución de preparar los roles de pago y proceden a cancelar las remuneraciones, en cuanto llega a transferencia del ente central. Las adquisiciones se programan en la Dirección Provincial, y luego de efectuadas, se transfieren a los centros educativos (“administración”).

**PROPUESTA:** Desde las **Direcciones Provinciales** del Ministerio de Educación se desconcentra la atribución de los pagos y adquisiciones (“administración”) a los **Centros Educativos Matrices (CEMs)**. La **Dirección Provincial** mantiene el control y la planificación pedagógica.

No se proponen cambios sobre las atribuciones de la **planta central del Ministerio**.

### 11.3. Tasas por Servicios (Municipios)

**DEFINICIÓN:** La competencia “Tasas por Servicios (Municipios)” se refiere a las tasas que cobran los **Municipios** para determinados servicios.

**ESTADO ACTUAL:** La Ordenanza Municipal sobre las tasas tiene que ser aprobado por el **Ministerio de Finanzas** y el **Ministerio de Gobierno** (“políticas”, “control”).

El **Consejo Provincial** y el **Municipio** ejercen la planificación y la



administración de esta competencia.

**PROPUESTA:** La Ordenanza Municipal es aprobada por el **Gobernador** (“políticas”, “control”) y se publica en el Registro Oficial.

No se proponen cambios sobre las atribuciones del **Consejo Provincial** y del **Municipio**.

#### **11.4. Tasas por Servicios (Educación/Salud)**

**DEFINICIÓN:** La competencia “Tasas por Servicios (Educación/Salud)” se refiere a la fijación de tasas para cualquier tipo de servicios que brinden los **Colegios, Áreas de Salud y Hospitales**.

**ESTADO ACTUAL:** La fijación de matrículas para servicios educativos en los **Colegios** y la fijación de tasas para servicios de salud en los **Áreas de Salud** y los **Hospitales** se realizan en el nivel central (**Ministerio de Educación** y **Ministerio de Salud**, respectivamente; señalado como “políticas”, “control”).

**PROPUESTA:** La fijación de tasas y tarifas se delega a cada **CEM** y **Área de Salud** sobre la base de un marco regulador expedido a **nivel central**. Esto quiere decir que, dentro de determinados límites, los entes desconcentrados pueden estructurar su esquema de tarifas y de tasas, de acuerdo a las características y posibilidades de la población local. El **centro** ejercería el control del cumplimiento del marco regulador general.

#### **11.5. Crédito Interno Reembolsable**

**DEFINICIÓN:** La competencia “Crédito Interno Reembolsable” se refiere a la facultad de los entes descentralizados de contraer endeudamiento interno.

**ESTADO ACTUAL:** El endeudamiento puede provenir de tres fuentes:

- (1) Los créditos que otorga el **BEDE** y que, para su suscripción final, requieren de un informe del **Ministerio de Finanzas** sobre la capacidad financiera del ente que se endeuda para cubrir el servicio de la deuda, y sobre las implicaciones que tendría sobre el presupuesto del Gobierno Central.
- (2) Créditos de corto plazo que pueden ser otorgados por la **banca privada**, sobre la base de las transferencias anuales que reciben los entes descentralizados.
- (3) La emisión de bonos, cuyo trámite debe ser llevado a cabo por el **Ministerio de Finanzas**.

**PROPUESTA:** En el caso (1) se delega al **BEDE** la responsabilidad que en la actualidad es llevada a cabo por el **Ministerio de Finanzas**, excepto en el caso en que repercuta sobre el presupuesto del Gobierno Central.

En el caso (2) se flexibiliza la normativa (“control”) para que ello pueda hacerse dentro de ciertos límites. Actualmente, todo crédito interno de cualquier naturaleza debe ser autorizado por el **Ministerio de Finanzas**, previo los dictámenes de la **Procuraduría del Estado** y de la **Junta Monetaria**.

**NOTA:** En el caso (3) no es factible eliminar la competencia del **Ministerio de Finanzas**, pues cualquier emisión de bonos repercute en el conjunto de la economía y su control es, precisamente, una de las funciones que se consideran como indelegables.

## **11.6. Fondos No Reembolsables Externos**

**ESTADO ACTUAL:** La competencia “Fondos No Reembolsables Externos” es exclusivamente manejada a nivel central por el **Comité de Cooperación Externa**, con representantes del CONADE, del Ministerio del Exterior y del Ministerio de Finanzas, que tienen las atribuciones de normas, control, planificación y administración.

**PROPUESTA:** Los entes descentralizados, como los **Consejos Provinciales** y **Municipios**, tienen posibilidad de acceder directamente a la obtención de asistencia técnica no reembolsable (“planificación”, “administración”), sobre la base de una normativa emitida por un ente **central**, con la obligación de registrar esa asistencia y presentar informes sobre su ejecución.

**Aquí vienen las hojas A3 de las matrices a color del sector 11**

## C. Los seis ejes claves de la descentralización administrativa

---

### Acerca de la metodología de investigación

Este capítulo provee un análisis detallado de las posibilidades de la descentralización de competencias que hemos explorado en cada una de las matrices. Gira en torno a seis temas o ejes de análisis. Cada uno partió de una lectura diferente de las matrices de competencias en su conjunto. Las interpretaciones que se harán respectivamente, están basadas sobre todo en un análisis cuantitativo<sup>38</sup>.

Es importante tomar en cuenta la metodología que aplicamos para el diseño de cada una de las matrices<sup>39</sup>. Estas contaron con el insumo de especialistas sectoriales y, luego, la información fue transformada para su uso según la lógica de las matrices y confrontada con diferentes criterios y supuestos.

### Los temas del análisis

Para cada eje de análisis se dedica una sección separada. El primer eje se ocupa de una descripción de las competencias exclusivas y concurrentes. Explica los cambios que deberían ocurrir en las relaciones interinstitucionales, para lograr una gestión concurrente complementaria.

Un segundo eje de análisis consiste en las diferentes formas de descentralización y desconcentración que pueden ser aplicadas, con el fin de reorganizar la gestión de las competencias. Luego, la tercera sección, muestra las competencias con recepciones y transferencias/delegaciones paralelas de atribuciones.

La cuarta sección hace referencia a competencias, en las cuales, algunas atribuciones no están asignadas a entidad alguna. A estas omisiones las llamamos “vacíos”; deberían ser resueltos para complementar el mapa de atribuciones en cada competencia.

El quinto eje de análisis compara la descentralización de competencias para los Municipios y Consejos Provinciales sobre cuatro variables: la recepción de atribuciones, las superposiciones de atribuciones, la asignación de atribuciones (los llamados “vacíos”) y las transferencias de atribuciones propias hacia otras entidades.

Finalmente, la sexta sección hace referencia a la estructura del Estado, es decir, a los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial, para revelar las nuevas relaciones que deberían desarrollar las entidades en cada uno de ellos.

---

<sup>38</sup> En los Anexos a este texto se pueden revisar los análisis detallados.

<sup>39</sup> Para el efecto, sugerimos revisar el capítulo B.1.1.

## 1. Primer eje: competencias exclusivas y concurrentes

Las competencias exclusivas son definidas por la gestión de una sola entidad en todas las atribuciones, mientras que las concurrentes son las ejecutadas por mínimo dos entidades. Consecuentemente, un análisis de la exclusividad y la concurrencia investiga acerca del **número** de entidades que comparten la administración de una competencia. Esto muestra el grado de diversificación institucional que existe en cada una de ellas.

Esta diversificación institucional puede ser óptima, deficiente o exagerada. El texto provee un análisis detallado para cada uno de estos casos:

- a) **Competencias con una diversificación institucional óptima**, donde el número de entidades que comparte su gestión es constante, tanto en el “estado actual” como en la propuesta de descentralización: secciones “1.1. Competencias exclusivas” y “1.2. Competencias concurrentes”.
- b) **Competencias con una diversificación institucional deficiente**, donde el número de entidades que comparte su gestión debería aumentar: secciones “1.3. Competencias exclusivas actualmente y concurrentes en el futuro” y “1.4. Competencias con aumento en la concurrencia”.
- c) **Competencias con una diversificación institucional exagerada**, donde el número de entidades que comparte su gestión debería disminuir: secciones “1.5. Competencias con disminución en la concurrencia” y “1.6. Competencias concurrentes actualmente y exclusivas en el futuro”.

### 1.1. Competencias exclusivas

**Competencias.-** De las 84 competencias analizadas, 17 pueden ser consideradas exclusivas. De éstas, diez pertenecen al sector “*Servicios Públicos*” y seis al sector “*Transporte y Comunicación*”.

Una diferencia entre estos sectores es que en el sector “*Transporte y Comunicación*” debería ocurrir un cambio de las entidades responsables para la gestión de las competencias<sup>40</sup>. Este no es el caso con el sector “*Servicios Públicos*”, en el que se confirma al municipio como encargado de la administración.

**Entidades.-** Llama la atención que la mayoría de las competencias exclusivas sean manejadas por parte del Municipio. Esto muestra una posición más favorable comparándola con el Consejo Provincial, que se caracteriza por gestionar un gran número de competencias concurrentes y, lamentablemente, superpuestas<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Nos referimos a competencias y atribuciones actualmente gestionadas exclusivamente por la Policía pero que podrían ser descentralizadas al Municipio sin que se cambie el esquema de exclusividad.

<sup>41</sup> Véase los capítulos C.5.1. y C.5.2. para un análisis detenido del Municipio y Consejo Provincial, respectivamente.

## 1.2. Competencias concurrentes

**Competencias.-** De las 84 competencias analizadas, 21 son concurrentes, es decir, en la propuesta de descentralización se mantiene constante el número de entidades<sup>42</sup>. Las competencias clave del “Sector Educación” comparten esta característica<sup>43</sup>. Esto las diferencia del “Sector Salud” ya que en todas sus competencias debería aumentar la concurrencia<sup>44</sup>.

**Entidades y Niveles de Gobierno.-** El número de entidades involucradas en cada competencia varía entre dos y 12. Este número tiene, en algunos casos, incidencia directa sobre el número de niveles de gobierno involucrados. Es decir, mientras aumenta el número de entidades, se incrementa también el número de niveles de gobierno responsables para la gestión.

Por otro lado, en sólo en seis de las 21 competencias debería efectuarse un cambio respecto de los niveles de gobierno. Es decir, eliminar o involucrar un nivel de gobierno adicional.

**Atribuciones.-** Sólo en cinco de las 21 competencias se considera que las atribuciones no deberían ser modificadas<sup>45</sup>, lo que expresa la alta necesidad de modificar el esquema de concurrencia actual. Es decir, en todas las demás competencias es necesario aplicar la descentralización y desconcentración.

Con relación a la descentralización, es importante observar que se aplica a todas las atribuciones, pero, preferiblemente, a las atribuciones más importantes, como la *planificación*, el *financiamiento* y la *administración*. La desconcentración, en cambio, se la realiza sobre *control* y *planificación*, exclusivamente.

Esto muestra el engranaje muy simplificado que se debería dar en las competencias concurrentes, entre la descentralización y la desconcentración. En términos cuantitativos, podemos resaltar que existen más atribuciones para descentralizar, que para desconcentrar.

---

<sup>42</sup> Esto no quiere decir que en algunas de estas competencias es necesario realizar un cambio de las entidades responsables para la gestión.

<sup>43</sup> En el sector “Educación y Cultura” existe un alto número de entidades (cinco, seis, ocho y hasta diez entidades) que gestionan las competencias. Las competencias clave son las de “Educación Pre-Primaria y Primaria”, “Educación Secundaria” y “Educación Secundaria Técnica”; se efectuaría un cambio de entidades responsables, aunque no variaría su número total.

<sup>44</sup> Véase eje de análisis 1.4.

<sup>45</sup> Tres de las cinco competencias en donde no se efectuaría ningún cambio son del sector “Administración General”. En tres de estas competencias se debería aplicar la desconcentración, descentralización funcional y la descentralización.

### 1.3. Competencias exclusivas actualmente y concurrentes en el futuro

**Competencias.-** De las 84 competencias analizadas, existen diez que, en la actualidad, son exclusivas, pero en las que se debería aplicar un esquema concurrente; pertenecen a una amplia gama de sectores<sup>46</sup>.

**Entidades y Niveles de Gobierno.-** El número de entidades involucradas oscila entre un mínimo de dos hasta un máximo de cinco. Estos valores son menores a los de las “competencias concurrentes” analizadas en la sección anterior.

Las atribuciones se las administra sobre todo en el nivel central. Los seis procesos de descentralización y cuatro de desconcentración muestran que, en este tipo de competencias, no se aplica el principio de subsidiariedad.

**Atribuciones.-** La atribución que se debería descentralizar o desconcentrar, con el fin de obtener sistemas concurrentes es, sobre todo, la de prestación directa de los servicios (*administración*). En cinco competencias la concurrencia se la establece también sobre la *planificación*. Con menos importancia figura el *financiamiento* y la *construcción de infraestructura*.

El hecho de que no se establezca la concurrencia sobre la atribución de *políticas*, muestra que las entidades actuales:

- son las responsables, en forma acertada, de la gestión de estas competencias;
- no se cuestiona su función de rectoría.

### 1.4. Competencias con aumento en la concurrencia

**Competencias.-** En este capítulo analizamos competencias que, a diferencia de las correspondientes al capítulo anterior, ya parten desde una gestión concurrente. De las 84 analizadas, 24 tienen la característica de aumentar la concurrencia, es decir, de incrementar el número de entidades que comparten la gestión<sup>47</sup>; pertenecen sobre todo al sector “*salud*”.

**Entidades.-** Con relación al número de entidades involucradas en este tipo de competencias, existen dos conclusiones. La primera, consiste en que el número de entidades crece proporcionalmente menos en competencias con relativamente alta concurrencia. Por ejemplo, en las tres del sector “*Salud*” se deberían aumentar el número de entidades de la siguiente manera:

---

<sup>46</sup> De éstas competencias, dos se ubican en el sector “*Administración General*”, tres en “*Servicios Públicos*”, una en “*Educación y Cultura*”, una en “*Bienestar Social*”, una en “*Transporte y Comunicación*”, y, finalmente, dos en “*Finanzas Públicas*”.

<sup>47</sup> Es importante recalcar que esta Propuesta no tiene el objetivo de crear nuevas entidades sino aprovechar las ventajas comparativas de las existentes de una mejor manera.

- en la competencia “*Curación y Rehabilitación*”: de siete a ocho entidades, lo que equivale a un 14% de incremento;
- en la competencia “*Riesgos*”: de ocho a 11 entidades, lo que equivale a un 38% de incremento;
- y en la competencia “*Promoción*”: de siete a 11 entidades, lo que equivale a un 57% de incremento.

La segunda conclusión, consiste en que el número de entidades crece proporcionalmente más en competencias con relativamente baja concurrencia. Esto es posible observar tanto en el sector “*Bienestar Social*” como en el sector “*Medio Ambiente*”<sup>48</sup>:

- en la competencia “*Generación de Políticas Ambientales*” el número de entidades aumenta de tres a seis, lo que equivale a un 100%;
- en la competencia “*Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*” el número de entidades aumenta de dos a siete, lo que equivale a un 250%;
- en la competencia “*Producción de Legislación Ambiental*” el número de entidades aumenta de una a siete entidades, lo que equivale a un 600%.

**Niveles de gobierno.-** Al igual que en las demás competencias, tampoco aquí se aplica el principio de subsidiariedad. El análisis evidencia que las transferencias deberían realizarse a entidades tanto del nivel provincial como parroquial. Existen tres que el nivel cantonal debería administrar por primera vez<sup>49</sup>.

**Descentralización y Desconcentración.-** Existe una relación directa entre el número de atribuciones con (1) el número de entidades y (2) el número de niveles involucrados. Es decir, el número de atribuciones descentralizadas y desconcentradas crece con el número de entidades y de niveles considerados.

Por otro lado, existen dos diferencias entre la descentralización y la desconcentración. En primer lugar, es importante notar que se desconcentran más atribuciones de los que se descentralizan. Por lo tanto, podemos concluir diciendo que insuficientes grados de diversificación institucional son, sobre todo, problemas del régimen dependiente. Esto va relacionado con el hecho de que en las “competencias con aumento de la concurrencia” se debería dar un mayor perfil de la Gobernación, a través del establecimiento de políticas territoriales.

---

<sup>48</sup> Con relación al sector “*Medio Ambiente*”, estas conclusiones deben hacerse con cierta restricción debido a que no existen datos definidos acerca del número de entidades que intervienen actualmente. Por lo tanto, está dentro de las posibilidades el que pueda haber hasta una disminución de la concurrencia, puesto que se concentran las políticas del sector en el Ministerio de Medio Ambiente. Por razones metodológicas, sin embargo, es necesario clasificar a dichas competencias en la categoría 1.5.. Además, es importante mencionar que aquí se mencionan solamente las tres primeras competencias del sector “*Medio Ambiente*”; las demás muestran un similar comportamiento.

<sup>49</sup> Son las competencias “*Registro Civil*”, “*Bomberos*” y “*Rehabilitación Social*”.



En segundo lugar, las necesidades de reforma del régimen dependiente se reflejan también en las atribuciones a ser desconcentradas. Estas incluyen la *administración*, lo que muestra que el régimen dependiente debería involucrarse, en este tipo de competencias, también en la prestación del servicio.

Los dos resultados son opuestos a las “competencias concurrentes”, analizadas en el capítulo 1.2. En éstas, se deberían, por un lado, descentralizar atribuciones, más que desconcentrar; y, por otro lado, descentralizar antes que desconcentrar la atribución “*administración*” o prestación del servicio.

### **1.5. Competencias con disminución en la concurrencia**

**Competencias.-** La reducción de número de entidades que comparten la gestión de una competencia debería darse en siete de las 84 competencias analizadas. El sector más afectado sería el sector “*Educación y Cultura*”, con tres, lo que muestra que tiene en la actualidad un marco institucional demasiado amplio.

**Entidades y Niveles de Gobierno.-** En la mayoría de los casos, la reducción de entidades es de una. Sólo en la competencia “*Deportes y Recreación*” se propone una reducción por dos entidades. Esta simplificación del marco institucional se pone de manifiesto también en los niveles de gobierno involucrados. Se evita la gestión desde el nivel regional a través de los Organismos de Desarrollo Regional, a favor del nivel provincial y cantonal, transfiriendo sus atribuciones hacia Consejos Provinciales y Municipios en su totalidad.

Mientras tanto, es importante resaltar que en este tipo de competencias, la gestión se realiza entre niveles próximos, es decir, se dan combinaciones entre niveles nacional-provincial o provincial-cantonal. Una excepción es la “*Programas de Vivienda*”, en la cual existe una combinación de administración del nivel nacional con el cantonal.

**Descentralización y desconcentración.-** La descentralización de atribuciones a consejos provinciales y municipios es la estrategia adecuada para simplificar el mapa institucional. Esto se debe a que la gestión puede concentrarse en unas pocas entidades, en vez de dejarla difusa en el nivel central o en el régimen dependiente. Esta tesis se sustenta en que seis de las siete competencias contienen una propuesta de descentralización y no de desconcentración.

Por otro lado, es evidente que la descentralización funcional<sup>50</sup> contribuye a una dispersión del marco institucional. Se la debe limitar a los casos absolutamente

---

<sup>50</sup> La descentralización funcional es la transferencia de atribuciones a entidades autónomas con fines específicos, cuyas autoridades no electas, con fines específicos. Por ejemplo, Organismos de Desarrollo Regional, Unidades Ejecutoras, entre otras.

necesarios, de manera que de las cuatro competencias actuales, sólo en una se debería aplicar en el futuro.

Las atribuciones a ser descentralizadas conjuntamente, incluyen el *financiamiento*, la *administración*, la *planificación* y la *construcción de infraestructura*, que constituyen las atribuciones más importantes de una competencia. Sujeto a desconcentración estaría solamente el *control*<sup>51</sup>.

Una revisión de las atribuciones a ser descentralizadas y desconcentradas muestra que, en términos absolutos, se deberían transferir más atribuciones que delegarlas.

### **1.6. Competencias concurrentes actualmente y exclusivas en el futuro**

**Competencias.-** De todas las competencias analizadas, la única en que se debería dar un cambio de concurrente a una de tipo exclusivo es la de “Riego”, del sector “*Infraestructura Económica y Energía*”. En esta, se propone que las Corporaciones de Desarrollo Regional descentralicen sus atribuciones completamente hacia los Consejos Provinciales. Con esta medida, ellos serían los responsables exclusivos de la gestión de esta competencia.

---

<sup>51</sup> Solo en una excepción se desconcentra también la atribución de la prestación directa de servicios (“*administración*”).

## 2. Segundo eje: la relación entre la descentralización y desconcentración

Mientras que la investigación sobre el eje de la exclusividad y concurrencia tenía el objetivo de analizar sobre el número de entidades en la gestión de una competencia, este capítulo describe la relación entre la descentralización y la desconcentración. En otras palabras, trata de clarificar las relaciones entre el régimen autónomo y el dependiente.

### 2.1. Competencias con descentralización horizontal<sup>52</sup>

**Competencias.-** De las 84 analizadas, existen siete con descentralización horizontal. Tres pertenecen al sector “*Educación y Cultura*”<sup>53</sup>, tres al sector “*Salud*”<sup>54</sup> y una al sector “*Transporte y Comunicación*”<sup>55</sup>. Esto muestra que la descentralización horizontal aparece sobre todo en los sectores sociales.

**Entidades y niveles de gobierno.-** La descentralización horizontal en los niveles cantonal o local<sup>56</sup> debería darse en cinco competencias que pertenecen a los sectores *educación y salud*. Las reformas que contemplan se refieren al establecimiento de políticas territoriales locales, a través de la conformación de Consejos Cantonales de Salud (“CCS”) y Consejos Cantonales de Educación (“CCE”)<sup>57</sup>.

En cambio, la descentralización horizontal en el nivel provincial debería darse en dos competencias<sup>58</sup>. Están relacionadas con transferencia de atribuciones desde las Direcciones Provinciales de Ministerios hacia los Consejos Provinciales.

**Atribuciones.-** Una revisión de las atribuciones transferidas muestra que la descentralización horizontal debería darse, sobre todo, con relación a *políticas y control*. Esto se explica sobre todo por el carácter de los Consejos

---

<sup>52</sup> La descentralización horizontal es la transferencia de atribuciones entre dos entidades ubicadas en el mismo nivel estatal.

<sup>53</sup> Son las competencias de “*Educación Pre-primaria y primaria*”, “*Educación Secundaria*” y “*Educación Secundaria Técnica*”.

<sup>54</sup> Son las competencias de “*Promoción/Riesgos*”, “*Prestación colectiva*” y “*Prestación individualizada*”.

<sup>55</sup> Es la competencia de “*Vialidad 2do orden*”.

<sup>56</sup> Se introduce la denominación “local” para las circunscripciones del Centro Educativo Matriz (CEM) y del Área de Salud porque no siempre se atienden al ordenamiento político-administrativo vigente, específicamente al cantón. Es, por tanto, recomendable que se simplifique la estructura del Estado mediante la adecuación de estas entidades a la circunscripción del cantón, en la medida de lo posible.

<sup>57</sup> En una fase inicial, la función de estos Consejos consistiría en el establecimiento de políticas locales y la coordinación de prestadores de servicio en su circunscripción. Por tanto, las transferencias de atribuciones señaladas en las matrices indican la “participación” de las entidades en los Consejos, a través de ciertas atribuciones. Únicamente bajo el supuesto de que los Consejos se conviertan en prestadores directos de servicios se podría hablar de una transferencia, y, por tanto, de una pérdida real de atribuciones.

<sup>58</sup> Son las competencias de “*Educación Secundaria Técnica*” y “*Vialidad 2do orden*”.

Cantones de Educación y de Salud como instancias de coordinación y de establecimiento de políticas cantonales sectoriales.

Sin embargo, existen atribuciones que las entidades ejercen fuera de los Consejos y otras que las entidades ejercen solamente en el contexto de los Consejos. Dentro del primer grupo consta la competencia "*Prestación colectiva*", con relación a la participación del Municipio y del Área de Salud en el CCS. Lo mismo ocurre con relación al Área de Salud, en la de "*Prestación individualizada*".

Al segundo grupo pertenece, por ejemplo, la competencia "*Educación Secundaria*". En este caso, el Municipio se debería responsabilizar para el establecimiento de *políticas*, el *control* y la *planificación* solamente en el contexto del Consejo Cantonal de Educación<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Lo mismo ocurre en la competencia "*Promoción/Riesgos*", respecto de la participación del Municipio y del Área de Salud en el Consejo Cantonal de Salud con la atribución de *políticas*.

## 2.2. Competencias con descentralización vertical

**Competencias.-** De las 84 analizadas, 36 (43%) deberían aplicar la descentralización vertical, entendida como la transferencia de atribuciones entre entidades ubicadas en diferentes niveles de gobierno<sup>60</sup>. Como se vio anteriormente, la descentralización horizontal<sup>61</sup> se aplica en tan solo siete competencias (8%). Esto muestra que el problema principal actual de distribución de responsabilidades radica, desde el punto de vista cuantitativo, en la falta de aplicación del principio de subsidiariedad y no tanto en que las atribuciones no se gestionan en el régimen adecuado.

Una revisión de los sectores, muestra que la descentralización vertical debería ser aplicada en todos, menos en el sector *“Recursos Naturales”*.

**Entidades.-** Una diferencia entre Consejos Provinciales y Municipios existe en el número de recepciones de atribuciones. Mientras los Municipios son 31 veces receptores de atribuciones, los Consejos Provinciales lo son en tan solo 11 ocasiones. Esto se debe al hecho de que operan en una gama más amplia de sectores que los Consejos Provinciales. En la medida en que ellos entren también en sectores sociales, cambiarían estos valores de una manera sustancial.

Por otro lado, el análisis muestra que es necesario reorganizar competencias también dentro del régimen autónomo. Esto se evidencia por el hecho de que los Consejos Provinciales no son solamente receptores sino también transfirientes de atribuciones hacia otras entidades. Estas transferencias incluyen la Junta Parroquial en una competencia y el Municipio en cinco.

A diferencia de los Consejos Provinciales, los Municipios son solamente receptores de atribuciones. Competencias en las que destaca el municipio como receptor son las de *“Programas de Vivienda”*, *“Educación Pre-primaria y Primaria”*, *“Educación Secundaria”*, *“Transporte Público”* y *“Tránsito”*.

Esto muestra que los Consejos Provinciales se enfrentan con una estructura de responsabilidades más compleja que los Municipios, lo se debe, sobre todo, a la complejidad estructural del nivel intermedio, la preponderancia del régimen dependiente en el nivel provincial, la división de la jurisdicción en áreas urbanas y rurales, y a la descentralización funcional. Todas estas características no son evidentes en el nivel cantonal.

**Niveles de administración.-** El análisis de transferencia respecto de los niveles muestra que desde el nivel **nacional** deberían darse (véase gráfico no 3):

- 18 transferencias a entidades del nivel cantonal;
- ocho transferencias a entidades del nivel provincial; y

---

<sup>60</sup> Esta descentralización vertical puede teóricamente ocurrir en dos direcciones: desde entidades ubicadas en niveles superiores hacia entidades ubicadas en niveles inferiores y viceversa. En este Estudio, no encontramos casos para la segunda alternativa.

<sup>61</sup> El análisis de la descentralización horizontal consta en la sección anterior.

- dos transferencias a entidades autónomas (descentralización funcional).

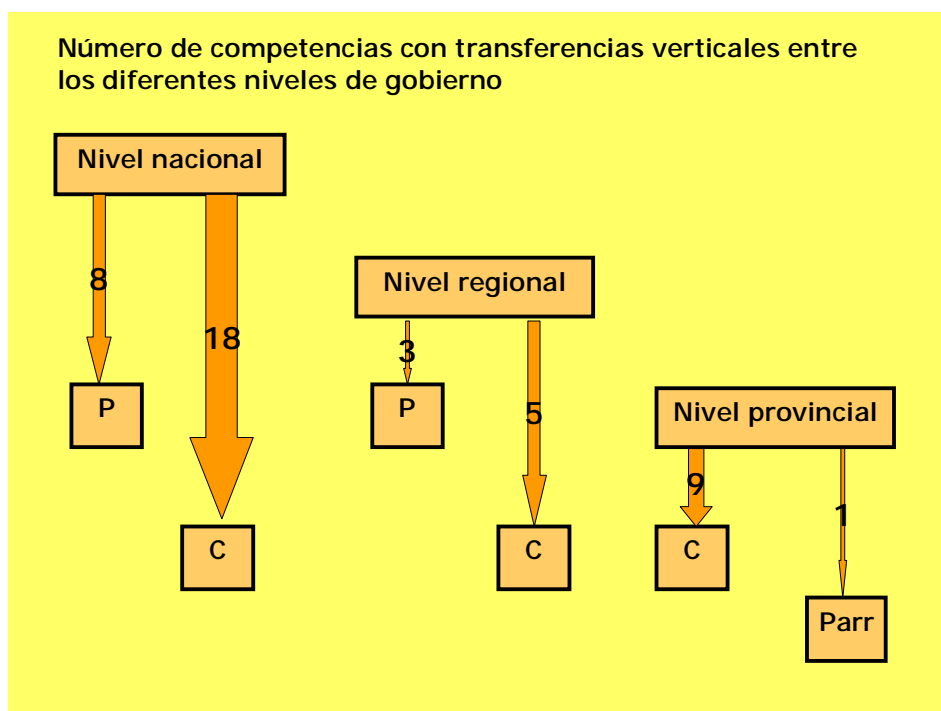
Desde el nivel **regional** deberían darse:

- cinco transferencias a entidades del nivel cantonal; y
- tres transferencias a entidades del nivel provincial.

Desde el nivel **provincial**, en cambio, deberían darse:

- nueve transferencias a entidades del nivel cantonal; y
- una transferencia a entidades del nivel parroquial.

Gráfico no. 3<sup>62</sup>:



Sumando estos datos, encontramos que 46 de las 84 competencias, o sea el 55%, deben ser transferidas desde el nivel nacional a los subnacionales. Esto muestra el grado de centralismo que existe, y la importancia de fortalecer los niveles provincial, cantonal y parroquial.

<sup>62</sup> En los Anexos se explican los símbolos usados.

**Atribuciones.-** Es importante resaltar la necesidad de reubicar la atribución de *administración* o prestación directa de servicios como parte medular de cada competencia. Esta se debería transferir 24 veces entre entidades de diferentes niveles de gobierno. Desde el punto de vista cuantitativo, las demás atribuciones son menos importantes<sup>63</sup>.

Además, es importante revisar cómo la atribución de *administración* o prestación de servicios está relacionada con las demás atribuciones. El resultado muestra que se transfiere sobre todo con la *construcción de infraestructura* y la *planificación* (14 ocasiones) y el *financiamiento* propio (12 ocasiones). Esto evidencia que la prestación de servicios debe ser, dentro de lo posible, financiada por la misma entidad que la presta<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Estas atribuciones incluyen: el *control* (14 veces), el *financiamiento* (15 veces), la *planificación* (16 veces) y la *construcción de infraestructura* (16 veces).

<sup>64</sup> Menos importantes en transferencias conjuntas con la *administración* son el *control* (nueve veces), y la fijación de *políticas* (seis veces).

### 2.3. Competencias con descentralización horizontal y vertical

**Competencias.-** De las 84 analizadas, existen siete (8%) en las que se debería aplicar la descentralización horizontal y vertical en forma paralela. Estas pertenecen sobre todo a los sectores sociales<sup>65</sup>, lo que evidencia una doble deficiencia: las atribuciones no se las administra ni en los niveles ni en los regímenes adecuados.

**Atribuciones.-** Un análisis importante consiste en comparar las atribuciones descentralizadas horizontalmente con las descentralizadas en forma vertical, tanto en el sector “Educación y Cultura” como “Salud”.

En el sector “Educación y Cultura” es interesante observar que la descentralización **vertical** está relacionada con la prestación de servicios (*administración y construcción de infraestructura*)<sup>66</sup>. La descentralización **horizontal**, en cambio, enfoca la orientación y dirección del proceso (*políticas y control*).

Por otro lado, en el sector “Salud” uno puede observar que tanto la descentralización **horizontal** como la **vertical** abordan exclusivamente las atribuciones relacionadas con la orientación y dirección del proceso. Es decir, incluyen las atribuciones de *políticas, control y planificación*. Lo que muestra que en el sector “Salud”, la *administración*, aparentemente, ya está ubicada en los niveles y regímenes adecuados. Este aspecto, en cambio, es deficiente en el sector “Educación y Cultura”.

La única competencia no relacionada con los sectores sociales es la “Vialidad 2d. orden”. Allí deberían darse transferencias sobre atribuciones de prestación de servicio y de dirección del proceso en forma paralela (*administración, control y planificación*). Podemos concluir afirmando que esta competencia muestra altas deficiencias desde el punto de vista organizacional y administrativo. El rol del Ministerio de Obras Públicas debería reducirse a las atribuciones mínimas de establecer políticas, y su Dirección Provincial debería transferir completamente sus atribuciones hacia el Consejo Provincial.

---

<sup>65</sup> Son las competencias “Educación Pre-primaria y Primaria”, “Educación Secundaria”, “Educación Secundaria Técnica”, “Promoción/Riesgos”, “Prestación colectiva”, “Prestación individualizada”; adicionalmente, del sector “Transporte” la competencia “Vialidad 2do orden”.

<sup>66</sup> Como habíamos mencionado, las transferencias de atribuciones a los Consejos Cantonales de Educación y Salud deben ser de acuerdo con su función inicial, interpretadas como una “participación” en el Consejo.



## 2.4. Competencias con desconcentración vertical

**Competencias.-** De las 84 analizadas, la desconcentración de tipo vertical debería aplicarse en 36 (43%). Es importante resaltar que 19 de estas pertenecen a los sectores sociales como “Educación”, “Salud” y “Bienestar Social”. Adicionalmente, está el sector “Administración General y Planificación” (seis competencias).

**Entidades y Niveles de Gobierno.-** Es importante resaltar que en el estudio limitamos el alcance de la desconcentración hasta la provincia. Esto significa que las atribuciones actualmente ubicadas en el cantón y la parroquia, en forma desconcentrada, deberían ser descentralizadas o reubicadas hacia el nivel provincial<sup>67</sup>. Si se aplica esta política, podemos observar que ocurrirían al menos 36 procesos de desconcentración, lo que revela el alto potencial del nivel provincial para la recepción de atribuciones.

Los receptores de las delegaciones serían sobre todo las dependencias provinciales de los Ministerios (20 competencias) y la Gobernación<sup>68</sup>, que podría, a su vez, convertirse en una instancia de formulación de *políticas* territoriales (provinciales) en al menos 24 competencias. Es decir, la Gobernación podría influir significativamente en el proceso de planificación administrativa y financiera del régimen dependiente<sup>69</sup>. Sin embargo, mantener una doble estructura de autoridades a nivel provincial – Gobernación y Prefectura - es un punto de discusión que debe ser profundizado.

**Atribuciones.-** Si se realiza una revisión de las atribuciones a ser delegadas, se puede observar que:

- En primer lugar, la variedad de las atribuciones a ser desconcentradas es más alta en sectores complejos como Educación, Salud y Bienestar Social.
- En segundo lugar, existe una relación inversa entre el número de atribuciones desconcentradas y la frecuencia; es decir, existen menos procesos de desconcentración que se realizan sobre una gran cantidad de atribuciones<sup>70</sup>. Esto se debe al hecho de que la gran mayoría de las atribuciones podrían y deberían ser descentralizadas y no desconcentradas.

---

<sup>67</sup> La política de limitar la desconcentración hasta el nivel provincial tampoco debería aplicarse con mucha rigidez. Se podría imaginar una fase de transición en la cual puedan permanecer entidades desconcentradas como el *Centro Educativo Matriz (CEM)* y el *Área de Salud* a nivel local, hasta que los *Consejos Cantonales de Educación* y de *Salud* se hayan consolidado de tal manera que puedan prestar servicios directamente.

<sup>68</sup> En las demás competencias la desconcentración debería aplicarse sobre instituciones señaladas en las matrices como “otras entidades”.

<sup>69</sup> La desconcentración de las *políticas* complementaría las atribuciones de *control* y *planificación* delegados al nivel provincial.

<sup>70</sup> La relación entre el número de atribuciones desconcentradas y la frecuencia es la siguiente: 12 delegaciones con una atribución; nueve delegaciones con dos atribuciones; seis delegaciones con tres atribuciones; tres delegaciones con cuatro atribuciones; una delegación con cinco atribuciones; una delegación con ocho atribuciones.

Otro análisis consiste en observar la frecuencia de delegación de cada atribución en forma individual, lo que nos permite identificar dos grupos:

Las atribuciones de alta frecuencia son:

- las *políticas*: 24 delegaciones;
- el *control*: 17 delegaciones;
- la *administración* (prestación directa): 14 delegaciones.

Las atribuciones de menos frecuencia son:

- la *planificación*: ocho delegaciones;
- la *construcción de infraestructura*: cuatro delegaciones;
- el *financiamiento*: tres delegaciones.

Los resultados reflejan la necesidad de desconcentrar *políticas* y *control* en el régimen dependiente. Sin embargo, es importante analizar estos datos en el contexto de otras reformas planteadas, sobre todo la descentralización. Solamente en esta perspectiva es evidente la complementariedad entre estas dos estrategias.

## 2.5. Competencias con desconcentración horizontal<sup>71</sup>

**Competencias.-** La desconcentración horizontal debería ser aplicada en seis (7%) de las 84 competencias. Esta forma de desconcentración existe exclusivamente en el nivel nacional y se justifica por actividades inconsistentes con la función de cada entidad.

De las seis competencias mencionadas, cuatro (67%) pertenecen al sector "*Medio Ambiente*". Tienen que ver con el fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente con el objetivo de recentralizar en él las atribuciones de *políticas*. Tales atribuciones se encuentran actualmente dispersas en los diferentes Ministerios a nivel central, dado que el Ministerio de Medio Ambiente es de reciente creación y la gestión ambiental se ha convertido, de una inquietud en una necesidad, frente al deterioro ambiental.

**Atribuciones.-** Un análisis de las atribuciones muestra que la desconcentración horizontal debería realizarse, sobre todo, en relación al establecimiento de *políticas*, *control* y *planificación* -todas atribuciones relacionadas con la función de rectoría.

---

<sup>71</sup> A pesar de haber definido la desconcentración como una relación vertical aquí la ampliamos hacia una relación horizontal, que se entiende como la delegación entre entidades ubicadas en el mismo nivel de gobierno (nivel central o dentro del régimen dependiente). Véase: Dreier 1991:225.

## 2.6. Competencias con descentralización y desconcentración

**Competencias.-** Se propone aplicar estrategias de descentralización y desconcentración en forma paralela o simultánea en 16 de las 84 competencias analizadas (19%). Quizás son las que tienen las más graves deficiencias en cuanto a la administración, de acuerdo a las siguientes observaciones:

- En primer lugar, no se gestionan atribuciones en los niveles adecuados; deberían ser administradas desde niveles inferiores, más próximos al ciudadano.
- En segundo lugar, las atribuciones de estas competencias no se gestionan en el régimen adecuado, es decir, deberían descentralizarse.

De las 16 competencias con descentralización y desconcentración paralela, son 11 (69%) las que pertenecen a los sectores sociales. Son los sectores de “Educación y Cultura” (seis), “Salud” (tres) y “Bienestar Social” (dos). Esto evidencia que justamente competencias que tienen impacto directo en la población no se las administra en forma adecuada<sup>72</sup>.

**Atribuciones.-** El estudio muestra que la descentralización y la desconcentración se podrían aplicar, en forma muy simplificada, de la siguiente manera<sup>73</sup>. En cuanto a la descentralización hacia los Consejos Provinciales y Municipios, se podrían transferir atribuciones relacionadas con la ejecución, como la *administración y construcción de infraestructura*, lo que permitiría prestar servicios desde gobiernos locales elegidos y, por tanto, legitimados frente a la sociedad; además, se facilitaría la participación social.

En cuanto a la desconcentración, se podría delegar desde el nivel central hacia el provincial, atribuciones relacionadas con la función de dirección, como las *políticas*, el *control* y la *planificación*. De ese modo, se podría tener un respaldo institucional desconcentrado, y establecer visiones comunes para sectores actualmente dispersos.

Como hemos mencionado arriba, mantener en el nivel provincial una doble estructura, tanto de entidades desconcentradas como descentralizadas, merece un análisis a profundidad. Sin embargo, en la medida en que avance el proceso de descentralización, esta estructura paralela tenderá a desaparecer.

---

<sup>72</sup> Entre las restantes cinco competencias, tres pertenecen al sector “Recursos Naturales” y dos al sector “Planificación y Administración General”.

<sup>73</sup> Este doble movimiento, que combina las ventajas del régimen dependiente y del régimen autónomo, se puede observar en todas las competencias del sector “Educación y Cultura”. Además, es importante recalcar que existen unas cuantas excepciones a estas “reglas”.

### 3. Tercer eje: competencias con recepción y transferencia/delegación paralelas

En esta sección nos referiremos a competencias con una entidad que, en forma paralela, debería recibir como transferir atribuciones, o delegar algunas de sus propias atribuciones hacia otras entidades. En estos casos ocurre un doble problema: lo que debería realizar la entidad respectiva realizan otras entidades y, por otro lado, lo que hace en la actualidad debería ser ejecutado por parte de otras entidades.

**Competencias.-** De las 84 analizadas existen tres con este tipo de deficiencias. Pertenecen exclusivamente al sector “*Educación y Cultura*”, en las competencias “*Educación Pre-primaria y Primaria*”, “*Educación Secundaria*” y “*Educación Secundaria Técnica*”.

**Entidades y Niveles de gobierno.-** La recepción y transferencia/delegación simultánea ocurre en el nivel provincial. En cuanto al régimen dependiente, en las tres competencias señaladas la entidad involucrada es la Dirección Provincial del Ministerio de Educación. En cuanto al régimen autónomo, la entidad es el Consejo Provincial<sup>74</sup>. Una importante diferencia, sin embargo, consiste en que para el Consejo Provincial estos cambios no se aplicaría dentro de la misma competencia.

**Atribuciones.-** El esquema de recepción y transferencia/delegación se repite en las tres competencias: del nivel central se desconcentraría la atribución de *control*, mientras que se descentralizaría o desconcentraría la *administración* (prestación de servicios) y *construcción de infraestructura*.

Estos datos revelan la debilidad y disfuncionalidad del nivel provincial. Es una muestra, por un lado, de un sector público institucionalmente disperso, y, por otro lado, de problemas estructurales del nivel intermedio. Este análisis se profundiza en un capítulo sobre el nivel provincial.

---

<sup>74</sup> Véase la sección 2.2. sobre descentralización vertical.

#### 4. Cuarto eje: competencias con atribuciones no asignadas (“vacíos”<sup>75</sup>)

**Competencias.-** Los llamados “vacíos” se presentan en 15 de las 84 competencias analizadas<sup>76</sup> (18%). Son más frecuentes en los sectores “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*” lo que evidencia la necesidad de adecuar sus entidades a competencias estatales relativamente nuevas<sup>77</sup>. Hasta la fecha, el Estado, aparentemente, no ha podido adecuarse a estas exigencias.

**Entidades.-** Si se realiza un análisis por regímenes, salta a la vista que el régimen autónomo muestra más “vacíos” que el régimen dependiente<sup>78</sup>:

- Consejo Provincial, Municipio y Junta Parroquial<sup>79</sup> suman 37 de las 62 atribuciones no asumidas, lo que representa un 59% de su total<sup>80</sup>.
- Por otro lado, a las entidades centrales y las entidades desconcentradas (régimen dependiente) deberían asignarse 23 de las 62 atribuciones. Esto representa un 37% de su total<sup>81</sup>.

**Atribuciones.-** Un análisis cualitativo de las atribuciones muestra la siguiente tendencia: la deficiencia más alta se refiere a la atribución de *control* con 25 “vacíos”. La *planificación* debería ser administrada en 15 casos, el *financiamiento* nueve veces y el establecimiento de *políticas* ocho veces<sup>82</sup>.

Con menor frecuencia figuran las atribuciones de *construcción de infraestructura* (tres ocasiones); ningún “vacío” se presenta en relación a la atribución de *administración* (prestación de servicios).

---

<sup>75</sup> Con competencias con “vacíos” nos referimos a atribuciones no asignadas a ninguna entidad, pero que deberían ser gestionadas.

<sup>76</sup> Los sectores involucrados son los siguientes: dos de las 15 competencias pertenecen al sector “*Servicios Públicos*”, dos al sector “*Educación y Cultura*”, dos al sector “*Bienestar Social*”, tres al sector “*Recursos Naturales*” y seis al sector “*Medio Ambiente*”.

<sup>77</sup> Esta tesis se confirma aún más si se realiza un análisis cuantitativo de las atribuciones que se deberían asignar. En total suman 62 atribuciones no asignadas; de éstos, 52 pertenecen a los Sectores “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*”, las 62 atribuciones pertenecen a 44 entidades de las cuales 37 son de los Sectores “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*”.

<sup>78</sup> Aquí incluimos las entidades del nivel central, aunque no forman parte del régimen dependiente.

<sup>79</sup> Es importante mencionar que las atribuciones señaladas en este eje de análisis no incluyen las que debe ejercer la Junta Parroquial a efectos de la participación; éstas no están registradas en las aquí mencionadas.

<sup>80</sup> La estructura de las atribuciones del régimen autónomo es deficiente sobre todo en los Sectores “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*”.

<sup>81</sup> En un análisis separado de entidades desconcentradas y entidades centrales, se puede observar que las entidades *desconcentradas* suman 14 atribuciones no asumidas (el 22% de las 62 atribuciones no asumidas). Las *entidades centrales* suman nueve atribuciones no asumidas (el 14% de las 62 atribuciones no asumidas). En las competencias del sector “*Medio Ambiente*” (competencias 9.3., 9.4. y 9.6.) se cuenta las entidades “Otros Ministerios” como una sola entidad, considerando que no existe un análisis detallado de la situación actual.

<sup>82</sup> Es importante anotar que en este eje de análisis están excluidas las 24 competencias en las cuales la Gobernación tendría que cumplir el establecimiento de *políticas* territoriales (provinciales), que igualmente podrían ser interpretadas como “vacíos”.

Podemos concluir diciendo que, la falta de atención por parte del Estado es más evidente en atribuciones relacionadas a la dirección (*políticas, control, planificación*). Estos resultados, obviamente, tienen que ser analizados en vista de que los sectores más deficitarios son “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*”, ya que las atribuciones mencionadas caracterizan la esencia de la prestación de servicios en estos ámbitos. Por tanto, esta tesis no es generalizable para todo el sector público.

## 5. Quinto eje: dos actores claves, el Municipio y el Consejo Provincial

En este capítulo realizamos un análisis sobre dos actores claves del proceso de descentralización: el Municipio y el Consejo Provincial. Para cada entidad, esta investigación trata de responder a cuatro preguntas centrales:

- ¿Cuáles son las atribuciones nuevas?
- ¿Cuáles son las superposiciones de atribuciones?
- ¿Cuáles son las atribuciones no asignadas, los llamados “vacíos”?
- ¿Cuáles son las atribuciones que deberían ser transferidas hacia otras entidades?

Para cada uno de los temas existe una sección individual para, luego, poder comparar los desafíos que enfrentan estas entidades en la descentralización administrativa.

### 5.1. Municipio:

#### 5.1.1 Recepción de atribuciones nuevas

**Competencias.-** En 14 de las 84 competencias analizadas se deberían transferir atribuciones nuevas al Municipio, y pertenecen a una amplia y diversa gama de sectores<sup>83</sup>. Esto muestra el potencial que tiene el Municipio para convertirse en un prestador de servicios desde el punto de vista del desarrollo territorial.

**Entidades y Niveles de Gobierno.-** Un análisis de los niveles muestra que estas atribuciones deberían ser transferidas, sobre todo de entidades del nivel central directamente. Sólo en tres casos se trata también de transferencias desde el nivel provincial.

**Atribuciones.-** El análisis de las atribuciones muestra que estas transferencias están, sobre todo, ligadas a la *administración* (prestación de servicios); se propone transferirlas en 11 de las 14 competencias. Estos datos revelan la importancia de convertir al Municipio en un prestador de servicios cercano a la comunidad.

Menos importantes son la *planificación* (en ocho competencias), el *control* (en siete), el *financiamiento* (en siete), la *construcción de infraestructura* (en cinco) y el establecimiento de *políticas* (en tres).

Tanto en la competencia “*Transporte Urbano/Transporte Público*” como en la de “*Transporte Urbano/Tránsito*”, se deberían transferir todas las atribuciones al

---

<sup>83</sup> Estas 14 competencias pertenecen a los siguientes sectores: dos competencias al sector “*Administración General*”; dos al sector “*Ordenamiento Territorial*”; dos al sector “*Servicios Públicos*”; cuatro al sector “*Bienestar Social*”; dos al sector “*Transporte y Comunicación*”; una al sector “*Medio Ambiente*”, y una al sector “*Finanzas Públicas*”.

Municipio. Según el estudio, son competencias exclusivas que deberían ser administradas en el futuro por el Municipio.

### 5.1.2 Superposiciones de Atribuciones

**Competencias.-** En siete competencias se deberían resolver las superposiciones de atribuciones a favor del Municipio. Queremos resaltar que, seis de estas, pertenecen al sector “*Educación y Cultura*”, lo que evidencia su disfuncionalidad actual. Una competencia pertenece al sector “*Transporte y Comunicación*”.

**Entidades y Niveles de Gobierno.-** Una revisión de las entidades muestra que, entre una y cinco de ellas duplican acciones con el Municipio. Los casos más relevantes de superposiciones de atribuciones, en términos cuantitativos, se dan en las competencias “*Educación Pre-primaria y Primaria*” y “*Educación Secundaria*”.

El análisis de los niveles de administración revela que las superposiciones se producen con entidades ubicadas en todos los niveles: el nacional, regional y provincial. Estas entidades incluyen Ministerios, entidades desconcentradas y entidades descentralizadas funcionalmente como los Organismos de Desarrollo Regional.

**Atribuciones.-** El análisis de las atribuciones muestra que las superposiciones están relacionadas esencialmente con la *administración y construcción de infraestructura*, que existen en cinco y seis de las siete competencias, respectivamente. Esto evidencia el atractivo que tienen estas atribuciones frente a las demás, como por ejemplo, la *planificación* o el *control*. Otro estudio debería investigar acerca de la dinámica que generan estas superposiciones, para determinar sus causas y proponer soluciones efectivas.

### 5.1.3 Atribuciones no asignadas: “vacíos”

**Competencias.-** En ocho competencias se recomienda que el Municipio se haga cargo de atribuciones, de las cuales, por el momento, no se ocupa ninguna entidad. Cuatro pertenecen al sector “*Transporte y Comunicación*” y tres al sector “*Recursos Naturales*”.

**Atribuciones.-** Estos “vacíos” están relacionados, sobre todo, con las atribuciones de dirección como la *planificación* y el *control*. Estas atribuciones reflejan los servicios que abarcan típicamente los sectores “*Transporte y Comunicación*” y “*Recursos Naturales*”, y deberían ser analizados en este contexto para no realizar conclusiones generalizables.

### 5.1.4 Transferencias propias hacia otras entidades

**Competencias.-** Las transferencias propias de atribuciones hacia otras entidades existen únicamente en la competencia “*Educación Pre-primaria y*



*Primaria*". Consiste en la transferencia de las atribuciones *financiamiento y administración* al Centro Educativo Matriz (CEM)<sup>84</sup>. Esta podría constituirse en una primera etapa en la que la prestación del servicio se realice en forma descentrada, antes de transferirla a los Municipios.

## 5.2. Consejo Provincial

### 5.2.1 Recepción de atribuciones nuevas

**Competencias.-** A diferencia del Municipio, el Consejo Provincial es mucho menos objeto de recepción de atribuciones nuevas, ya que se han identificado solamente cuatro competencias con estas características. Además, dos de ellas se refieren al sector "*Planificación y Administración General*", que no está necesariamente relacionado a la prestación de servicios a la comunidad.

Todas las competencias mencionadas se administrarían dentro de un esquema concurrente. En tres de las cuatro mencionadas se transferirían atribuciones también al Municipio<sup>85</sup>. Según este estudio, la única no relacionada a transferencias, igualmente hacia otras entidades, es la de "*Demarcación Territorial*".

**Niveles.-** Todas las competencias mencionadas deberían transferirse desde el nivel central; por tanto, se parece al esquema que debería aplicarse para los Municipios.

**Atribuciones.-** La revisión de las atribuciones a ser recibidas por parte de los Consejos Provinciales muestra que todas están relacionadas con la *administración* o ejecución directa. De menor importancia son la *planificación, control y políticas*.

### 5.2.2 Superposición de atribuciones

**Competencias.-** En siete competencias existe la necesidad de corregir superposiciones de atribuciones, resolviéndolas a favor de los Consejos Provinciales. Ningún sector muestra elevados índices de superposiciones<sup>86</sup>. Sin embargo, es importante resaltar que la gran mayoría de ellas, seguirían siendo concurrentes, aún después de los ajustes, lo que implicaría un esfuerzo continuo de coordinación. Solamente en la competencia "*Riego*", se recomienda que sea manejada exclusivamente por parte de los Consejos Provinciales.

---

<sup>84</sup> No es una transferencia en el sentido de descentralización (del régimen dependiente al autónomo), sino de un traspaso de atribuciones del régimen autónomo al dependiente.

<sup>85</sup> Son las competencias "*Sistema Nacional de Planificación*", "*Administración de la Carrera Administrativa*" y "*Fondos No Reembolsables Externos*".

<sup>86</sup> Las superposiciones a ser resueltas pertenecen al sector "*Educación y Cultura*", "*Transporte y Comunicación*", "*Medio Ambiente*" y "*Infraestructura Económica*". Los sectores "*Educación y Cultura*" y "*Transporte y Comunicación*" muestran paralelamente superposiciones con relación al Municipio.

**Entidades.-** La revisión de las entidades involucradas en las superposiciones muestra que, en tres competencias se trata de las Corporaciones de Desarrollo Regional. Esta situación es tan acentuada que, en dos de las tres competencias, se producen actualmente superposiciones sobre todas las seis atribuciones.

**Atribuciones.-** Queremos resaltar que las superposiciones se producen sobre una gran cantidad de atribuciones. Esto se evidencia, sobre todo, en las competencias “*Ferías*”, “*Vialidad 2do orden*”, “*Presas, Reservorios y Canales de Agua Potable*” y “*Riego*”. En las dos últimas competencias, las superposiciones se realizan sobre todas las atribuciones, lo que muestra la inadecuada estructura administrativa, que debería ser resuelta en favor de los Consejos Provinciales.

### 5.2.3 Atribuciones no asignadas: “vacíos”

**Competencias.-** En ocho competencias<sup>87</sup> se han producido “vacíos”; es decir, existen atribuciones no asignadas que ocurren en analogía con los Municipios, sobre todo en los sectores “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*”. Esto evidencia que temas que son de reciente preocupación, no son administrados por parte del Estado en forma sistemática.

**Atribuciones.-** Con relación a las atribuciones no asignadas, se puede observar que en cinco competencias se trata de la atribución de *control*, y en otras cinco de la *planificación*. Estas atribuciones reflejan el carácter de prestación de servicios de los sectores involucrados.

### 5.2.4 Transferencias propias hacia otras entidades

**Competencias.-** A diferencia de los Municipios, los Consejos Provinciales deberían descentralizar también hacia otras entidades. Las seis competencias<sup>88</sup> pertenecen exclusivamente a los sectores sociales, lo que evidencia la necesidad de aplicar en ellos el principio de subsidiariedad.

**Entidades.-** Las transferencias mencionadas se deben realizar sobre todo hacia los Municipios (cinco veces), en una ocasión al *Centro Educativo Matriz (CEM<sup>89</sup>)*, y en otra ocasión a la Junta Parroquial.

**Atribuciones.-** Una revisión de las atribuciones a ser descentralizadas muestra que se trata, sobre todo, de la *administración* (en cinco competencias), la *construcción de infraestructura* (en cuatro competencias) y el *financiamiento*

---

<sup>87</sup> Una revisión del tipo de competencia revela que todas las soluciones a los llamados “vacíos” se deberían dar dentro de esquemas concurrentes de administración.

<sup>88</sup> Todas las competencias mencionadas se deben gestionar dentro de un esquema concurrente.

<sup>89</sup> Al igual que en el caso de los Municipios, la transferencia al *Centro Educativo Matriz (CEM)* no se puede entender como descentralización, sino como traspaso de atribuciones del régimen autónomo al dependiente.

(en cuatro competencias). En otras palabras, se trata de las atribuciones nucleares de una competencia.

### 5.3. Municipio y Consejo Provincial en perspectiva comparada

A continuación presentamos una comparación entre Municipio y Consejo Provincial, sobre diferentes puntos claves de la descentralización administrativa.<sup>90</sup>

**Competencias exclusivas y concurrentes.-** Los Consejos Provinciales se caracterizan por administrar un gran número de competencias concurrentes, lo que requiere suprema claridad en la asignación de atribuciones y un constante esfuerzo de coordinación. La posición del Municipio es más favorable, ya que gestiona un considerable número de competencias exclusivas.

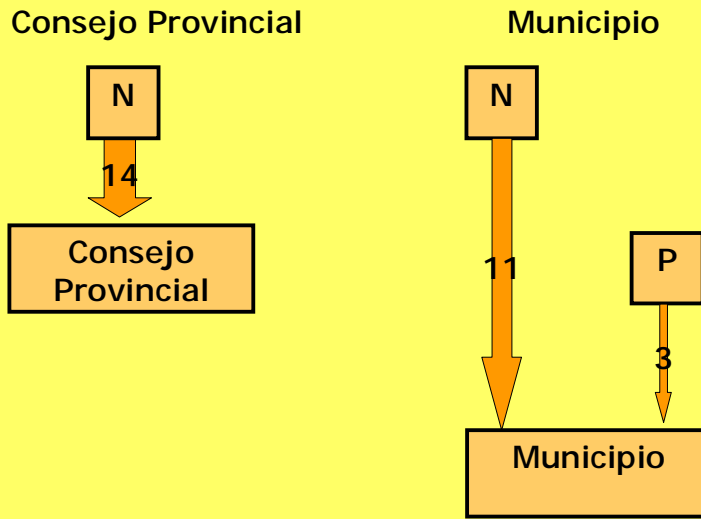
**Recepción de atribuciones nuevas.-** El Consejo Provincial no se beneficiaría tanto de la recepción de atribuciones nuevas (en cuatro competencias) como el Municipio (en 14 competencias). Pero son parecidos en la medida en que la atribución más transferida en términos cuantitativos es la *administración* (véase Gráfico no. 4).

Gráfico no. 4:

---

<sup>90</sup> También existen diferencias desde el punto de vista político y financiero. En términos **políticos**, se evidencia que los Consejos Provinciales sufren de una situación paradójica, ya que jurídicamente no pueden prestar servicios para la mayoría de sus electores: la población urbana. Esto trae consigo deficiencias de legitimidad. El Municipio, en cambio, no está sujeto a la división urbano-rural lo que le ha facilitado ejercer su gobierno. En términos **financieros**, son preocupantes los altos niveles de dependencia de los Consejos Provinciales con respecto a las transferencias por parte del gobierno central. El Municipio muestra datos financieros mejores, aunque depende también en gran medida de las transferencias del Gobierno Central.

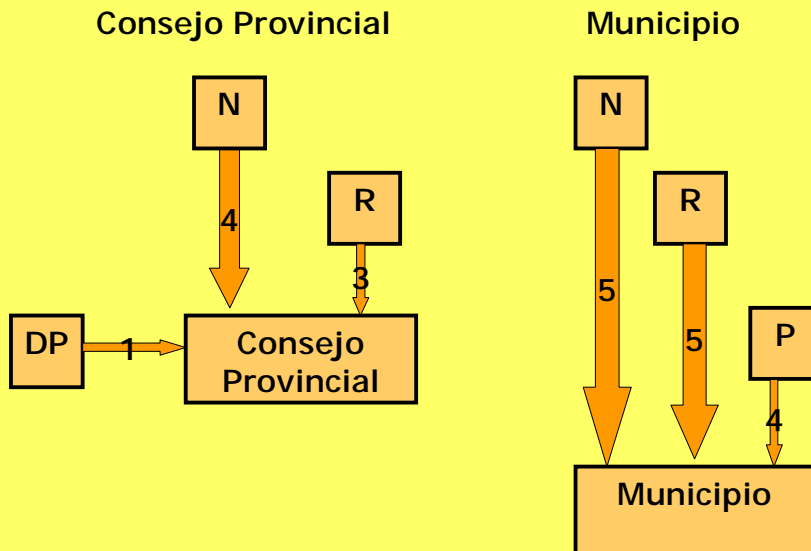
Municipio y Consejo Provincial: número de competencias por recepción de nuevas atribuciones desde los diferentes niveles de gobierno



**Superposiciones de atribuciones.-** Consejo Provincial y Municipio actualmente gestionan el mismo número de competencias, con superposiciones de atribuciones (siete competencias). Sin embargo, el Consejo Provincial se beneficiaría de la transferencia de una más amplia gama de atribuciones que el Municipio. Éste muestra actualmente superposiciones sobre todo con relación a la *administración* (véase Gráfico no 5).

Gráfico no.5:

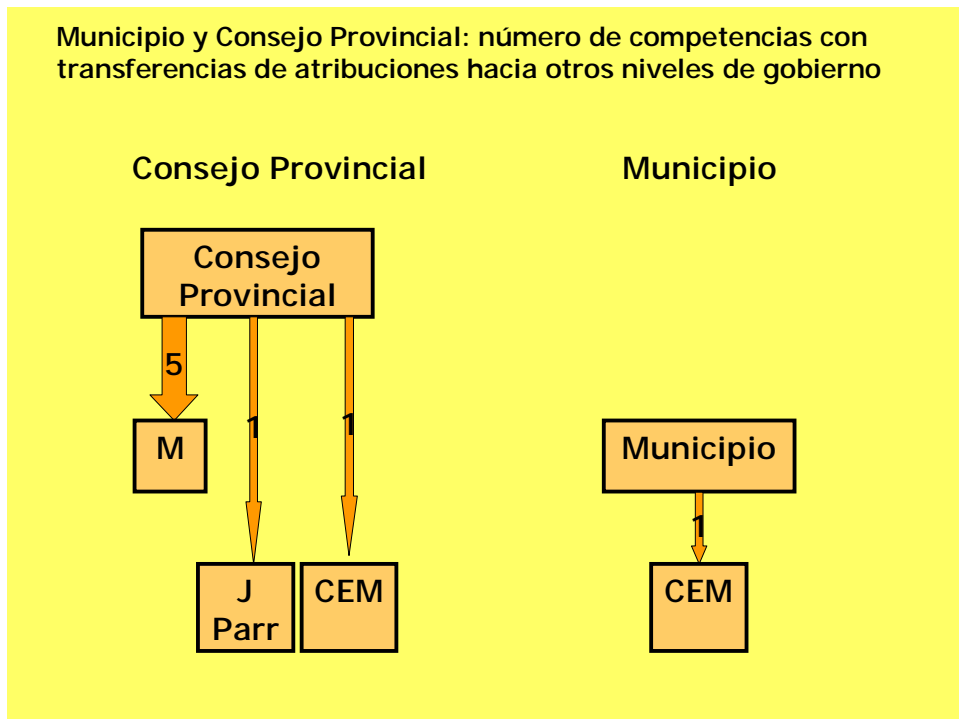
Municipio y Consejo Provincial: número de competencias con recepción de atribuciones desde los diferentes niveles de gobierno por superposiciones



**Atribuciones no asignadas (“vacíos”).-** El Consejo Provincial y el Municipio presentan características parecidas en cuanto a atribuciones no asignadas. Pertenecen a los sectores “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*” y ocurren en las atribuciones de *planificación y control*.

**Transferencias propias hacia otras entidades.-** El Municipio no debería transferir ninguna atribución hacia otras entidades del régimen autónomo. En cambio, el Consejo Provincial si debería transferir atribuciones tales como administración y construcción de infraestructura, tanto hacia el Municipio como a la Junta Parroquial (véase Gráfico no.6).

Gráfico no. 6<sup>91</sup>:



**Jurisdicción.-** En términos de jurisdicción, la limitación de los Consejos Provinciales para actuar solamente en el área rural, no permite claridad en la gestión, ya que teóricamente está facultado para prestar cualquier servicio. Nuevamente, el Municipio no tiene estas deficiencias.

Podemos concluir diciendo que, el punto de partida del Municipio y del Consejo Provincial es diferente para efecto de entrar a un proceso de descentralización administrativa. Las dos entidades requieren ser fortalecidas. Por tanto, el reto del futuro consiste en fortalecer los Consejos Provinciales en todos los ámbitos

<sup>91</sup> La jurisdicción del CEM (Centro Educativo Matriz) varía de manera que por conveniencia en el gráfico lo ubicamos en el nivel parroquial.

-desde el punto de vista político, financiero y administrativo- en los que los sectores sociales presentan nuevas oportunidades a ser aprovechadas.

## 6. Sexto eje: estructura del Estado

Queremos cerrar el estudio con una detenida aproximación a la relación entre descentralización y estructura del Estado, condición necesaria que redimensiona y enriquece cualquier investigación que se centre exclusivamente en el campo administrativo. La experiencia latinoamericana muestra que los procesos estuvieron concentrados, primero en el nivel municipal y, en una segunda etapa, en el nivel intermedio. No siempre la descentralización ha sido concebida como una reforma de la estructura del Estado en su conjunto.

En este sentido, la idea que manejamos es que la descentralización debería traer cambios en todos los niveles de gobierno. Por tanto, esta sección investiga acerca de las reformas que deberían realizarse en cada uno de los cuatro niveles: nacional, provincial, cantonal y parroquial. Este análisis comprende, para cada nivel, las competencias y atribuciones que deben ser administradas, las relaciones con los demás niveles de gobierno y las entidades involucradas. Cada sección termina con una discusión sobre los retos que enfrentaría cada nivel de gobierno en el contexto de la descentralización.

### 6.1. En el nivel nacional

#### 6.1.1 Competencias y Atribuciones

##### Situación general

Entidades del nivel nacional comparten la gestión de 66 de las 84 competencias analizadas, lo que representa un 78%. A futuro deberían administrar 63 o un 75% del total, lo que revela la importancia del nivel nacional en la administración.

Sin embargo, para que se asuma dentro de la estructura del Estado la **función de rectoría**, se deberían producir cambios organizativos en 53 de las 63 competencias, lo que representa un 84%. Estos altos índices expresan los graves problemas administrativos que existen en la actualidad.

El nivel nacional interviene en todos los Sectores analizados<sup>92</sup>. La más alta presencia en términos cuantitativos se observa en el sector *“Planificación y Administración General”*, lo que se debe al hecho de que contiene las competencias relacionadas con el funcionamiento del Estado en su conjunto. El sector con menos presencia del nivel nacional es *“Servicios Públicos”*, con competencias gestionadas sobre todo por parte del Municipio.

---

<sup>92</sup> En los sectores *“Salud”*, *“Bienestar Social”*, *“Recursos Naturales”*, *“Medio Ambiente”* y *“Finanzas Públicas”* el nivel nacional está presente en todas las competencias. También el sector *“Transporte y Comunicación”* muestra alta presencia del nivel nacional.

## Competencias exclusivas y concurrentes

La única competencia exclusiva, adicionalmente a las que señala la Constitución, es la de “*vialidad 1er. orden*”. Sin embargo, en las matrices señalamos otras competencias como exclusivas, pero no existe un análisis detallado de la situación actual que pueda confirmar estos datos. Se trata de las de “*Generación de Políticas Ambientales*”, “*Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*” y “*Remediación Ambiental*”.

Esto revela que la gran mayoría de las competencias del nivel central se administran en un esquema concurrente, lo que requiere suprema claridad en la asignación de las atribuciones y un permanente esfuerzo de coordinación entre entidades de diferentes niveles de gobierno.

## Atribuciones<sup>93</sup>

La revisión de las atribuciones nos revela que, en 34 de las 65 competencias con presencia del nivel nacional, las entidades centrales tienen a su cargo todas las seis atribuciones. Por tanto, expresan el alto grado de centralización que existe en más de la mitad (52%) de las competencias.

Adicionalmente, encontramos 12 competencias en las cuales las entidades del nivel nacional manejan cinco de las seis atribuciones señaladas. Si las sumamos a las competencias arriba mencionadas, podemos observar que, en 46 competencias o el 70% del total, las entidades centrales manejan cinco o seis atribuciones<sup>94</sup>, lo que expresa, con más claridad, la elevada centralización.

Si sintetizamos las evidencias que revela una lectura del nivel central en todas las matrices de competencias, encontramos que el nivel nacional debería concentrarse en la función de rectoría. Esta función la debe cumplir a través del ejercicio de la atribución *políticas*. Adicionalmente, debe enfocarse en la *planificación* y el *(co-)financiamiento*.

Por otro lado, es importante que las atribuciones de *control*, *administración* y *construcción de infraestructura* sean desconcentradas o descentralizadas hacia niveles subnacionales.

## Estrategias de reorganización<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> En los Anexos se encuentra un análisis detallado.

<sup>94</sup> Esto no comprende las competencias del sector “*Salud*” que tiene un sistema de atribuciones ampliadas (9 en vez de 6 atribuciones). Sin embargo, este sector muestra similares niveles de centralización que los demás.

<sup>95</sup> Otras formas de organización son: las transferencias o delegaciones a empresas del Estado (“*Sistema de Planificación Nacional*”, “*Alumbrado Público*”, “*Generación y Suministro de*



**Descentralización.-** La descentralización debería aplicarse en 27 competencias con presencia del nivel nacional (41%). Estas pertenecen a los sectores “Ordenamiento Territorial”, “Servicios Públicos”, “Educación y Cultura” y “Bienestar Social” y “Transporte y Comunicación”<sup>96</sup>.

**Desconcentración.-** La desconcentración, en cambio, debería aplicarse en 28 competencias (43%). La lectura de las matrices evidencia que, aparentemente, los sectores sociales como “Educación y Cultura”, “Salud”, “Bienestar Social”, en adición a “Finanzas Públicas”, son los más aptos para aplicar la desconcentración desde el nivel nacional.

**Descentralización y desconcentración en forma paralela.-** La descentralización y desconcentración desde el nivel nacional deberían aplicarse, en forma paralela, en ocho competencias pertenecientes a los sectores sociales y medio ambiente<sup>97</sup>.

**Atribuciones no asignadas, “vacíos”.-** La existencia de un nivel nacional con fuertes indicios de centralización, no deja muchos espacios para “vacíos” respecto a atribuciones. Sin embargo, estos existen a pesar de la alta centralidad y son más frecuentes en el sector “Medio Ambiente”<sup>98</sup>. Por tanto, podemos afirmar que la necesidad de corregir los “vacíos” es más pronunciada en niveles inferiores, sobre todo con relación al Municipio y Consejos Provinciales.

### 6.1.2 Relaciones Intergubernamentales

El análisis de las relaciones intergubernamentales tiene como objetivo investigar los nexos entre las entidades del nivel nacional y los subnacionales. Aquí nos limitamos a realizar un análisis cuantitativo, considerando que las relaciones administrativas están ya analizadas en la parte correspondiente a las atribuciones.

Las relaciones intergubernamentales del nivel nacional con las subnacionales tendrían que modificarse en 34 de las 66 competencias (52%). En este sentido, el nivel nacional tendría que establecer las siguientes relaciones<sup>99</sup>:

---

*Energía*”); concesiones (“Aeropuertos”, “Ferrocarril”); la fusión de entidades: (“Recursos Marinos y Acuícolas”, “Recursos Marineros”).

<sup>96</sup> El sector “Transporte y Comunicación” aparece como uno de los más centralizados, con cinco de las 10 competencias exclusivas del nivel nacional. En dos competencias se propone la transferencia completa de atribuciones del nivel nacional y la asunción de éstas por parte de entidades subnacionales (“Transporte Público” y “Tránsito”).

<sup>97</sup> Son las competencias de “Administración de Recursos Humanos”, “Educación Pre-Primaria/Primaria”, “Educación Secundaria”, “Niñez y Adolescencia”, “Rehabilitación Social”, “Áreas Protegidas”, “Bosques Protectores y Áreas Especiales” y “Remediación Ambiental”.

<sup>98</sup> “Vacíos” existen, además, en las competencias “Catastros Urbanos” y “Vialidad 1er orden”.

<sup>99</sup> Con el nivel local, las relaciones se mantienen estables (aumento insignificante de 11 a 12 competencias, un 9%). Como hemos mencionado es el área de operación del Centro Educativo Matriz CEM y del Área de Salud.

- con el nivel **provincial**, en 42 competencias frente a las 33 actuales (incremento del 27%);
- con el nivel **cantonal**, en 43 frente a las actuales 28 (incremento del 53%); y
- con el nivel **parroquial**, en 17 frente a las tres actuales (incremento del 466%).

Estos datos revelan que las relaciones del nivel nacional tendrían que intensificarse, sobre todo con los niveles cantonal y parroquial (véase Gráficos no. 7 y 8).

Gráfico no. 7:

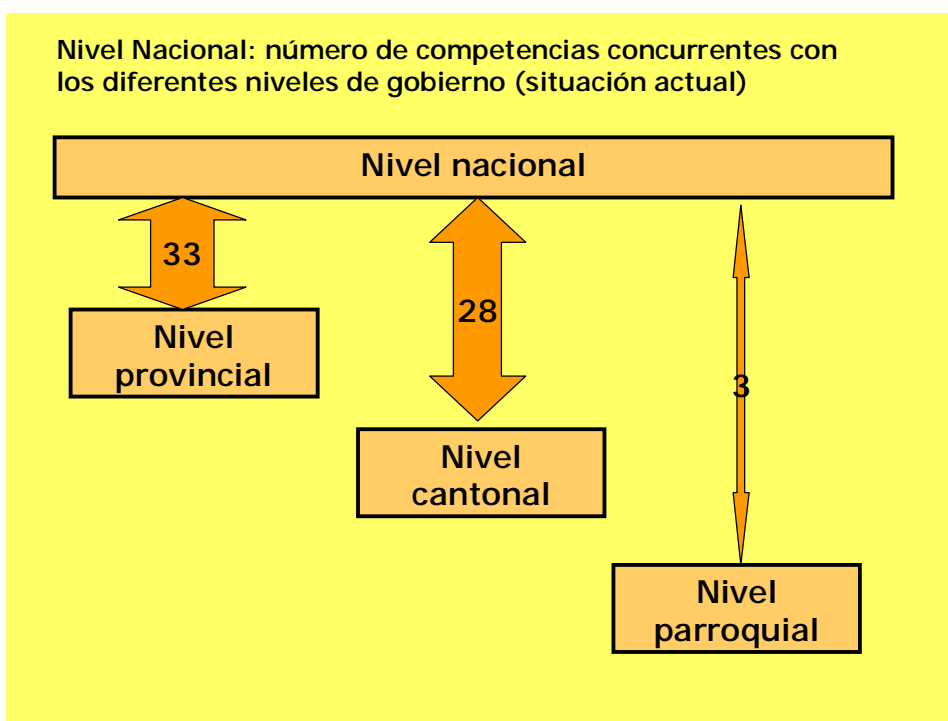
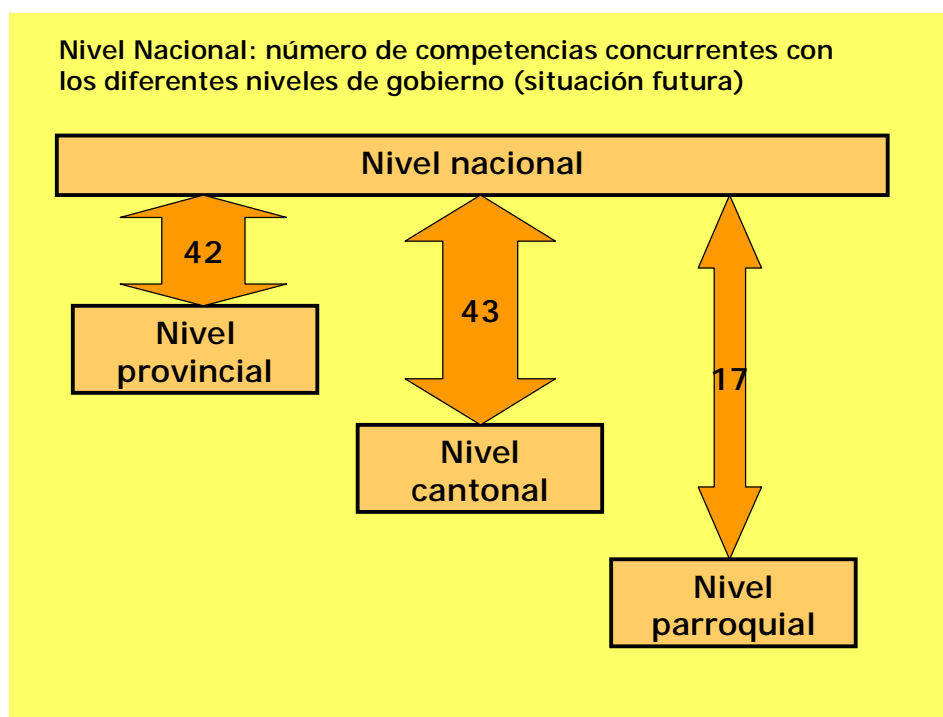


Gráfico no. 8:



### 6.1.3 Entidades

Una revisión de las entidades centrales que intervienen en la gestión de las competencias, muestra que, en la mayoría de los casos, no es necesario realizar cambios profundos. Generalmente la entidad responsable es la adecuada y, además, interviene solamente una, lo que es un dato positivo. En los niveles subnacionales, estos cambios son más significativos<sup>100</sup>.

### 6.1.4 Los Retos y Riesgos del Nivel Central

Queremos concluir el análisis del nivel central con una descripción de los retos y riesgos que tiene a futuro, en términos de descentralización. El mayor reto consiste en que el nivel nacional asuma la función de rectoría. Actualmente, las

<sup>100</sup> Los cambios son necesarios en las siguientes competencias: "Administración de Recursos Humanos", "Demarcación Territorial", "Bomberos", "Educación Pre-Primaria/Primaria", "Educación Secundaria", "Educación Técnica Superior", "Leprocomios y Manicomios", "Recursos Marinos", "Crédito Interno Reembolsable" y todas las competencias del sector "Medio Ambiente".

instituciones del nivel nacional carecen, en la práctica, de esta capacidad de liderazgo.

En el ejercicio de la administración, esto implica concentrarse en unas pocas atribuciones básicas, lo que requiere de la aplicación del principio de subsidiariedad, de manera que el nivel nacional se centre, sobre todo, en la atribución de *políticas*. Las atribuciones, sobre todo de *control, administración y construcción de infraestructura*, se deberían descentralizar o desconcentrar hacia niveles subnacionales. Esto permitiría administrar servicios en los niveles más próximos a los ciudadanos, y resolver los problemas donde ocurren.

El riesgo que enfrenta el nivel nacional en estas reformas, es que no reduzca el tamaño del nivel central en forma proporcional con las transferencias y delegaciones de competencias. Para ello, requiere buscar mecanismos de descentralización que facilitan la reducción del aparato estatal. Con ello, se pueden controlar los costos del proceso y mejorar los servicios para los ciudadanos.

## **6.2. En el nivel provincial**

### **6.2.1 Competencias y Atribuciones**

#### **Situación general**

Es importante recordar que 36 de las 84 competencias analizadas, son concurrentes con entidades del nivel provincial; esto representa un 42% del total analizado. Sin embargo, en vista de la descentralización, se propone que, de las 84 competencias, el nivel provincial administre 49 (58%), lo que constituye un aumento considerable frente a la situación actual.

Por otro lado, es evidente la debilidad administrativa que le caracteriza tradicionalmente. De las mencionadas 36 competencias actuales, 31 deberían experimentar cambios organizativos, lo que significa un 86%. Con estos valores, el nivel provincial padece de deficiencias comparables con el nivel nacional, que debería experimentar cambios en 83% de las competencias.

Aunque el nivel intermedio gestiona competencias en todos los sectores, lo hace menos en los sectores "*Servicios Públicos*", "*Ordenamiento Territorial*" y "*Transporte y Comunicación*". En ellos el Municipio tiene el rol protagónico.

#### **Competencias exclusivas y concurrentes**

La identificación de las competencias exclusivas y concurrentes del nivel provincial muestra que este nivel solo poseería una de carácter exclusivo ("*Riego*"), a ser ejercida por los Consejos Provinciales. Las demás competencias son, por tanto, concurrentes.

Un esquema, tal como se plantea, requiere de ciertas condiciones para ser operativo en la práctica. En primer lugar, las competencias concurrentes requieren de suprema claridad en la asignación de las atribuciones, y un continuo esfuerzo de coordinación. En caso contrario, la gestión perdería transparencia y se dificultaría la rendición de cuentas.

Si buscamos explicaciones para la alta concurrencia en el nivel provincial, podemos encontrar, al menos, una razón técnica y otra política. Desde el punto de vista técnico, se observa que la mayoría de las entidades tienen unidades desconcentradas en el nivel provincial y regional<sup>101</sup>, lo que no suele ocurrir a nivel cantonal. Además, el hecho de dividir la gestión de los Consejos Provinciales en áreas urbanas y rurales, imposibilita una clara separación de responsabilidades<sup>102</sup>. Esto crea una concurrencia compleja, con tendencia a que ocurra una superposición de atribuciones.

Desde el punto de vista político, el sistema electoral genera una concurrencia disfuncional, con tendencia a la superposición de atribuciones. Este sistema vuelve a las áreas urbanas más atractivas para orientar allí la prestación de servicios, en perjuicio del área rural. Estos incentivos no permiten construir competencias concurrentes complementarias.

### **Atribuciones<sup>103</sup>**

Si resumimos el análisis para el nivel provincial, los cambios más profundos, tanto en términos absolutos como relativos, deben realizarse sobre todo con relación al establecimiento de *políticas*, la *planificación* y la *construcción de infraestructura*:

- La atribución de *políticas* debe ser gestionada con mayor énfasis en el régimen dependiente, con el fin de establecer políticas territoriales.
- La atribución de *planificación* debe ser fortalecida, ya que es de crucial importancia para la vinculación de los diferentes niveles de gobierno y regímenes entre sí.
- La atribución de *construcción de infraestructura* debe experimentar una disminución significativa, descentralizándola sobre todo al nivel cantonal (Municipio).

### **Estrategias de reorganización**

**Recepción de competencias<sup>104</sup> y atribuciones.-** El nivel provincial debería recibir 11 nuevas competencias y, si se considera adicionalmente al sector “Medio Ambiente”<sup>105</sup>, esta cifra aumentaría a 16.

---

<sup>101</sup> Consideramos que el nivel regional, como espacio de administración forma parte del nivel intermedio.

<sup>102</sup> Esto impide la exacta definición de las competencias, y deja un amplio margen de interpretación, como en el caso del “desarrollo rural integral”.

<sup>103</sup> En los Anexos se encuentra un análisis detallado de las atribuciones.

Las atribuciones que debería recibir son las *políticas* (25 competencias), la *administración* (21 competencias) y el *control* en 19. Menos importantes son la *planificación* (14 competencias), el *financiamiento* (diez) y la *construcción de infraestructura* (diez).

**Transferencias de atribuciones.-** En cuanto a la transferencia de atribuciones, desde el nivel provincial hacia otros niveles, se pueden señalar 12 competencias<sup>106</sup>. Estas transferencias deberían realizarse sobre todo al nivel cantonal y local; sólo en dos ocasiones se contemplan transferencias horizontales dentro del nivel provincial.

Las transferencias desde el nivel provincial están sobre todo relacionadas con las atribuciones de *administración* (prestación directa de servicios) y *construcción de infraestructura*.

Si se hace un balance entre recepciones y transferencias de competencias, se obtiene un saldo a favor de las recepciones, tanto para el régimen dependiente como para el autónomo. Los Consejos Provinciales deberían aumentar su presencia de 18 a 22 competencias, mientras que las delegaciones provinciales deberían hacerlo de 24 a 28.

## 6.2.2 Relaciones Intergubernamentales:

Esta sección investiga las relaciones intergubernamentales del nivel provincial, tanto con el nivel nacional, como con los niveles inferiores –cantonal, local y parroquial.

**La relación del nivel provincial con el nivel nacional.-** La mayoría de las competencias del nivel provincial son concurrentes con el nivel nacional. En la actualidad, estas se desarrollan en 30 competencias y deberían aumentar a 42<sup>107</sup>. Para que estas relaciones sean operativas, se requiere una definición más precisa y una separación más clara, en estos niveles, en cuanto a las atribuciones para cada una de las entidades ubicadas. Así, en caso de que el nivel nacional asumiera la *función de rectoría* con la correspondiente atribución de *políticas*, las atribuciones de *control* y *planificación* deberían ser ejercidas desde entidades del nivel provincial.

**La relación del nivel provincial con el cantonal, local y parroquial.-** Cada una de estas relaciones debería aumentar desde el punto de vista cuantitativo. Los vínculos con el nivel **cantonal** deberían aumentar de 21 a 32 competencias, con el nivel **local** de 11 a 14, y con el nivel **parroquial** de cuatro a 15. Desde el nivel provincial se deberían transferir hacia entidades de

---

<sup>104</sup> Aquí si cabe el término “recepción de competencias” ya que se trata de competencias nuevas.

<sup>105</sup> El “Medio Ambiente” no cuenta con un análisis detallado de la situación actual.

<sup>106</sup> Estas competencias pertenecen al sector “Educación y Cultura”, “Servicios Públicos”, “Transporte y Comunicación”, “Bienestar Social” y “Medio Ambiente”.

<sup>107</sup> En 12 de éstas competencias se establecen relaciones entre el nivel nacional y provincial exclusivamente (siete existentes y cinco nuevas)

niveles inferiores, sobre todo las atribuciones de *administración y construcción de infraestructura* (véase Gráficos no. 9 y 10).

Gráfico no. 9:

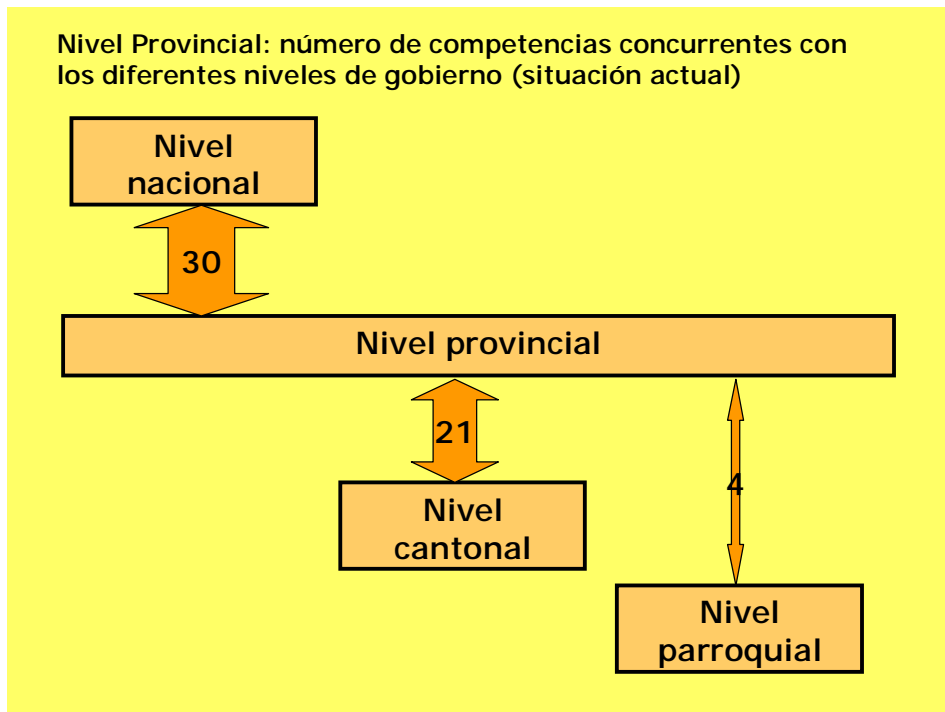
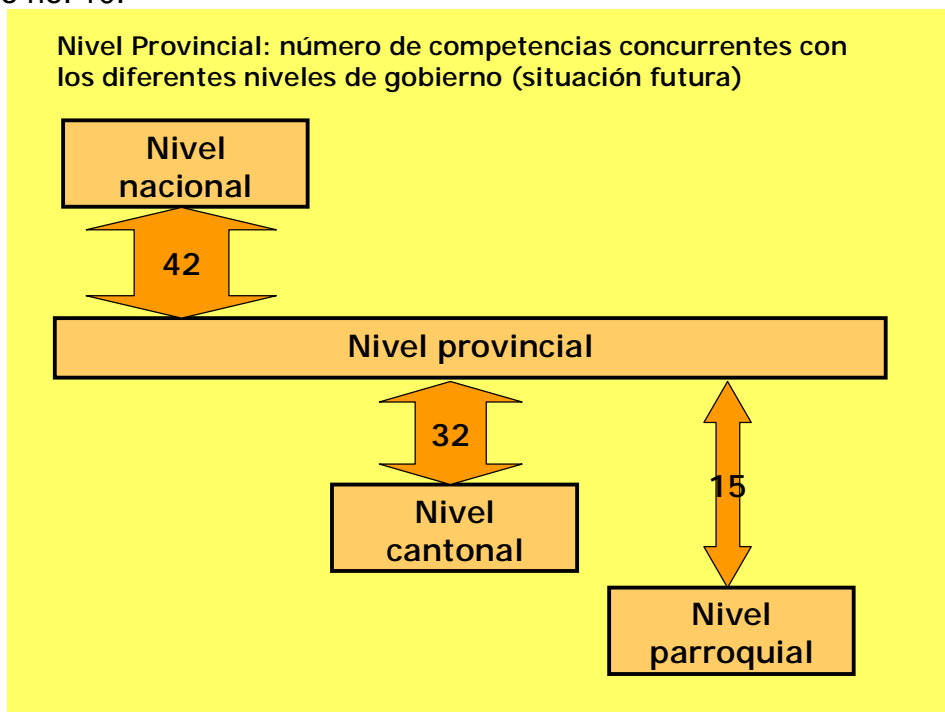


Gráfico no. 10:



### 6.2.3 Regímenes y Entidades

**El régimen autónomo.-** Para el régimen autónomo del nivel provincial y su entidad: el Consejo Provincial, existe un análisis detallado en un capítulo previo. Es una entidad que se beneficiaría más de la resolución de superposiciones a su favor y de la asignación de “vacíos” (atribuciones no asumidas), que de la recepción de atribuciones sobre competencias nuevas.

**El régimen dependiente.-** El régimen dependiente, en cambio, requiere de un riguroso proceso de desconcentración del nivel nacional hacia el provincial, para que las políticas nacionales puedan plasmarse en el nivel provincial. La desconcentración hacia las delegaciones provinciales debe realizarse en 29 competencias, cinco más que en la actualidad. Se debería fortalecer sobre todo a la Gobernación de manera que, de las tres competencias que administra en la actualidad, llegue a gestionar 29, como coordinadora de las entidades desconcentradas en la provincia.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que el régimen dependiente provincial es la parte de la estructura de Estado en donde más cambios de atribuciones deberían existir: Debe recibir atribuciones sobre competencias en un proceso de desconcentración, y transferir atribuciones hacia el régimen autónomo.

### 6.2.4 El Reto del Nivel Provincial: Concurrencia entre Regímenes y entre Niveles de Gobierno

En la actualidad, la complejidad política, fiscal y administrativa del nivel intermedio, genera un sistema de administración superpuesto y competitivo<sup>108</sup> entre las diferentes entidades. Esto se refleja en la baja calidad de los servicios y el aumento de costos. En este sentido, el reto principal que enfrentan las entidades del nivel provincial es establecer una concurrencia complementaria; por un lado, entre entidades de los regímenes autónomo y dependiente (concurrencia horizontal), y, por otro, entre entidades de los distintos niveles de gobierno (concurrencia vertical).

**La concurrencia entre los regímenes autónomo y dependiente.-** Desde el punto de vista administrativo, una concurrencia complementaria entre entidades del régimen autónomo y dependiente requiere de la descentralización de atribuciones. Instancias de coordinación, como, por

---

<sup>108</sup> Las relaciones intergubernamentales pueden ser competitivas en cuanto generan una mejor prestación de servicios.



ejemplo, el “Comité Permanente de Desarrollo Provincial”,<sup>109</sup> por si solos no resuelven los problemas estructurales de competencias disfuncionales<sup>110</sup>.

En el futuro, esta concurrencia debe estar limitada a las competencias absolutamente necesarias. Si revisamos los datos del estudio, observamos que, actualmente, Consejos Provinciales y Delegaciones Provinciales comparten la gestión en ocho competencias, mientras que solamente deberían ser cuatro.

**La concurrencia entre niveles de gobierno.-** El reto del futuro consiste en establecer una concurrencia entre entidades de los niveles de gobierno, jerárquica y no paralela. Actualmente, las entidades del nivel local, parroquial y cantonal se relacionan directamente con entidades del nivel central y viceversa. Esto vuelve sobremanera complejas las relaciones intergubernamentales, y sobre todo debilita a las entidades del nivel intermedio.

A diferencia de la concurrencia entre regímenes, desde el punto de vista administrativo<sup>111</sup> y cuantitativo, la intermediación entre niveles de gobierno debería ser fortalecida. Como hemos mencionado, las relaciones del nivel provincial con cada uno de los niveles nacional, cantonal y parroquial debe aumentar, con la respectiva redistribución de las atribuciones, según el principio de subsidiariedad. Con estas medidas, en el nivel provincial podrían plasmarse competencias concurrentes y complementarias.

### **6.3. Nivel cantonal**

#### **6.3.1 Competencias y Atribuciones**

##### **Situación general**

El nivel cantonal tiene una importancia fundamental dentro de la estructura del Estado, evidenciada por su presencia en 41 de las 84 competencias analizadas. Es decir, las entidades del nivel cantonal participan en la gestión de alrededor de la mitad (48%) de las competencias. Tienen, por tanto, valores comparables con el nivel provincial (40%), pero no llegan a tener la importancia del nivel nacional (75%).

---

<sup>109</sup> Este Comité está planteado en la Ley Especial de Descentralización y de Participación Social del año 1997. Lo conforman el Prefecto, Gobernador y también otros actores importantes de la provincia. Los avances en la práctica son variables.

<sup>110</sup> Un tema diferente es la concurrencia entre los regímenes es desde el punto de vista político, es decir la doble autoridad entre Prefecto y Gobernador.

<sup>111</sup> Para que funcionen estas relaciones intergubernamentales, en la práctica debemos pensar acerca de incentivos políticos y fiscales adicionales a los de tipo administrativo. Los incentivos de tipo político fueron introducidos en las Reformas Constitucionales del año 1998, mediante la representación indirecta de los Municipios en los Consejos Provinciales. Sin embargo, hasta la fecha no han sido implementados. Incentivos de tipo fiscal son, por ejemplo, la redistribución de recursos entre niveles de gobierno y el flujo de los recursos financieros.

En el futuro, las entidades del nivel cantonal deberían gestionar 13 competencias adicionales, lo que aumentaría su presencia a 54; esto representaría el 64% del total analizado.

Por otro lado, 23 de las 41 competencias actuales (56%), deberían experimentar un cambio en su estructura organizativa. Comparando estos datos con los correspondientes a otros niveles, se evidencia que el nivel cantonal es el que presenta menores debilidades organizativas. Las entidades del nivel provincial deberían cambiar su forma de gestión en 86% de las competencias actuales, y el nivel nacional en 83%.

Otro aspecto que diferencia el nivel cantonal de los demás, es el hecho de que es el único que debería seguir administrando todas las competencias que actualmente tiene a su cargo. Solamente debería recibir nuevas atribuciones, y no, como en el caso de los niveles nacional y provincial, transferirlas hacia entidades de otros niveles. De aplicarse las reformas señaladas en este estudio, el nivel cantonal podría potenciar aún más su perfil de prestador de servicios.

### **Competencias exclusivas y concurrentes**

El nivel cantonal es también el nivel desde el cual se gestiona un importante número de competencias exclusivas. Las 15 exclusivas, gestionadas todas por parte del Municipio, suman un 27% de las futuras 54 administradas por el nivel cantonal. Todas ellas pertenecen, sobre todo, al sector de “*Servicios Públicos*” y “*Transporte*”.

### **Atribuciones<sup>112</sup>**

Los resultados de la investigación difieren en valores absolutos y relativos. Los valores absolutos indican que el nivel cantonal debería aumentar la gestión de todas las atribuciones. Los valores proporcionales son relativamente estables, con la excepción de la *construcción de infraestructura* (aumento) y *políticas* (disminución).

### **Las estrategias de reorganización**

Las estrategias para la reorganización de las competencias y atribuciones en el nivel cantonal son la descentralización, la desconcentración y la asignación de atribuciones no asumidas (los llamados “vacíos”)<sup>113</sup>.

**Descentralización.-** En total existen 16 competencias en las cuales se debería dar la descentralización. La mayoría pertenece a los sectores “*Ordenamiento*

---

<sup>112</sup> En los Anexos se encuentra un análisis detallado de las atribuciones.

<sup>113</sup> No se deberían producir transferencias o delegaciones hacia otros niveles del Estado. Tampoco existen procesos de descentralización y desconcentración paralelas como pérdidas totales de atribuciones, como se puede observar en el nivel nacional o provincial.

*Territorial”, “Educación y Cultura”, “Bienestar Social” y “Transporte y Comunicación”.*

Se deberían transferir, especialmente, las atribuciones de *planificación, financiamiento y administración*, en conjunto o paralelamente. Estas atribuciones constituyen las centrales de una competencia<sup>114</sup>.

**Desconcentración.-** En el nivel cantonal, solamente se puede observar una competencia con recepción de atribuciones delegadas (*“Registro Civil”*)<sup>115</sup>.

**Asignación de atribuciones (“vacíos”).-** Los “vacíos” no se observan con la misma frecuencia que en los niveles nacional y provincial. Ocurren, sobre todo, en los sectores *“Medio Ambiente”* y *“Recursos Naturales”*.

### 6.3.2 Relaciones Intergubernamentales

A continuación investigaremos cómo y en qué forma deberían cambiar las relaciones del nivel cantonal con los niveles nacional, provincial, parroquial y local, desde el punto de vista cuantitativo (véase gráficos no. 11 y 12).

**La relación con el nivel nacional.-** Actualmente existen 41 competencias con relación cantonal-nacional, y en el futuro deberían ser 38. No constituye un cambio significativo.

**La relación con el nivel provincial.-** En un esquema descentralizado, las relaciones de los niveles cantonal y provincial son un eje crucial de la estructura del Estado. Se observa que el número de competencias con relaciones entre el nivel cantonal y el provincial debería aumentar de las 19 competencias actuales a 31. Esto implica también gestionar nuevos sectores, por ejemplo el sector *“Medio Ambiente”*.

**La relación con el nivel parroquial.-** Un cambio similar debería producirse respecto a las relaciones con el nivel parroquial. Según el estudio, en la actualidad esta relación existe solamente en dos competencias, mientras que lo deseable sería que ocurra en al menos 14. Este aumento se justifica por la importancia que debe cobrar la participación y la cogestión, en una gran cantidad de ellas.

**Las relaciones con el nivel local**<sup>116</sup>.- En cuanto a las relaciones con el nivel local, no se puede observar un cambio cuantitativo; se mantiene en seis competencias.

---

<sup>114</sup> También aparece la atribución de *construcción de infraestructura* pero con valores menores.

<sup>115</sup> Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la desconcentración hacia el *Área de Salud* y el *Centro Educativo Matriz (CEM)*, que si muestran valores considerables, se registra como nivel “local”.

<sup>116</sup> Espacio de administración del *Centro Educativo Matriz (CEM)* y el *Área de Salud*.

Gráfico no.11:

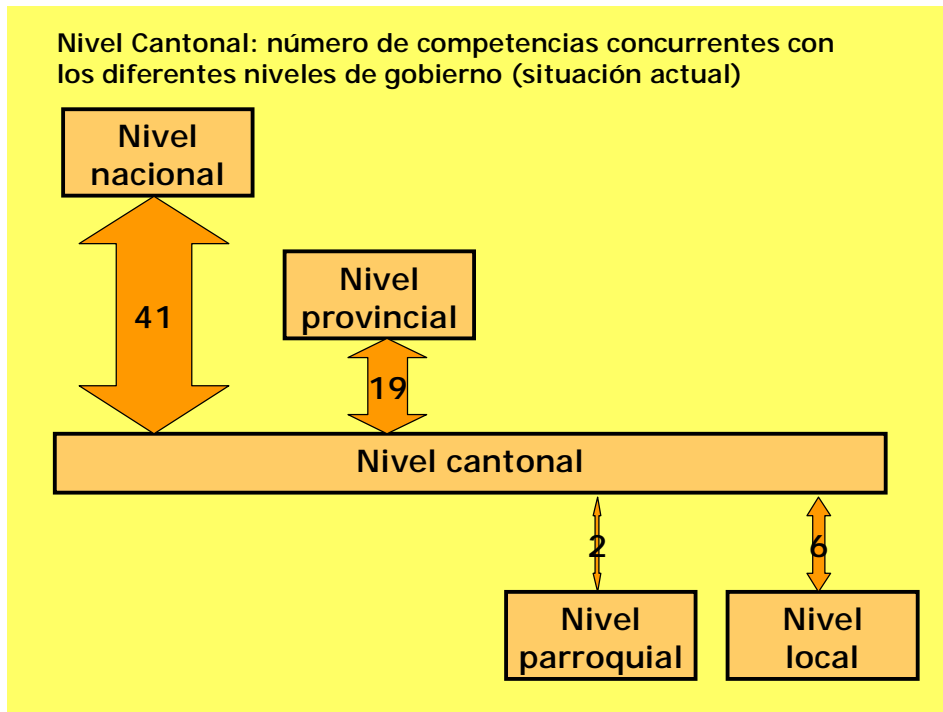
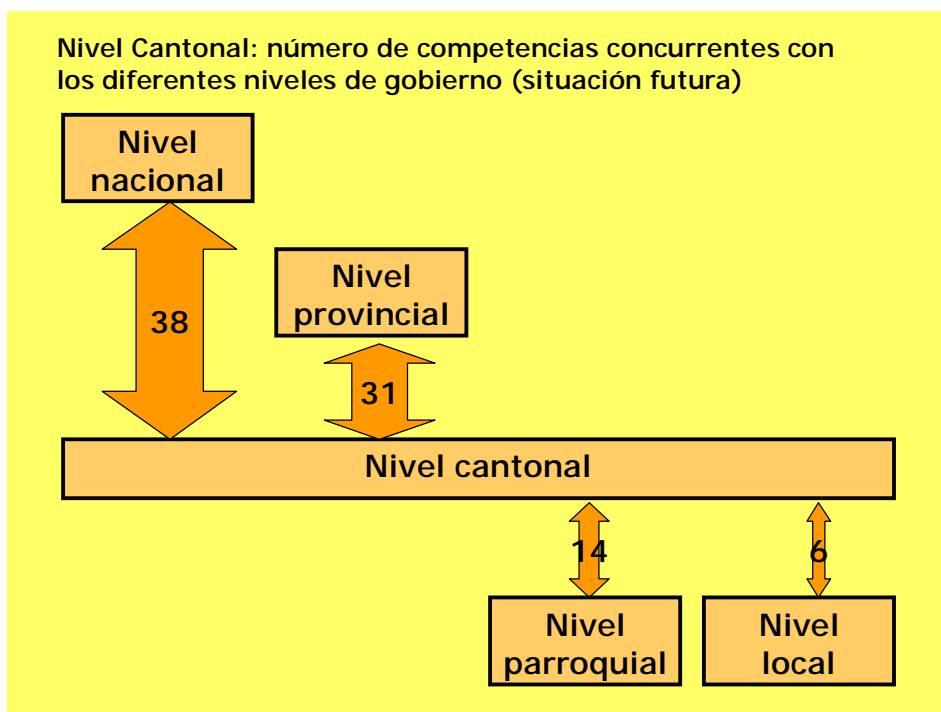


Gráfico no. 12:



### 6.3.3 Entidades y Regímenes

En la actualidad, los regímenes autónomo y dependiente, en el nivel cantonal, gestionan solamente dos competencias en forma concurrente<sup>117</sup>. Sin embargo, a diferencia del nivel provincial, el estudio revela que, en el futuro, estas competencias deberían aumentar, para llegar a seis.

### 6.3.4 El Reto del Nivel Cantonal: los Sectores Sociales

El nivel cantonal es el nivel de gobierno sobre el cual se tiene más claridad sobre su estructura administrativa. La concurrencia entre los regímenes autónomo y dependiente está bien definida, y no existen superposiciones de atribuciones comparables a las del nivel provincial. Como ya lo dijimos, es el único nivel de gobierno que solamente recibe nuevas competencias y atribuciones, y no debería ceder otras que ya gestiona. En cuanto a las recepciones de atribuciones, debería recibir sobre todo las atribuciones núcleo, como la *planificación*, el *financiamiento* y la *administración*.

Sin embargo, para convertirse en verdadero gobierno local, es necesario profundizar la descentralización en los sectores sociales. Merece atención

<sup>117</sup> Son las competencias de “Orden Interno y Seguridad Ciudadana” y “Promoción/Riesgos”. La relación entre regímenes autónomo y dependiente es, además, más sencilla que en el nivel provincial ya que a nivel cantonal figuran en el régimen dependiente casi únicamente la Intendencia y el Jefe Político, y en el régimen autónomo el Municipio.

especial el nexo entre los sectores salud y educación. En este sentido, las reformas relacionadas con los Consejos Cantonales de Salud y Educación deben ser consolidadas, de manera que, en el futuro, se conviertan no únicamente en instancias de coordinación sino de prestación de servicios.

En este contexto, adquiere suma importancia prestar los servicios en forma coordinada con el nivel provincial. En un estado descentralizado, el eje cantonal-provincial se convierte en la columna vertebral de su estructura. Además, los nexos con el nivel parroquial deben ser desarrollados, sin perder de mira el fomento de la participación social, que cuenta, en las entidades del nivel cantonal, con los interlocutores más cercanos

## **6.4. El nivel parroquial**

### **6.4.1 Competencias y Atribuciones**

#### **Situación general**

La parroquia es actualmente el nivel más débil dentro de la estructura del Estado<sup>118</sup>. Como se verá en este capítulo, es necesario introducir varias reformas, con el fin de que el nivel parroquial pueda convertirse en el eje de la participación social.

Actualmente gestiona solamente tres de las 84 competencias (3%) analizadas. La propuesta prevé, sin embargo, que la parroquia esté presente en 18 (21%). Este enorme potencial en la gestión de las competencias corresponde, principalmente, a la Junta Parroquial.

Actualmente cogestiona competencias en los sectores “*Recursos Naturales*” y “*Medio Ambiente*”. La propuesta prevé que colabore, sobre todo, en los sectores sociales, como “*Educación y Cultura*”, “*Salud*” y “*Bienestar Social*”. En el sector “*Servicios Públicos*”, en el que tiene un rol fundamental el Municipio, existen también amplias posibilidades de cooperación<sup>119</sup>; de lo cual ya existen algunos ejemplos prácticos.

---

<sup>118</sup> Es importante mencionar que el análisis de las entidades del nivel parroquial no es exhaustivo.

<sup>119</sup> Las matrices no señalan todas las posibilidades de cooperación con el municipio.

## Competencias exclusivas y concurrentes

Todas las competencias que se administran desde el nivel parroquial están insertadas dentro de un esquema concurrente. Esto implica claridad en la asignación de las atribuciones y en los mecanismos de coordinación, sobre todo entre la Junta Parroquial y el Municipio.

### Atribuciones

Si damos una lectura de las matrices en relación con las atribuciones del nivel parroquial, podemos concluir que, cuantitativamente, todas las atribuciones deberían aumentar o ser constantes. Dos atribuciones de suma importancia son el *control* y la *planificación*, que expresarían el proceso de participación con lógica territorial, lo que debería iniciarse desde el nivel parroquial<sup>120</sup>.

### Estrategias de reorganización

A continuación se concentra el análisis en la Junta Parroquial, la instancia administradora del nivel parroquial. Se requiere recurrir al menos a dos formas de reorganización: la asignación de atribuciones (“vacíos”) y la descentralización de atribuciones.

**Atribuciones no asignadas (“vacíos”).**- Con relación a los “vacíos” de atribuciones de la Junta Parroquial, queremos enfatizar que están vinculados, primordialmente, con las atribuciones de *control* (de tipo social) y de *planificación*. El mencionado problema existe en 14 de las 18 competencias.

**Descentralización.**- La descentralización que se observa, está basada más en la asignación de atribuciones que en la transferencia de atribuciones desde otras entidades<sup>121</sup>. Por tanto, el fortalecimiento administrativo de la Junta Parroquial no afectaría directamente a otras entidades<sup>122</sup>. Es decir, constituye un nivel en el que se pueden abrir nuevos espacios de poder.

#### 6.4.2 Relaciones Intergubernamentales

Una evaluación de las relaciones intergubernamentales del nivel parroquial con los niveles nacional, provincial y cantonal, muestra que aquél tiene que

---

<sup>120</sup> La participación tiene muchas formas de expresarse y las atribuciones aquí señaladas son seguramente insuficientes para reflejar esta diversidad.

<sup>121</sup> La única excepción es la competencia “*Letrinas*” en la que se debería transferir la *administración* desde los Consejos Provinciales.

<sup>122</sup> Aparte de esto, la descentralización no es - a largo plazo - un juego de suma cero.

relacionarse con un número relativamente alto de otros niveles de gobierno y de entidades. En la actualidad, el nivel cantonal cogestiona 12 competencias con presencia del nivel parroquial; en el futuro, estos valores llegarían a 15. Algo similar ocurre con el nivel provincial, que actualmente se desempeña en forma concurrente en 12 competencias y lo debe hacer en 16. Las relaciones con el nivel nacional (no siempre directas), aunque poco operativas en la práctica, deberían aumentar de las tres actuales a 16 concurrentes (véase gráficos no. 13 y 14).

En cuanto a los niveles de gobierno, señalamos que, de las 18 competencias que administraría a futuro, el nivel parroquial compartiría entre 15 y 16 competencias en forma concurrente.

En cuanto a las entidades, se calcula que, en cada competencia, existiría un promedio de 3,5 entidades con las que la Junta Parroquial<sup>123</sup> tendría que vincularse. Por otro lado, el Municipio es y debería ser el interlocutor más importante para la Junta Parroquial.

Gráfico no. 13:

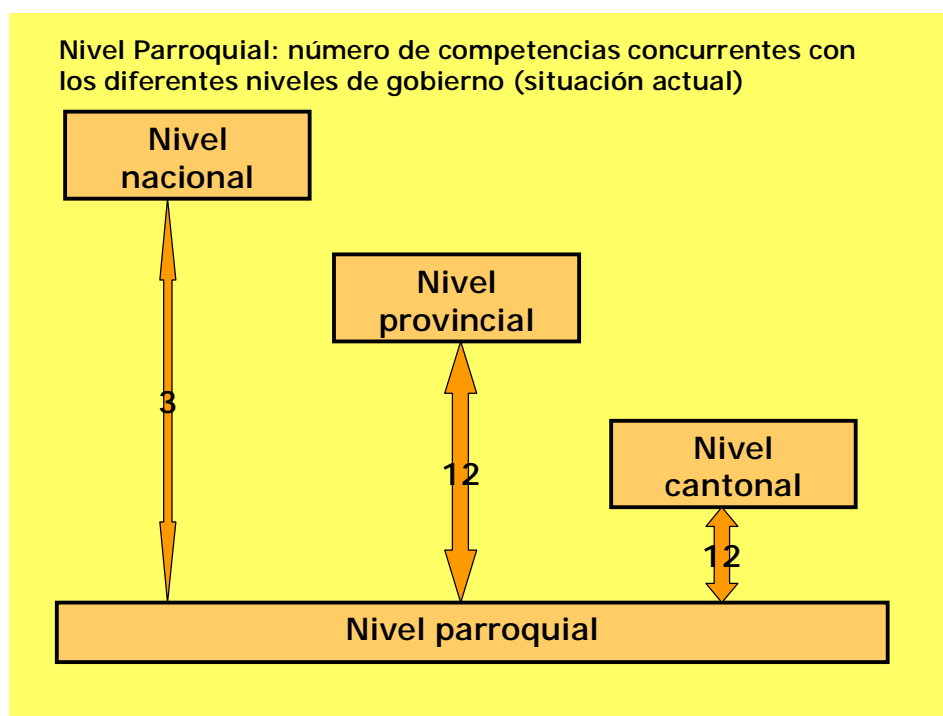
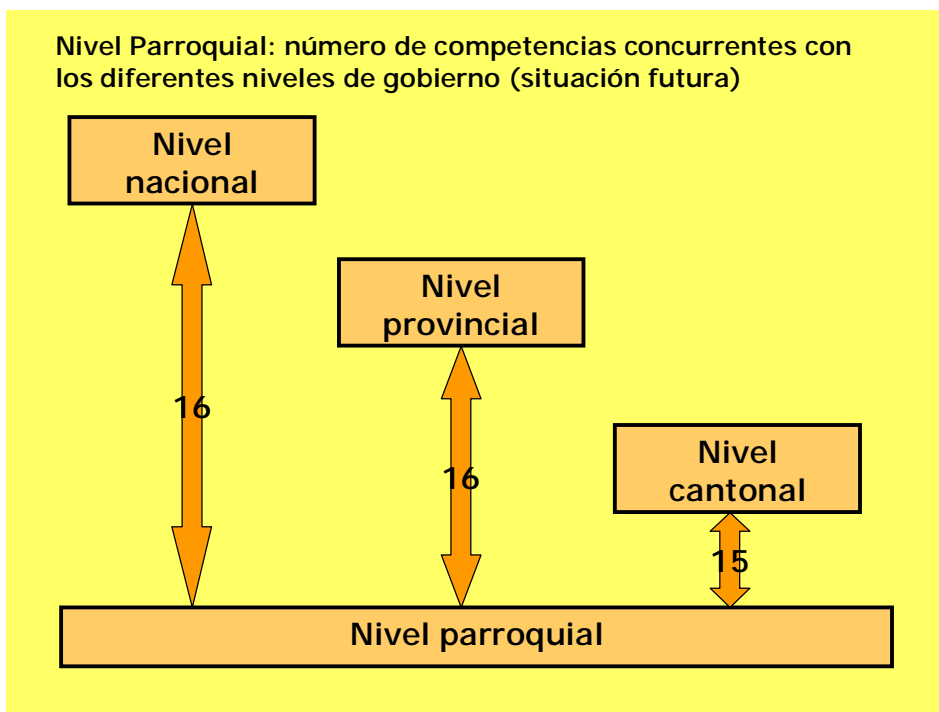


Gráfico no. 14:

<sup>123</sup> Una vez más, nos referimos únicamente a la Junta Parroquial como la entidad más importante del nivel parroquial.





### 6.4.3 Regímenes y Entidades

Queremos manifestar que no existe competencia alguna administrada concurrentemente entre los dos regímenes autónomo y dependiente<sup>124</sup>. Esto, sin duda, facilita la administración en el nivel parroquial.

### 6.4.4 El Reto del Nivel Parroquial: la Participación

El nivel parroquial tiene dos retos que enfrentar. En primer lugar, se requiere insertar a la Junta Parroquial en la estructura de Estado, en términos administrativos. Para ello, es importante considerar que, para el nivel parroquial, el punto de partida es diferente al de los niveles nacional, provincial y cantonal. Mientras estos ya cuentan con relaciones administrativas establecidas, el nivel parroquial no puede recurrir a vínculos previos.

El segundo reto consiste en convertir al nivel parroquial, desde la Junta Parroquial, en un eje de la participación. Esto complementaría las formas de participación sectoriales existentes desde la perspectiva territorial, lo cual permitiría disminuir la importancia de intereses individuales frente a los intereses comunes. Para que ello pueda darse, se necesitan mecanismos

<sup>124</sup> Las evidencias que encontramos dependen en gran medida de la metodología adoptada: esto es, que por el ámbito territorial variable de los *Centros Educativos Matriz (CEM)* y *Área de Salud* se considera su acción relacionada a un nivel "local".

válidos para la interlocución, que deberían funcionar en ambas direcciones: desde la Junta Parroquial hacia el Municipio y viceversa.

En este sentido, facilitaría que la jurisdicción de la Junta Parroquial se extienda también al área urbana. Caso contrario, estas indefiniciones generarían superposiciones de atribuciones que no permitirían potenciarla como instancia de participación.

## Bibliografía

---

- *Borja, Jordi (1986):* Estado y Ciudad, Barcelona.
- *Council of Europe (ed.) (1997):* Spain: Structure and operation of local and regional democracy. *Council of Europe Publishing*, Strasbourg.
- *Constitución Política de la República del Ecuador (1998).*
- *De la Cruz, Rafael (1996):* Federalismo a la Venezolana; las principales reformas legales para la descentralización entre 1989 y 1994, en: Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina, *IULA/CELCADEL*, Quito, p.157-168.
- *De la Cruz, Rafael (1993):* Venezuela, en: Workshop on the Decentralization Process, Bern, Switzerland, 20-23 April 1993, Documentation, Vol.II, *United Nations Development Programme, Management Development Programme*, New York, p.82-104.
- *Dreier, Horst (1991):* Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive, *J.C.B. Mohr*, Tübingen.
- *Estache, Antonio y Sinha, Sarbajit (1995):* Does Decentralization Increase Public Infrastructure Expenditure?, en: Estache, Antonio (ed.): Decentralizing Infrastructure, Advantages and Limitations, *World Bank Discussion Papers No. 290*, Washington D.C, p.63-79.
- *Frank, Jonas; Starnfeld, Federico (2000):* La dinámica en la Línea de Referencia, en: CONAM/GTZ (ed.): La Línea de Referencia. El Proceso de Descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú. Quito.
- *Kälin, Walter (1993):* Legal Aspects of Decentralization, en: Workshop on the Decentralization Process, Bern, Switzerland, 20-23 April 1993, Documentation, Vol.II, *United Nations Development Programme, Management Development Programme*, New York, p.13-27.
- *Nickson, Andrew R. (1995):* Local Government in Latin America, Boulder.
- *Rojas, Fernando (1993):* Descentralización en América Latina y su Financiamiento, Informe del Seminario celebrado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 3-5 de noviembre de 1993, *Naciones Unidas, CLAD*, p.77.
- *Rondinelli, Dennis A. (1990):* Decentralizing Urban Development Programs, A Framework for Analyzing Policy. *USAID, Research Triangle Institute, Policy and Research Series*, Washington D.C.

- *The World Bank (1997): The State in a Changing World*, World Development Report 1997, Washington D.C.
- *Tornos Mas, Joaquín (2000): La Delimitación Constitucional de las Competencias. Legislación básica, Bases, Legislación de Desarrollo y Ejecución*, en: Ministerio de Administraciones Públicas (ed.): *El Funcionamiento del Estado Autonómico. Curso sobre Administración Territorial para personal directivo y superior*, Madrid, p.131-162.

## Anexos

---

### Anexo 1: Glosario de símbolos

Símbolo	Significado
---------	-------------

D	Descentralización
d	Desconcentración

<b>Numero de entidades</b> ( $x > y$ )	Indica el cambio del número de entidades, por ejemplo "1 > 2" significa aumento de una a dos entidades involucradas en esta competencia
---	---

Entidades ( $x > y$ )	Indica quién transfiere/delega a quién (con abreviaciones)
Gob	Gobernación
CP	Consejo Provincial
DP	Dirección Provincial
JParr	Junta Parroquial
M	Municipio

Niveles ( $x > y$ )	Indica desde qué nivel a qué nivel se transfiere/delega
N	Nivel nacional
R	Nivel regional
P	Nivel provincial
C	Nivel cantonal
Parr	Nivel parroquial
Aut	Entidades autónomas (descentralización funcional sin nivel de gobierno específico)
Priv	Entidades privadas (sin nivel de gobierno)

Atribuciones	
Pol	La atribución de <i>políticas</i>
C	La atribución de <i>control</i>
P	La atribución de <i>planificación</i>
F	La atribución de <i>financiamiento</i>
A	La atribución de <i>administración</i>
I	La atribución de <i>construcción de infraestructura</i>
Cal	La atribución de <i>calificación</i> (sector salud únicamente)
In	La atribución de <i>insumos</i> (sector salud únicamente)
E	La atribución de <i>equipamiento</i> (sector salud únicamente)
N	La atribución de <i>normas</i> (sector salud únicamente)

## **Anexo 2: Glosario de Términos**

- BEDE: Banco del Estado
- CCE: Consejo Cantonal de Educación
- CCS: Consejo Cantonal de Salud
- CELIR: Comisión Ecuatoriana de Límites Internos
- CEM: Centro Educativo Matriz
- CODIGEM: Corporación de Desarrollo e Investigación Geológica-Minera-Metalúrgica
- CONADIS: Consejo Nacional de Discapacitados
- CONAM: Consejo Nacional de Modernización
- DINAC: Dirección Nacional de Catastros
- DINACE: Dirección Nacional de Construcciones Escolares
- DINADER: Dirección Nacional de Deportes y Recreación
- DINADIS: Dirección Nacional de Discapacitados
- DINAMI: Dirección Nacional de Minería
- DINAPA: Dirección Nacional de Protección Ambiental
- FONAN: Fondo Nacional del Anciano
- IECE: Instituto Ecuatoriano de
- INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- INECEL: Instituto Nacional Ecuatoriano de Electrificación
- INEFAN: Instituto Ecuatoriano Forestal y Areas Naturales y Vida Silvestre
- INEN: Instituto Nacional de Estándares y Normas
- INIGER: Instituto Nacional de Investigaciones Gerontológicas
- INNFA: Instituto Nacional de la Niñez y de la Familia
- MICIP: Ministerio de Industrias y Comercio Exterior
- MIDUVI: Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- ORI: Organización Rescate Infantil
- SECAP: Secretaría de Capacitación Profesional
- SEGEPLAN/CONADE: Secretaría General de Planificación/Consejo Nacional de Desarrollo
- SENDA: Secretaria Nacional de Desarrollo Administrativo
- SINAB: Sistema Nacional de Bibliotecas
- SNALME: Sistema Nacional de Libros y Materiales Escolares

**Anexo 3: Datos del análisis cuantitativo  
(archivo excel “matrices anexo”)**

## Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM

Unidad de Descentralización y Estructura de Estado

Director de la Unidad: Félix González-Rubio

Juan León Mera 130 y Av. Patria

Edificio de la Corporación Financiera Nacional

## Asociación de Municipalidades del Ecuador – AME

Presidente: José Bolívar Castillo

Agustín Guerrero 219 y Pacífico Chiriboga

Edificio AME

## Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador - CONCOPE

Presidente: Montgomery Sánchez

Wilson E8-166 y 6 de diciembre

---

Título:

### **Competencias: ¿Qué descentralizar?**

Un Estudio de las Posibilidades de la Descentralización Administrativa en el Ecuador

El Consejo Nacional de Modernización del Estado – CONAM como ente coordinador de la política de modernización quiere contribuir al debate sobre la descentralización. En este sentido se pone a consideración el presente estudio que aborda el tema de la transferencia de competencias en el marco del proceso de descentralización que se ha iniciado.

### **Escrito por:**

Jonas Frank, GTZ

### **Revisión y diagramación:**

Mario Piñeiros, GTZ

Alberto Rosero, GTZ

Federico Starnfeld, GTZ

### **Edición:**

Javier Ponce

### **Impreso en:**

### **Concepto y coordinación:**

Sociedad Alemana de Cooperación Técnica – GTZ

### **Responsable de contribuciones de GTZ:**

Dr. Janos J. Zimmermann – Asesor Principal del Programa “Modernización, Descentralización, Fortalecimiento Municipal” de GTZ

### **Auspiciado por:**

El proyecto de “Concreción de la Estrategia de Desarrollo” es apoyado por la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) por encargo del Ministerio Federal de Desarrollo y Cooperación Económica (BMZ).