



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

***Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Descentralización***

***País: Ecuador***

***Sector/Subsector: Modernización del Estado***

***Equipo de Proyecto Original: Mario Loterszpil, (RE3/SO3) Jefe de equipo del proyecto; Joel Korn (RE3/OD5), Luis E. Echevarría, (SDS/SGC), Robert Daughters (RE3/SC3), Carlos Parafán (SDS/IND), Javier Cayo (LEG), Luiz Villela (INT/FIS), Gabriel Montalvo(COF/CEC), Patricia Sadeghi (Asistente de Proyectos, RE3/SC3) y Carlos Oliva, Consultor. Colaboraron también: Ernesto Sánchez (COF/CEC) y Adrienne Pratt (COF/CEC).***

***Número de Proyecto: EC0204***

***Número de Préstamo(s), CT(s): 1358 /OC-EC***

***Fecha del QRR: 8 de enero de 2009***

***Fecha de Aprobación Final del PCR: 9 de Junio de 2009***

***PCR Equipo: Javier Reyes (ICS/CEC); Alba Villafuerte (CAN/CEC); Roberto Carrión Game (Consultor) y Nathalie Hoffman (ICF/ICS).***





## Índice

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO.....</b>	<b>3</b>
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO .....	3
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	7
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	8
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>9</b>
A.	EFFECTOS DIRECTOS.....	10
B.	EXTERNALIDADES.....	12
C.	PRODUCTOS .....	13
D.	COSTOS DEL PROYECTO .....	17
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>18</b>
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	18
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	18
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO .....	19
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>19</b>
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	20
B.	RIESGOS POTENCIALES .....	20
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	20
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>21</b>
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	21
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	21
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>21</b>

## Anexos

1. Evaluación del Prestatario
2. El marco constitucional, legal y fiscal de la descentralización





## Abreviaturas y Acrónimos

<b>AME:</b>	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.
<b>BCE:</b>	Banco Central del Ecuador
<b>BEDE:</b>	Banco del Estado del Ecuador
<b>BID:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CONAM:</b>	Consejo Nacional de Modernización del Estado
<b>CONCOPE:</b>	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
<b>CODENPE:</b>	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
<b>CONAJUPARE:</b>	Consejo de Juntas Parroquiales del Ecuador
<b>CNC:</b>	Comisión Nacional de Competencias
<b>FONAPAR:</b>	Fondo Nacional de Participaciones
<b>FONDESEC:</b>	Fondo de Desarrollo Seccional
<b>GSA:</b>	Gobierno Seccional Autónomo
<b>MEF:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>SISSEC:</b>	Sistema de Información de Gobiernos Seccionales
<b>ML:</b>	Marco Lógico del PAD
<b>ODR:</b>	Organismos de Desarrollo Regional
<b>PAD:</b>	Programa de Apoyo a la Descentralización
<b>PDM:</b>	Programa de Desarrollo Municipal
<b>SRI:</b>	Servicio de Rentas Internas del Ecuador
<b>SIGEF:</b>	Sistema Integrado de Gestión Financiera
<b>SENPLADES:</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
<b>UE:</b>	Unidad Ejecutora
<b>PAD:</b>	Programa de Apoyo a la Descentralización
<b>PGE:</b>	Presupuesto General del Estado
<b>POA:</b>	Plan Operativo Anual
<b>RO</b>	Reglamento Operativo
<b>TRDs</b>	Términos de Referencia
<b>DZ</b>	Descentralización





## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

**NO. PROYECTO:** EC-0204

**TÍTULO:** Programa de Apoyo a la descentralización

**Prestatario:** República del Ecuador  
**Agencia ejecutora:** Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM)

**Fecha aprobación Directorio:** 31 de octubre del 2001  
**Fecha efectividad contrato préstamo:** 30 de julio del 2003

**Préstamo:** 1358/OC-EC

**Fecha elegibilidad primer desembolso:** 27 de abril del 2004

**Sector:** Modernización Del Estado

#### Meses en ejecución

- \* desde aprobación: 48 meses
- \* desde efectividad del contrato: 36 meses

**Instrumento de préstamo:** Inversión.

#### Períodos de desembolso

**Fecha original desembolso final:** 30 de julio 2007  
**Fecha actual desembolso final:** 30 de octubre 2007  
**Extensión acumulativa (meses):** 3 meses

#### Monto préstamo(s)

- \* **Monto original:** US\$ 4.800 US\$6.000
- \* **Monto actual:** US\$ 3.460 US\$4.145 (3.460+685 AL)
- \* **Pari Passu:** 80 /20

#### Desembolsos

**Monto a la fecha (BID):**US\$ 3.460  
**Monto a la fecha (A/L):**US\$ 685

**Costo Total del Proyecto:** US\$ 4.145

#### Redireccionamiento

**Este proyecto:**

- recibió fondos de otro proyecto? [No]
- Envió fondos a otro proyecto? [No]
- N/A [ ]

De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto
n/a	n/a	n/a

\* *Monto actual (ajustado para redireccionamiento)*

**Reducción de Pobreza (PTI):** No  
**Equidad Social (SEQ):** No  
**Clasificación ambiental:** B

#### En estado de "Alerta"

**Está el proyecto "en alerta" por PAIS:** Si  
**De ser afirmativo, favor indicar razones:** Baja ejecución  
**Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto:**

#### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[ ] Muy Probable(MP)	[ x ] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)
PI	[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[x ] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (I)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[ ] Muy Probable(MP)	[ ] Probable (S)	[ x ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)





## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

#### **EL CONTEXTO LEGAL Y FISCAL DE LA DESCENTRALIZACION EN EL PAIS.**

Ecuador, un país de aproximadamente 13.5 millones de habitantes, con una superficie de 260.667 Km<sup>2</sup> y un producto geográfico bruto anual de US\$ 1,100 por habitante, se caracteriza por su fragmentación regional originada por las desavenencias que históricamente se han dado entre costa y sierra por razones económicas y sociales debido a la excesiva centralización de decisiones en la capital, Quito. El país se encuentra organizado en 22 Provincias y 215 Municipios, también llamados gobiernos seccionales. Tanto provincias como municipios tienen órganos de gobernación autónomos elegibles mediante voto popular, las responsabilidades y competencias no se encontraban totalmente definidas.

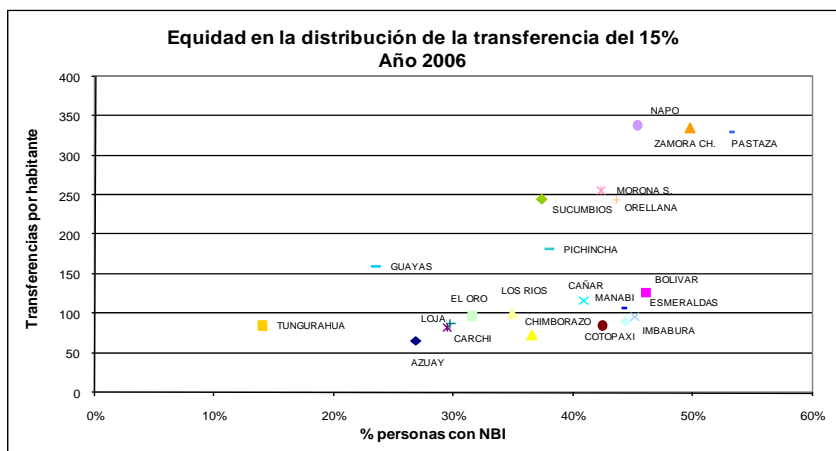
El Estado en su objetivo de solventar los problemas anteriormente analizados, consideró necesario apuntalar procesos dirigidos a posibilitar la instrumentación de las reformas políticas, económicas y jurídicas para contar con un modelo de gestión que posibilitara el desarrollo armónico del país, para lo cual emitió un grupo de leyes con el objetivo de ordenar este proceso a partir de 1997.

#### **1.- Ley de transferencias de recursos no condicionadas del 15% y Ley de Descentralización y Participación Social.**

La primera que obliga al Gobierno a transferir a los Gobiernos Seccionales Autónomos (GSA) el 15% de los ingresos corrientes de la nación para financiar sus programas de inversión y la segunda que determina las competencias transferibles y obliga al Estado a implementar un proceso de traspaso de competencias, acompañado de su respectiva transferencia de recursos.

Un breve análisis a estas leyes, realizado en base a las transferencias que el Gobierno realizó en el 2006 a los GSA, permite comprobar la ineficiencia e inequidad con que se estuvo actuando:

En ese año, el Gobierno de acuerdo al marco legal y fiscal, transfirió US\$ 796 millones a los GSA, bajo los siguientes criterios de distribución: i) 50% en proporción a la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), ii) 40% en proporción a la población, y, iii) el 10% restante en función de la superficie, para el caso de los consejos provinciales y en partes iguales, para los municipios. Los resultados de la combinación de estos criterios (población y población pobre por NBI) generaron una asignación con grandes inequidades y desordenes, especialmente porque se premió a las entidades más pobladas que no necesariamente eran las de mayor pobreza relativa”.



**Fuente:** Descentralización en el Ecuador. Diez años después de las reformas. 2007  
**Verónica Gallardo.** Nota. Transferencias por habitante en US\$.

La transferencia de recursos realizada en el 2006, conceptualizada en términos generales para inversión de los gobiernos locales, fue realizada sin ninguna articulación en torno a competencias y responsabilidades específicas; prioridades nacionales o a una política integral de desarrollo; principios de sostenibilidad fiscal y eficiencia en el gasto. Debíó considerarse que una asignación eficiente y equitativa, debe entregar más recursos a medida que hay más habitantes con pobreza o con necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo y tal como se observó en el gráfico anterior, las provincias con diferentes niveles de pobreza, recibieron transferencias per-cápita similares, demostrándose que el modelo con el que se está transfiriendo recursos es ineficiente e inequitativo.

## 2.- Otras Leyes que preasignan recursos a los GSA

Adicionalmente los GSA no sólo reciben recursos por la transferencia de la Ley del 15%, sino por una serie de leyes de preasignación de recursos, que se originaron por presiones políticas, más no por una estrategia de descentralización fiscal.

### Ingresos Preasignados en el 2006: Petroleros y Tributarios

TOTAL preasignados a los GSA	Millones US\$1.340	* 16%
• Del petróleo	105	1%
• De tributarios	415	5%
• Ley del 15%	796	10%
• Fodese	6	0.1%
• Fodenpro	6	0.1%
• Juntas parroquiales (Ley del 15%)	12	0.1%

**Fuente:** Descentralización en el Ecuador. Diez años después de las reformas. 2007  
**Verónica Gallardo**

\* 16% De los ingresos corrientes del Presupuesto del Estado.





Como se puede observar, en el año 2006 los GSA recibieron a través de las leyes de preasignación, US\$ 1,340 millones. Esta cifra correspondió al 25% de los Ingresos Corrientes del Presupuesto del Gobierno Central para ese año. La dependencia de las transferencias respecto a los ingresos totales en promedio entre 1996 y 2006 en los Consejos Provinciales alcanzó el 88% y en los Municipios el 66%.

Para el año 2006, la dependencia con respecto a las transferencias en promedio para todos los Municipios (sin Quito y Guayaquil) fue del 84%. En los Consejos Provinciales (sin Pichincha y Guayas) fue del 95%.

Vale recalcar que los recursos recibidos por los GSA a través de la totalidad de las preasignaciones no se articulan con competencias o responsabilidades específicas; no aportan a asegurar el balance fiscal vertical (equilibrio entre las necesidades fiscales y los recursos disponibles para los diferentes niveles de gobierno); así como tampoco aportan al equilibrio del balance fiscal horizontal (equilibrio entre la distribución de recursos entre niveles de gobierno).

### 3.- Dependencia Financiera de los Gobiernos Seccionales

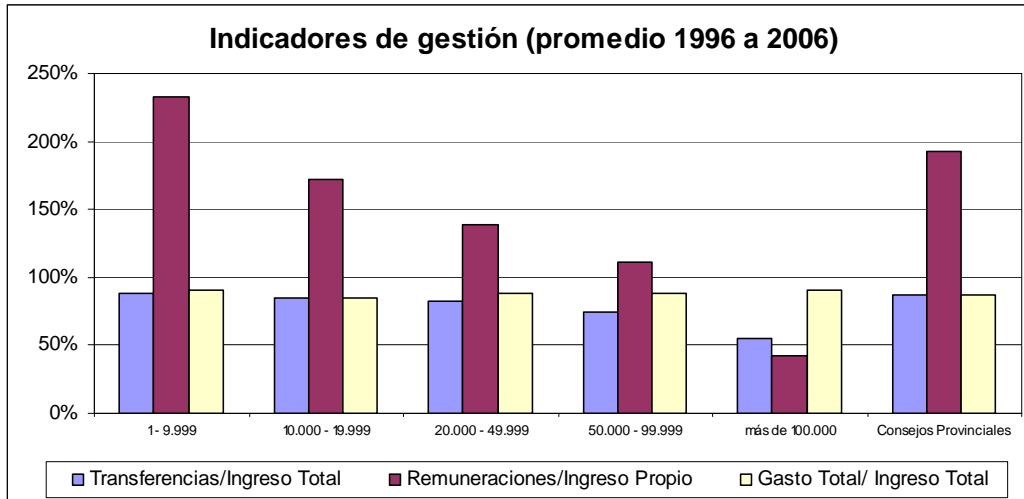
La gestión financiera de las entidades seccionales se miden en función de varios indicadores, siendo los más importantes aquellos que permiten identificar la sostenibilidad de ciertas operaciones de gasto en función de los ingresos disponibles.

Con el objetivo de analizar la eficiencia de esta gestión financiera, se consideraron municipios de similares características poblacionales, para lo cual se tomó la información por estratos de población del Sistema de Información de Gobiernos Seccionales (SISSEC) del Ministerio de Economía y Finanzas, el cual indica que 174 municipios, (79%), tienen menos de 50.000 habitantes; el 12% tienen entre 50.000 y 100.000 habitantes y apenas, el 9% tienen más de 100.000 habitantes.

#### Ecuador: Indicadores de Gestión promedio 1996 / 2.006

Rango de Municipios por Habitante	No de municipios	Transferencias del Estado del Ingreso total	Remuneraciones Ingresos propios	Gasto total/ Ingreso total
1 a 9.999	56	88%	233%	91%
10.000 a 19.999	47	85%	172%	85%
20.000 a 49.9999	71	83%	139%	89%
50.000 a 99.999	26	74%	111%	88%
Mas de 100.000	19	55%	42%	91%
<b>Consejos Provinciales</b>	No			
	22	88%	193%	87%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas SISSEC



Los indicadores anteriores señalan que en los tres primeros estratos de municipios, la dependencia de las transferencias del gobierno central llega hasta el 88%, en el cuarto al 74% y en el quinto al 55%. En lo que respecta a indicador de remuneraciones con relación al ingreso propio se puede concluir que prácticamente el 91% de los municipios ni siquiera con sus ingresos propios son capaces de cubrir el gasto de personal, es decir que desde el punto de vista fiscal el 91% de los municipios son inviables.

El último indicador nos permite analizar que el ingreso total (ingresos propios más transferencias) cubre entre el 85% y 91% del gasto total de los municipios, lo cual indica a la vez que la diferencia, 15% y 9%, es la capacidad de ahorro relativamente baja.

### **LAS PROPUESTAS DEL PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN (PAD) PARA CORREGIR LAS INEFICIENCIAS E INEQUIDADES DE LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS.-**

El PAD consideró que para corregir estas deficiencias e inequidades, se debería apuntalar los procesos de descentralización para promover mejoras substanciales en la equidad social a través de una mayor eficiencia y transparencia en la asignación de recursos fiscales y una mayor justicia distributiva a nivel territorial. Para este efecto planteaba la realización de varios estudios dirigidos a proponer mejoras en el marco normativo y regulatorio del ordenamiento territorial y la descentralización fiscal en el Ecuador para aportar con propuestas fiscales más eficientes.

La base de su propuesta fue la consideración de que el modelo de distribución territorial de competencias públicas, -tal como lo hemos observado- no era viable ni adecuado para canalizar eficientemente las demandas de amplios sectores de la población, situación que ponía en peligro la estabilidad política e institucional para que el país lograra consolidar su proceso de desarrollo de una manera sostenible. Adicionalmente, estableció que la organización territorial del Estado requería de una visión global del contexto político, de la necesidad de reconocer las asimetrías y las desigualdades económicas y sociales regionales y de plantear un proceso de descentralización gradual y progresiva para viabilizar los cambios estructurales que se requerían instrumentar para lograr el desarrollo armónico del país.

Para este efecto el PAD propuso apoyar un proceso institucional y social para desarrollar un marco de gobernabilidad apropiado y de procedimientos claros y transparentes para instrumentar los traspasos de competencias. El reto era favorecer la eficiencia, equidad y transparencia en la





distribución territorial de recursos públicos y fortalecer la toma de decisiones y la rendición de cuentas a nivel local.

## **LOS RIESGOS IMPLÍCITOS DEL PAD PARA SU EJECUCIÓN.**

Todo proceso de descentralización, está fuertemente condicionado al contexto político del país donde se pretende instrumentarlo, más aún en el Ecuador, donde las estadísticas señalaban que en la década del 2.000 gobernaron 6 presidentes. Esta situación de elevado nivel de inestabilidad política e institucional y la falta de gobernabilidad existente, hacía de este Proyecto una operación sometida a grandes incertidumbres relacionadas a la obtención de resultados finales.

Además, los procesos de descentralización requieren para su instrumentación, de consensos políticos e institucionales, imprescindibles para viabilizar un proyecto de las características del PAD. Por esta razón, en su formulación se consideró que el éxito de su instrumentación era conveniente avanzar progresivamente en el traspaso de competencias asegurando el cumplimiento de ciertos criterios mínimos para asegurar la continuidad y capacidad gerencial para el manejo de las responsabilidades transferidas. La fragilidad fiscal del país fue también considerada como un condicionante clave, y por esta razón, se estableció avanzar en concordancia con las capacidades del Gobierno y de los GSA para cumplir efectivamente con los compromisos financieros que se asumirían en cada negociación de traspaso de competencias.

Por estas consideraciones y plenamente conscientes de que el PAD era un proyecto de ejecución compleja, los formuladores del Proyecto para enfrentar todos los riesgos descritos, previeron la posibilidad de realizar reprogramaciones trimestrales y evaluaciones semestrales de su avance que se debían realizar entre el BID y el Ejecutor con el apoyo de consultores internacionales. Para este efecto, se elaboró un cronograma de actividades hasta la evaluación intermedia (programada a los 18 meses de su iniciación). Se simplificó adicionalmente la programación y el número de concursos públicos y licitaciones de consultoría para facilitar su iniciación y se establecieron normas especiales que sin salir de los procesos regulatorios establecidos por el Banco, posibilitaran acciones eficientes de monitoreo, seguimiento y supervisión.

### **b. Descripción del Proyecto**

El Programa fue planteado para promover la eficiencia, transparencia, y equidad en la distribución territorial de recursos públicos y fortalecer la toma de decisiones y la rendición de cuentas a nivel local. Fue propuesto también para lograr mejoras en el marco normativo y regulatorio del ordenamiento territorial y la descentralización fiscal en el país.

#### **i. Objetivo(s) Estratégicos**

Se estableció que en un periodo de tres años el PAD debía limitarse a: i) apuntalar el proceso de descentralización y traspaso de competencias a los GSA y ii) actualizar el marco legal y financiero de la descentralización fiscal, para lograr procedimientos eficientes de traspaso de competencias con criterios de responsabilidad fiscal.

#### **ii. Componentes**

##### **1.- Componente 1: Apoyo a la puesta en marcha de la descentralización.**

Planteado para apoyar: i) el desarrollo y consolidación del marco legislativo e institucional de la organización territorial y la descentralización; ii) las transferencias previstas en los tres planes





anuales de descentralización; iii) el fortalecimiento de los ministerios y gobiernos seccionales involucrados en las negociaciones de descentralización; iv) la creación de un mecanismo de coordinación para la formulación de políticas públicas en el marco de la institucionalidad creada por la descentralización, a través de consultorías, asistencia técnica y capacitación, en donde se tenía previsto instrumentar los siguientes subcomponentes:

- 1.1.- Desarrollo y consolidación del marco legislativo e institucional de la descentralización.
- 1.2.- Apoyo a la ejecución de los planes anuales de descentralización.-
- 1.3.- Creación y funcionamiento de conferencias sectoriales nacionales.-
- 1.4.- Fortalecimiento de las capacidades operativas de los diferentes gobiernos seccionales.-
- 1.5.- Fortalecimiento de los ministerios para el ejercicio de sus competencias rectoras.-

## **2.- Componente 2: Apoyo a la descentralización fiscal.**

Planteado para apoyar al entonces Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la realización de estudios para perfeccionar el modelo de gestión territorial. Sus subcomponentes fueron:

- 2.1.- Estudios de modelos alternativos de financiación de los gobiernos seccionales.-
- 2.2.- Fortalecimiento de las administraciones tributarias locales.-
- 2.3.- Mecanismos de cofinanciación de inversiones
- 2.4.- Información para la descentralización.-

## **3.- Componente 3: Estudios**

Se estableció necesario contratar una consultoría para delimitar territorialmente las jurisdicciones indígenas y afro ecuatorianas a través de modelaciones de alternativas de conformación, delimitación, gobernabilidad, ejercicio de competencias y recursos fiscales (La misma que no se ejecutó). Se previó como resultado de esta consultoría, contar con propuestas normativas sobre la delimitación territorial de las nuevas jurisdicciones y con recomendaciones para la implementación progresiva de la organización de entes de gobierno compatibles con el régimen jurídico y financiero del país. Se consideró adicionalmente, realizar estudios dirigidos a profundizar los procesos autónomos del país.

## **4.- Componente 4: Comunicación ciudadana y participación social.**

Con el propósito de viabilizar los procesos de descentralización fiscal y administrativos, se previó instrumentar acciones de comunicación pública y control ciudadano en las siguientes áreas:

- 4.1.- Seguimiento de opinión pública.
- 4.2.- Comunicación ciudadana.-
- 4.3.- Participación social.-

### **c. Revisión de la Calidad del Diseño**

La conceptualización del PAD, dentro del contexto económico y social del país en la fecha que fue diseñado, permitió que los componentes planteados para su instrumentación sean los más adecuados para abordar un programa de la complejidad como el que está siendo analizado en este PCR. Bajo una visión integral se incluyeron una serie de indicadores cuantitativos que posibilitan el diseño de una estrategia dirigida a apuntalar los procesos de descentralización y traspaso de competencias a los gobiernos seccionales. Los insumos, arreglos institucionales y los recursos programados fueron adecuados para posibilitar la consecución de sus objetivos estratégicos. Los riesgos propios de un proyecto de esta naturaleza (que no contó con la





voluntad política al momento de su formulación) fueron considerados en su diseño y posibilitaron, luego de un primer período de ejecución ineficiente, se logre instrumentar el Proyecto de una manera diferente. Su formulación contó con los elementos necesarios para monitorear y evaluar objetivamente el avance de los aspectos clave de desempeño.

#### Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Plenamente Satisfactorio (PS)      ☐ Menos que Satisfactorio (MS)      ☐ Insatisfactorio (I)

### III. Resultados





## a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
<b>Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)</b> Apuntalar el proceso de descentralización y traspaso de competencias a los GSA y actualizar el marco legal y financiero de la descentralización fiscal.	
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>	
<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
<p>¿El país cuenta con un Marco Institucional eficiente y en funcionamiento para efectivizar la descentralización de competencias?</p> <p>Clasificación: <b>PP</b></p>	<p>Si, el país cuenta con un Marco Institucional, pero el mismo no es <b>eficiente</b> para efectivizar la descentralización de competencias.</p> <p>Los procesos de DZ fueron realizados con <i>escasa institucionalización y su</i> implementación desde el ámbito político, administrativo y fiscal se basaron en el contenido de las dos leyes anteriormente descritas: La Ley sobre transferencias no condicionadas "Ley del 15%" y la Ley especial de descentralización. Estas dos leyes (1997) orientaron los procesos de DZ de recursos hacia los GSA. La Constitución del 98 en su artículo 226 señalaba que las competencias del Gobierno Central podrían descentralizarse con excepción de la defensa y seguridad nacional, la política exterior, la política económica y tributaria y el endeudamiento externo. Se podía descentralizar por tanto, todo el resto de competencias que no estaban contenidas en los ítems mencionados, sin embargo, las características de negociación de las competencias, -que estaban definidas constitucionalmente-, podían englobarse en un modelo de descentralización "a la carta". Esto significaba que los GSA que demandaban una competencia, debían solicitar al Gobierno Central y establecer los acuerdos sobre las condiciones de transferencia (competencias y recursos) y mecanismos de operación, los mismos que se formalizaban a través de la suscripción de convenios entre el Presidente de la República, los Ministros de Estado y los representantes legales de los GSA.</p> <p>Por tanto, el marco institucional es:</p> <p><b>Ineficiente</b> (transición e implementación costosa)</p> <p>Coartaba la reducción del aparato administrativo del Gobierno Central, pues debía seguirse manteniendo la misma estructura, hasta que un número significativo de GSA hayan demandado y asumido la totalidad de las competencias.</p> <p>Proceso sin economías de escala para atender cada demanda. Era necesario seguir los mismos pasos para cada una de las competencias demandadas. Si se consideran todos los sectores y competencias del Gobierno Central, con certeza se podría afirmar que se requería varias décadas para evidenciar un avance significativo del proceso atado a altos costos de transacción e implementación.</p> <p>La falta de correspondencia entre recursos y competencias hacia muy difícil la concertación para decidir ¿qué y con cuántos recursos se entregan las competencias? Existieron casos en los cuales transcurridos más de cinco años, no se logró viabilizar el proceso.</p> <p>Los GSA a través de la transferencia de competencias y responsabilidades, pretendían ofrecer mejores servicios a sus comunidades. No obstante, esta transferencia de competencias estaba asociada a la transferencia de nuevos recursos.</p> <p>Los recursos que se entregaron por transferencias a los GSA no fueron parte de una política integral de descentralización.</p> <p><b>Desordenado</b></p> <p>Los Gobiernos Seccionales podían demandar independientemente cualquier competencia en todo momento de forma voluntaria. No existieron los incentivos necesarios para estructurar e implementar un programa ordenado de transferencia de competencias y recursos. El proceso respondió exclusivamente a una demanda poco articulada y con escasos incentivos para entrar en el proceso.</p>



#### Indicadores Claves de Efectos Directos

<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
<p>¿Se instrumentó la transferencia de competencias a los GSA en las áreas de vialidad, riego y agricultura, turismo, manejo y protección ambiental, educación y salud?</p> <p>Clasificación <b>P</b></p>	<p>Sí, se instrumentaron procesos de transferencias de competencias a los GSA! (Ver detalle de estos procesos en PRODUCTOS de este PCR)</p> <p>Salvo el caso del sector de salud, donde el Ministerio competente no apoyó la política de descentralización, en los demás sectores señalados se desarrollaron las actividades necesarias para la puesta en marcha de los procesos de descentralización contemplados en sus respectivos planes anuales. Sin embargo, estos procesos, como resultado de las <i>negociaciones</i> y de los problemas políticos y gremiales, presentaron asimetrías muy importantes:</p> <p>Los avances del sector turismo fueron significativos y llegaron a etapas de implementación para los GSA que solicitaron la transferencia de competencias.</p> <p>En los procesos de gestión ambiental se perfeccionaron los instrumentos para la implementación de las transferencias de competencias. Se alcanzó una significativa adhesión con más de 60 GSA que firmaron los acuerdos, pero la falta de recursos impidió su implementación y ejecución.</p> <p>En agricultura y transporte se lograron acuerdos subsectoriales de importancia. En transporte los 33 municipios que asumieron la gestión del Sistema Nacional Ferroviario.</p> <p>A nivel transversal, los avances en el frente de la descentralización fiscal y de comunicaciones fueron importantes.</p> <p>En educación, los procesos de negociación fueron incipientes y muy acotados en términos de competencias y de coberturas nacionales. 11 GSA demandaron procesos de descentralización, solamente 7 mantuvieron sus pedidos en las diferentes etapas de negociación.</p>

#### Indicadores Claves de Efectos Directos

<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
<p>¿Existe una mayor capacidad en los tres niveles de gobierno para asumir los efectos de la descentralización?</p> <p>Clasificación: <b>PP</b></p>	<p>No, existe una mayor capacidad para asumir los efectos de la descentralización.</p> <p>Existió una falta de flexibilidad en el Gobierno Central para avanzar en el proceso de descentralización, la misma que se reflejó en los siguientes aspectos:</p> <p>El proceso de descentralización fue contradictorio en cuanto a su responsabilidad sobre su ejecución. El Gobierno Central fue el responsable de su ejecución, pero no tuvo la iniciativa para proponerlo, ya que dependía de la voluntad del receptor.</p> <p>Esta contraposición de responsabilidades y de iniciativas imposibilitó la aplicación de una política o programa de descentralización viable y coherente con los desequilibrios macroeconómicos.</p> <p><i>El gasto público del Gobierno Central fue inflexible. En el 2004, los componentes inflexibles con respecto al presupuesto (gasto total más amortizaciones) fueron aproximadamente del 89.1%, que sumados a los gastos financiados con recursos de autogestión, subieron al 92.4% aproximadamente. Quedó nada o muy poco espacio para atender necesidades y ejecutar la política fiscal.</i></p> <p>El Gobierno Central responsable de la rectoría y los GSA de la gestión y ejecución de competencias, no contaron con los recursos financieros y humanos para el desarrollo de las capacidades institucionales de los procesos de descentralización.</p>



Indicadores Claves de Efectos Directos	
<u>Efectos Directos Planeados:</u>	<u>Efectos Directos Logrados</u>
<p>¿Se cuenta con una base técnica sobre la que apoyar futuros desarrollos de la descentralización en el Ecuador?</p> <p>Clasificación: <b>P</b></p>	<p>Sí, se cuenta con una base técnica conceptual que debe ser considerada para apoyar los futuros desarrollos de la descentralización en el país. Efectivamente, existe y se cuenta con:</p> <p>Un marco jurídico, normativo e institucional, sin embargo, se recomienda revisarlo a efecto de:</p> <p>a) precisar y definir con mayor claridad los roles y funciones de los diferentes niveles de gobierno para evitar su superposición, b) fijar el rol de los ministerios rectores, c) definir el rol de las jurisdicciones territoriales indígenas.</p> <p>Propuestas para descentralizar competencias, sin embargo es necesario definir las que son y no son descentralizables.</p> <p>Una estructura y ordenamiento territorial para definir las competencias descentralizables; pero es necesario precisar las que se pueden descentralizar.</p> <p>Marcos de descentralización sectorial, pero es necesario adecuarlas a efecto de que los programas y políticas de descentralización cuenten con reglas claras de juego para que sus operaciones sean realizadas en condiciones de estabilidad y transparencia</p>
<p><b>Reformulación.</b> El PAD fue aprobado por el Banco un 31 de octubre del 2001. La firma del contrato de préstamo se realiza un año y 9 meses después (30 de julio del 2003). El inicio de sus operaciones fue a los 9 meses después de la firma del contrato (27 de abril del 2004), es decir, a los 30 meses de su aprobación. Principalmente razones administrativas al interior del gobierno ecuatoriano incidieron en estos tiempos.</p> <p>El CONAM, asume su administración en el Gobierno de Sr. Gutiérrez durante 15 meses, hasta el 23 de mayo del 2005, sin el debido apoyo político, lo administra ineficientemente. Los ministerios de los sectores priorizados por el PAD no mantenían ningún interés de transferir sus respectivas competencias. En este período los desembolsos programados llegan al 7% del monto total del Programa. La nueva administración del CONAM con la asunción al poder del Presidente Palacio, inicia sus labores el 23 de mayo del 2005 y al mes y medio, es decir, en julio de ese mismo año lo reformula y propone un nuevo programa y un presupuesto de US\$ 4,752 (Fondos BID US\$ 3,552 y GOE US\$ 1,200). El GOE cancela US\$ 1,200,000 por imposibilidad de tiempo para ejecutar la programación inicial. Desde la fecha de reestructuración y reformulación del presupuesto, el PAD contó con escasos 21 meses para implementar las acciones dirigidas a conseguir sus objetivos estratégicos</p>	
<p><b>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD): (P)</b></p>	
<p>Los indicadores clave de los efectos logrados por el Programa (analizados en esta misma sección) cuyo grado de cumplimiento de las metas planificadas, permiten clasificar como <i>Probable</i> (P) la obtención de los objetivos del PAD. Al finalizar este programa se contó con un marco legal (Constitución Política del Estado) que a su vez incluye un nuevo marco institucional que permitirá efectivizar la descentralización de competencias. Las experiencias adquiridas por las diferentes entidades durante el programa permitieron establecer este nuevo marco institucional y facilitará la implementación de la Constitución en lo concerniente a descentralización.</p>	
<p><b>Estrategia de País:</b></p> <p>El tiempo de efectiva ejecución (luego de su reformulación) de un programa de esta naturaleza, no posibilita la obtención de todos los objetivos de desarrollo propuestos. La obtención de la estrategia del Banco, es decir, su contribución a lograr que el Gobierno instrumente una política de asignación del gasto público con mayor criterio de equidad a través de una mayor eficiencia y transparencia en la asignación de recursos fiscales, para posibilitar una justicia distributiva a nivel territorial, podrá observarse luego de que el país instrumente en forma sostenida procesos efectivos de descentralización.</p>	

## b. Externalidades

Como resultado de la instrumentación del Programa, se contó con propuestas concretas de reformas estructurales al modelo de descentralización existente desde el punto de vista político, administrativo, fiscal e institucional; las mismas que sirvieron de insumos para que la Asamblea Constituyente defina el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador. Adicionalmente, muchos de los productos obtenidos como resultados de las actividades realizadas por el PAD, servirán de base conceptual para generar: i) una nueva legislación que posibilite la elaboración de una serie de herramientas jurídicas que el país requiere para optimizar sus procesos de descentralización y ii) la creación de la institucionalidad para posibilitar llevar adelante el proceso descentralizador, tema clave para lograr el desarrollo armónico del país.





## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)		Condicionalidades Claves/ Indicadores del Producto
<p><b>Componente 1</b></p> <p><b>Apoyo a la puesta en marcha de la descentralización.</b></p> <p><b>Clasificación: S</b></p>	<p><b>Productos Planeados</b> (Marco Lógico)</p> <p><i>Al menos 2 planes anuales de descentralización ejecutados.</i></p> <p><i>Al menos 4 matrices de competencias consensuadas por niveles de gobierno.</i></p> <p><i>Al menos 19 modelos de gestión generados e implementados.</i></p> <p><i>Al menos 41 competencias efectivamente transferidas por sector</i></p>	<p><b>Fin de Proyecto</b> (según ISDP)</p> <p><i>No se ejecutó ningún plan de descentralización (0%)</i></p> <p><i>6 matrices de competencias (150%) consensuadas por niveles de gobierno (Turismo, Vías, Ambiente y Agricultura).</i></p> <p><i>14 modelos de gestión (73.6%) generados e implementados (Agricultura -1-; Ambiente -3-; Bienestar Social -1-; Educación -1-; Salud -2-; Turismo -1- y Vías -5- ).</i></p> <p><i>26 competencias (63.4%) efectivamente transferidas.</i></p> <p><b>Detalle de los logros de este componente</b></p> <p><b>Agricultura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 Convenios de Transferencia de Competencias del Sector Agropecuario suscritos.</li> <li>• Matriz de competencias del sector agropecuario consensuada por niveles de gobierno con MAG, CONCOPE, AME, CONJUPARE.</li> </ul> <p><b>Ambiente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos técnicos para que 30 GSA ejecuten competencias para la Gestión Ambiental (ordenanzas, modelos de descentralización, alternativas de financiamiento, ordenanza para licenciamiento ambiental y otros instrumentos).</li> <li>• 18 nuevos convenios de descentralización en ambiente suscritos con Consejos Provinciales: Carchi, Pichincha, Orellana, Sucumbios, Napo, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Los Rios, Galápagos, Azuay, Esmeraldas, e Imbabura y convenios ampliatorios con Manabí, El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.</li> <li>• En proceso de negociación 30 Adendas a convenios de descentralización celebrados en el 2002, para el perfeccionamiento y ratificación de los mismos.</li> <li>• Puesta en operación del Sistema de Monitoreo del Impacto de Descentralización en el Sector Ambiente en 3 regiones del MAE y 15 GSA.</li> </ul> <p><b>Turismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos legales y técnicos para que los GSA ejecuten competencias para la Gestión de Turismo: Manual Legal Prototipo de Ordenanza unificada, Guía para la Formulación de Planes Locales de Marketing Turístico en concordancia con políticas nacionales, Guía Gastronómica de la región Tungurahua - Cotopaxi.</li> <li>• Actualización del plan Estratégico de Turismo Cotacachi.</li> <li>• Fortalecimiento del ente rector a través de la formación de 18 funcionarios del MINTUR como capacitadores.</li> </ul>





		<p><b>Vialidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 33 municipios vinculados por la mancomunidad ferroviaria están en operación.</li><li>• Delegación de 7 ejes viales a: Pichincha (2); Manabí, Azuay, Los Ríos, El Oro, Tungurahua y Loja.</li><li>• Otavalo, Manta e Ibarra suscribieron convenios de transferencia de competencias de tránsito y transporte; 10 GSA adicionales estuvieron en proceso.</li><li>• Transferencia de la gestión aeroportuaria del aeropuerto Mariscal Lamar a la I. Municipalidad de Cuenca.</li><li>• Apoyo al proyecto del puerto artesanal y bahía protegida en Puerto Cayo.</li></ul> <p><b>Salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 6 convenios vigentes por Ministerio de la Ley. (Firmados: 2 Cotacachi, Santa Cruz).</li><li>• Instrumentos jurídicos: Ordenanzas para asumir competencias de salud, para crear el Sistema Cantonal Descentralizado de Salud (modelo de gestión y atención) y para realizar la Gestión Descentralizada de las competencias de Control Sanitario.</li><li>• Instrumentos técnicos: Definición del modelo de atención y gestión en salud, metodología de asignación equitativa de recursos fiscales.</li><li>• Fortalecimiento Institucional de los GSA en: Formulación de planes cantonales de salud, Definición de presupuesto con criterios de equidad e implementación del sistema cantonal descentralizado de salud.</li><li>• Acompañamiento y asistencia técnica a los municipios en procesos de concertación y negociación de los convenios de transferencia de competencia con el MSP.</li></ul> <p><b>Educación</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Organización de Consorcios de Municipalidades por una Educación de Calidad (Jama, Oña, Chunchi, Gualaceo y Cayambe).</li><li>• Socialización de Política Rectora, Modelo de Gestión y Plan de Fortalecimiento de Capacidades en Gestión Local.</li><li>• Manual Legal para Descentralización Educativa consensuado y socializado a nivel nacional con el MEC, AME, COCOPE, CONJUPARE y municipalidades; se incluyen instancias jurídicas y legislativas pertinentes y organizaciones sociales interesadas en la educación.</li><li>• Fortalecimiento de capacidades locales: JAMA: Ordenanza de asunción de competencias educativas por el Ministerio de la Ley promulgado. Ordenanza de Creación del Consejo cantonal de Educación como estructura de participación social expedida. Plan de Desarrollo Educativo aprobado e incorporado al presupuesto cantonal del 2007. CHUNCHI: Ordenanza de Creación de Unidad de Educación y Cultura expedida. Plan de Desarrollo Educativo aprobado e incorporado al presupuesto del 2007.</li><li>• Fortalecimiento de Gobierno Central: Matriz de Competencias validas por Gobierno Central y Cantonal. Política Rectora y Modelo de Gestión legitimada por la comisión de Descentralización del MEC.</li><li>• Fortalecimiento de relaciones entre Ministro, Alcaldes y consejos Cantonales.</li><li>• Asesoría en negociación del MEC y Gobiernos Seccionales con la UNE.</li><li>• Contribución a las reformas de reglamentos a las leyes sectoriales. Decreto Ejecutivo que considera a Gobiernos Seccionales como actores de la gestión educativa.</li></ul>
Componente 2	Productos Planeados (Marco Lógico)	Fin de Proyecto (según ISDP)







<b>Apoyo a la descentralización fiscal.</b> <i>Clasificación: S</i>	<p>Al menos 42 entidades públicas disponen y/o usan estudios, propuestas, herramientas y metodologías sobre temas de administración pública</p> <p>Al menos 4 entidades públicas disponen de estudios, propuestas, herramientas y metodologías para cofinanciar/financiar competencias exclusivas y recurrentes.</p> <p>Al menos 2 GSA aplican metodologías para el control y la reducción del endeudamiento.</p> <p>Al menos 14 GSA aplican modelos de administración tributaria local y financiamiento alternativo.</p> <p>Al menos 2 sistemas de información disponibles para el MEF y GSA.</p>	<p>53 entidades públicas (126%) disponen y/o usan estudios, propuestas, herramientas y metodologías sobre temas de administración pública.</p> <p>4 entidades públicas (100%) disponen de estudios, propuestas, herramientas y metodologías para cofinanciar/financiar competencias exclusivas y recurrentes.</p> <p>2 GSA (100%) aplican metodologías para el control y la reducción del endeudamiento.</p> <p>12 GSA (85.7%) aplican modelos de administración tributaria local y financiamiento alternativo.</p> <p>2 sistemas de información (100%) disponibles para el MEF y GSA.</p> <p><b>Detalle de los logros del componente</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 53 GSA se encuentran haciendo uso de los instrumentos metodológicos producidos por el PAD, entre los cuales se encuentran metodologías de eficiencia y eficacia sectoriales, convenios estandarizados de transferencia de competencias, sistema de monitoreo del impacto de la descentralización.</li><li>• Se puso en vigencia los mecanismos de confinamiento de inversión y alternativas de crédito BEDE.</li><li>• Ministerios Sectoriales (educación y agua potable) cuentan con una metodología de eficiencia y eficacia para gestión financiera en GSA.</li><li>• Quito y Cuenca cuentan con sistemas de control y reducción de deuda.</li><li>• Se instrumentó una Metodología de control de endeudamiento para GSA (Acuerdo Ministerial MEF).</li><li>• Se propuso una Línea Base e indicadores del Endeudamiento seccional</li><li>• Se logró Incrementar la recaudación de ingresos propios por la aplicación de LORM. En 12 GSA Se obtuvieron incrementos en la recaudación del Impuesto Predial de un 189% en promedio.</li><li>• Se diseñó la propuesta de estandarización de la información contable y presupuestaria para GSA (Acuerdo Ministerial MEF). Se establecieron procedimientos para la aplicación de impuestos según la LORM (Cuenca, Ambato, Riobamba, Baños, Pasaje, Babahoyo, Quevedo entre 28 GSA.</li><li>• Se desarrolla la aplicación informática del Sistema de transparencia a Gobierno Central y SISSEC.</li><li>• Se introdujo el sistema de sostenibilidad de finanzas seccionales.</li></ul>
<b>Componente 3 Estudios</b> <i>Clasificación: I</i>	<p><b>Productos Planeados</b> (Marco Lógico)</p> <p>¿Estudio sobre la delimitación de las Circunscripciones Territoriales indígenas afro</p>	<p><b>Fin de Proyecto</b> (según ISDP)</p> <p>Se inició el proceso de contratación del Estudio sobre la delimitación de las Circunscripciones Territoriales indígenas ecuatorianas, pero no se procedió a su contratación, en razón de que el tiempo que se disponía para su ejecución sobrepasaba el período establecido para la</p>



	<p>ecuatorianas?</p> <p>¿Estudio sobre reformas al régimen institucional y financiero de la descentralización</p>	<p>instrumentación del PAD.</p> <p>Se determinó la lista corta del proceso de selección y se solicitó al MEF la autorización para la prórroga del proyecto. No se contrato, ya que la consultoría sobrepasaba el tiempo de ejecución del PAD</p>
<p><b>Componente 4</b></p> <p><b>Comunicación ciudadana y participación social.</b></p> <p><b>Clasificación: S</b></p>	<p><b>Productos Planeados</b> (Marco Lógico)</p> <p>Al menos 50% de procesos PAD se dan con participación social representativa e incluyen mecanismos de control social.</p> <p>Al menos el 40% de la población conoce el rol del PAD en el proceso de descentralización.</p> <p>Al menos el 50% de las organizaciones sociales seleccionadas incorporan en su agenda el tema de la DZ.</p> <p>Al menos el 50% de los líderes de opinión de medios de comunicación abordan temas de DZ en sus espacios.</p>	<p><b>Fin de Proyecto</b> (según ISDP)</p> <p>70% de los procesos PAD se dieron con participación social representativa e incluyeron mecanismos de control social.</p> <p>El 40% de la población conoce el rol del PAD en el proceso de descentralización.</p> <p>El 50% de los líderes de opinión de medios de comunicación abordan temas de DZ en sus espacios.</p> <p>(No existe datos de evaluación)</p> <p><b>Detalle de los logros del componente (Fuente Evaluación expost)</b></p> <p>En agosto del 2005 se reformula el convenio firmado con el Programa de Modernización y Descentralización (PROMODE GTZ) para la instrumentación de dos componentes: i) Comunicación Ciudadana y ii) Participación Social, seguimiento y monitoreo.</p> <p>Se diseñó la propuesta para la construcción de un sistema nacional de participación social para crear un espacio de reflexión y diálogo sobre la descentralización, interrelacionando los niveles políticos, sectoriales y regionales involucrados en la implementación del PAD.</p> <p>La implementación requería del diseño de mapeos regionales de actores y de espacios de participación para identificar actores estratégicos y sus principales relaciones con la temática de la descentralización con el propósito de conformar la Red Nacional de Participación Social, dividiéndose para su ejecución el territorio nacional en seis regiones.</p> <p>El monitoreo tenía como propósito generar un mecanismo de retroalimentación del proceso de descentralización a través del monitoreo de las reacciones, opiniones y percepciones de los actores locales: Los responsables regionales elaboraron los informes de monitoreo y sus fuentes fueron los medios de comunicación y directas a través de sondeos de opinión, grupos de discusión y entrevistas a informantes clave.</p> <p>Se realizaron seis eventos regionales y uno nacional que posibilitaron la conformación de redes para propiciar el tema de la descentralización. <i>Hasta abril del 2006 se habían conformado 6 redes locales donde participan aproximadamente 180 actores locales.</i></p> <p>Entre los principales productos que resultaron de este proceso, se pueden identificar: <i>Mapeos de actores, de relaciones y de espacios de</i></p>



		participación en 6 regiones del país, la conformación de 6 redes locales, 1 nacional y la elaboración de productos comunicativos que constituyen insumos para la generación de estrategias y acciones que desde diferentes instancias, aportan a la reflexión y generación de propuestas sobre modernización del Estado y participación ciudadana.
--	--	--

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. (N/A)

#### Reestructuración.

La nueva administración del CONAM en el Gobierno del Presidente Palacio, al iniciar sus labores nombra una nueva Coordinadora y nuevos gerentes sectoriales en la UE. Al mes y medio de iniciada su gestión, (julio del 2005), llega a un acuerdo con el Banco para encarar el PAD con un ritmo de ejecución diferente que permita lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Una de las primeras acciones fue reestructurar el Presupuesto Operativo, el mismo que de una estimación inicial de US\$ 5.952, es reducido a US\$ 4.440. (24.5% menos). Se contó con 21 meses para ejecutar las acciones previstas en el proceso de reestructuración.

La reestructuración propuesta eliminaba la ejecución del componente Estudios. El resto de los componentes fueron mantenidos y ejecutados.

El programa tardó en iniciar sus actividades debido a razones en parte administrativas. Una vez iniciadas sus actividades las mismas fueron ejecutadas de acuerdo a las programaciones anuales, lo cual se evidencia en las calificaciones de los primeros ISDPS (no satisfactorios) y los últimos del programa con calificación muy satisfactoria, demostrando así los esfuerzos que realizó la unidad ejecutora en la etapa final de ejecución y así cumplir con las actividades acordadas en la reformulación del programa.

#### Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):

[ ] Muy Satisfactorio (MS) [x] Satisfactorio (S) [ ] Poco Satisfactorio (PS) [ ] Muy Insatisfactorio (MI)

### d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$6,000)					Costo Total del Proyecto – Ejecutado (US\$4,145)				% Diferencia
PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACION (miles de US\$)					PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACION (miles de US\$)				% diferencia
Categorías de inversión	TOTAL			% Total	TOTAL			% Total	
	BID	GOE	Total		BID	Local	Total		
1.-ADMINISTRACIÓN,	602.0	327.0	929.0	15.6	706.0	344.0	1.050.0	24.2	
1.1.-Unidad Ejecutora	229.0	306.0	535.0	9.0	534.0	336.0	870.0	20.1	
1.2.-Evaluación y seguimiento	298.0	21.0	319.0	5.4	134.0	8.0	142.0	3.1	
1.3.-Auditoría externa	75.0	-	75.0	1.2	38.0	-	38.0	1.0	
2.- COSTOS DIRECTOS	4.150.0	626.0	4.776.0	80.2	2.754.0	341.0	3.095.0	71.4	
2.1.1Estudios y asistencia técnica	3.604.5	-	3.604.5	60.5	2.689.0	92.0	2.781.0	64.2	
2.1.2Capacitación y diseminación	58.0	618.0	676.0	11.4	1.0	242.0	243.0	5.6	
2.1.3Publicaciones y materiales	192.0	8.0	200.0	3.4	60.0	7.0	67.0	1.6	
2.1.4 Equipos y software	295.5	-	295.5	4.9	4.0	-	4.0	0.0	
3- COSTOS FINANCIEROS.		247.0	247.0	4.1		196.0	196.0	4.4	
3.1.- Intereses	48.0	192.0	192.0	3.2		153.0	153.0	3.4	
3.2.- Comisión de crédito		55.0-	55.0	0.9		43.0	43.0	1.0	
3.3. Inspección y vigilancia			48.0						
TOTAL	4.800.0	1.200.0	6.000	100	3.460.0	881.0	4.341.0	100	
% por fuente	80	20	100		80.0	20.0	100		
Explique brevemente diferencias:									
1.- El PAD utilizó un 74.5% de lo presupuestado.									





<p>2.- En la categoría de inversión relacionada a <i>Administración del Programa</i>, en términos generales presenta un costo mayor de un 14.6%. Hubo un incremento significativo en el ítem Unidad Ejecutora, que gastó un 65.4% más de lo programado. Los ítems de evaluación y seguimiento y auditoría externa, tuvieron inversiones inferiores a un 55.4% y 49.3% respectivamente.</p> <p>3.- Los <i>Costos Directos del Programa</i>, en términos generales presentaron una inversión menor de un 43.4% de lo presupuestado. Todos los ítems de esta categoría, presentan inversiones menores a lo programado con porcentajes superiores al 63% para capacitación y diseminación y publicaciones y materiales. Prácticamente la ejecución del PAD no invirtió en la adquisición de equipos y software. (-98.6% de lo programado)</p> <p>4.- Los costos financieros del Programa, fueron menores a lo presupuestado.</p>	<p><b>Nota.</b> Ver en Anexo 3.3 este mismo análisis en base a presupuesto reestructurado.</p>	
--	--	--

## **IV. Implementación del Proyecto**

### **a. Análisis de los factores críticos**

Comprender las bondades y los objetivos de un programa de descentralización, es una tarea de difícil comprensión política, más aún en un país que al mantener una inestabilidad política, institucional y falta de gobernabilidad (6 presidentes en la década del 2000), requería por parte de sus gobernantes la priorización de acciones dirigidas a conseguir réditos políticos inmediatos, los mismos que no se obtienen a través de la implementación de un programa de descentralización, que requiere de acciones sostenidas y a largo plazo para observar el logro de sus objetivos estratégicos.

El Programa, cuyo Contrato de Préstamo aprobado el 30 de julio del 2003, se inició el 27 de febrero del 2004 durante el Gobierno del General Gutiérrez, quien nunca demostró interés en apoyarlo políticamente. Esta situación no posibilitó que los distintos ministerios estuvieran dispuestos a iniciar un proceso de transferencias de competencias a los GSA y tampoco, hubo una presión por parte de estos gobiernos para que se efectivizaran estos procesos. En los primeros quince meses de Administración por parte del CONAM, se logra utilizar el 7% de los recursos programados, situación que generó una falta de credibilidad del Programa.

Fue en el Gobierno del Presidente Palacio, que una nueva administración del CONAM se interesa en revivir al PAD cuando contaba con 21 meses para el vencimiento del plazo de ejecución. Al mes y medio se plantea su reestructuración y pese a que tampoco tuvo un apoyo político, se logra en este periodo de ejecución un cumplimiento satisfactorio de tres de los cuatro componentes programados.

### **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

Como se habrá apreciado de la lectura anterior, el CONAM mantuvo dos posturas completamente diferentes respecto al apoyo político que requería el PAD.

La primera, en el Gobierno del Coronel Gutiérrez que de ninguna manera estuvo interesado en apoyar procesos de descentralización. La segunda, la del Gobierno del Dr. Palacio, que como se manifestó, tampoco lo apoyó políticamente, pero en cambio contó con una gestión eficiente de los responsables de la UE que posibilitó revivir un programa que había perdido la confianza y el apoyo que se requería para su instrumentación. Se contaba con 21 meses para ejecutarlo, sin embargo del corto plazo con que contó para esto, imprimió un ritmo de ejecución diferente, que permitió la realización de tres de sus cuatro componentes a través de la instrumentación de planes de acción que ajustados a la situación política e institucional vigentes a esa fecha y a las necesidades y demandas de los GSA y del Gobierno, lograron que del presupuesto reestructurado





de US\$ 4,752 (US\$ 3,552 BID y US\$ 1,200 GOE) se realice una inversión total de US\$ 4,440 (93.4% de lo presupuestado) utilizando el 100% de los fondos BID y un 74% de los recursos locales. (Ver detalle en anexo II).

Esta reactivación del PAD posibilitó que la gestión realizada por esta administración que contó con una nueva Coordinadora de la Unidad Ejecutora y con la incorporación de nuevos gerentes sectoriales, logre cambiar la calificación de desempeño del Banco, de insatisfactoria que tuvo durante los primeros quince meses a altamente satisfactoria.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### c. Desempeño del Banco

Hay un aspecto que vale la pena destacar en relación al desempeño del Banco, teniendo en cuenta que el PAD luego de un período de ineficiencia en sus primeros 15 meses de ejecución y habiéndose utilizado solamente el 7% de los recursos presupuestados, lo lógico hubiera sido proceder a cerrar y liquidar el Programa. No obstante de esta circunstancia, el Banco decide apoyarlo cuando faltaban escasos 21 meses para su finalización. Esta postura, dada la situación, podía ser considerada de alto riesgo, sin embargo su decisión fue clave para la reactivación y ejecución de un Programa que prácticamente estaba liquidado y que luego fue instrumentado con un éxito importante.

De acuerdo a varios ex funcionarios de la UE del CONAM, el desempeño del Banco fue eficiente y posibilitó sacar adelante a un programa altamente desacreditado. "Sin su apoyo, hubiese sido imposible lograr todo lo que logramos" El haber mantenido una estrecha relación de trabajo posibilitó que los procesos, trámites y gestiones sean ágiles, oportunos y eficientes para afrontar con mucha solvencia las dificultades que se presentaron durante su implementación. Adicionalmente, el Banco al haber simplificado los procesos de contratación (concursos públicos y licitaciones de consultoría) para facilitar su iniciación y desarrollo de actividades, posibilitó la ejecución de los diferentes componentes del PAD en un tiempo record.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## V. Sostenibilidad

La intervención del PAD permitió entregar propuestas tangibles de reformas estructurales al modelo de descentralización desde el punto de vista político, administrativo, fiscal e institucional que sirvió de insumo oficial para que la Asamblea Constituyente (mesa 4) defina el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador. En este contexto, la sostenibilidad del Programa está dada por la capacidad de implementación del nuevo modelo en el país a través de:

- Generación de la legislación necesaria
- Ley de Descentralización
- Nuevo sistema de transferencia de recursos
- Sistema de competencias
- Creación de la institucionalidad que permita llevar adelante el proceso de descentralización
- Organismo Técnico encargado de llevar adelante el proceso





- Fortalecimiento de la capacidad institucional con enfoque descentralizado de los entes rectores y los gobiernos seccionales
- Decisión política e involucramiento de los actores clave
- Plan de acción consensuado de los principales actores involucrados (AME, CONCOPE, CONAJUPARE, GOBIERNO CENTRAL), para hacer efectivo un proceso sostenido de demanda y entrega de competencias y recursos.

#### **a. Análisis de Factores Críticos**

- Como reiteradamente se ha venido manifestando en este Informe, el país adolecía de un marco de gobernabilidad apropiado y de grandes limitaciones jurídicas reflejadas por una normativa insuficiente que posibilitaba avances parciales y heterogéneos en los procesos de descentralización, los mismos que no lograban generar impactos dirigidos a posibilitar el traspaso de competencias de una manera eficiente y transparente. Este escenario producía desaciertos, desatinos, limitaba la capacidad de respuesta en los Ministerios, generando escasos incentivos para que los gobiernos seccionales autónomos demandaran competencias por el escepticismo y falsas expectativas sobre las ventajas que este proceso conllevaba y adicionalmente, creaba grandes inequidades, ya que el modelo a la carta era discrecional, pues favorecía a los gobiernos seccionales políticamente fuertes, discriminando al resto.  
Los compromisos políticos gubernamentales hacia algunos GSA políticamente fuertes, fue otro de los limitantes que tuvo este Programa de apoyo al proceso descentralizador para encuadrar su estrategia de disciplina y responsabilidad fiscal.
- La fragilidad fiscal del país y de los GSA fue una condicionante crítica de un programa de descentralización, debido a la imposibilidad financiera de estos dos actores para cumplir las responsabilidades que implicaba el desarrollo de las competencias traspasadas y,
- Finalmente la complejidad y falta de entendimiento de las bondades de ejecución de un programa de esta naturaleza.

#### **b. Riesgos Potenciales**

Los riesgos potenciales de un programa de descentralización están dados principalmente por la falta de acuerdos de los actores clave, siendo en este caso (Gobierno Central, GSA, representaciones políticas de los gobiernos seccionales: AME, CONCOPE, CONAJUPARE) para definir la legislación pertinente y la institucionalidad adecuada que permita avanzar en el proceso. Esto no significa necesariamente que no se cuente con la legislación necesaria, (existe pero hay que seguir avanzando en realizar los ajustes necesarios para lograr procesos eficientes y equitativos) pero sin acuerdos entre estos actores, será mínima o parcial su implementación; (La falta de acuerdos, ya se manifestado en el país en múltiples ocasiones: con la Ley de Descentralización que tuvo una implementación parcial del proceso por esta razón, en la Constitución del 98, las juntas parroquiales, aunque se definieron como nivel de gobierno, nunca se instrumentaron por falta de acuerdos).

#### **c. Capacidad Institucional**

La entidad que finalmente asumió la responsabilidad de ejecutar la última etapa del proyecto fue la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que se benefició de este proceso ya que posteriormente basándose en los resultados de la operación, apoyó a la Asamblea Constitucional para el desarrollo de la nueva constitución. Esto ha generado una capacidad institucional interna en SENPLADES para implementar la nueva constitución en su capítulo de descentralización.





#### Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	--	---	---

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

- Se contempló la realización de un programa de acción detallado y un sistema de seguimiento y apoyo al ejecutor, a través del financiamiento de varias consultorías con la finalidad de instrumentar un proceso sistematizado de apoyo a la ejecución del Programa.

Las que estuvieron programadas y fueron realizadas son:

- A contar de la fecha del primer desembolso y antes de los tres meses de su ejecución, se contrató un equipo de consultores internacionales para apoyar la resolución de los problemas iniciales de su ejecución: reprogramaciones, ajustes de metas y seguimiento del proceso de ejecución.
- A los 18 meses de ejecución, coincidiendo con la primera evaluación semestral, del segundo año del Programa, se realizó la evaluación intermedia para analizar el desarrollo y los primeros resultados de las actividades de asistencia técnica y capacitación que se desarrollaron para la implantación del marco institucional y financiero de la descentralización.
- A la finalización del Programa, se contrató la evaluación final del Programa, con el Consultor Alejandro E. Rausch, cuyas conclusiones sirvieron de base para la realización de este PCR.

### b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Se consideró necesaria la realización de una evaluación ex post del Programa al siguiente año de su finalización. Esta evaluación fue programada para evaluar el impacto institucional y socio económico del PAD y fortalecer las metodologías e instituciones que participaron en el proceso de descentralización.

En la formulación de los TDRs y ejecución de esta evaluación se deberá poner énfasis al análisis de los siguientes temas y sus respectivas lecciones aprendidas.

- ¿Cómo fue diseñado el PAD. Estuvieron adecuadamente diseñados sus objetivos y metas?
- ¿Fueron adecuados los mecanismos de apoyo al PAD? ¿La asistencia técnica apoyó eficientemente el traspaso de competencias y el fortalecimiento de los GSA?
- ¿Cuáles fueron las consecuencias de los impactos fiscales, especialmente los del Gobierno en los sectores que fueron transferidos? y finalmente,
- ¿Cuál fue el impacto en las finanzas seccionales y el grado de cumplimiento de los criterios de responsabilidad y disciplina fiscal?

## VII. Lecciones Aprendidas

- Los programas de Modernización del Estado orientados a lograr procesos eficientes de descentralización, tienen que ser concebidos, diseñados y ejecutados con una visión estratégica especial y diferente a los que tradicionalmente esta apoyando el Banco, no







solamente por la complejidad de su implementación, sino por los múltiples intereses que están jugando sus diversos actores. No se puede pasar por alto como requisito mínimo en futuros programas a ser instrumentados en países de la Región, que los presidentes, ministros, alcaldes y otros funcionarios públicos clave, venciendo sus diferencias con rivales políticos, reconozcan que la implementación de estos procesos son prioritarios para el desarrollo de los países, pero a su vez imposibles de ejecutar de la noche a la mañana, cuya bandera de instrumentación es su validez en la lucha contra la desigualdad social. Por tanto, es necesario considerar la necesidad de establecer una profunda difusión del proceso y amplia capacitación de los actores, para que estén en plena disponibilidad de establecer diálogos permanentes que posibiliten que los esfuerzos descentralizadores cuenten con el debido apoyo político, que es un requisito indispensable para viabilizar este tipo de propuestas.

- El Banco no puede descuidar algunos temas de vital importancia para viabilizar este tipo de programas de una manera eficiente. Se requiere priorizar la conformación del equipo técnico de contraparte. Un equipo liderado por un director o coordinador competente y ampliamente conocedor del tema, es básico en la ejecución exitosa de un proceso de descentralización; este coordinador debe contar con “contactos políticos claves” y sobre todo, con la preparación académica suficiente para entender y saber jugar el partido que los diferentes actores del proceso están jugando. Como complemento, es necesario que sus colaboradores tengan una amplia experiencia en el análisis y formulación de temas administrativos relacionados a asuntos estratégicos del programa. En el caso específico del PAD, se contó con un equipo altamente competitivo que posibilitó (pese a que contó con un débil apoyo político durante todo su período de ejecución), vencer muchos de los obstáculos para y sacar adelante al Programa en un tiempo récord.
- El Banco no solamente debe preocuparse por lograr la conformación de un equipo altamente competitivo de contraparte (requisito básico), sino que debe también comprender la necesidad de contar a su interior con un equipo ampliamente conocedor del tema a nivel regional, a efecto de lograr entendimientos ágiles y oportunos de las demandas políticas y técnicas del ejecutor.
- Es necesario dada las complejidades de las reformas propuestas y de los componentes a desarrollarse, que el Banco cuente con un compromiso de apoyo a la gestión del ejecutor, posibilitando efectivizar en los menores tiempos posibles la realización de misiones o de consultorías específicas para solventar eficientemente los problemas de ejecución que generalmente se presentan en estos programas: manejo de riesgos, reprogramaciones presupuestarias, planes operativos, cambios en el marco lógico.
- Una vez iniciado un programa de descentralización, el Banco debe ser muy flexible en sus procedimientos de supervisión y apoyo a la gestión de la contraparte. Es un hecho real en la ejecución de este tipo de programas, que debido a la complejidad y largo aliento requeridos al inicio de su instrumentación, existan muchas dificultades que llegan inclusive a cuestionar su viabilidad. Por esta razón, se requiere de “acciones fuertemente proactivas por parte del Banco”, clarificando los roles, deberes y responsabilidades de los diferentes involucrados y provocando la apertura, difusión y apoyo de sus objetivos. Es necesario identificar los aspectos relevantes que crean dificultades y encontrar soluciones consensuadas que posibiliten apoyar la creación y el mantenimiento de un ambiente favorable con las autoridades gubernamentales.





### **Anexos:**

1. Evaluación del Prestatario
2. El marco constitucional, legal y fiscal de la descentralización



# **ANEXO I**

## **EVALUACIÓN DEL PRESTATARIO**

Oficio No. SENPLADES-SRDEGP-2008-279

Quito, 28 de Noviembre de 2008

BID 10/06 3 DIC '08 INGRES

Señor  
Javier Reyes  
**Especialista Sectorial**  
**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
Presente

REF. Préstamo 1358/OC-EC. Programa de Apoyo a  
la descentralización. Formulario de Evaluación

De mi consideración:

A fin de atender su solicitud enviada mediante oficio No. CAN/CEC/3053/2008 de 3 de septiembre del año en curso, adjunto al presente sírvase encontrar el formulario de Evaluación del Proyecto de la referencia.

Expreso a usted los sentimientos de especial consideración.

Pabel Muñoz López  
**SUBSECRETARIO DE REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO E  
INNOVACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Adj. Lo indicado



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
**Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR**  
**Evaluación del Prestatario**

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Descentralización

Agencia(s) Ejecutora(s): Consejo Nacional de Modernización del Estado / Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Prestatario: República del Ecuador

Fecha de Aprobación del Proyecto: 30/07/2003

Fecha Efectividad Contrato: 30/07/2007

Fecha Evaluación Prestatario: 23/08/2007

Fecha Esperada Taller de Cierre: 24/08/2003

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PC)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Comentarios:

**Desempeño del Prestatario**

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (US)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

**Desempeño del Banco**

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PS)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

### Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

#### Diseño del programa

El programa heredó un diseño que para la fecha de ejecución, sobre todo su segunda etapa, no fue adecuado. La reformulación se realizó transcurridos casi tres años de ejecución. Las políticas del BID deben contemplar flexibilidad en el cambio del diseño del programa para reflejar la problemática actualizada y el alcance real de los programas.

#### Procesos

El BID y su reingeniería ayudó a la simplificación de procesos y disminución de tiempos de respuesta en el trámite de no objeciones para aprobación de términos de referencia, contrataciones, desembolsos y cumplimiento de cláusulas contractuales. Dentro de la etapa del actual Gobierno el BID demostró apertura en la búsqueda de soluciones y el aprovechamiento de tecnología, ello permitió la inclusión de criterios técnicos relevantes para disminuir el impacto de riegos y obtener planes de acción en períodos más cortos que incidan favorablemente sobre la ejecución del POA. También se generó el sistema informático de Instrumentos Integrados para la Gestión y Supervisión de Proyectos, el mismo que disminuyó la carga y volumen de documentos que la Unidad Ejecutora debía reportar al BID; sin embargo, este sistema no estaba integrado totalmente y el cumplimiento de cláusulas como presentación de informes periódicos (trimestrales, semestrales) exigieron la duplicación de esfuerzos para entregar en forma impresa los informes semestrales.

Para el PAD, fue muy importante lograr el acuerdo de aprobación por lotes de los documentos correspondientes a procesos de contratación (términos de referencia, lista corta de participantes y modelos de contrato), lo que permitió concluir más de 150 contrataciones y cubrir satisfactoriamente los requerimientos planificados.

**ANEXO II**

**EL MARCO CONSTITUCIONAL,  
LEGAL Y FISCAL DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN**

## EL MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y FISCAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1.- A partir de 1997 se aprobaron dos leyes importantes para fortalecer los procesos de descentralización en el país. *La Ley sobre transferencias de recursos no condicionadas* (Ley del 15%) que obligaba al Gobierno Central a transferir a los gobiernos seccionales el 15% de los ingresos corrientes de la Nación para financiar sus programas de inversión. *La Ley Especial de Descentralización*, que determinaba las competencias transferibles y obligaba al Estado a implementar un proceso de traspaso de competencias, acompañado de su respectiva transferencia de recursos.

2.- La Constitución del 98 recogió y amplió las leyes mencionadas y estableció las normas básicas que regulaban la organización territorial y el proceso de descentralización del Estado. Se limitó las competencias reservadas al Gobierno Central a la defensa y seguridad nacional, a la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, a la política económica y tributaria del Estado y a la gestión del endeudamiento externo. *Las restantes competencias quedaban abiertas para transferirlas a los gobiernos seccionales.*

3.- Esta misma Constitución no establecía un modelo de organización territorial del Estado, pero en cambio acreditaba la autonomía de los gobiernos seccionales, que podían solicitar a su discreción las competencias que no eran de exclusiva responsabilidad del Gobierno Central. Esta *libre disposición de competencias*, no era la adecuada para viabilizar eficientemente los procesos de descentralización. Era necesario determinar con mayor precisión, las funciones y competencias de los gobiernos seccionales, para evitar superposición y duplicidad en sus atribuciones.

4.- Si bien es cierto que esta Constitución precisaba la organización del régimen seccional autónomo, establecía un modelo altamente corporativo y vertical que limitaba viabilizar los procesos de descentralización. Era necesario incorporar una organización más horizontal, por sectores de servicios y sistemas de información gerencial y ciudadana.

5.- Las transferencias e ingresos propios de los gobiernos seccionales procedían de: i) las rentas estatales a través de transferencias automáticas, no inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del Estado; ii) los tributos y tasas recaudadas directamente por los gobiernos provinciales y municipales. Sin embargo, existían leyes de pre asignación de recursos presupuestarios que distorsionaban los esquemas de participación y violentaban de esta manera los principios de equidad y solidaridad que persigue un proceso descentralizador.

6.- El Ecuador era y sigue siendo un país altamente centralizado tanto en el ingreso como en el gasto público. El Gobierno Central, los gobiernos seccionales y los demás niveles del sector público, concentraban a la fecha de formulación del PAD aproximadamente el 83%, el 10% y el 7% respectivamente del gasto consolidado.

7.- Los gobiernos seccionales financiaban con sus propios tributos menos del 50% de sus inversiones. *La administración tributaria local adolecía de grandes deficiencias* por la falta de actualización de sus bases gravables; por sus sistemas inadecuados de liquidación y cobros y por la falta de programas de fiscalización, aspectos que en su conjunto generaban altas evasiones y baja cultura tributaria. Era notable en el ámbito fiscal seccional la ausencia de un sistema de información que permitiera realizar un seguimiento tributario integrado, consolidado, confiable y oportuno. No se contaba adicionalmente con una institución pública que recolecte, verifique y procese esta información.

**RÉGIMEN LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA:**

1.- Las normas que regulaban el proceso de descentralización administrativa de competencias a los gobiernos seccionales se encontraban en la *Ley Especial de Descentralización del 97*. La Constitución del 98 señalaba cuales son las responsabilidades transferibles e indicaba la obligación del Estado de transferir progresivamente las competencias y los recursos a los gobiernos seccionales. Establecía que la descentralización era obligatoria cuando una entidad seccional lo solicitaba.

2.- La *Ley de Modernización del Estado (1993)* responsabilizaba al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) las funciones de seguimiento, coordinación y control de los procesos de descentralización del Estado. En el 2000 se creó la *Comisión Nacional de Descentralización* que redactó el *Reglamento de la Ley Especial* y el primer *Plan Anual de Descentralización*. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Préstamo EC-0198, se fortaleció y creó un departamento de Coordinación de Apoyo a las Finanzas Seccionales para posibilitar el seguimiento, control financiero y fiscal de los gobiernos seccionales.

3.-El *Reglamento de la Ley Especial de Descentralización* fue clave en la estructura jurídica de la descentralización, ya que recogía las normas que ordenaban este proceso: a) regulaba forma y contenidos de los convenios de transferencias de competencias entre el Gobierno y los gobiernos seccionales, y b) creaba la *Comisión Nacional de Competencias (CNC)* para dirimir los posibles conflictos que surgieran del proceso de traspaso de competencias.

4.-El Reglamento de la Ley de Descentralización ratificó el principio de libre disponibilidad de competencias y señaló que los plazos para responder a las solicitudes de los gobiernos seccionales y para la formalización de los correspondientes convenios no podían ser mayores a 30 y 90 días respectivamente. Este mismo Reglamento planteaba los mecanismos, responsables y los criterios de factibilidad de los procesos de negociación de traspasos de competencias y preveía sanciones a los funcionarios que impedían que estos traspasos sean realizados en base a la normativa establecida.

5.- El principio fiscal que regía los procesos de descentralización de competencias radicaba en el siguiente concepto: los servicios que se transferían a los gobiernos seccionales se basaban en los costos históricos de funcionamiento, de acuerdo con las asignaciones para gastos corrientes que eran realizadas por el Gobierno Central en el ejercicio presupuestario vigente a esa fecha. Los acuerdos que se establecían no podían contener compromisos sobre recursos futuros del Gobierno que no reflejaran los costos históricos de los servicios y los gastos de inversión previstos para el traspaso de competencias debían ser financiadas por los propios gobiernos seccionales con los recursos de la Ley sobre transferencias de recursos no condicionadas (Ley del 15%) y con los recursos propios provenientes de las recaudaciones de tributos locales.

6.-El Reglamento de la Ley Especial de Descentralización disponía que los convenios de traspaso de competencias debían contener las condiciones de políticas generales, coordinación y control en el MEF, es decir, se priorizaba el carácter sectorial de la regulación de los servicios públicos. Se preveía que con el apoyo financiero de la banca multilateral los diferentes ministerios perfeccionarían los mecanismos regulatorios, estableciendo estándares y formas de supervisión y control de las competencias que se transferían.

7.-El traspaso de competencias debía ser realizado a través de la suscripción de convenios entre los ministerios y los gobiernos seccionales. Estos convenios debían ser instrumentados con fuerza jurídica señalando: a) las competencias traspasadas, b) el inventario de los recursos materiales, humanos y financieros que eran necesario transferir para atender las nuevas competencias y



atribuciones, enumerando los derechos y obligaciones que con ellos se traspasaban, c) los efectos administrativos de las transferencias, d) los plazos que tenían los gobiernos seccionales para iniciar las nuevas competencias, e) las condiciones que se establecían a los gobiernos seccionales para efectivizar la transferencia de competencias y f) la fijación de políticas y la supervisión del traspaso de competencias de responsabilidad gubernamental.

8.-La Ley Especial del 97 señalaba que el Gobierno debía formular anualmente un plan de descentralización que era aprobado en base a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Descentralización a través de su Secretaría Técnica. Este proceso debía responder a cuatro aspectos básicos: a) ¿Qué descentralizar? Identificando anualmente las competencias sectoriales a transferirse a los gobiernos seccionales, b) ¿a quién descentralizar? respetando la voluntad de los gobiernos seccionales de asumir las competencias solicitadas, c) ¿con qué recursos se iban a descentralizar?, lo que implicaba la definición del costo y de la fuente de los servicios a descentralizarse, y d) cómo y cuando descentralizar? Lo que implicaba contar con la definición de los sistemas de negociación, calendarios y suscripción de convenios.

#### **COMPONENTES DEL PAD:**

##### **\* Componente 1: Apoyo a la puesta en marcha de la descentralización.**

Planteado para apoyar: a) el desarrollo y consolidación del marco legislativo e institucional de la organización territorial y la descentralización; b) las transferencias previstas en los tres planes anuales de descentralización; c) el fortalecimiento de los ministerios y gobiernos seccionales involucrados en las negociaciones de descentralización; d) la creación de mecanismo de coordinación para la formulación de políticas públicas en el marco de la institucionalidad creada por la descentralización;

A través de consultorías, asistencia técnica y capacitación, tenía previsto instrumentar los siguientes subcomponentes:

*1.1.- Desarrollo y consolidación del marco legislativo e institucional de la descentralización.-* Para el primer año se previó la preparación de proyectos de reformas al marco legislativo de organización territorial con la finalidad de consolidar y racionalizar los marcos legales (dispersos a esa fecha) en un nuevo marco legislativo que debía incorporar: a) la definición precisa de las competencias que correspondían a cada nivel de gobierno; b) la regulación definitiva de los dispositivos y mecanismos que gobernaban los procesos de descentralización, a esa fecha formulados en el Reglamento de la Ley de Descentralización; c) los mecanismos para el fortalecimiento de la institucionalidad del proceso de descentralización en el Gobierno, incluyendo la identificación del ente rector y de vigilancia de este proceso. Adicionalmente se estableció que el PAD apoye a la Contraloría General de la Nación en el control fiscal a los gobiernos seccionales.

*1.2.- Apoyo a la ejecución de los planes anuales de descentralización.-* Para este efecto, se consideró apoyar los procesos de negociación entre el Gobierno y los gobiernos seccionales en la realización de las siguientes actividades: a) elaboración de estudios técnicos sobre aspectos administrativos, fiscales y legales para posibilitar la negociación de las transferencias en los diversos sectores; b) apoyo al trabajo de las comisiones mixtas de cada sector para la negociación y acuerdos de traspaso de competencias; c) asistencia técnica a los gobiernos seccionales para organizar los servicios traspasados; d) capacitación de los funcionarios gubernamentales y de los gobiernos seccionales responsables de los procesos de negociación y, e) realización de talleres de trabajo entre los diversos funcionarios encargados de la instrumentación de los diferentes procesos del Programa. Los planes anuales de

descentralización, determinaban los sectores involucrados para el traspaso de competencias y servicios

*1.3.- Creación y funcionamiento de conferencias sectoriales nacionales.-* Se consideró necesario apoyar el funcionamiento de este tipo de eventos con la participación de representantes del Gobierno y de los gobiernos seccionales para que exista la debida coordinación y cooperación de las políticas públicas formuladas y ejecutadas por cada nivel de gobierno. La asistencia técnica fue instrumentada para apoyar: a) la organización y el funcionamiento de las conferencias sectoriales; b) la realización de evaluaciones sobre la situación del sector y c) el acceso a base de datos y el intercambio de información sectorial para contar con un conocimiento confiable del funcionamiento de los diversos sectores.

*1.4.- Fortalecimiento de las capacidades operativas de los diferentes gobiernos seccionales.-* Se estableció una asistencia técnica y capacitación para lograr este objetivo, el mismo que fue planteado con el propósito de posibilitar una efectiva instrumentación de las competencias transferidas. Se incluyó con esta finalidad: a) la asistencia técnica para que los gobiernos seccionales puedan gestionar exitosamente las competencias transferidas; b) la formación de cuadros políticos y técnicos en el ejercicio de las nuevas competencias; c) el desarrollo de metodologías de trabajo para manejar las nuevas competencias y la formulación de indicadores para el seguimiento y evaluación del performance de las competencias trasladadas. Se contó con un financiamiento adicional para la producción de manuales de operación y mantenimiento de los servicios, diseño de base de datos, y se estimó necesario habilitar en los ministerios, grupos de consulta técnica y apoyo a la gestión operativa de los servicios transferidos.

*1.5.- Fortalecimiento de los ministerios para el ejercicio de sus competencias rectoras.-* Se apoyó mediante asistencia técnica y capacitación a los ministerios transferentes en el ejercicio de las competencias rectoras que permanecían bajo su responsabilidad. Para este efecto se incluyó un financiamiento para: a) evaluar y complementar el diseño de los criterios rectores para la reorganización de estas instituciones y de las unidades gubernamentales que transferían competencias y para el establecimiento de nuevas unidades que debían establecer las funciones rectoras, y b) la formulación de programas de capacitación a los directivos ministeriales para que puedan desempeñarse coherentemente en el contexto descentralizado.

## **\* Componente 2: Apoyo a la descentralización fiscal.**

Este componente fue planteado para apoyar al MEF en la realización de estudios para perfeccionar el modelo de gestión territorial vigente a la fecha de formulación del PAD. Los estudios y las propuestas del nuevo marco de descentralización fiscal debían realizarse durante los primeros 12 meses de ejecución del Programa y comprendían:

*2.1.- Estudios de modelos alternativos de financiación de los gobiernos seccionales.-* Era necesario contar con fórmulas alternativas al sistema de transferencias para integrar los recursos asignados desde el nivel nacional a los gobiernos seccionales y definir criterios de distribución de recursos que promuevan la equidad y eficiencia en la prestación de servicios descentralizados. Se proponía la realización de estudios para asegurar una distribución transparente y equitativa de los ingresos petroleros y no petroleros en las comunidades locales, incluidas las indígenas y afro ecuatorianas.

*2.2.- Fortalecimiento de las administraciones tributarias locales.-* Fue propuesto para apoyar el desarrollo de la autonomía financiera local mediante el fortalecimiento de las administraciones tributarias locales, especialmente en los municipios de mayor base contributiva. Estas acciones de fortalecimiento debían ser coordinadas por el MEF a través del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (SRI) que contaba con la experiencia y capacidad instalada para ejecutar las acciones de

asesoramiento, seguimiento y control del plan. El fortalecimiento de las administraciones locales comprendía: a) revisión de ordenanzas, b) recomendaciones para optimizar los sistemas de información tributarios locales y las oficinas de recaudación, c) diseño de programas de capacitación del personal municipal de recaudación y, d) actividades de difusión ciudadana.

*2.3.- Mecanismos de cofinanciación de inversiones.-* Se consideró necesario estudiar nuevos mecanismos de cofinanciación de inversiones y servicios públicos entre el Gobierno y gobiernos seccionales, considerando diferentes tratamientos para la instrumentación de competencias exclusivas y concurrentes.

*2.4.- Información para la descentralización.-* Se propuso para esta finalidad, la conformación de 2 módulos integrados de información nacional y seccional para la descentralización: a) módulo de transferencias a los gobiernos seccionales de una manera predecible, automática y transparente y b) módulo de evaluación de gestión de los gobiernos seccionales de las competencias transferidas. Se previó adicionalmente la realización de talleres de entrenamiento y capacitación para la implementación, uso y mantenimiento de estos sistemas.

### **\* Componente 3: Estudios**

Se estableció necesario contratar una consultoría para delimitar territorialmente las jurisdicciones indígenas y afro ecuatorianas a través de modelaciones de alternativas de conformación, delimitación, gobernabilidad, ejercicio de competencias y recursos fiscales. Se previó como resultado de esta consultoría contar con propuestas normativas sobre la delimitación territorial de las nuevas jurisdicciones y con recomendaciones para la implementación progresiva de la organización de entes de gobierno compatibles con el régimen jurídico y financiero del país. El Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) eran las instituciones encargadas de instrumentar este subcomponente. Se consideró adicionalmente, realizar estudios dirigidos a profundizar los procesos autonómicos del país.

### **\* Componente 4: Comunicación ciudadana y participación social.**

Con el propósito de viabilizar los procesos de descentralización fiscal y administrativos, se previó instrumentar acciones de comunicación pública y control ciudadano en las siguientes áreas:

*4.1.- Seguimiento de opinión pública.* Para este efecto se planteó la realización de estudios e investigaciones sobre: a) percepción y opiniones de los sectores sociales involucrados en las reformas institucionales planteadas, y b) monitoreo de opinión para conocer las reacciones ciudadanas respecto al performance del PAD.

*4.2.- Comunicación ciudadana.-* Con la finalidad de generar el debido conocimiento y el consenso requerido para la transferencia de competencias y recursos en las entidades seccionales, se programó la asistencia técnica necesaria para instrumentar procesos de capacitación y apoyo para la formulación e implementación de un plan de comunicación pública a través de seminarios y talleres organizados por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)

*4.3.- Participación social.-* Se previó la realización de talleres -a través de las organizaciones anteriormente señaladas-, para promocionar la participación social en los procesos de instrumentación de competencias. Para este efecto, estos eventos fueron priorizados en los siguientes temas: a) promoción de mecanismos de participación social en las decisiones locales, b) fortalecimiento de los mecanismos de información ciudadana y rendición de cuentas, c) control ciudadano, d) presupuestos participativos, e) tributos locales y autonomía financiera municipal, f)

ejercicio de derechos colectivos y acceso a la justicia, g) manejo y gestión ambiental local, h) modalidades de gestión de servicios públicos locales, e i) programas de capacitación de líderes locales.

**Análisis de la instrumentación del PAD.**  
**Basados en el Presupuesto Reformulado el 2 de diciembre del 2.005**

Costo Total del Proyecto - Presupuesto reestructurado (US\$4.752)					Costo Total del Proyecto - Ejecutado (US\$4.440)				% Diferencia
<b>PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACION</b> (miles de US\$)					<b>PROGRAMA DE APOYO A LA DESCENTRALIZACION</b> (miles de US\$)				
Categorías de inversión	TOTAL			% Total	TOTAL			% Total	% diferencia
	BID	GOE	Total		BID	Local	Total		
<b>1.-ADMINISTRACIÓN,</b>	<b>607.0</b>	<b>251.0</b>	<b>858.0</b>	<b>18.1</b>	<b>721.0</b>	<b>344.0</b>	<b>1.065.0</b>	<b>24.2</b>	+24.1%
1.1.-Unidad Ejecutora	434.0	243.0	677.0	14.3	549.0	336.0	885.0	20.1	+30.9%
1.2.-Evaluación y seguimiento	113.0	8.0	121.0	2.5	134.0	8.0	142.0	3.1	+17.3%
1.3.-Auditoría externa	60.0	-	60.0	1.3	38.0		38.0	1.0	-36.7%
<b>2.- COSTOS DIRECTOS</b>	<b>2.945.0</b>	<b>753.0</b>	<b>3.698.0</b>	<b>77.8</b>	<b>2.831.0</b>	<b>348.0</b>	<b>3.179.0</b>	<b>71.4</b>	-14.1%
2.1.1 Estudios y asistencia técnica	2.786.0	257.0	3.043.0	64.0	2.760.0	92.0	2.852.0	64.2	-6.3%
2.1.2 Capacitación y diseminación	1.0	439.0	440.0	9.3	1.0	248.0	249.0	5.6	-43.4%
2.1.3 Publicaciones y materiales	61.0	3.0	64.0	1.4	66.0	8.0	74.0	1.6	+15.6%
2.1.4 Equipos y software	97.0	54.0	151.0	3.1	4.0		4.0	0.0	-97.3%
<b>3- COSTOS FINANCIEROS.</b>		<b>196.0</b>	<b>196.0</b>	<b>4.1</b>		<b>196.0</b>	<b>196.0</b>	<b>4.4</b>	0
3.1.- Intereses		153.0	153.0	3.2		153.0	153.0	3.4	0
3.2.- Comisión de crédito		43.0	43.0	0.9		43.0	43.0	1.0	0
<b>TOTAL</b>	<b>3.552.0</b>	<b>1.200.0</b>	<b>4.752.0</b>	<b>100</b>	<b>3.552.0</b>	<b>888.0</b>	<b>4.440.0</b>	<b>100</b>	-6.6%
% por fuente	74.7	25.3	100		<b>80.0</b>	<b>20.0</b>	<b>100</b>		

**Este gráfico analiza la instrumentación del PAD luego de su reestructuración presupuestaria.**

- 1.- El PAD utilizó realmente un 93.4% de lo presupuestado.
- 2.- En la categoría de inversión relacionada a *Administración del Programa*, en términos generales presenta un costo mayor de un 24.1%. Hubo un incremento significativo en el ítem Unidad Ejecutora, que gastó realmente un 30.9% más de lo programado. El ítem de evaluación y seguimiento tuvo una inversión mayor de 17.3% y el ítem de Auditoría externa tuvo una inversión menor del 36.7% de lo programado.
- 3.- Los *Costos Directos del Programa*, en términos generales presentaron una inversión menor de un 14.1% de lo presupuestado. Los dos primeros ítems de esta categoría, (Estudios y Asistencia Técnica y Capacitación y diseminación) presentaron inversiones menores a lo programado con porcentajes de -6.3% y -43.4% respectivamente. Se invirtió en Publicaciones mas del 15.6% de lo programado y prácticamente no se realizaron adquisiciones de equipos y software (-97.3%).
- 4.- No se registró ninguna variación en los costos financieros del Programa.

En conclusión, las variaciones registradas en la instrumentación presupuestaria del PAD se justifican por los resultados obtenidos.

**ECUADOR**  
**Programa de Apoyo a la Descentralización**  
**(EC-0204; 1358/OC-EC)**

**Informe de Terminación de Proyecto**

**Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) – Informe de Resultados y Procedimientos**

**A. PROCESO QRR**

El Informe de Terminación de Proyecto (PCR) del Programa de Apoyo a la Descentralización (EC-0204) fue distribuido el Jueves 8 de enero de 2009 al QRR, solicitando los comentarios correspondientes. Se realizó una reunión presencial el día 16 de enero de 2009, a la cual fueron invitados: Carlos Melo (CAN/CEC); Laura Profeta (LEG/SGO); Guillermo Arrivillaga (CAN/CAN); Katharina Falkner-Olmedo (VPC/PDP); Rafael Millán (PDP-PFM); Carlos Herrera (FIN/FSV); Carola Álvarez (SPD/SDV); Cristian Santelices (SPD/SMO); Stephen Quick (OVE/OVE); Vicente Fretes (ICF/FMM); Carlos Hurtado (CSC/CSC); Gina Montiel (CID/CID); Alicia Ritchie (CAN/CAN); Dora Currea (CCB/CCB); Roberto Vellutini (INE/INE); Kei Kawabata (SCL/SCL); Graciela Schamis (KNL/KNL); Antoni Estevadeordal (INT/INT); Eduardo Lora (RES/RES); Mario Marcel (ICF/ICF); Mario Sangines (ICF/ICF); María Mercedes Mateo (ICF/ICF); Rafael Hernández (ICF/ICF); Xavier Comas (ICF/ICS); Javier Reyes (ICS/CEC); Alba Villafuerte (CAN/CEC); Joel Korn (ICF/ICS); Luis Estanislao Echebarría (SPD/SPD); Javier Cayo (LEG/SGO); Luiz Villela (ICF/FMM); Patricia Sadeghi (OVE/OVE); Adrienne Pratt (CCB/CBA); y Marina Massini (ICF/ICS).

La reunión presencial fue presidida por Xavier Comas (ICF/ICS) y asistieron a la misma: Hyun Jung Lee (LEG/SGO); y Marina Massini (ICF/ICS). Javier Reyes (ICS/CEC); Mario Loterszpil y Alba Villafuerte (ICS/CEC) participaron desde la Representación del Banco en Ecuador por videoconferencia.

Los comentarios recibidos vía electrónica, así como los comentarios discutidos en la reunión presencial y las acciones acordadas, han sido documentados en este Informe de Resultados y Procedimiento.

**B. Asuntos no resueltos**

No existen asuntos pendientes.

**C. COMENTARIOS**

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
Joel Korn (ICF/ICS)	Monto del Programa	Monto - donde dice monto del préstamo, pone monto del programa. Sugiero aclararlo.	Hemos encontrado errores en los montos debido a que la auditoría reporta diferentes montos de inversión. Estos errores han sido enmendados.
Joel Korn (ICF/ICS)	Fecha de Aprobación	<p>Fecha de aprobación, efectividad, inicio - hay un período <u>muy</u> largo entre la fecha de aprobación por el DIR y la fecha de efectividad (y primer desembolso - actualmente 28 meses), pero <u>no</u> hay ninguna explicación de por qué.</p> <p>Después en el texto habla de que sacaron adelante el proyecto en un <i>tiempo record</i> (<i>tiempo record</i> desde que finalmente se organizaron...). Merece alguna explicación - la inestabilidad política peor que normal para EC de esta época?? Lección aprendida?</p>	<p>Solamente se determinaron razones administrativas para la no firma del convenio de préstamos. Posterior a su firma el proceso de inicio de actividades se debe a la baja capacidad del ejecutor para implementar el proyecto.</p> <p>En el subtítulo análisis de factores críticos se intenta describir la dinámica de ejecución del proyecto; la explicación válida es que después de los momentos de inestabilidad política, el Gobierno presta atención al proyecto para su ejecución.</p>
Joel Korn (ICF/ICS)	Desempeño del Programa	<p>En el texto justifica una mejor calificación para la sostenibilidad del programa (ver sección de Sostenibilidad). Me parece difícil lograr los objetivos de desarrollo si la sostenibilidad es <u>poco</u> probable (pero esto es un debate no para este lugar). Mi punto es que es importante que el texto sea consistente con la calificación.</p> <p>En el texto evalúa 3 de los 4 componentes del programa como poco probable (PP) de lograr objetivos de desarrollo, pero en la conclusión indica que el <i>grado de cumplimiento de las metas planificadas permiten clasificar como probable</i> (P) - no está claro para mí por qué??</p>	<p>Lamentablemente existe un error en la calificación del último OD que es en realidad P, la decisión de calificar el proyecto como P, con los efectos directos prácticamente en equilibrio, pero estamos tomando en cuenta que los OD podrán ser alcanzados por la institucionalización del proceso de descentralización y la nueva CPE, y no solamente por los productos del programa.</p> <p>Se ha corregido el error.</p>
Joel Korn (ICF/ICS)		No entiendo el título de la sección <i>Reajuste ISDP</i> donde habla de la reformulación y cancelación de \$1.200.000 del préstamo.	Se ha re-escrito el párrafo que explica la situación en el subtítulo de reformulación.

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
<b>Joel Korn (ICF/ICS)</b>		Merece alguna explicación por qué el Gobierno tomó la decisión de no pedir una extensión del plazo de ejecución para poder ejecutar el estudio contemplado en el Componente 3 después de preparar los TdeR e iniciar el proceso de contratación. En un caso como esto y después del proyecto finalmente coger ritmo, el Banco obviamente hubiera apoyado una extensión de un año.	Se extendió el programa solamente 3 meses, al momento del término del proyecto solamente existían USD 130,000 remanentes lo cual no justifica un extensión mayor. El Gobierno no solicitó la extensión. Se introduce explicación en párrafo de reformulación.
<b>Joel Korn (ICF/ICS)</b>		Productos Planeados - Componente 4 - sugiero incluir un footnote para explicar la fuente de las cifras (participación social y comunicación ciudadana).	La fuente de la información es la evaluación expost.
<b>Alejandro Lopez-Lamia (FMM/CEC)</b>		Introducción. Sería de utilidad para que el lector pueda contextualizar correctamente el ámbito en el cual se diseñó y ejecutó la operación, contar con una introducción que presente de forma breve pero estructurada las principales características del proceso de descentralización en el Ecuador, en términos de: (i) Organización Territorial del País: División político-administrativa y sus niveles de gobierno; (ii) Organización Administrativa: Distribución de las funciones del Estado en competencias, funciones y atribuciones; (iii) Contexto Político: Ámbito en el cual se desarrollaron nuevos acuerdos institucionales para la descentralización; (iv) Marco Legal: Su evolución, la formalización de los nuevos acuerdos y sus limitaciones; y (v) Marco Fiscal: La forma cómo se distribuyeron los recursos entre los distintos niveles de gobierno y sus limitaciones. Si bien gran parte de estos elementos del proceso de descentralización se encuentran analizados en el documento principal o en el Anexo I, su presentación articulada al principio ayudaría a enmarcar con mayor precisión a la operación.	Se ha incluido un párrafo explicativo.

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
<b>Alejandro Lopez-Lamia (FMM/CEC)</b>	<b>Calidad del Diseño, Impacto y Ejecución del Proyecto</b>	<p>Si bien todo proceso de modernización del Estado (en particular de descentralización), tiene una estrecha correlación con el contexto político en el que se desarrolla, y el caso del Ecuador fue uno de los más inestables de la región en la última década, los objetivos y alcances de una operación en un contexto de esta naturaleza tendrían que haber sido mucho más focalizados y modestos, considerando la volatilidad político-institucional del país, la falta de un consenso profundo sobre el nuevo modelo de gestión estatal y los escasos recursos disponibles de la operación para apuntalar procesos de gran complejidad. Esto queda en claro por las dificultades que tuvo la operación para iniciar y terminar sus actividades (aprobada en 2001, primera elegibilidad de desembolsos en 2004 y finalización en el 2007). Por ello, la clasificación del diseño como "plenamente satisfactoria" es dudosa. En esta misma línea de análisis, tanto el logro de los Objetivos de Desarrollo y del Progreso en la Implementación de la operación, los cuales han sido clasificados como "probables", también podría ser materia de discusión. En una revisión detallada de los indicadores claves de los efectos directos, se deduce que los resultados fueron mixtos o de baja probabilidad de cumplimiento; al igual sucedió con la implementación, la cual después de una reestructuración acelera la ejecución, pero no concordó con los tiempos iniciales previstos (15 meses de retraso inicial) y con la ejecución de tres de un total de cuatro componentes.</p>	<p>Es en nuestra percepción que el diseño del programa contaba con todos los elementos básicos con un marco lógico adecuado y análisis de riesgo. Tenía los indicadores y metas claras. La medición del ambiente político en el cual se desarrolló el mismo fue muy difícil de prever y de tomar medidas que mitigaran su impacto debido a que efectivamente el programa se basaba en consenso político y en la capacidad institucional del Gobierno para empujar el proceso de descentralización con convicción.</p>
<b>Alejandro Lopez-Lamia</b>	<b>Complementariedad con otras Iniciativas</b>	<p>Relacionado al comentario anterior sobre necesidad de focalización, el documento no analiza cómo esta</p>	<p>El programa no consideró la coordinación con otras iniciativas de la cooperación</p>



Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
(FMM/CEC)		operación se vinculó a otras iniciativas de apoyo al proceso de descentralización durante el periodo de vigencia, tal como el caso de PROMODE financiado por la GTZ. Sin este análisis, queda la sensación de que el Banco tenía como objetivo apuntalar gran parte del proceso de descentralización (traspaso de competencias, actualización del marco legal y financiero y difusión del proceso).	internacional. Recién en agosto del 2005 se inicia un trabajo coordinado con la GTZ el cuál no tiene impacto significativo en el proyecto (Progreso en la implementación, componente comunicación y participación).
<b>Alejandro Lopez-Lamia</b> (FMM/CEC)	<b>Capacidad Institucional</b>	Se afirma en el documento que los procesos de descentralización en el país antes del proyecto estuvieron marcados por posiciones regionalistas completamente equivocadas, y que gracias a éste, actualmente SENPLADES tiene una visión global de cómo se deben instrumentar los procesos de descentralización de forma eficiente. Sin embargo, a través de la experiencia que el Banco tiene en la implementación de programas municipales, una de las principales críticas de los municipios es que esa institución no tiene la capacidad de articular la planificación a nivel nacional con los actuales planes de desarrollo territorial que están ejecutando a nivel local. Sería muy interesante conocer de qué manera el programa ha logrado modificar ciertos conceptos fundamentales que actualmente SENPLADES está aplicando efectivamente a nivel, por ejemplo, municipal.	Se incluye un párrafo explicativo, y al final todo colapsa en la propuesta de nueva constitución.
<b>Alejandro Lopez-Lamia</b> (FMM/CEC)	<b>Evaluación y Seguimiento</b>	A fin de tener mayor claridad en este tema, ayudaría saber qué incidencia tuvo la evaluación intermedia en la implementación del proyecto y si en la evaluación final del programa existe una coincidencia en sus conclusiones con los temas planteados en el PCR.	La evaluación final así como el último ISDP califica al proyecto de HP el logro de los OD, la sostenibilidad de probable y la implementación de satisfactoria. EL PCR ha intentando balancear los aspectos de una ejecución acelerada, el recorte de los recursos (no así de los objetivos ya que el ISDP no fue

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
			reestructurado en las metas) con lo que efectivamente el programa logró.
<b>Alejandro Lopez-Lamia (FMM/CEC)</b>	<b>Lecciones Aprendidas</b>	Probablemente, una de las herramientas que podría haber ayudado a obtener un programa más focalizado y de mayor impacto, especialmente en operaciones como esta, es la realización de una serie de talleres de apoyo al diseño de la operación, cuyo objetivo sería contar con insumos de los diversos actores involucrados en el proceso de descentralización para identificar aquellas áreas de intervención con potenciales impactos y la coordinación con las acciones de otras entidades cooperantes y del Estado mismo. Estas actividades, que se deberían realizar antes de contar con el diseño definitivo de la operación, tienen que ser complementadas con el análisis institucional.	Entendemos que el uso del marco lógico como herramienta debería cerrar este punto. Posiblemente no se puedan minimizar los riesgos y tener un plan de contingencia para todo, posiblemente lo más importante es basarse en el criterio del equipo técnico que apoya el proyecto durante su ejecución.
<b>Patricia Meduna SPD/SDV</b>	<b>Reformulation</b>	It would be useful for the PCR to expand on the reasons for the reformulation, why the studies component was eliminated and how this might affect the achievement of the project's objectives. If it is deemed that it would have little or no effect, then the rating assigned to the quality of the project design might need to be reassessed.	Se introduce párrafo explicativo.
	<b>Development Objectives</b>	The PCR rates the project as “probable” in terms of achieving its development objectives. However, given the rating assigned to the outcomes required to achieve the project's development objectives the overall rating of “probable” appears optimistic. The PCR rates three of the four outcomes required to achieve the project's development objectives as having a “low probability.” The only outcome that is rated as “probable” involves the transfer of competencies to the local level, which in itself is unlikely to attain the project's objectives. We would encourage the PCR team to consider	Lamento el error cometido al respecto, esperemos que una vez solucionado quede más claro por que sostenemos la probabilidad de lograr los OD.

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		reclassifying the OD rating.	
<b>Mario Sanginés ICF/ICF</b>	<b>Clasificación</b>	Sugiero reconsiderar la clasificación de "S" asignada al Componente 1. Me parece que es muy alta considerando que no se ejecutó ningún plan de descentralización, mas aún considerando que el Banco ayudó a la elaboración del primer plan durante la preparación del proyecto.	En el balance del Componente 1 consideramos que los logros sobrepasan a lo no realizado, por razones principalmente de volatilidad institucional de las entidades.
		Es muy difícil asociar la descripción de "Detalle de los logros de componente" con los indicadores. Sería mucho más informativo si el detalle se presenta asociado a cada indicador. Por ejemplo, en el componente 1, debería explicarse porqué no se aprobó ningún plan de descentralización, cuales son las 26 competencias transferidas, etc. En el componente 2, cuales son las 4 entidades públicas, los 2 GSA, etc. En cuanto al Componente 4, el cuadro debería indicar porqué se sobrepasó la meta de procesos con participación social y como se hizo la medición de los porcentajes indicados. Da la impresión de que el detalle descrito se redactó sin tener en consideración los indicadores.	Se replanteará el detalle de logros para que estos apoyen a explicar el logro de los indicadores.
<b>Hyun Jung Lee LEG/SGO</b>		En la tabla de Información Básica, ¿no sería necesario indicar cuál era el monto inicial del financiamiento por el Banco (US\$4.8 millones)? Asimismo, ¿no sería recomendable indicar que inicialmente la contraparte local era de US\$1.2 millones, mismo que posteriormente entiendo se intentó cancelar pero simplemente terminó disminuyéndose (e incluir información sobre la razón de la cancelación en el cuerpo del documento)? Sería también necesario especificar que los montos son en miles de dólares o agregar los correspondientes ceros faltantes a las sumas.	Se hará de esta manera.

Nombre/Dept.	Tema	Comentarios	Respuestas
		Falta especificar si el proyecto está "en alerta" por PAIS en el cuadro de información básica.	Efectivamente el Programa estuvo en alerta durante su inicio y se lo expone de esta manera en el documento.
	<b>Componentes</b>	En "ii. Componentes," bajo componente 3, en la tercera línea del primer párrafo, se indica entre paréntesis que la consultoría no se ejecutó. ¿No sería recomendable incluir una referencia cruzada a la parte del documento en donde se explica por qué no se ejecutó o señalar que se explica más adelante?	La razón por la cual no se continuó con la consultoría fue simplemente falta de tiempo.
		Viendo la Evaluación del Prestatario, es interesante ver que éste califica de MP la posibilidad de lograr los objetivos de desarrollo y la sostenibilidad de resultados de proyecto. Considero que este debe ser un aspecto positivo, pero quisiera preguntar la opinión del equipo sobre a qué se cree que se debe la discrepancia con la calificación que da el Banco	Durante la última fase del programa se cambió la agencia ejecutora del CONAM al SENPLADES. La misma que se encontraba enfrascada en el proceso de reforma constitucional, por lo que el programa les fue de enorme utilidad para sustentar los planteamientos políticos de descentralización, por eso la percepción diferente.

Distribución autorizada:

**(Original Firmado)**

Xavier Comas

Jefe de División, ICF/ICS