



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**TESIS DOCTORAL**

“Análisis y reconsideración de herramientas que evalúan capacidades locales de gestión para determinar políticas públicas de desarrollo equitativo”

ALUMNO: Marco Antonio Logroño Santillán

DIRECTOR: Dra. Stella Maris Rodríguez

AÑO 2023

Santa Fe – Argentina

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	8
INTRODUCCIÓN .....	9
CAPÍTULO I. Organización Territorial del Estado Ecuatoriano .....	15
1.1 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales .....	17
1.2 Competencias .....	20
1.3 Transferencias .....	23
1.4 Normativa jurídica .....	26
Resumen del capítulo I .....	31
CAPÍTULO II. Capacidades Locales de Gestión .....	32
2.1 Conceptos .....	33
2.2 Clasificación .....	38
2.3 Herramientas de evaluación .....	41
2.4 Asimetrías regionales .....	44
2.5 Evolución del crédito público para minimizar asimetrías regionales .....	56
2.6 Proceso de generación y de fortalecimiento de capacidades locales .....	66
Resumen del capítulo II .....	70
CAPÍTULO III. Políticas Públicas .....	71
3.1 Conceptos .....	72
3.2 Clasificación de políticas públicas .....	76
3.3 Proceso de elaboración, formulación e implementación .....	81
3.4 Políticas públicas de desarrollo equitativo .....	87
Resumen del capítulo III .....	91
CAPÍTULO IV. Estudio de caso: gobiernos autónomos descentralizados municipales de la Provincia de Chimborazo .....	92
4.1 Identificación y análisis de capacidades locales de gestión .....	98
4.1.1 Componente de Gestión Financiera .....	100
4.1.2 Componente de Gestión Operativa (Servicios Públicos) .....	113
4.1.3 Componente de Gestión Administrativa .....	145
4.1.4 Componente de Gestión Social (Participación Ciudadana) .....	153
4.2 Identificación y análisis de asimetrías regionales .....	162
4.3 Identificación y análisis de políticas públicas de desarrollo equitativas .....	169
Resumen del capítulo IV .....	172
CAPÍTULO V. Propuesta .....	173
5.1 Repensando herramientas de evaluación de capacidades locales de gestión .....	174
5.2 Repensando políticas públicas de desarrollo equitativas .....	178

5.3 Plan de generación y/o fortalecimiento de capacidades locales de gestión .....	181
Resumen del capítulo V.....	183
CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES .....	184
ANEXOS	187
BIBLIOGRAFÍA .....	187

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b>	Componentes de gestión, factores de análisis, indicadores y valoración.....	43
<b>Tabla 2.</b>	Población del Ecuador, por regiones, áreas y por sexo .....	45
<b>Tabla 3.</b>	Población del Ecuador por provincias y capitales provinciales .....	48
<b>Tabla 4.</b>	Pobreza por necesidades básicas insatisfechas en las provincias del Ecuador .....	49
<b>Tabla 5.</b>	Tasa de analfabetismo en las provincias del Ecuador .....	50
<b>Tabla 6.</b>	Índice de acceso a servicios públicos básicos en las provincias del Ecuador .....	52
<b>Tabla 7.</b>	Distribución de Transferencias del Gobierno Central 2000 – 2019 (millones de dólares).....	56
<b>Tabla 8.</b>	Transferencias del Gobierno Central a los GAD 2019 (millones de dólares) .....	58
<b>Tabla 9.</b>	Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador a proyectos de los GAD.....	61
<b>Tabla 10.</b>	Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador a proyectos por provincias.....	63
<b>Tabla 11.</b>	Clasificación de las Políticas Públicas .....	79
<b>Tabla 12.</b>	Información por cantones de la provincia de Chimborazo .....	94
<b>Tabla 13.</b>	Constitución legal de los cantones de la provincia de Chimborazo .....	98
<b>Tabla 14.</b>	Estratificación de municipios por densidad poblacional.....	99
<b>Tabla 15.</b>	Estratificación de municipios de la provincia de Chimborazo por densidad poblacional.....	99
<b>Tabla 16.</b>	Indicador de autosuficiencia mínima por cantones de la provincia de Chimborazo.....	100
<b>Tabla 17.</b>	Indicador de autosuficiencia financiera por cantones de la provincia de Chimborazo.....	103
<b>Tabla 18.</b>	Indicador de ahorro corriente por cantones de la provincia de Chimborazo .....	105
<b>Tabla 19.</b>	Indicador de dependencia financiera por cantones de la provincia de Chimborazo.....	107
<b>Tabla 20.</b>	Indicador de incidencia del gasto de inversión recurrente por cantones de la provincia de Chimborazo.....	109
<b>Tabla 21.</b>	Indicador de eficiencia del gasto de capital e inversión por cantones de la provincia de Chimborazo.....	111
<b>Tabla 22.</b>	Indicador de calidad del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo.....	113
<b>Tabla 23.</b>	Indicador de continuidad del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo.....	114

<b>Tabla 24.</b>	Indicador de cobertura del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo.....	116
<b>Tabla 25.</b>	Indicador de catastro de usuarios del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo .....	118
<b>Tabla 26.</b>	Indicador de cobertura del servicio de alcantarillado por cantones de la provincia de Chimborazo.....	119
<b>Tabla 27.</b>	Indicador de planta de tratamiento de aguas servidas por cantones de la provincia de Chimborazo.....	121
<b>Tabla 28.</b>	Indicador de estado de redes de alcantarillado por cantones de la provincia de Chimborazo.....	122
<b>Tabla 29.</b>	Indicador de catastro de usuarios del servicio de alcantarillado por cantones de la provincia de Chimborazo .....	124
<b>Tabla 30.</b>	Indicador de cobertura del servicio de manejo de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo .....	125
<b>Tabla 31.</b>	Indicador de disposición final de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo.....	127
<b>Tabla 32.</b>	Indicador de procesos de reciclaje de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo.....	128
<b>Tabla 33.</b>	Indicador de catastro de usuarios del servicio de recolección de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo .....	130
<b>Tabla 34.</b>	Indicador de estado de infraestructura disponible de mercados por cantones de la provincia de Chimborazo .....	132
<b>Tabla 35.</b>	Indicador de control ambiental de mercados por cantones de la provincia de Chimborazo.....	133
<b>Tabla 36.</b>	Indicador de servicios básicos en los mercados por cantones de la provincia de Chimborazo.....	135
<b>Tabla 37.</b>	Indicador de ocupación de la vía pública en los mercados por cantones de la provincia de Chimborazo.....	137
<b>Tabla 38.</b>	Indicador de estado de infraestructura disponible de camales por cantones de la provincia de Chimborazo.....	139
<b>Tabla 39.</b>	Indicador de control ambiental de camales por cantones de la provincia de Chimborazo.....	141
<b>Tabla 40.</b>	Indicador de servicios básicos en los camales por cantones de la provincia de Chimborazo.....	142
<b>Tabla 41.</b>	Indicador de capacidad de operación del servicio existente en los camales por cantones de la provincia de Chimborazo.....	144
<b>Tabla 42.</b>	Indicador de estructura orgánica del municipio por cantones de la provincia de Chimborazo.....	146
<b>Tabla 43.</b>	Indicador del perfil de los servidores municipales por cantones de la provincia de Chimborazo.....	147

<b>Tabla 44.</b>	Indicador de funcionarios municipales capacitados el año anterior por cantones de la provincia de Chimborazo .....	149
<b>Tabla 45.</b>	Indicador de ambiente de trabajo en los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo.....	150
<b>Tabla 46.</b>	Indicador de mecanismos de comunicación interna en los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo .....	152
<b>Tabla 47.</b>	Indicador de fortaleza respecto al componente de participación ciudadana por cantones de la provincia de Chimborazo.....	154
<b>Tabla 48.</b>	Indicador de sustento legal concerniente a la participación ciudadana por cantones de la provincia de Chimborazo .....	156
<b>Tabla 49.</b>	Indicador de aplicación de mecanismos de información de los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo.....	157
<b>Tabla 50.</b>	Indicador de aplicación de mecanismos de consulta de los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo .....	159
<b>Tabla 51.</b>	Indicador de existencia de mecanismos de rendición de cuentas de los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo.....	161

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Población de la Sierra por áreas .....	46
<b>Figura 2.</b> Población de la Costa por áreas.....	46
<b>Figura 3.</b> Población del Oriente por áreas .....	47
<b>Figura 4.</b> Población de Galápagos por áreas.....	47
<b>Figura 5.</b> Comparación de los niveles de pobreza entre provincias .....	50
<b>Figura 6.</b> Comparación de la tasa de analfabetismo entre provincias.....	51
<b>Figura 7.</b> Comparación del índice de acceso a servicios básicos en las provincias del Ecuador.....	53
<b>Figura 8.</b> Porcentaje de las formas de acceso al agua en Ecuador.....	54
<b>Figura 9.</b> Porcentaje de las formas de acceso a evacuación de aguas servidas en Ecuador .....	54
<b>Figura 10.</b> Porcentaje de las formas de eliminación de basura en Ecuador.....	55
<b>Figura 11.</b> Distribución de transferencias del Gobierno Central a los GAD .....	57
<b>Figura 12.</b> Transferencias del Gobierno Central a los GAD 2019 (millones de dólares) .....	59
<b>Figura 13.</b> Composición y porcentaje de los ingresos de los GAD .....	60
<b>Figura 14.</b> Financiamiento por tipo de GAD .....	61
<b>Figura 15.</b> Composición y porcentaje de crédito financiado por el Banco de Desarrollo del Ecuador a los GAD .....	62
<b>Figura 16.</b> Número de créditos financiados por el Banco de Desarrollo del Ecuador a los GAD .....	62
<b>Figura 17.</b> Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador desagregado por provincias.....	64
<b>Figura 18.</b> Diagrama de Pareto para analizar comportamiento del Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador desagregado por provincias .....	64
<b>Figura 19.</b> Número de créditos aprobados por el Banco de Desarrollo del Ecuador desagregado por provincias .....	65
<b>Figura 20.</b> Modelo del PNUD para el desarrollo de capacidades.....	68
<b>Figura 21.</b> Políticas en función de los costes y beneficios .....	77
<b>Figura 22.</b> Población por cantones de la provincia de Chimborazo .....	94
<b>Figura 23.</b> Auto identificación étnica de la población por cantones de la provincia de Chimborazo.....	95
<b>Figura 24.</b> Población por zona urbana y rural de la población por cantones de la provincia de Chimborazo.....	96
<b>Figura 25.</b> Tasa de analfabetismo de la población por cantones de la provincia de Chimborazo.....	96
<b>Figura 26.</b> Población por sexo de los cantones de la provincia de Chimborazo .....	97

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, por guiar mi camino y darme su bendición.

A mi esposa Jimena, mis hijos Jhoselyn y Anthony, que son mi fuente de inspiración y el soporte para alcanzar las metas planteadas. A mi madre y hermanos por su gran respaldo y sé que desde el cielo nuestro padre Rosendo, nos ilumina a todos para ir por el camino correcto.

A mi Directora de Tesis, Stella Rodríguez, por su paciencia y don de gente, por compartir sus conocimientos y experiencias profesionales, por guiar este proyecto de la mejor manera y sobre todo gracias por su apreciada amistad.

A los docentes del Programa de Doctorado en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral, que con profesionalismo comparten sus saberes y con humanismo transmiten principios y valores.

A la Universidad Nacional del Litoral, por recordarnos que la hospitalidad no está en el tamaño de la casa, sino en la grandeza del corazón. Al hermano pueblo argentino, que nos recuerda la existencia de la gran Patria Latinoamericana, que compartimos costumbres y tradiciones entre nuestra diversidad.

A la Universidad Central del Ecuador, motor fundamental para cumplir mi plan de vida, por su apoyo y respaldo en este programa de formación profesional y académica.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de la provincia de Chimborazo por brindar las facilidades para la realización del estudio de caso.

Solo puedo decir mil gracias a todos.



## **INTRODUCCIÓN**

La presente investigación tiene como objeto, establecer cómo se pueden llegar a determinar políticas públicas de desarrollo equitativo basadas en la evaluación de capacidades locales de gestión. Esta identificación de criterios no debería tener mayor dificultad; sin embargo, el contexto social, económico, político en el que se desenvuelven los pueblos, exigen de la gestión pública de turno, comprender que la acción de gobernar implica manejar el conflicto (lucha de clases e intereses), para mantener un orden en la sociedad y encontrar cierto equilibrio de gobernabilidad en busca de satisfacer las necesidades de la comunidad.

Los cambios vertiginosos que se han producido por factores como la globalización, las tecnologías de la información y comunicación, la inteligencia artificial, entre otros, obligan a las sociedades a establecer nuevas formas de organizarse, en procura de desarrollar sus capacidades para generar procesos innovadores, que generen respuestas originales para resolver sus problemas desde distintos enfoques y exige a la academia a vincularse de manera directa en estas nuevas realidades.

En ese entramado, toma mucha vigencia la dicotomía Administración – Política, dos conceptos que conforman un par dialéctico; mientras que la política se refiere a lo que el gobierno debe hacer, la administración brinda el camino para hacerlo; pero así mismo hay que considerar que mientras más alto es el nivel jerárquico las decisiones son más de carácter político y por el contrario en los niveles inferiores las decisiones son más administrativas; es decir los conceptos pueden compartir objetivos pero los medios para alcanzarlos son su diferencia.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Los nuevos sistemas de información y comunicación han permitido evidenciar de manera más clara la diversidad asimétrica existente en el Ecuador, caracterizada por la inequidad en el desarrollo de sus regiones, provincias, cantones y parroquias; lo cual provoca una migración a las ciudades que proyectan mejores oportunidades de empleo y prestación de servicios públicos como: salud, educación, viabilidad, agua potable, electricidad, entre otros.

A partir de la promulgación de la Constitución del año 2008, en el Ecuador se estableció un nuevo marco legal, que principalmente busca reformas encaminadas a optimizar los recursos públicos procurando una adecuada distribución de estos; para ello

se establecieron claros lineamientos que permiten articular las competencias del Gobierno Central y los regímenes provincial, municipal y parroquial; precisamente el “régimen autónomo descentralizado en el país se regirá por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial, integración y participación ciudadana” (Torres & Logroño, 2017)

En este contexto, la limitada disponibilidad de recursos, especialmente de los Gobiernos Locales y las voces de protesta de la colectividad por la falta de capacidades de las autoridades de turno para enfrentar la situación actual que aumenta los niveles de ingobernabilidad (no solo desde la óptica de la legitimidad de sus gobernantes, sino también desde el punto de vista de sus experticias) obligan a que los municipios actúen bajo presión y requieran una gestión de eficiencia, eficacia y economía, para por lo menos ofrecer las condiciones mínimas de vida a la población.

A pesar de que el mandato constitucional, expresa en el artículo 3, sobre los deberes primordiales del Estado, principalmente en los literales 3, 5 y 6: “Fortalecer la unidad en la diversidad”; “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” y “Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

No obstante, de disponer un marco normativo para el desarrollo de las actividades de los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador; sin embargo, la aplicabilidad en su gestión tiene muchas dificultades, sobre todo por las diversidades que son a la vez características propias de cada una de las comunidades y de las distintas situaciones que pueden presentarse, como por ejemplo:

- Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que disponen de presupuesto, pero que no cumplen con los indicadores por falta de conocimientos de los principales representantes.
- GAD que disponen de presupuesto, aparentemente cumple con varios indicadores, pero que no priorizan las obras/servicios públicos.
- GAD que no disponen de ingresos propios y dependen exclusivamente de las transferencias del gobierno central.

Si a esto se le añade la intervención discrecional del gobierno central (conveniencias), las decisiones “se alejan o no tienen en cuenta las expresiones municipales y regionales, se pierde contacto popular, se deteriora el principio básico representativo y participativo basado en la soberanía y la representación del pueblo, y se produce una efectiva tensión entre crecimiento y democracia” (Rezzoagli & Bazza, 2012).

Lo que conlleva a efectos negativos en las comunidades debido a la insuficiencia en la prestación de servicios básicos; en síntesis, el problema radica en que la lectura que se dan a las herramientas que evalúan las capacidades locales de gestión se han convertido en cifras estadísticas frías, tal vez se las realiza por la obligatoriedad de presentar informes, más no para reformular objetivos y dar una reorientación que busque las mejoras, principalmente de los sectores menos favorecidos. Por ello, la necesidad de abordar los efectos de las asimetrías que se generan entre los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador en miras de proponer políticas públicas de desarrollo equitativas.

## PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Pregunta General:

¿Cómo determinar políticas públicas de desarrollo equitativas basadas en la evaluación de las capacidades locales de gestión?

Preguntas Específicas:

¿Cuál es el marco jurídico que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales?

¿Cuáles son las metodologías para elaborar herramientas que permitan evaluar capacidades locales de gestión?

¿Cuáles son las metodologías para la elaboración de políticas públicas de desarrollo equitativas?

¿Cómo generar y/o fortalecer capacidades locales de gestión?

## OBJETIVOS

Objetivo General

Determinar políticas públicas de desarrollo equitativas basadas en la evaluación de las capacidades locales de gestión

#### Objetivos Específicos

- Identificar la normativa bajo la cual se desarrollan los Gobiernos Autónomos Descentralizados
- Analizar la metodología para la elaboración de herramientas que permitan evaluar capacidades locales de gestión.
- Contrastar las evaluaciones de las capacidades locales de gestión para identificar asimetrías regionales
- Analizar la metodología para la elaboración de políticas públicas de desarrollo equitativas
- Proponer un plan de generación y/o fortalecimiento de capacidades locales de gestión

#### METODOLOGÍA

El trabajo de investigación tiene un enfoque mixto, que integra lo cuantitativo y cualitativo, con mayor énfasis en lo cualitativo, pues se busca el entendimiento de los contextos para analizar herramientas que evalúan capacidades locales de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador; es decir, se debe interrelacionar los conceptos de asimetrías (como consecuencia de la evaluación) por un lado y de políticas públicas de desarrollo equitativas por otro.

Considerando que “el método general de la ciencia se ha tenido que dividir en cuatro sub métodos que se relacionan formando un conjunto sistémico y dependiente” (Eyssautier de la Mora, 2002, pág. 95), se aplicará precisamente para la presente investigación: análisis, síntesis, inducción y deducción.

Particularmente, es necesario hacer hincapié en los métodos: inductivo – deductivo, por cuanto, en atención de las necesidades de la investigación se partirá de lo general a lo particular y en otros casos de lo específico a lo macro; analítico – crítico, pues se requerirá descomponer un tema en sus elementos más simples, para poder examinarlos por separado, para luego volverlos a tratar holísticamente en su conjunto; y, también el trabajo contemplará el método crítico – analítico, ya que se debe responder a

las preguntas de investigación: ¿cuál es el marco jurídico que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales? ¿cuáles son las metodologías para elaborar herramientas que permitan evaluar capacidades locales de gestión? ¿cuáles son las metodologías para la elaboración de políticas públicas de desarrollo equitativas? ¿cómo generar y/o fortalecer las capacidades locales de gestión?

Para la realización de la investigación, se considerará como alcance temporal el periodo 2010 – 2018, mientras que el alcance espacial, es decir donde se realiza el estudio de caso, lo constituye los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la provincia de Chimborazo: Alausí, Chambo, Chunchi, Colta, Cumandá, Guamote, Guano, Pallatanga, Penipe y Riobamba.

A tal fin se plantean los siguientes pasos:

- Obtener la información de los diez municipios de la provincia de Chimborazo, referentes a los principales indicadores de la evaluación básica municipal, considerando tres temporalidades: 2010, 2014 y 2018
- Presentar la información en tablas para facilitar su estudio.
- Realizar el análisis por cada uno de los municipios (horizontal)
- Realizar el análisis comparativo entre los municipios de la provincia (vertical)

## ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

En respuesta a esta demanda social, el presente estudio pretende convertirse en un aporte tanto para la investigación como para la gestión de gobiernos locales; para lo cual se estructuraron cinco capítulos; en el capítulo 1, se realiza en primer lugar una breve semblanza histórica de cómo se ha llevado a efecto la organización territorial del Estado Ecuatoriano (pues no se trata de una simple división política administrativa) hasta derivar en lo que hoy se denomina Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, que es el nivel de gobierno más cercano a los requerimientos cotidianos de la ciudadanía; se analizan sus competencias, la disposición de los recursos financieros para su gestión y su normativa jurídica.

En el capítulo 2, se conceptualiza las capacidades locales de gestión, partiendo de definiciones que han tenido mayor incidencia en la academia y se consideran varias formas de clasificarlas para mejorar su comprensión; posteriormente se examinan herramientas de evaluación de esas capacidades; así mismo, se observan asimetrías que

se producen en el Ecuador y se investigan procesos de generación y de fortalecimiento de las capacidades locales.

En el capítulo 3, se aborda las políticas públicas, desde su conceptualización, su clasificación, proceso de elaboración, formulación e implementación; también se revisan los términos de: desarrollo y desarrollo equitativo; pues dependiendo de las realidades suelen tener distinta significancia.

En el capítulo cuarto, se realiza el estudio de caso en los diez municipios de la provincia de Chimborazo; partiendo de los principales indicadores de evaluación básica municipal en tres periodos: 2010, 2014 y 2018, para lo cual se obtiene la información de: reportes del Banco del Estado que luego pasa a llamarse Banco de Desarrollo del Ecuador, liquidaciones presupuestarias de los GAD, entrevistas con Alcaldes, jefes departamentales y personal técnico de los diferentes cabildos; luego se analiza dicha información por cada uno de los cantones y también en forma comparativa como provincia.

Para el capítulo quinto, como consecuencia del capítulo anterior, se plantean propuestas a considerar tanto para las herramientas de evaluación de capacidades de gestión, como para plantear políticas públicas de desarrollo equitativo y en ese mismo sentido, se presenta un modelo para generar y/o fortalecer capacidades locales de gestión.

Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones del estudio que se ponen a consideración de la academia y considerándolas de utilidad para la gestión pública ecuatoriana.

## **CAPÍTULO I. Organización Territorial del Estado Ecuatoriano**

Es necesario en primera instancia, identificar y comprender la organización territorial del Ecuador, pues esta lleva aparejada un sin número de factores: históricos, culturales, políticos, geográficos, sociales, entre otros y no solo debe ser vista como una división política administrativa.

Históricamente, hay que comprender las raíces de la nacionalidad ecuatoriana, encrucijada en las culturas que se desarrollaron en sus territorios denominados “llajtas”<sup>1</sup>; a la vez las llajtas se conformaban por varios “ayllus”<sup>2</sup> que por lo general compartían lenguaje y tradiciones; administrativamente hablando, tenían la siguiente estructura:

... el Jatun runa o cabeza de familia, sobre esta autoridad estaba el Kuraka principal del ayllu; mas a nivel superior de este personaje encontramos al Kuraka de la llajta y sobre él estaba el Kuraka principal o Jatun Kuraka, quien vivía en la aldea más importante y tenía autoridad sobre los otros asentamientos, por sobre ellos estaban Kurakas mayores que controlaban la región, en ningún caso un kuraka ejercía dominio ilimitado sobre los demás, principio de Mandar Obedeciendo (Aguilar & Medina, 2013, pág. 82).

Los kurakas centralizaban y organizaban económicamente el territorio de su circunscripción, considerando que sus principales recursos provenían de la agricultura y su autoridad se enaltecía por su capacidad de redistribuir los bienes entre la comunidad.

Entre las principales confederaciones indígenas que existían en el territorio ecuatoriano antes del Incario, se pueden mencionar a los Puruháes, Caranquis, Quitus, Panzaleos, Cañaris entre otras. Con la llegada de los Incas se mantienen estas circunscripciones, pero bajo la autoridad del Sapa Inca quien a la vez rendía pleitesía al máximo Inca que era Manco Capac, para posteriormente asumir el imperio sus hijos Atahualpa y Huascar.

Con la llegada de los españoles, se rompe esa estructura y se reparten las tierras entre los conquistadores, pero estratégicamente se mantienen ciertas consideraciones pues facilitaría la imposición de su autoridad y así surge el sistema de encomiendas por medio del cual la Corona encomendaba a un colono español, grupos de indígenas para catequizarles a cambio de tributos generalmente pagados con la prestación de servicios. (Ibíd., págs. 76 - 110). También se introduce el gobierno municipal “a través de la

---

<sup>1</sup> Llajta o llakta, del idioma Kichwa que significa comunidad, pueblo, aldea, lugar de origen.

<sup>2</sup> Ayllu es la unidad básica de organización social de los pueblos indígenas.

institución de los denominados cabildos que hoy perviven en la península ibérica con la denominación de ayuntamientos” (Suing Nagua, 2019).

Con el declive de la época colonial y posterior separación de la Gran Colombia, la República del Ecuador, funciona como estado libre e independiente desde 1830. A partir de la primera constitución expedida en la ciudad de Riobamba, el 23 de septiembre de 1830, y hasta la promulgada en Montecristi el 28 de septiembre de 2008, han pasado veinte textos constitucionales.

En primera instancia, su organización territorial comprendía tres departamentos: Quito, Guayaquil y Azuay; actualmente el artículo 242 de la constitución señala: “El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales” (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 122). En donde cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias; los mismos que estarán integrados por ciudadanos electos democráticamente.

Por lo que constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales

Adicionalmente se podrán conformar circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, y en la provincia de Galápagos se contará con un consejo de gobierno de régimen especial. (Asamblea Nacional, 2010, pág. 16)

Comprendiendo esta breve reseña de la organización territorial del Ecuador y su origen basado en la organización comunitaria, la idea central del presente capítulo es acentuar las conceptualizaciones sobre los hoy denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y muy particularmente los municipales, abordando sus orígenes, normativas, competencias y transferencias; que permitan entender el contexto en el que se desenvuelven.



## 1.1 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

Desde el advenimiento de la vida republicana en el Ecuador, acompañada de una evolución y transición del sistema democrático<sup>3</sup>, la participación de los gobiernos locales cada día han tomado más vigencia, pues posibilitan una comprensión más funcional de los problemas y necesidades de los ciudadanos, pero sobre todo de la búsqueda de soluciones en consideración al contexto en que se desenvuelven.

Sin embargo, la idea como se concibe al Municipio en la actualidad dista mucho de sus orígenes; motivo por el cual, en primera instancia se aborda una especie de evolución histórica a través de las leyes de régimen municipal.

Empezando con la Constitución de 1830, en el Título VII que hace referencia a la administración interior del Estado, con base en lo que se establece:

Artículo 53.- El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada departamento reside en un Prefecto, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. El gobierno de cada provincia reside en un Gobernador; cada cantón o la reunión de algunos de ellos en circuito por disposición del Gobierno, será regido por un corregidor; y las parroquias por tenientes ...

Artículo 54.- Los Prefectos, Gobernadores y Corregidores ejercerán sus funciones por cuatro años, y los tenientes por dos años ...

Artículo 56.- Habrá Concejos Municipales en las capitales de provincia. La Ley organizará estos Concejos, designando sus atribuciones, número de sus miembros, duración de su empleo, y la forma de su elección ...

(Estado Ecuatoriano, 1830, pág. 12).

Es así como, se promulga inmediatamente el 25 de septiembre de 1830, la primera Ley de Régimen Municipal, en la que se determina la composición, funcionamiento y atribuciones de los Concejos Municipales, resaltando:

Art. 5.- Son atribuciones de los concejos:

1. Formar el censo y estadística de la provincia remitiéndolo al encargado de formar el de departamento.
2. Repartir proporcionalmente entre sus cantones los electores que correspondan a la provincia según la ley.

---

<sup>3</sup> Considerando que en un principio no todas las personas eran consideradas ciudadanos, sobre todo: indios, negros e incluso mujeres; con los derechos y deberes que hoy en día conocemos.

3. Nombrar dos individuos de su seno, que distribuyan en la provincia las contribuciones que le estén asignadas.
4. Cuidar de las rentas municipales y de su debida inversión, fijando anualmente sus gastos.
5. Velar sobre la policía de seguridad precautoria, salubridad, ornato y comodidad.
6. Velar en la conservación de los caminos, calzadas, puentes, ríos, montes y plantíos de la provincia, conforme a lo que se prevenga en el reglamento especial de policía.
7. Cuidar de que se mantengan y conserven en el mejor orden las escuelas de primeras letras que hayan establecidas, y las que se establezcan.
8. Cuidar de la conservación de las cárceles, de los hospitales, y de cualesquiera otro de los establecimientos de beneficencia.
9. Nombrar los administradores de las rentas municipales con las seguridades legales.
10. Nombrar los jueces de hecho conforme a la ley de imprenta.
11. Elegir anualmente los alcaldes municipales, y síndico personero; y cada dos años los tenientes de las parroquias de su provincia, comunicando el nombramiento a los electos, y al gobernador de la provincia.

(Congreso Constituyente del Estado Ecuatoriano, 1830, págs. 1-2)

Ya en la Ley de Régimen Municipal del 13 de junio de 1861, se exponen con mayor claridad las funciones municipales, pero en este caso se resalta “que su normativa interna-acuerdos u ordenanzas- no deben contrariar el mandato constitucional ni legal” (Ojeda Guamán, 2007, pág. 51); y ya para la Ley de 1863 se establece:

que la suma de las parroquias se forme el municipio cantonal; el municipio provincial se conformaría por la reunión de municipios cantonales; sus miembros son elegidos democráticamente a través de la votación directa. Se mantiene sin embargo la ingerencia del gobierno central a través del criterio que los representantes del Ejecutivo en cada circunscripción -cantonal- son funcionarios municipales (Ibíd., págs. 51 - 52).

Las reformas subsiguientes se enfocaron más en la participación del Ejecutivo en los municipios; así el Teniente Político respecto del municipio parroquial, el Jefe Político respecto del municipio cantonal y el Gobernador del municipio provincial.

No es hasta la llamada Constitución Liberal de 1906, en la que se da los primeros pasos para la autonomía, así lo expresa en su artículo 114 “Las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas serán absolutamente independientes de los otros poderes, pero sin contrariar en ningún caso las leyes generales del país ...” (Asamblea Nacional, 1906, pág. 26).

Ya para el año de 1912, se separa la jurisdicción de lo provincial y municipal, pues en la Ley de Régimen Municipal de dicho año en sus dos primeros artículos se establece:

Art. 1° Las divisiones del territorio que la Constitución establece con la denominación de cantones, constituyen los Municipios.

Art. 2° La Administración Municipal comprende todo lo que concierne a los intereses peculiares de los cantones, en lo que no se oponga a la Constitución y a las leyes.

(Congreso de la República del Ecuador, 1912, pág. 3)

Para el año de 1945, a través de una Asamblea Nacional Constituyente que expide una nueva Constitución, en el artículo 103, se introduce la figura del Alcalde (solo en aquellas ciudades cuyas rentas anuales ordinarias excedan los tres millones de sucres), ya que anteriormente se manejaba la denominación de Prefecto Municipal; adicionalmente, se concibe al municipio como la asociación de los vecinos de la circunscripción territorial que la ley establece como cantón y queda establecido el funcionamiento de los Consejos Parroquiales Rurales, Concejos Cantonales o Municipales y Consejos Provinciales (Asamblea Nacional Constituyente, 1945, págs. 26-27).

El 31 de enero de 1966, bajo la autoridad de una Junta Militar, se expide un nuevo cuerpo legal “en el que se establece el ordenamiento de la gestión municipal en todos sus aspectos” (Banco del Estado, 2014, pág. 1); dicha ley es la que ha marcado el desarrollo de los municipios en el Ecuador y de ahí su importancia, por lo que brevemente se señalan sus principales aportes, como son:

- Define al municipio como “la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” (Cámara Nacional de Representantes, 1983).
- En el título I, de los enunciados generales, en el capítulo II se establecen los fines de las municipalidades, en el III la autonomía municipal y en el IV la relación del municipio con el Estado.
- En el título II, del gobierno municipal, en el artículo 26, se establece de alguna manera la modalidad de gestión, la cual se ejercerá entre el Concejo y el alcalde.
- En el título III, de la administración municipal, sobresale las funciones del municipio por ramos de actividad, entre las que resaltan: planeamiento y urbanismo; obras públicas; servicios públicos; higiene y asistencia social; educación y cultura; hacienda municipal; justicia y policía.

- Se regulariza los ingresos municipales dividiéndoles en: ingresos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejora); ingresos no tributarios (rentas provenientes del patrimonio municipal, asignaciones y subsidios del Estado, el producto de enajenaciones de bienes municipales, ingresos por multas); y, empréstitos (capital monetario de origen nacional o extranjero).

En la actualidad se entiende que el municipio o Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal o GAD Municipal es la persona jurídica, con plena autonomía para ejercer sus funciones y competencias que le corresponden para que, a través de la prestación de servicios pueda satisfacer las necesidades de su población en virtud del conocimiento más cercano de sus necesidades. Además de constituirse en un medio que promueve el desarrollo equitativo y sustentable, la participación ciudadana y sea capaz de generar desarrollo socio económico de la población, sin olvidar el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad.

## **1.2 Competencias**

“La Estrategia de Habilidades de la OCDE define competencias como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que pueden aprenderse, permiten a los individuos realizar una actividad o tarea de manera adecuada y sistemática, y que pueden adquirirse y ampliarse a través del aprendizaje” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2017, pág. 3).

En este mismo sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010), relaciona a la capacidad con la competencia y la define como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (pág. 2).

Por lo que, de manera general, se entendería por competencias al conjunto de habilidades, destrezas, capacidades, conocimientos, costumbres, tradiciones, experiencias, aptitudes y actitudes, que una persona natural, persona con autoridad, un grupo de personas o una organización sea pública o privada, tienen para realizar de la mejor manera una determinada acción o tarea.

Se deduciría además que, a nivel personal la competencia es la forma de pensar y actuar frente a una situación, lo que nos hace diferentes unos de otros; sin embargo, a

nivel organizacional o de autoridades, la competencia a parte del know how, requiere del cumplimiento de normativas ya sean de carácter público o privado, establecidos por los distintos organismos regulatorios.

Para el caso específico, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las competencias “son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias” (Asamblea Nacional, 2010, pág. 51).

Adicionalmente el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2010), señala específicamente los tipos de competencias de los GAD: exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales. (págs. 51 - 65)

Entendiéndose como competencias exclusivas a aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno<sup>4</sup>; sin embargo, por algunas circunstancias podrían realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

En cambio, las competencias concurrentes son aquellas cuya titularidad corresponden a varios niveles de gobierno; es decir, no pueden ser absorbidas por un solo nivel debido entre otras cosas al sector o materia de su tratamiento, por lo que necesariamente deben gestionarse mancomunadamente entre varios niveles.

Por otro lado, las competencias adicionales, se refieren a aquellas que son parte de los sectores o materias comunes, pero que al no estar expresadas en las leyes serán transferidas progresivamente por el Consejo Nacional de Competencias. Y las competencias residuales, en cambio son aquellas que no forman parte de los sectores estratégicos<sup>5</sup> o exclusivas del gobierno central y que, al no estar expresadas en las leyes, serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los GAD.

---

<sup>4</sup> En el Ecuador existen 5 niveles de gobierno, el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados: regional, provincial, cantonal o municipal y el de las juntas parroquiales rurales.

<sup>5</sup> El Art. 313 de la Constitución establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, calificados de esta manera ya que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social; estos son: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

Específicamente, de acuerdo con el artículo 55 del COOTAD, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de la circunscripción cantonal;
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial;
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;

- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

### **1.3 Transferencias**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales para el pleno ejercicio de sus competencias, necesariamente deben disponer de los recursos financieros y así garantizar de mejor manera su gestión; en tal sentido, para el efecto cuentan con los recursos propios y los que se transfieren desde el gobierno central, fruto de las rentas del Estado, bajo las premisas de la redistribución de los ingresos, subsidiariedad, solidaridad y la equidad territorial o para ser más exactos lo que estipula el artículo 3 de la Constitución, como deberes primordiales del Estado, principalmente en los literales:

- 5) Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir; y,
- 6) Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Se consideran ingresos propios a los generados por su propia gestión, los cuales provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; también a los que se generan por la venta de bienes y servicios, a los que son fruto de la renta de inversiones y multas, así como, a los que se generan por la venta de activos no financieros y recuperación de inversiones, entre otros.

Mientras que los ingresos fruto de transferencias comprenden:

- Las asignaciones que les fuesen determinadas del presupuesto general del Estado;
- Otro tipo de transferencias, legados y donaciones. - las cuales comprenden los fondos recibidos sin contraprestación, del sector interno o externo y pueden provenir del sector público, del privado o del sector externo, que incluyen donaciones y los recursos de la cooperación no reembolsable;
- Por la participación en las rentas de la explotación o industrialización de recursos no renovables. – los gobiernos autónomos descentralizados en cuya

circunscripción se exploten o industrialicen recursos no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que percibe el Estado por estas actividades; y,

- Por los recursos provenientes de financiamiento. – los gobiernos autónomos descentralizados podrán obtener estas fuentes adicionales de ingresos a través de la captación del ahorro interno y externo para financiar prioritariamente proyectos de inversión.

A la vez, dentro de las transferencias del presupuesto general del Estado, se establecen 3 tipos: las provenientes de los ingresos permanentes<sup>6</sup> y de los ingresos no permanentes<sup>7</sup>; las transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias; y, las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables.

Las transferencias provenientes de los ingresos permanentes y de los ingresos no permanentes, tienen como objetivo, garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado, a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, para lograr la equidad territorial.

En cuanto a los montos que se transfieren de las rentas del Estado, se establecen que por ingresos permanentes los gobiernos autónomos descentralizados recibirán el 21%, mientras que por los ingresos no permanentes se transferirá a los GAD el 10%. Y en base a la circunscripción territorial de esos montos recibidos se distribuirán de la siguiente manera: 27% para los consejos provinciales, 67% para los concejos municipales o distritos metropolitanos, y 6% para las juntas parroquiales rurales.

Para esta redistribución a los distintos gobiernos autónomos descentralizados se considerarán los siguientes criterios:

- Tamaño y densidad poblacional.

---

<sup>6</sup> Los ingresos permanentes son los ingresos corrientes del presupuesto general del Estado que administra el tesoro nacional, se les denomina así porque permanecen en un periodo de tiempo, generalmente 1 año y son predecibles, como por ejemplo: el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a la Renta, Impuesto a los Consumos Especiales, Impuesto a la Salida de Divisas, Tasas Aduaneras, entre otros.

<sup>7</sup> Los ingresos no permanentes son los ingresos de capital que administra el tesoro nacional, se les denomina de esta forma porque no son predecibles en el tiempo como, por ejemplo: los ingresos petroleros, venta de activos, desembolsos de créditos, entre otros.



- Necesidades básicas insatisfechas jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada gobierno autónomo descentralizado<sup>8</sup>.
- Logro en el mejoramiento de los niveles de vida.
- Esfuerzo fiscal y administrativo.
- Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del respectivo Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.

También es importante aclarar que, de acuerdo con el modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos, se establecen dos tramos de transferencias:

- a) Se toma como año base el 2010, para repartir lo que por ley recibieron los gobiernos autónomos descentralizados en ese año.
- b) Del monto excedente del total del 21% por Ingresos Permanentes y el 10% por Ingresos No Permanentes, restado los valores del año base del 2010, se distribuirán entre los gobiernos autónomos descentralizados considerando los criterios citados anteriormente.

Los criterios para la ponderación en la redistribución de recursos se actualizarán cada 4 años por el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con el organismo encargado de la planificación nacional (Planifica Ecuador) y del ente rector de las finanzas públicas (Ministerio de Economía y Finanzas).

El destino que los gobiernos autónomos descentralizados deben dar a las transferencias provenientes de las rentas del Estado es: hasta el 30% para gastos permanentes y mínimo el 70% para gastos no permanentes, que son necesarios para el ejercicio de sus competencias exclusivas. Además, se estipula que las transferencias provenientes del 10% por Ingresos No Permanentes solo podrán financiar egresos no permanentes.

En cuanto a las transferencias para financiar nuevas competencias, hay que considerar que su objetivo es garantizar que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las nuevas competencias, que actualmente están siendo desarrolladas por el gobierno central, para lo cual hay que tomar en cuenta el principio de equidad territorial;

---

<sup>8</sup> Las necesidades básicas insatisfechas es una medida de la pobreza, a través de cinco dimensiones: capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo, acceso a educación básica, acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad, acceso a servicios básicos, y el hacinamiento.

por lo que serán financiadas por lo menos con los mismos recursos que el Estado ha destinado históricamente para ejecutar esas competencias, el cual será calculado en base al promedio de los últimos cuatro años. Por lo que, estas transferencias solo podrán utilizarse para financiar la ejecución de las nuevas competencias asignadas.

En el caso de las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados donde se exploten o industrialicen recursos no renovables, tienen como objetivo compensarlos por los posibles efectos negativos y la disminución del patrimonio nacional. Estas se financiarán con los recursos establecidos en las leyes sectoriales existentes o que se crearen, relacionadas precisamente con la generación, explotación o industrialización de los recursos no renovables. Estos recursos se destinarán para el desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente, también se podrán orientar al financiamiento de egresos no permanentes que generen acumulación de capital o activos públicos de larga duración y se procurará la generación de infraestructura pública y de fuentes de energía limpias.

(Asamblea Nacional, 2010, págs. 69 - 80)

#### **1.4 Normativa jurídica**

Sin lugar a dudas la Constitución de la República del Ecuador, aprobada el 28 de septiembre del 2008, constituye el pilar fundamental de la normativa jurídica, bajo la cual se subordinan las demás leyes, que en atención al ordenamiento jurídico se derivarían en: los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, normas regionales y ordenanzas distritales, decretos y reglamentos, ordenanzas, acuerdos y resoluciones, y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En este sentido, se detallan en primera instancia, los artículos de la Constitución que enmarcan el desarrollo del presente estudio:

Art. 1. – El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada...

Art. 3. – Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Art. 238. – Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana...

Art. 242. – El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales...

(Asamblea Constituyente, 2008)

Así mismo, dentro de las disposiciones transitorias, específicamente la disposición transitoria primera, en el literal 9, se establece que el órgano legislativo apruebe la ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Es así que, el 11 de agosto del 2010 se promulga el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Así pues, el COOTAD es el cuerpo legal codificado que integra la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, como mecanismo para evitar la dispersión jurídica y contribuir a brindar racionalidad y complementariedad al ordenamiento jurídico.

En este código, se establece una nueva organización territorial del Estado ecuatoriano, conformado por regiones, provincias, cantones y parroquias rurales<sup>9</sup> (en concordancia con el artículo 242 de la Constitución), adicionalmente se establecen los lineamientos para la conformación de regímenes especiales de gobierno en consideración a situaciones de carácter ambiental, étnico culturales o de la población; así por ejemplo aparecen los distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y

---

<sup>9</sup> Región es la circunscripción territorial conformada por dos o más provincias con continuidad territorial. Provincia es la circunscripción territorial integrada por cantones que legalmente le correspondan. Cantón es la circunscripción territorial conformada por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. Parroquia rural constituye la circunscripción territorial integrada a un cantón a través de ordenanza expedida por el concejo municipal.

nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

Cabe aclarar que actualmente en el Ecuador, existen 24 provincias, 221 cantones, 1182 parroquias, de las cuales 823 son rurales y 359 urbanas y no se ha conformado todavía ninguna región; a la vez cada circunscripción territorial posee su propio gobierno autónomo descentralizado, con lo que se fortalece el rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno.

De acuerdo con el artículo 3 del COOTAD, el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los principios de: unidad; solidaridad; coordinación y corresponsabilidad; subsidiariedad; complementariedad; equidad territorial; participación ciudadana; y, sustentabilidad del desarrollo.

Así mismo los GAD, tienen el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno, por medio de su autonomía política, administrativa y financiera.

Además, los GAD para el pleno ejercicio de sus competencias, haciendo uso de la facultad normativa contemplada en el artículo 7, los cuerpos legislativos correspondientes, tienen la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial<sup>10</sup>; mientras que, para el ejercicio de las potestades públicas privativas de naturaleza administrativa, pueden hacer uso de la facultad ejecutiva<sup>11</sup>.

Específicamente refiriéndose a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en virtud de su naturaleza jurídica, se definen como personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; están integrados por las funciones de participación ciudadana, ejecutiva, legislación y fiscalización. La sede del GAD municipal es la cabecera cantonal. Sus funciones están definidas en el artículo 54 del COOTAD; mientras que sus competencias exclusivas en el artículo 55, destacando principalmente que es el encargado de la planificación cantonal.

---

<sup>10</sup> Salvo los GAD Parroquiales Rurales que solo pueden emitir acuerdos y resoluciones.

<sup>11</sup> La responsabilidad de la facultad ejecutiva recae en: los gobernadores regionales, prefectos provinciales, alcaldes cantonales y presidentes de las juntas parroquiales rurales.

Con respecto a su órgano legislativo y de fiscalización, es el Concejo Municipal, que estará integrado por el alcalde que lo preside con voto dirimente, y por los concejales elegidos por votación popular. El alcalde es la primera autoridad del nivel ejecutivo del GAD municipal, quien ejerce la representación legal y ejerce de manera exclusiva la facultad ejecutiva de la organización. El vicealcalde es la segunda autoridad y es elegido por el concejo municipal de entre sus miembros, tiene la atribución entre otras de subrogar al alcalde en caso de ausencia.

En relación a la descentralización del Estado, esta consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los GAD; y tiene como finalidad el impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad territorial, los niveles de vida similares en todos los aspectos de la población y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía.

Por otro lado, para el manejo de las finanzas públicas, los GAD observarán las reglas fiscales sobre el manejo de recursos públicos, para lo cual deberán tener en cuenta los siguientes criterios:

- Carácter público de los recursos (Art. 165)
- Financiamiento de obligaciones (Art. 166)
- Manejo de depósitos (Art. 167)
- Información presupuestaria (Art. 168)
- Concesión o ampliación de incentivos o beneficios de naturaleza tributaria (Art. 169)
- Subsidios (Art. 170)

Además, como se había mencionado anteriormente, los GAD cuentan con recursos propios y los provenientes de las rentas del Estado, para su gestión; en el caso de los ingresos propios de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, serán beneficiarios de los impuestos establecidos en la ley, así se tiene:

- a) Impuesto sobre la propiedad urbana;
- b) Impuesto sobre la propiedad rural;
- c) Impuesto de alcabalas;

- d) Impuesto sobre los vehículos;
- e) Impuesto de matrículas y patentes;
- f) Impuesto a los espectáculos públicos;
- g) Impuesto a las utilidades de transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos;
- h) Impuesto al juego; e
- i) Impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

También haciendo uso de la facultad tributaria, los municipios mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales y específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.

Dentro de los servicios que están sujetos a tasas, se tiene:

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- b) Rastro;
- c) Agua potable;
- d) Recolección de basura y aseo público;
- e) Control de alimentos;
- f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;
- g) Servicios administrativos;
- h) Alcantarillado y canalización; e
- i) Otros servicios de cualquier naturaleza.

En cambio, por obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras se tiene:

- a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b) Repavimentación urbana;
- c) Aceras y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en los que se incluye audio y video por suscripción y similares, así como también redes eléctricas;
- d) Obras de alcantarillado;

- e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f) Desecación de pantanos y relleno de quebradas;
- g) Plazas, parques y jardines; y,
- h) Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza.

(Asamblea Nacional, 2010)

Este marco normativo busca, en definitiva, generar un verdadero proyecto de desarrollo cantonal con base en la participación ciudadana y demás actores sociales, que vaya en la misma dirección de los objetivos nacionales y no centrarse en la municipalidad como una simple administración de bienes y servicios públicos.

### **Resumen del capítulo I**

En este capítulo se presentaron algunos puntos de vista encaminados a comprender la organización territorial del Estado Ecuatoriano, pues esta obedece originalmente a un sin número de factores y no debe ser vista como una simple división política administrativa; a continuación, se realizó una breve descripción de cómo han evolucionado los gobiernos locales en el Ecuador, particularmente los municipales; adicionalmente, con la intención de introducirse en la temática, se abordan conceptos de competencias y transferencias, dando énfasis en el marco normativo que rige al país. Llegando a comprender que el Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal, se constituye en la persona jurídica con plena autonomía administrativa, financiera y política, para ejercer sus funciones y competencias, y que es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) el que marca la cancha para la gestión de las municipalidades.

## **CAPÍTULO II. Capacidades Locales de Gestión**

En el capítulo anterior básicamente se ha analizado la normativa jurídica que rige a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o municipales; por lo que hoy merece atención la comprensión de las capacidades locales de gestión.

Entendiendo a la “capacidad”, como un conjunto de conocimientos, experiencias, habilidades y destrezas que han desarrollado las personas, los grupos y las organizaciones, para enfrentar una determinada situación; resulta obvio deducir que cuando se hace mención de las capacidades locales de gestión, se está haciendo referencia a esas cualidades que disponen los gobiernos locales para desarrollar su gestión en función de mejorar las condiciones de vida de los habitantes que se encuentran bajo su jurisdicción.

Particularmente, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, que como se ha mencionado en el capítulo anterior, al tener mayor cercanía con la población, deben desarrollar esas capacidades para ejercer sus competencias en procura de alcanzar los objetivos de desarrollo de la comunidad; por ello incluso en una época se definía al municipio como “la Asociación de los vecinos de la circunscripción territorial que la ley establece con el nombre de Cantón” (Asamblea Nacional Constituyente, 1945); lo que da a entender que esta agrupación de personas asentadas en un espacio físico están en procura de mejorar su calidad de vida.

Sin embargo, con los procesos de descentralización del Estado y los efectos de la globalización, los municipios deben replantearse su organización, misiones y funciones, incluso su autonomía, para encarar los aspectos políticos, económicos, sociales, entre otros; dejar atrás la denominada administración del ABL (alumbrado, barrido y limpieza) (García Delgado, 1997).

Grandinetti (2007), evolutivamente identifica tres estilos de gestión muy diferenciados: el municipio administrador, el municipio prestador de servicios y el municipio relacional; y para ubicarse en el nivel superior, recomienda que las cosas cambien en profundidad, por lo que “gestionar municipios en un contexto complejo exige un gobierno local cercano a los ciudadanos, diagonal”

Por ello, en el presente capítulo se abordan estas capacidades de los gobiernos locales, para entender su dinámica, así como para comprender la naturaleza de las diversas herramientas de evaluación, que permitan analizar las asimetrías regionales que se presentan en el territorio, e interpretar el rol del crédito público para minimizar el impacto



de esas asimetrías, con el ánimo de establecer procesos de generación y de fortalecimiento de dichas capacidades locales.

## 2.1 Conceptos

La historia misma de la humanidad trae consigo el testimonio de los pueblos, para afrontar sus necesidades y la astucia de sus pobladores para enfrentarlos y solucionarlos, dando paso a un conocimiento empírico pero enriquecedor a las nuevas generaciones, que con creatividad han sabido acoplar los escasos recursos para solventar sus requerimientos y generar nuevas expectativas de mejorar sus condiciones de vida.

A estas acciones que han realizado las personas y las comunidades, se les han denominado “capacidades”; o dicho de otra manera “una capacidad es equivalente a un talento...entendida como una virtud, es un don que debe incrementarse de forma continua” (Definición MX, 2013); es decir, tanto las personas individualmente o en grupos y las organizaciones públicas y privadas han desarrollado cualidades (innatas o por aprendizaje) para realizar determinadas acciones en pro de mejorar su situación, con base en sus características, tradiciones, culturas, recursos, conocimientos, aptitudes, actitudes, destrezas y habilidades.

Sin embargo, para llegar a una significación más profunda del término “capacidades”, se presentan algunas definiciones que han tenido mayor incidencia en la literatura actual; para ello, cabe partir a manera de parangón de un ejemplo muy simple: se tienen dos comunidades A y B, las que de acuerdo a las disposiciones legales tienen definidas sus competencias específicas; pero a pesar de ello, en la comunidad A, por evidenciar algo, sus habitantes tienen satisfecha su necesidad de acceso al agua potable, mientras que en la comunidad B a pesar de disponer de las mismas condiciones de fuentes hídricas (entre otros recursos), un gran porcentaje de su población solo recibe agua entubada o por tanquero; entonces las posibles respuestas, se van a enmarcar en el siguiente recorrido conceptual, que a la vez tienen perspectivas de análisis desde un enfoque administrativo y otro enfoque desde el punto de vista político<sup>12</sup>.

Como se mencionó anteriormente, la capacidad es una habilidad para lograr los resultados deseados, que obviamente con el pasar del tiempo se transforma en una

---

<sup>12</sup> Siempre vigente la dicotomía entre Administración y Política que resaltaba Wilson Woodrow

necesidad; así O'Donnell (1993) analiza que luego de pasar procesos estabilizadores de la democracia en Latinoamérica, desde la época de los ochenta principalmente, aparecen los requerimientos de elevar, mejorar, construir, reconstruir, en definitiva fortalecer las capacidades del Estado para el manejo adecuado de la cosa pública; incluso desde esta época va tomando mayor fuerza los elementos de participación ciudadana y que son los gobiernos locales los llamados a generar nuevas relaciones de gobernabilidad.

Una de las definiciones más abordadas es la de Marilee Grindle, quien interpreta a la capacidad como “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable” (Grindle, 1997, como se citó en Gilio, 2016); adicionalmente la autora da la pauta sobre cuatro dimensiones del término, en función de la gestión y objetivos del Estado: capacidad institucional, capacidad técnica, capacidad administrativa y capacidad política.

En este sentido, Guillermo Alonso (2007) manifiesta que estas capacidades pueden sintetizarse en dos: administrativas, pues las técnicas y administrativas conceptualmente se unifican; y, políticas, pues las institucionales y políticas necesariamente son complementarias; con lo cual, aborda el establecimiento de objetivos desde una mirada más administrativa y la necesidad de incorporar el análisis político en virtud del entorno institucional y organizacional sobre el que se va a actuar.

Así mismo, Repetto (2004) establece que “capacidad administrativa y capacidad política constituyen, entonces los pilares que estructuran la capacidad estatal” (pág. 19), pero también aclara que esta “separación” es únicamente por razones de análisis, pues en la práctica son mutuamente interrelacionadas.

Agregando a lo anterior, Julián Bertranou (2015), define a la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (pág. 39), en la que la “aptitud” tiene que ver con las condiciones para el logro de los fines; con lo cual, ya se abre un abanico de premisas a considerar, basadas en las condiciones (disponibilidad de recursos) y en los resultados (actitudes y finalidades).

Por otro lado, debido a su trascendencia, siempre es necesario considerar las propuestas de los organismos internacionales; así por ejemplo el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) ya habla de una reconstrucción de la capacidad estatal, la cual “es una condición esencial para que los países latinoamericanos

enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza” y subraya que “la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político” (pág. 9).

Este mismo organismo menciona posteriormente, que “la calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública” (2008)

En cambio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), sostiene bajo el lema “La capacidad es desarrollo”, que “el desarrollo de capacidades se refiere a las transformaciones que empoderan a las personas, los líderes, las organizaciones y las sociedades. Si algo no lleva a un cambio que sea generado, guiado y sostenido por los beneficiarios a quienes está destinado, no puede decirse que haya mejorado las capacidades, aun cuando haya servido para un propósito válido de desarrollo” (pág. 4).

También se han encontrado definiciones en otros sentidos; pero como en definitiva, el presente estudio aborda el concepto desde la óptica gubernamental, se entendería que “la capacidad estatal es un atributo que solo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas” (Bertranou, 2015, pág. 40).

En el mismo sentido, Isuani (2007), interpreta las capacidades estatales como “la habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semiautónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el marco del proceso de implementación de una política pública” (pág. 14).

Andrés Gilio (2016), luego de un análisis evolutivo destaca que “la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la noción de gobernanza, es decir, hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (pág. 233).

Por otro lado, cuando se hace alusión al término local, es importante enfatizar, que se refiere a la circunscripción territorial, pero no de tipo barrial o vecinal, sino a aquella jurisdicción en donde existe una forma de gobierno y otros actores locales como por ejemplo: organizaciones sociales, organismos públicos, organizaciones políticas, gremios, entre otros (Chiara, 2004).

Bifarello, et al. (1999) conciben que los estados locales son los que deben “hacerse cargo” de los problemas que anteriormente se pensaba debían ser resueltos desde niveles superiores; esto producto de las nuevas relaciones entre Estado y la sociedad civil.

En cuanto a la gestión, se la debe entender como las acciones para conseguir el objetivo planteado y no se la debe confundir con el verbo administrar, ya que va más allá de la planificación, organización, dirección y control de los recursos; es decir una buena gestión es lo que hace diferente a una persona u organización de otras semejantes.

Girao (2020), define “la capacidad de gestión como la competencia de los gobiernos para manejar procesos de gestión tales como la organización, el desarrollo, la dirección y el control de sus recursos que permitan responder a las demandas y necesidades de la sociedad” (pág. 110)

Entonces, recogiendo lo más importante, cuando se menciona el término “capacidades locales de gestión”, primero hay que entender que la realidad económica, política, social, contextual es diferente a lo largo del país; y serán los gobiernos locales (municipios) que buscarán a través de sus experticias y su normativa legal, el bienestar de sus dirigidos, para lo cual es imperioso “captar, en forma creciente, recursos propios y aplicarlos eficientemente para asegurar un mejor financiamiento de sus políticas públicas orientadas a promover del desarrollo local” (Delfino, 2019).

En el mismo sentido, para Tecco (1997), a las capacidades establecidas, es necesario considerar nuevos elementos de la gerencia pública, que articulen no solo los recursos y actores de la organización, sino también los que se encuentren en su entorno en el que se desenvuelven.

Además, Angélica Rosas (2019) realiza un análisis de lo que son las capacidades institucionales y más que emitir conceptos, establece que se pueden encontrar cuatro tipos de alcances:

- Capacidad como potencial para cumplir tareas (capacidad indicada)

- Capacidad como la actuación del gobierno o su desempeño (capacidad efectiva)
- Habilidades producidas (capacidad como producto)
- Esfuerzos para mejorar la actuación gubernamental o su desempeño (capacidad como proceso)

Otro punto, que resulta también importante establecer es, a qué se denomina “desarrollo equitativo”, para lo cual, el presente estudio considera la propuesta de Álvaro Ugarte Ubilla (2011), en la que se propone que adicionalmente a las tres dimensiones básicas o fundamentales sobre las que se impulsa el desarrollo, como son: la dimensión social, que comprende las personas y organizaciones con sus valores, cultura, tradiciones, sus potencialidades y limitaciones; la dimensión económica, que comprende a los productores y empresarios, a las actividades económicas y la riqueza que se genera en un territorio; y la dimensión ambiental, que abarca el ambiente natural pero también el artificial construido por el hombre para generar facilidades de vida. Aparece una cuarta dimensión, derivada de las tres anteriores, que es la dimensión institucional,

la cual emerge de la cultura y tradiciones, de las decisiones y acuerdos sociales o necesidades, para articular y regular los efectos que producen las actuaciones humanas en el marco de las dimensiones fundamentales, para promover el aprovechamiento de las potencialidades y compensar los efectos negativos que en cualquier forma afectarían el balance o equilibrio del desarrollo (págs. 14 - 15).

Esta nueva dimensión comprende: el marco normativo, con la Constitución a la cabeza, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización y demás leyes; y el marco institucional, que es la Municipalidad con todos sus instrumentos, recursos y capacidades.

Entonces se deberá entender “que el desarrollo de un territorio es consecuencia del desarrollo equilibrado, sinérgico y simbiótico de sus tres dimensiones fundamentales, bajo el rol tutelar de la dimensión institucional” (Ibíd., pág. 18). Es decir, que desde la institucionalidad se deben generar las condiciones para que funcione el sistema, promoviendo las capacidades locales para alcanzar el tan ansiado desarrollo sostenible y equitativo.

## 2.2 Clasificación

Entendidas las capacidades locales de gestión, como los medios para alcanzar los objetivos de un desarrollo equitativo, se podría establecer en primer lugar la existencia de capacidades propias o endógenas y capacidades aprehendidas o exógenas.

Las capacidades propias o endógenas responden a la multiculturalidad de cada territorio, mientras que las capacidades aprehendidas o exógenas por lo general responden a criterios de centralidad e institucionalidad; por ello en la mayoría de los casos, la legislación obedece a una generalidad del territorio y no a la particularidad de las circunscripciones, dejando entrever que las comunidades deberían estandarizarse en un modelo de desarrollo.

Cabe aclarar que no se pretende minimizar la validez de las capacidades exógenas, sino todo lo contrario, ya que al fin y al cabo lo que se busca es lograr los objetivos de desarrollo equitativo de los pueblos; más bien, lo que se pretende es enfatizar en la importancia de complementarlas con las capacidades endógenas, de tal manera que respetando la diversidad se pueda conseguir unidad<sup>13</sup>.

En segundo lugar, se podría establecer que estas capacidades se clasificarán de acuerdo con los diferentes planes de desarrollo local, dependiendo de las áreas y sectores en los que se va a intervenir; haciendo un símil, como cuando se clasifica el control dentro del proceso administrativo, en donde habrá tantos controles cómo áreas y procesos tenga la organización; entonces esta segunda clasificación de capacidades locales de gestión, estarán establecidas según las diferentes áreas, funciones, atribuciones y competencias establecidas en el marco normativo de los gobiernos locales, como por ejemplo: la capacidad para planificar el desarrollo territorial; la capacidad para ejercer el control sobre el uso del suelo; la capacidad para planificar, construir y mantener la vialidad urbana; la capacidad para elaborar y administrar los catastros; la capacidad de coordinar la participación ciudadana y el control social; la capacidad para prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental, entre otras.

En tercer lugar, y recalcando en que las capacidades son los medios para lograr los objetivos de dichos planes de desarrollo local, y a la vez cada plan requiere de

---

<sup>13</sup> Concebida la unidad como principio establecido en el COOTAD, y que hace referencia a la unidad jurídica, unidad territorial, unidad económica y la unidad en la igual de trato.

determinadas consideraciones para su planificación, elaboración, implementación y evaluación, se tendrían los siguientes tipos de capacidades: técnicas, económicas, logísticas, culturales y políticas.

La capacidad técnica, se manifiesta en las habilidades, conocimientos, aptitudes y competencias especializadas para realizar una acción determinada con el fin de alcanzar un objetivo, que podría ir desde utilizar una máquina hasta la de generar un proceso.

La capacidad económica, se exterioriza a través de la forma de producir y mantener beneficios, de tal manera que se garantice las obligaciones contraídas y el sostenimiento del gasto público.

La capacidad logística, responde al conjunto de medios y métodos para producir, mantener, recibir, almacenar, despachar, distribuir o atender en la prestación de un servicio, de tal forma que permita maximizar los resultados.

La capacidad cultural, se identifica por el conjunto de costumbres, principios, valores, actitudes, experiencias y comportamientos que permiten a las personas y a las organizaciones participar en la consecución de los objetivos.

La capacidad política, responde a la facultad para ejercer y cumplir derechos y obligaciones que poseen las personas y las organizaciones, enmarcadas en la legislación pertinente.

También se podría establecer un cuarto grupo de capacidades si se considera el ámbito de cobertura, tanto a nivel decisional como a nivel espacial y territorial, así se tendría: capacidades estratégicas, capacidades tácticas y capacidades operativas o específicas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), establece también una clasificación de capacidades, en técnicas y funcionales. Las capacidades técnicas se identifican con la experticia, conocimiento o dominio de un área determinada y a la vez son el soporte de las capacidades funcionales, las cuales, en cambio están más identificadas por su carácter aptitudinal y que sirven de guía para el logro de efectos relacionados con el desarrollo. En tal sentido, existirán un sin número de capacidades técnicas, porque dependerán de la diversidad de áreas a considerar; mientras que las capacidades funcionales el PNUD ha identificado cinco capacidades: capacidad para involucrar a los actores; capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión;

capacidad para formular políticas y estrategias; capacidad para presupuestar, gestionar e implementar; y, capacidad para evaluar (págs. 17 - 19).

Andrés Gilio (2016), propone para un diagnóstico de capacidades a nivel municipal, que se debe tener en cuenta las dimensiones administrativas/institucional, política y extractiva/fiscal; y a la vez dentro de cada dimensión los siguientes indicadores:

#### Dimensión administrativa institucional

- Empleo público
- Compras y contrataciones
- Diseño Estructural

#### Dimensión política

- Gobierno abierto
- Gobierno digital
- Gestión de la calidad

#### Dimensión extractiva/fiscal

- Régimen de coparticipación federal y relación con los otros niveles de gobierno
- Autonomía financiera
- Resultado financiero
- Autofinanciamiento
- Composición de la recaudación municipal
- Nivel de cobrabilidad
- Bases imponibles
- Tasa de conservación de la red vial municipal
- Derecho o tasa de publicidad y propaganda
- Relación con los ciudadanos para una mejor recaudación

Sin embargo, independientemente de la clasificación de las capacidades, lo más sobresaliente constituirá establecer su proceso de medición, control y mejoramiento, en virtud de satisfacer las necesidades de la comunidad que siempre será el objetivo de vanguardia a tener presente.



### **2.3 Herramientas de evaluación**

En primer lugar, resulta obvio manifestar que la información proveniente de la evaluación, aparte de ser sistematizada, deberá ser en lo posible oportuna y veraz; adicionalmente, no solo servirá para medir las diferentes capacidades locales de gestión, sino que será la base para la toma de decisiones futuras, en procura del desarrollo equitativo.

Así mismo, deberá considerarse que más que medir una capacidad, es más importante analizar la medición del cambio en la capacidad; por lo tanto, se requerirá de evidencia clara que refleje cambios significativos y reales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, págs. 2 - 3).

Para Andrés Gilio (2016), “un análisis de capacidades estatales implica una comparación entre las capacidades deseadas y las efectivamente existentes” (pág. 235). Es por ello, que se pueden encontrar tantas herramientas de evaluación de capacidades locales de gestión, como modelos de diagnósticos de capacidades existentes; ya que, en cada parte de la geografía universal, se han adaptado estas herramientas en función de sus contextos; sin embargo, en la mayoría de los casos se comparte los lineamientos de la norma ISO 18091:2019(es) sobre Sistemas de gestión de calidad – Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001 en el gobierno local.

Esta norma sobre todo, hace referencia a la necesidad de que los gobiernos locales se manejen de forma sistemática y transparente, por lo que requieren de un modelo de gestión que “cubra todas las actividades y procesos que puedan afectar su capacidad para satisfacer los requisitos de sus clientes/ciudadanos, los requisitos legales y reglamentarios y el cumplimiento de los compromisos aplicables a los productos y servicios, y los propios requisitos del gobierno local” (Organización Internacional de Normalización ISO, 2019).

Por lo tanto, se podría manifestar que todo modelo de gestión de capacidades locales y por consiguiente toda herramienta de evaluación, debería considerar la pertinencia de los principios de gestión de calidad para el gobierno local, que son:

- Enfoque al cliente/ciudadano: el gobierno local existe para satisfacer las necesidades y expectativas de sus ciudadanos por lo que su tratamiento debe ser prioritario.
- Liderazgo: la alta dirección está expresada en el legislativo y ejecutivo del gobierno local, quienes deberán orientar el accionar de los demás actores.

- Compromiso de las personas: no solo de los miembros del gobierno local, sino se debe incluir la participación ciudadana.
- Enfoque a procesos: todas las actividades deberían basarse en procesos que describan elementos como su visión y planes a largo plazo.
- Mejora: en procura de buscar nuevas oportunidades que posibiliten el adelanto en la satisfacción de sus clientes/ciudadanos.
- Toma de decisiones basada en la evidencia: el uso de evidencias y análisis de información son la base para todo proceso de mejora.
- Gestión de relaciones: el gobierno local debe considerar el abanico de stakeholders.

A pesar de lo manifestado, la institucionalidad de las herramientas de evaluación de gobiernos locales, no se han implementado en abundancia. La Corporación Andina de Fomento, por el año 2006, diseñó un programa para los gobiernos locales, identificando y priorizando las áreas susceptibles de mejoras, considerando su situación financiera; en el 2007 se realizó un plan piloto del Programa Regional para la Actualización y Mejora de la Gestión Local (PRAMEG) a nivel municipal. En Argentina, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), en el 2010 realizó un mapa de la calidad institucional de la provincia de Córdoba, que a la vez formó parte de un proyecto marco de “Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno”, en el cual intervienen Perú y Ecuador (Gilio, 2016).

Es así como, en el Ecuador, en el año 2009, el Banco del Estado (hoy Banco de Desarrollo del Ecuador<sup>14</sup>) a través de la Gerencia de Asistencia Técnica, desarrolló juntamente con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ)<sup>15</sup> una herramienta para evaluar los principales ámbitos relacionados con la gestión municipal, denominada Evaluación Básica Municipal (EBM), tomando como plan piloto la provincia de Manabí.

---

<sup>14</sup> El Banco de Desarrollo del Ecuador, es una institución financiera pública, con personería jurídica propia, con autonomía administrativa, financiera y presupuestaria, creada para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; tiene como objeto impulsar y financiar programas y proyectos de pre inversión, inversión, de infraestructura y servicios públicos, así como de vivienda, sobre todo de interés social, que contribuyan al desarrollo económico y social del país, priorizando la ejecución de los proyectos de los gobiernos autónomos descentralizados (Banco de Desarrollo del Ecuador BP, 2016)

<sup>15</sup> La Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) por sus siglas en alemán Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, es una empresa privada de propiedad del Gobierno Federal Alemán cuyo principal comitente es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Esta herramienta “constituye un aporte para que las municipalidades mejoren su gestión y por ende las condiciones de vida de la población; así como también, una fuente de información para entidades públicas y privadas que desarrollan programas y proyectos destinados a estas localidades” (Banco del Estado, 2010).

Esta metodología permite analizar la situación de una municipalidad, en base a los ámbitos internos y externos, que a la vez se constituyen de dos componentes de gestión cada uno, y en cada componente se fijan factores de análisis con sus respectivos indicadores y sus pesos ponderados, que se detallan a continuación:

**Tabla 1.** *Componentes de gestión, factores de análisis, indicadores y valoración*

ÁMBITOS	COMPONENTES DE GESTIÓN	FACTORES DE ANÁLISIS	INDICADORES	VALORACIÓN (puntos)
<b>1. INTERNO</b>	<b>1.1 FINANCIERA</b>		<b>(13)</b>	
		Gestión Financiera	8	50
		Nivel de Eficiencia	5	
	<b>1.2 ADMINISTRATIVA</b>		<b>(7)</b>	
		Organización Estructural	4	10
		Funcionamiento Laboral	3	
<b>2. EXTERNO</b>	<b>2.1 OPERATIVA</b>		<b>(70)</b>	
		Agua Potable	11	
		Alcantarillado	10	
		Residuos Sólidos	12	30
		Mercados	11	
		Camal	9	
	<b>2.2 GESTIÓN SOCIAL</b>		<b>(10)</b>	
		Cementerio	9	
		Terminal Terrestre	8	
		Capacidad Institucional	3	10
		Mecanismos de Participación	5	
	Mecanismos de Rendición de Cuentas	2		
<b>TOTAL</b>			<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Metodología de Evaluación Básica Municipal

El desglose de los diferentes indicadores, con sus respectivas definiciones, fórmulas de medición y valoración cuantitativa y cualitativa, que incluye la técnica de semaforización, se encuentra en el anexo 1, correspondiente a la Metodología de la herramienta de Evaluación Básica Municipal.

## **2.4 Asimetrías regionales**

Cuando se habla de asimetrías, indudablemente se hace alusión a conceptos de desigualdad socioeconómica; si bien por las condiciones climáticas, unas regiones podrían ser aventajadas sobre otras, se podría pensar que tal vez en los orígenes de los pueblos y nacionalidades asentadas en la geografía ecuatoriana, no era tan evidente debido principalmente a la gran capacidad de los kurakas, que por intermedio de su autoridad realizaban una eficiente redistribución de los diversos bienes entre la comunidad.

Sin embargo, con el advenimiento de la época colonial y fruto de la pugna por el poder, se evidencian con mayor fuerza las desigualdades; en primer lugar, el conflicto de intereses de los gobernantes genera un distanciamiento regionalista entre la sierra y la costa; ya en la época republicana surge las rivalidades entre exportadores y latifundistas, y dependiendo de quién ejerza la autoridad se veían beneficiados o perjudicados por las políticas públicas.

Pero esto en cuanto a la administración del poder público, ya que la población en su conjunto se ve afectada en sus condiciones de vida, independientemente del gobierno de turno; lo que sí se percibe es una diferencia de oportunidades, teniendo un mejor nivel las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay; esto de alguna manera obedece a que fueron los departamentos originarios para la conformación del Estado Ecuatoriano y obvio siempre tuvieron mejor atención que el resto del territorio. Adicionalmente existe un desequilibrio entre las zonas urbanas y rurales, principalmente entre las capitales provinciales con el resto de los cantones y parroquias rurales.

Así, en la actualidad de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2020), se presenta la siguiente información:

**Tabla 2.** Población del Ecuador, por regiones, áreas y por sexo

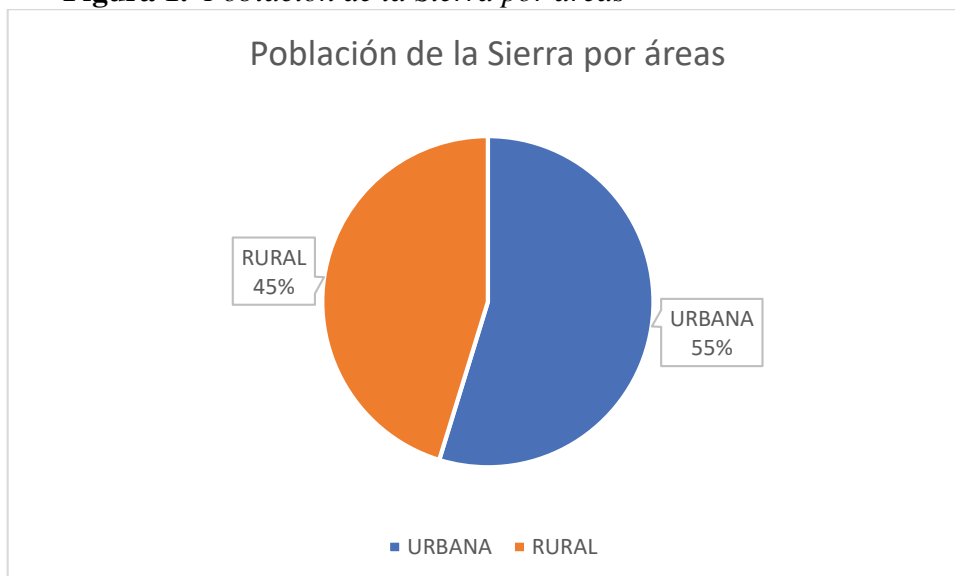
REGIÓN	PROVINCIA	POBLACIÓN	URBANA	RURAL	MASCULINA	FEMENINA
<b>SIERRA</b>	AZUAY	881.394	485.934	395.460	422.235	459.159
	BOLÍVAR	209.933	68.289	141.644	102.429	107.504
	CAÑAR	281.396	136.735	144.661	134.355	147.041
	CARCHI	186.869	99.644	87.225	92.767	94.102
	COTOPAXI	488.716	165.211	323.505	237.706	251.010
	CHIMBORAZO	524.004	223.925	300.079	250.803	273.201
	IMBABURA	476.257	263.907	212.350	232.206	244.051
	LOJA	521.154	338.639	182.515	256.819	264.335
	PICHINCHA	3.228.233	2.034.139	1.194.094	1.575.219	1.653.014
	TUNGURAHUA	590.600	228.845	361.755	286.383	304.217
	SUBTOTAL	7.388.556	4.045.268	3.343.288	3.590.922	3.797.634
<b>COSTA</b>	EL ORO	715.751	558.034	157.717	361.682	354.069
	ESMERALDAS	643.654	410.312	233.342	324.702	318.952
	GUAYAS	4.387.434	3.719.376	668.058	2.172.363	2.215.071
	LOS RÍOS	921.763	523.897	397.866	467.390	454.373
	MANABÍ	1.562.079	950.438	611.641	780.879	781.200
	SANTO DOMINGO	458.580	348.944	109.636	227.857	230.723
	SANTA ELENA	401.178	215.657	185.521	204.096	197.082
	SUBTOTAL	9.090.439	6.726.658	2.363.781	4.538.969	4.551.470
	<b>ORIENTE</b>	MORONA SANTIAGO	196.535	66.475	130.060	101.172
NAPO		133.705	48.229	85.476	68.075	65.630
PASTAZA		114.202	50.738	63.464	58.321	55.881
ZAMORA CHINCHIPE		120.416	53.463	66.953	63.038	57.378
SUCUMBIOS		230.503	101.708	128.795	120.977	109.526
ORELLANA		161.338	90.634	70.704	85.620	75.718
SUBTOTAL		956.699	411.247	545.452	497.203	459.496
<b>INSULAR</b>	GALÁPAGOS	33.042	17.958	15.084	16.956	16.086
	ZONA NO DELIMITADA	41.907	0	41.907	21.887	20.020
	<b>TOTAL</b>	<b>17.510.643</b>	<b>11.201.131</b>	<b>6.309.512</b>	<b>8.665.937</b>	<b>8.844.706</b>

Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

Una primera interpretación de esta información es la preponderancia a nivel nacional, de la población urbana (64%) sobre la rural (36%); también, se identifica una ligera mayoría de la población femenina (51%) sobre la masculina (49%); además, se identifica que entre las tres provincias: Azuay, Guayas y Pichincha; se tiene el 48,53% de la población total del Ecuador.

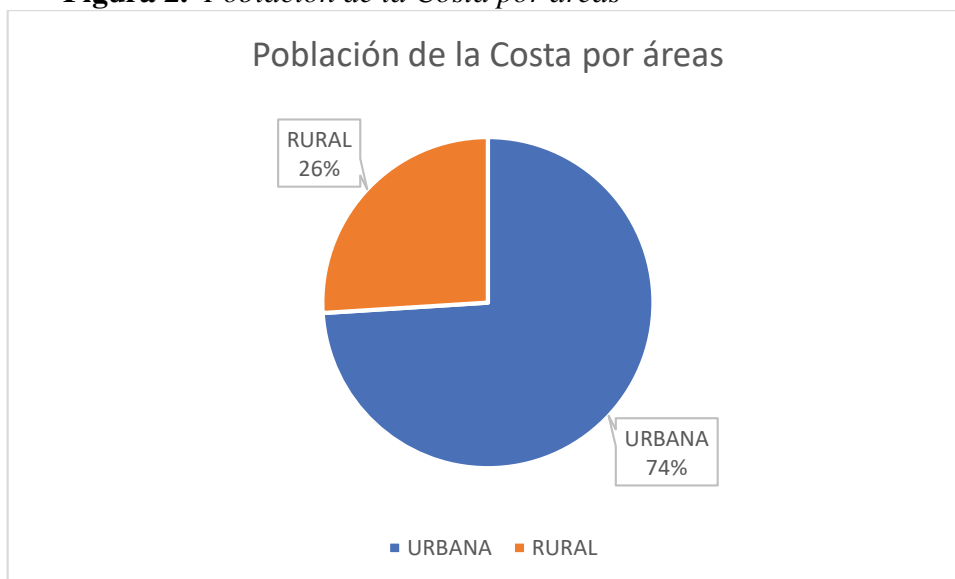
Sin embargo; otra es la lectura, si la información es analizada por regiones; así, por ejemplo, en cuanto al porcentaje de población por áreas que se muestran en las figuras siguientes; se nota una gran diferencia en la región costa, entre el área urbana y rural, mientras que en la región oriental prevalece el área rural sobre la urbana:

**Figura 1.** Población de la Sierra por áreas



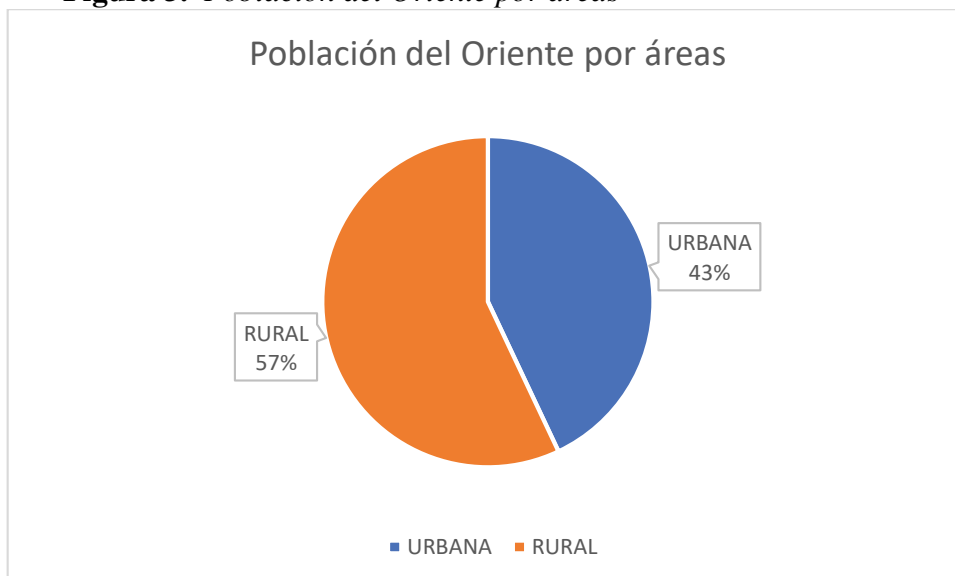
Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

**Figura 2.** Población de la Costa por áreas



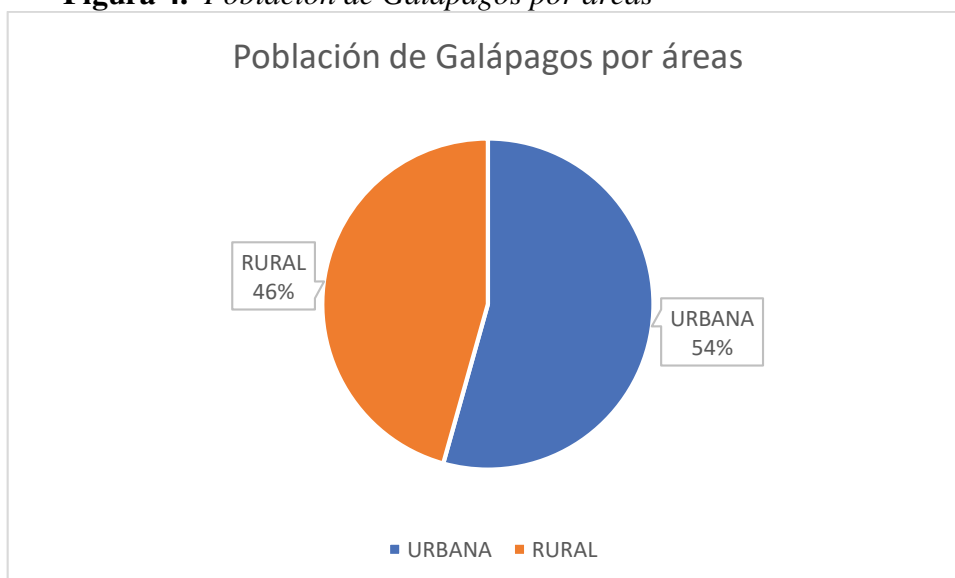
Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

**Figura 3.** Población del Oriente por áreas



Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

**Figura 4.** Población de Galápagos por áreas



Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

Cabe mencionar también que en la región sierra, si se obviara la información de la provincia de Pichincha, por ser un dato muy distractor en la composición de la región, la población rural pasaría a un 52% por sobre la urbana con el 48%.

Otro factor importante de resaltar es la tendencia de una mayor población en los cantones de las capitales provinciales sobre los demás cantones de la respectiva provincia,

análisis que se obtiene cotejando la información del INEC con los datos del Sistema Nacional de Información SNI (2020) lo cual está reflejada en la siguiente tabla:

**Tabla 3.** *Población del Ecuador por provincias y capitales provinciales*

PROVINCIA	POBLACIÓN	.	CAPITAL	POBLACIÓN2	PORCENTAJE
AZUAY	881.394		CUENCA	636.996	72%
BOLÍVAR	209.933		GUARANDA	108.763	52%
CAÑAR	281.396		AZOGUES	86.276	31%
CARCHI	186.869		TULCAN	102.395	55%
COTOPAXI	488.716		LATACUNGA	205.624	42%
CHIMBORAZO	524.004		RIOBAMBA	264.048	50%
EL ORO	715.751		MACHALA	289.141	40%
ESMERALDAS	643.654		ESMERALDAS	218.727	34%
GUAYAS	4.387.434		GUAYAQUIL	2.723.665	62%
IMBABURA	476.257		IBARRA	221.149	46%
LOJA	521.154		LOJA	274.112	53%
LOS RÍOS	921.763		BABAHOYO	175.281	19%
MANABÍ	1.562.079		PORTOVIEJO	321.800	21%
MORONA SANTIAGO	196.535		MORONA	58.281	30%
NAPO	133.705		TENA	79.182	59%
PASTAZA	114.202		PASTAZA	84.377	74%
PICHINCHA	3.228.233		QUITO	2.781.641	86%
TUNGURAHUA	590.600		AMBATO	387.309	66%
ZAMORA CHINCHIPE	120.416		ZAMORA	32.761	27%
GALÁPAGOS	33.042		SAN CRISTOBAL	9.667	29%
SUCUMBIOS	230.503		LAGO AGRIO	119.594	52%
ORELLANA	161.338		ORELLANA	93.778	58%
SANTO DOMINGO	458.580		STO. DOM. TSACHILAS	406.009	89%
SANTA ELENA	401.178		SANTA ELENA	188.821	47%
ZONA NO DELIMITADA	41.907				
TOTAL	17.510.643			9.869.397	56%

Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras; SNI (2020) Proyecciones y Estudios Demográficos  
Elaboración propia

Ya analizando específicamente indicadores de condiciones de vida, el SNI, brinda información con base al año 2010, que se resume de la siguiente manera:



**Tabla 4.** *Pobreza por necesidades básicas insatisfechas en las provincias del Ecuador*

PROVINCIA	Total	Urbano	Rural
AZUAY	46,10	21,54	75,59
BOLIVAR	72,66	32,45	90,29
CAÑAR	65,08	42,51	80,81
CARCHI	53,74	29,94	79,04
CHIMBORAZO	64,88	25,58	91,71
COTOPAXI	72,11	34,87	89,59
EL ORO	58,35	51,25	82,40
ESMERALDAS	74,84	58,84	91,42
GALAPAGOS	47,57	42,20	77,19
GUAYAS	54,36	47,12	92,96
IMBABURA	50,21	27,90	77,41
LOJA	58,62	32,74	90,99
LOS RIOS	76,79	61,93	93,65
MANABI	74,69	58,68	95,71
MORONA SANTIAGO	69,63	35,96	90,86
NAPO	71,93	42,97	91,98
ORELLANA	80,90	64,28	95,92
PASTAZA	63,71	41,67	85,51
PICHINCHA	29,98	22,97	46,43
SANTA ELENA	69,02	58,95	81,65
SANTO DOMINGO	70,85	64,44	89,45
SUCUMBIOS	83,73	73,85	92,48
TUNGURAHUA	55,22	23,43	78,01
ZAMORA CHINCHIPE	69,39	41,17	89,93
ZONAS NO DELIMITADAS	92,41	0,00	92,41
NACIONAL	56,15	41,69	81,75

Fuente: SNI (2010) Indicadores de pobreza. Elaboración propia

Nota: El indicador de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), por definición es la “relación entre los hogares que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas y el total de hogares de viviendas particulares con personas presentes, expresado en porcentaje” (Sistema Nacional de Información, 2010).

Lo primero que salta a la vista es la brecha entre la zona urbana y rural en todo el territorio nacional, y ya en el total nacional se aprecia una duplicación del indicador; así mismo se refleja una mayor incidencia en las provincias de la región oriental y en menor impacto la provincia de Pichincha.

**Figura 5.** Comparación de los niveles de pobreza entre provincias



Fuente: SNI (2010) Indicadores de pobreza  
Elaboración propia

**Tabla 5.** Tasa de analfabetismo en las provincias del Ecuador

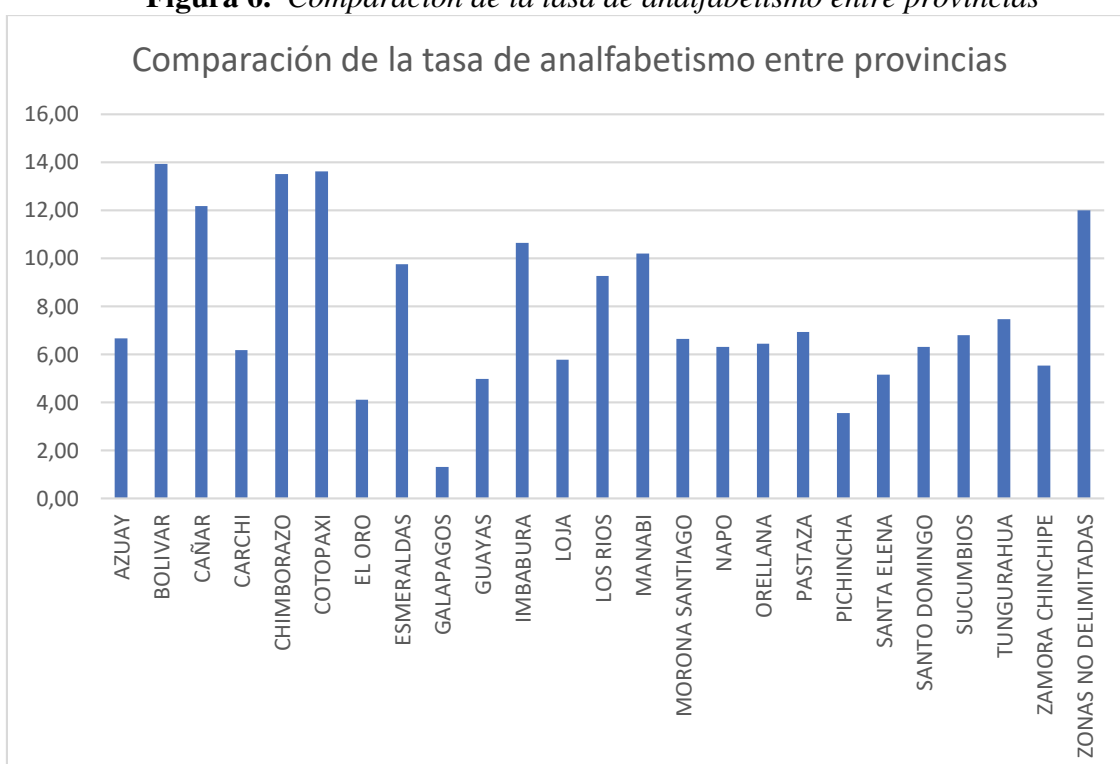
PROVINCIA	Total	Urbano	Rural
AZUAY	6,66	2,74	11,60
BOLIVAR	13,92	4,96	17,81
CAÑAR	12,17	5,73	17,01
CARCHI	6,19	3,51	9,01
CHIMBORAZO	13,51	3,47	21,13
COTOPAXI	13,62	4,59	17,73
EL ORO	4,12	3,30	6,95
ESMERALDAS	9,76	5,69	14,13
GALAPAGOS	1,31	1,21	1,74
GUAYAS	4,98	3,56	13,24
IMBABURA	10,63	4,27	18,37
LOJA	5,78	2,41	10,23
LOS RIOS	9,27	6,17	12,96
MANABI	10,20	6,14	15,69
MORONA SANTIAGO	6,63	3,39	8,68
NAPO	6,30	3,20	8,20
ORELLANA	6,45	3,44	8,76
PASTAZA	6,93	3,15	10,46
PICHINCHA	3,55	2,47	5,98
SANTA ELENA	5,16	4,38	6,15
SANTO DOMINGO	6,30	4,66	10,96
SUCUMBIOS	6,79	4,04	8,87
TUNGURAHUA	7,47	2,78	10,88
ZAMORA CHINCHIPE	5,53	2,95	7,42
ZONAS NO DELIMITADAS	12,00	0,00	12,00
NACIONAL	6,75	3,73	12,22

Fuente: SNI (2010) Indicadores de educación. Elaboración propia

Nota: La tasa de analfabetismo por definición se considera a la “población de 15 y más años de edad, que no sabe leer y escribir, expresado como porcentaje de la población de la misma edad que respondieron a la pregunta sabe leer y escribir” (Sistema Nacional de Información, 2010).

En la gráfica siguiente, se puede apreciar una mayor tasa de analfabetismo en las provincias de la sierra central: Bolívar, Cotopaxi y Chimborazo; en Galápagos se debe considerar que al estar bajo un Régimen Especial es un dato distractor. Mientras que Pichincha refleja la menor tasa. Adicionalmente, de la misma fuente se resalta que la tasa neta de asistencia a la educación básica, primaria, secundaria, bachillerato y superior es respectivamente: 92.55, 93.16, 68.06, 53.86 y 22.05; lo cual refleja como a medida que la población va aumentando en edad, tiene menos acceso a la educación y por ende menos oportunidades.

**Figura 6.** Comparación de la tasa de analfabetismo entre provincias



Fuente: SNI, 2010, Indicadores de educación  
Elaboración propia

**Tabla 6.** Índice de acceso a servicios públicos básicos en las provincias del Ecuador

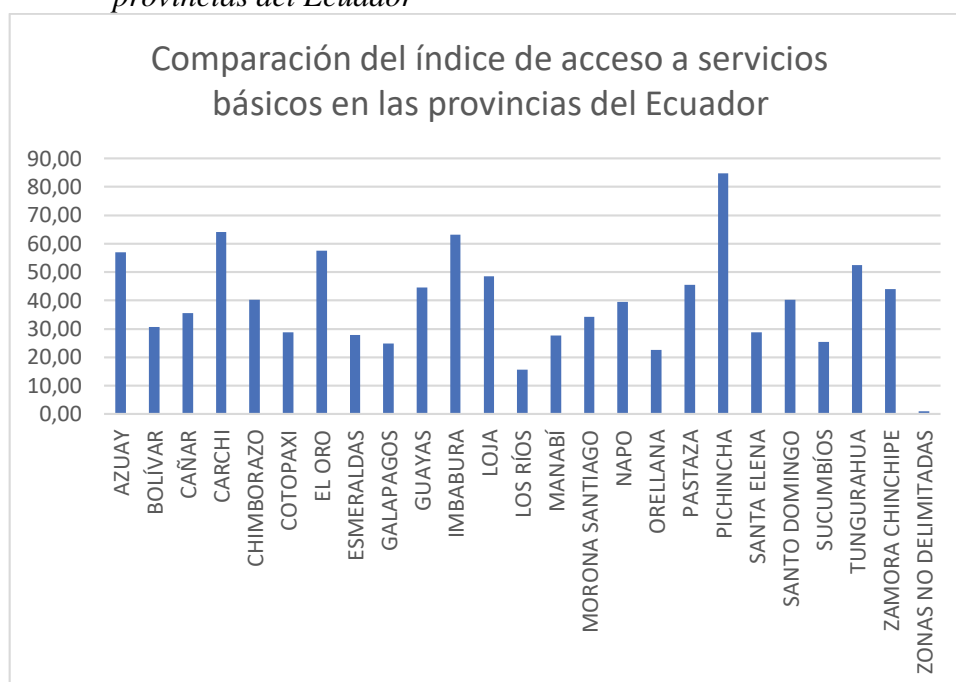
PROVINCIA	Total	Urbano	Rural
AZUAY	56,89	89,95	17,85
BOLÍVAR	30,57	81,82	8,59
CAÑAR	35,55	70,88	11,56
CARCHI	64,03	93,32	33,43
CHIMBORAZO	40,27	90,65	6,75
COTOPAXI	28,81	73,48	8,10
EL ORO	57,54	68,76	19,68
ESMERALDAS	27,78	51,20	3,37
GALAPAGOS	24,86	28,41	5,35
GUAYAS	44,63	52,51	2,54
IMBABURA	63,07	89,49	31,21
LOJA	48,51	82,00	7,31
LOS RÍOS	15,58	27,80	1,71
MANABÍ	27,73	48,45	0,62
MORONA SANTIAGO	34,17	77,56	7,42
NAPO	39,50	79,78	11,52
ORELLANA	22,53	42,65	4,26
PASTAZA	45,59	74,94	16,91
PICHINCHA	84,74	94,27	62,39
SANTA ELENA	28,76	40,83	13,42
SANTO DOMINGO	40,24	50,72	9,93
SUCUMBÍOS	25,40	44,96	8,04
TUNGURAHUA	52,51	92,41	24,55
ZAMORA CHINCHIPE	43,97	82,89	16,06
ZONAS NO DELIMITADAS	0,98	0,00	0,98
NACIONAL	49,00	66,63	17,94

Fuente: SNI (2010) Indicadores de vivienda y hogar. Elaboración propia

Nota: El índice de acceso a servicios públicos básicos por definición se considera al “número de viviendas que tienen acceso a servicios públicos (agua, alcantarillado, recolección de basura y, electricidad), expresado como porcentaje del total de viviendas” (Sistema Nacional de Información, 2010)

En la gráfica siguiente, se puede apreciar un mayor índice de acceso a los servicios públicos básicos en la provincia de Pichincha; mientras que menos favorecidas las provincias de Los Ríos en la costa y Orellana en el oriente.

**Figura 7.** Comparación del índice de acceso a servicios básicos en las provincias del Ecuador

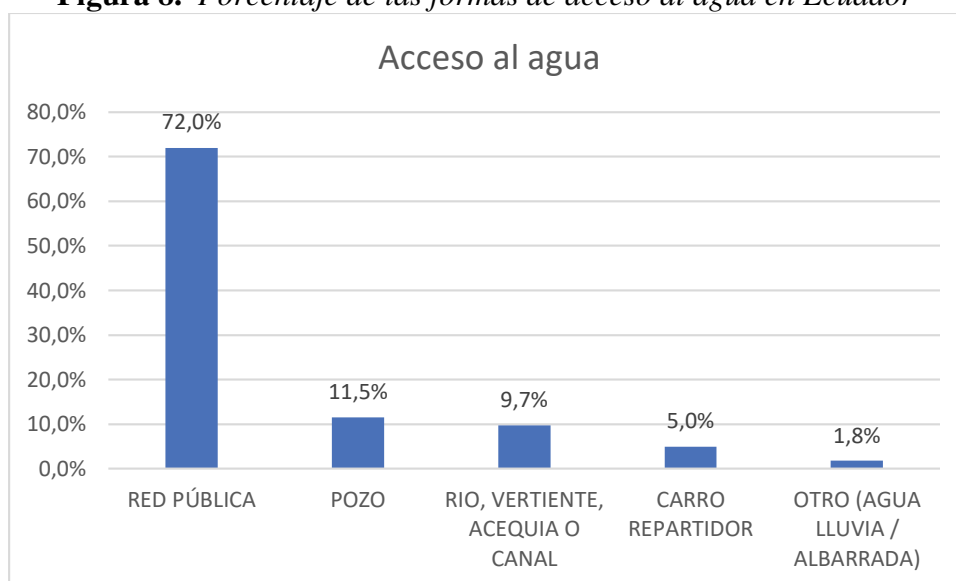


Fuente: SNI (2010) Indicadores de vivienda y hogar  
Elaboración propia

Con mayor detalle, el Instituto Geográfico Militar (IGM) (2017), desagrega esta información para cada uno de los servicios básicos:

Respecto al agua potable, señala que el 72% a nivel nacional lo dispone a través de una red pública; sin embargo, por áreas se establece que en las zonas urbanas alcanza el 86,8%, mientras que en la rural apenas el 45,9% por red pública.

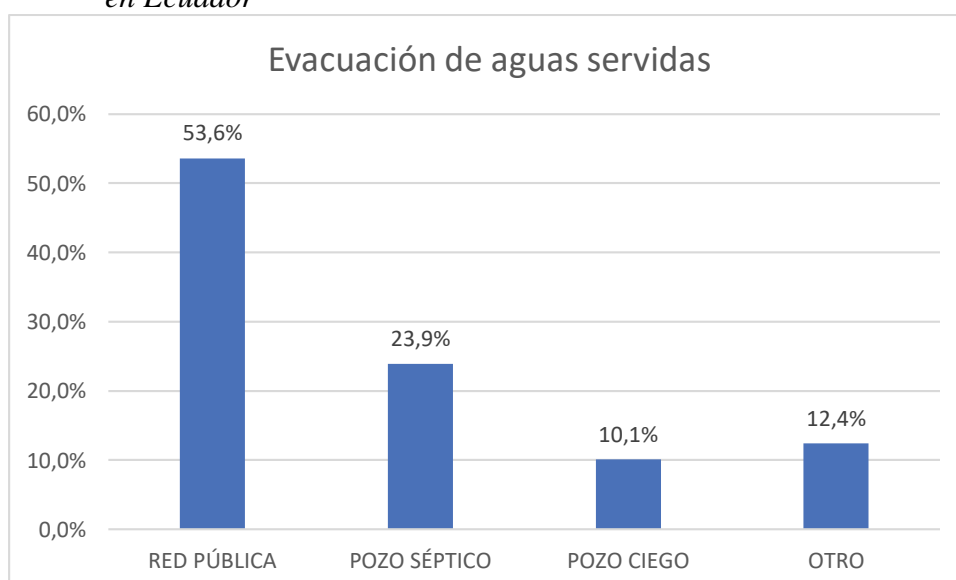
**Figura 8.** *Porcentaje de las formas de acceso al agua en Ecuador*



Fuente: IGM (2017) Atlas Rural del Ecuador  
Elaboración propia

En lo referente a la evacuación de las aguas servidas, se estima que el 53,6% dispone de la red de alcantarillado; por áreas en cambio, el 71% de viviendas de la zona urbana en contraste con el 22,9% de la zona rural disponen de la red de alcantarillado

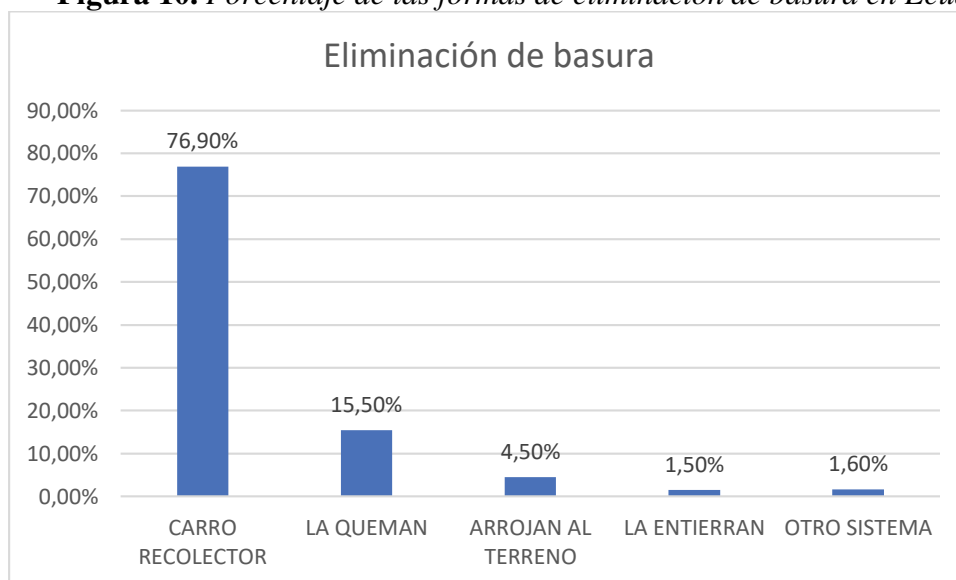
**Figura 9.** *Porcentaje de las formas de acceso a evacuación de aguas servidas en Ecuador*



Fuente: IGM (2017) Atlas Rural del Ecuador  
Elaboración propia

En relación con la eliminación de basura o de desechos, se identifica que el 76,9% a nivel nacional dispone del servicio de recolección de basura; sin embargo, por áreas se establece que en las zonas urbanas es el 95,2% y el 45,1% de viviendas de la zona rural accede al servicio de recolección de basura.

**Figura 10.** *Porcentaje de las formas de eliminación de basura en Ecuador*



Fuente: IGM (2017) Atlas Rural del Ecuador  
Elaboración propia

Finalmente, respecto a la dotación de energía eléctrica, a nivel nacional se alcanza al 93% de cobertura; en la zona urbana el 96,1% y en la zona rural el 88%. “La dotación de energía eléctrica en las viviendas es un factor clave para la mejora de la calidad de vida pues permite el funcionamiento de artefactos, que contribuyen no solo al confort de la vida familiar (...) sino también a generar procesos productivos” (Instituto Geográfico Militar, 2017, pág. 118).

En conclusión, se puede apreciar en general una gran brecha entre el área urbana y rural; luego se aprecia unas mejores condiciones en las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay, mientras que contrariamente se encuentran las provincias del oriente ecuatoriano. También a priori se puede manifestar que existe una brecha entre los cantones de cada una de las provincias respecto del cantón en donde se ubica la capital provincial.

## 2.5 Evolución del crédito público para minimizar asimetrías regionales

Como se ha mencionado anteriormente, entre los objetivos del Estado Ecuatoriano están: erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos; así como, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados. Por lo tanto, es necesario abordar algunos tópicos de la gestión financiera de los GAD, que son los llamados en gran medida a brindar los servicios públicos para mejorar las condiciones de vida de la comunidad y minimizar asimetrías en la población ecuatoriana.

En primera instancia, se analiza el comportamiento de las transferencias del gobierno central, considerando el modelo de equidad territorial contemplado en el artículo 192 del COOTAD que principalmente establece: los GAD participarán del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del presupuesto general del Estado; y, el monto a transferir se distribuirá con el 27% a los GAD provinciales, el 67% a los GAD municipales y el 6% a los GAD parroquiales. A continuación, se presenta la información de dichas transferencias desde el año 2000 hasta el 2019:

**Tabla 7.** *Distribución de Transferencias del Gobierno Central 2000 – 2019*  
(millones de dólares)

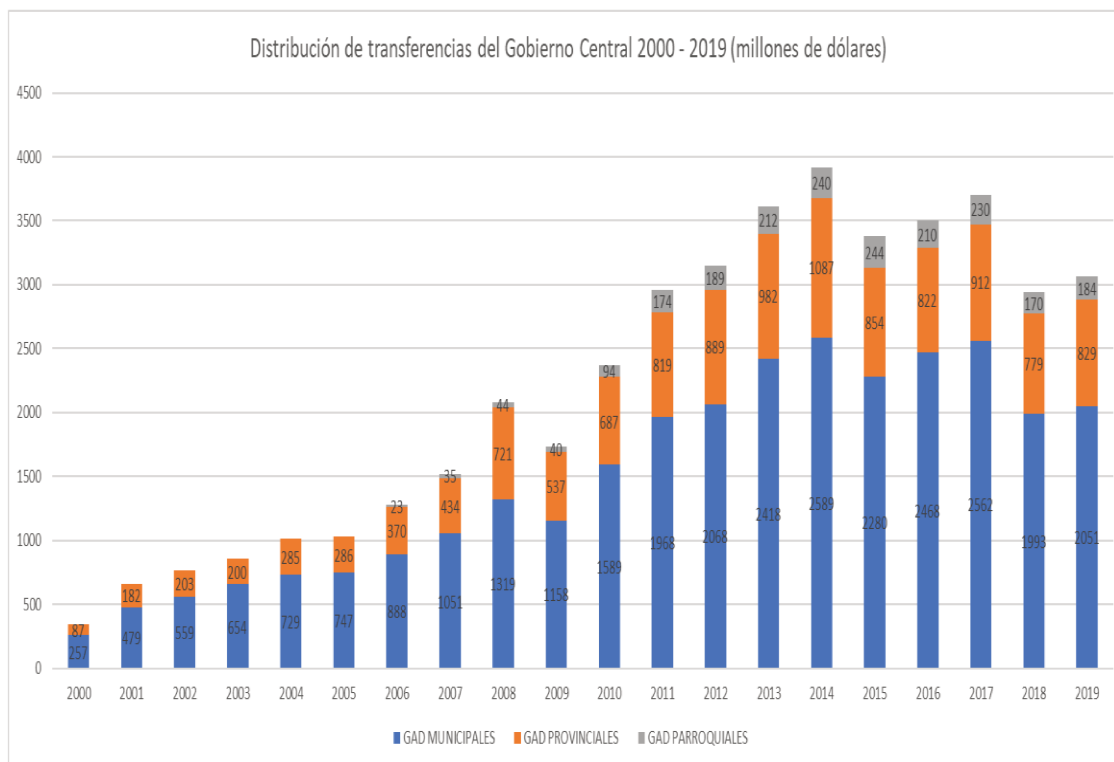
AÑO	GAD MUNICIPALES	GAD PROVINCIALES	GAD PARROQUIALES
2000	257	87	
2001	479	182	
2002	559	203	
2003	654	200	
2004	729	285	
2005	747	286	
2006	888	370	23
2007	1051	434	35
2008	1319	721	44
2009	1158	537	40
2010	1589	687	94
2011	1968	819	174
2012	2068	889	189
2013	2418	982	212
2014	2589	1087	240
2015	2280	854	244
2016	2468	822	210
2017	2562	912	230
2018	1993	779	170
2019	2051	829	184



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador B. P. (2018) Evolución de las Finanzas Subnacionales 2000 – 2017; Ministerio de Economía y Finanzas (2020) Informe Anual de Ejecución. Presupuesto General del Estado, enero – diciembre 2019. Elaboración propia

Nota: La distribución desde el 2010 se lo realiza de acuerdo con el Modelo de Equidad Territorial contemplado en el COOTAD.

**Figura 11. Distribución de transferencias del Gobierno Central a los GAD**



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador B. P. (2018) Evolución de las Finanzas Subnacionales 2000 – 2017; Ministerio de Economía y Finanzas (2020) Informe Anual de Ejecución. Presupuesto General del Estado, enero – diciembre 2019. Elaboración propia

Como se puede apreciar estas transferencias han tenido un crecimiento sostenido desde el 2000 hasta el 2014; sin embargo, por la dependencia de las ventas petroleras y sobre todo la caída del precio del petróleo han afectado también en los últimos años a la asignación de los gobiernos autónomos descentralizados.

Para el año 2019, las transferencias por provincias fueron:

**Tabla 8.** *Transferencias del Gobierno Central a los GAD 2019 (millones de dólares)*

PROVINCIA	GAD MUNICIPALES	GAD PROVINCIALES	GAD PARROQUIALES	TOTAL
AZUAY	92,49	37,13	12,66	142,28
BOLIVAR	30,44	14,07	3,88	48,39
CAÑAR	32,89	14,94	5,23	53,06
CARCHI	25,8	15,36	5,11	46,27
COTOPAXI	55,58	27,51	8,06	91,15
CHIMBORAZO	62,66	28,46	9,56	100,68
EL ORO	86,42	33,67	8,89	128,98
ESMERALDAS	66,4	34,23	13,01	113,64
GUAYAS	460,69	153,01	9,21	622,91
IMBABURA	54,76	25,33	7,97	88,06
LOJA	80,12	30,35	14,45	124,92
LOS RIOS	101,82	46,85	6,09	154,76
MANABI	180,98	80,72	14,03	275,73
MORONA SANTIAGO	30,4	18,1	8,55	57,05
NAPO	19,89	13,26	3,76	36,91
PASTAZA	21,17	18,91	3,53	43,61
PICHINCHA	387,86	91,13	17	495,99
TUNGURAHUA	65,8	27,24	9,66	102,7
ZAMORA CHINCHIPE	20,97	11,68	4,52	37,17
GALAPAGOS	11,74	20,34	1,37	33,45
SUCUMBIOS	44,77	23,9	6,1	74,77
ORELLANA	30,56	22,95	5,15	58,66
SANTO DOMINGO	48,07	21,73	2,85	72,65
SANTA ELENA	38,58	17,66	3,42	59,66
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2050,86</b>	<b>828,53</b>	<b>184,06</b>	<b>3063,45</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2020) Informe Anual de Ejecución. Presupuesto General del Estado, enero – diciembre 2019. Elaboración propia

**Figura 12.** *Transferencias del Gobierno Central a los GAD 2019 (millones de dólares)*

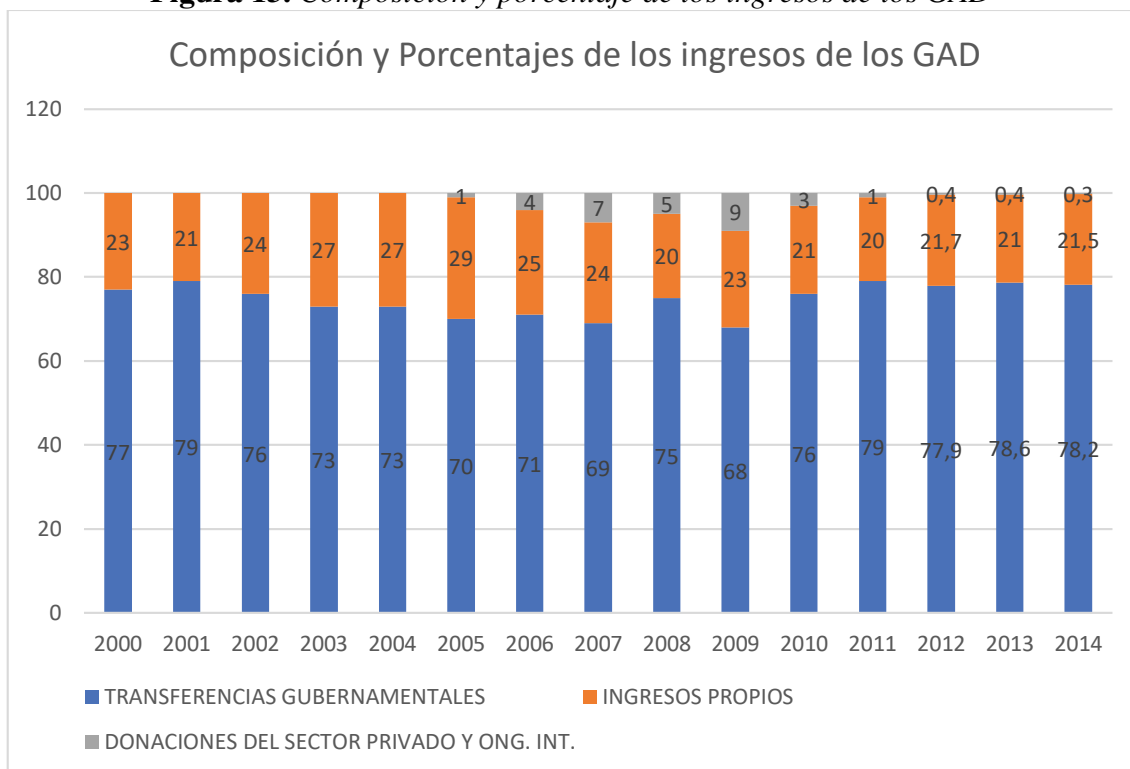


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2020) Informe Anual de Ejecución. Presupuesto General del Estado, enero – diciembre 2019. Elaboración propia

A simple vista sobresale las transferencias para las provincias de Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay, mientras que las provincias de la región oriental siguen siendo las menos aventajadas.

En cuanto a los ingresos de los GAD, en la siguiente gráfica se puede apreciar su comportamiento, en donde queda evidenciado el grado de dependencia financiera de los gobiernos locales de las transferencias del presupuesto general del Estado.

**Figura 13. Composición y porcentaje de los ingresos de los GAD**



Fuente: Banco del Estado (2014) Finanzas Subnacionales en el Ecuador 2000 – 2014  
Elaboración propia

Por otro lado, en el caso del endeudamiento público:

Los municipios concentran en la actualidad cerca del 79% de la deuda pública subnacional, correspondiendo el 21% restante a los GAD Provinciales. Esta distribución del endeudamiento entre tipos de GAD es consistente con las competencias y atribuciones a su cargo, y guarda relación con el porcentaje del gasto público subnacional que es ejecutado por los municipios frente a las provincias (75% vs. 25%). Asimismo, refleja la mayor capacidad de repago que tienen los municipios debido al volumen de transferencias que reciben del Gobierno Central y a su superior capacidad para generar ingresos propios.

(Banco del Estado, 2014, pág. 82)

Constituyéndose el Banco de Desarrollo del Ecuador<sup>16</sup> en el principal acreedor de los GAD, es menester analizar cuál ha sido el movimiento de financiamiento a proyectos en estos últimos años.

<sup>16</sup> El Banco de Desarrollo del Ecuador (2017) , tiene como misión el impulsar el desarrollo territorial sustentable y sostenible mediante el financiamiento de la inversión pública en infraestructura, servicios públicos, y vivienda; así como la provisión de asesoría y asistencia técnica que permitan potenciar las capacidades de gestión de los clientes al servicio de la ciudadanía.

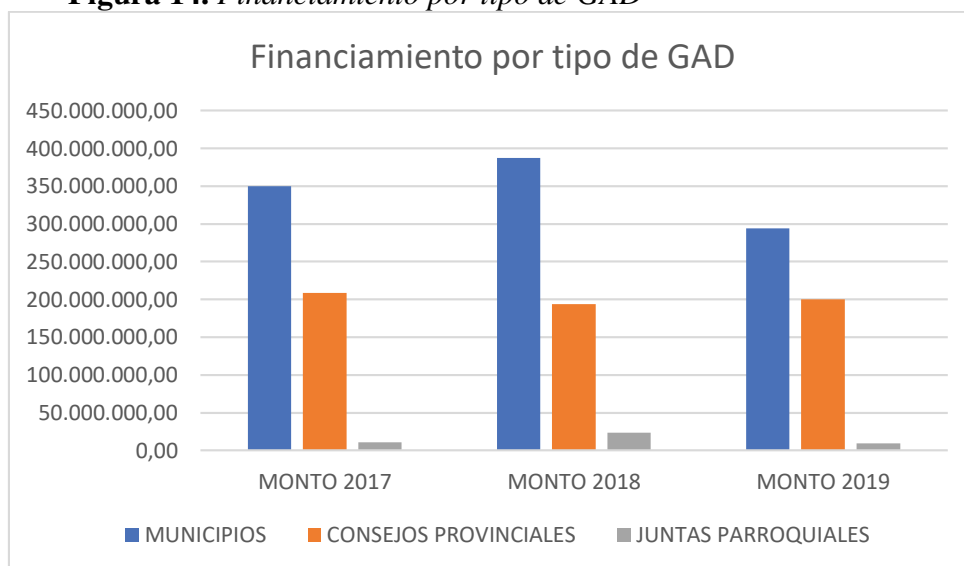
Así, en primera instancia se presenta a manera global como ha sido el financiamiento por tipo de gobierno autónomo descentralizado

**Tabla 9.** *Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador a proyectos de los GAD*

PRESTATARIO	MONTO 2017	# CRÉDITOS 2017	MONTO 2018	# CRÉDITOS 2018	MONTO 2019	# CRÉDITOS 2019
MUNICIPIOS	349.649.392,42	434	386.943.256,82	410	294.011.181,59	216
CONSEJOS PROVINCIALES	208.214.278,84	77	193.599.438,31	68	200.214.565,37	70
JUNTAS PARROQUIALES	10.940.684,98	117	23.758.369,92	282	9.517.773,39	115
TOTAL GAD	568.804.356,24	628	604.301.065,05	760	503.743.520,35	401

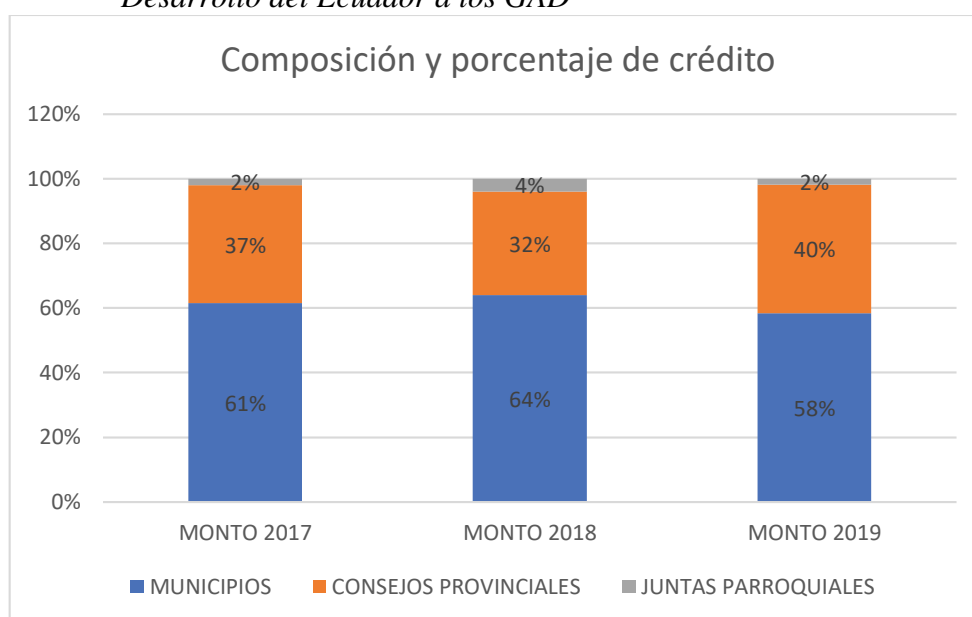
Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones  
Elaboración propia

**Figura 14.** *Financiamiento por tipo de GAD*



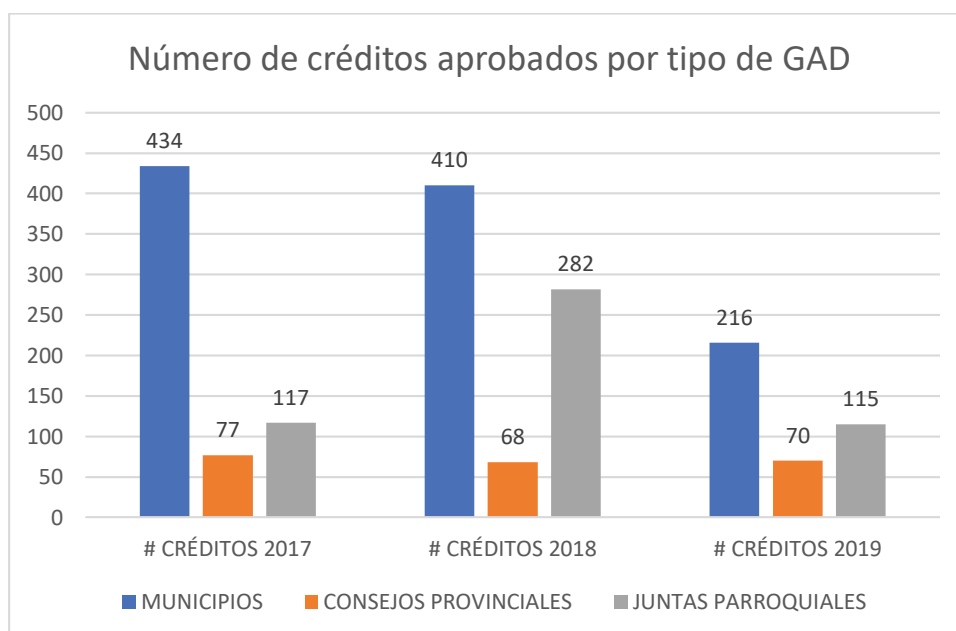
Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones  
Elaboración propia

**Figura 15.** *Composición y porcentaje de crédito financiado por el Banco de Desarrollo del Ecuador a los GAD*



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones  
Elaboración propia

**Figura 16.** *Número de créditos financiados por el Banco de Desarrollo del Ecuador a los GAD*



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones  
Elaboración propia

De esta información, se puede confirmar la concentración del crédito en los municipios del país, seguidos muy de lejos por los consejos provinciales y casi

marginalmente las juntas parroquiales, que a pesar de presentar en mayor número proyectos de crédito que los GAD provinciales; sin embargo, los montos son muy pequeños, esto obviamente debido a su reducida capacidad de generar ingresos para cumplir sus compromisos. A continuación, en cambio se presenta la información en los mismos periodos anteriores, pero desagregado por provincias<sup>17</sup>

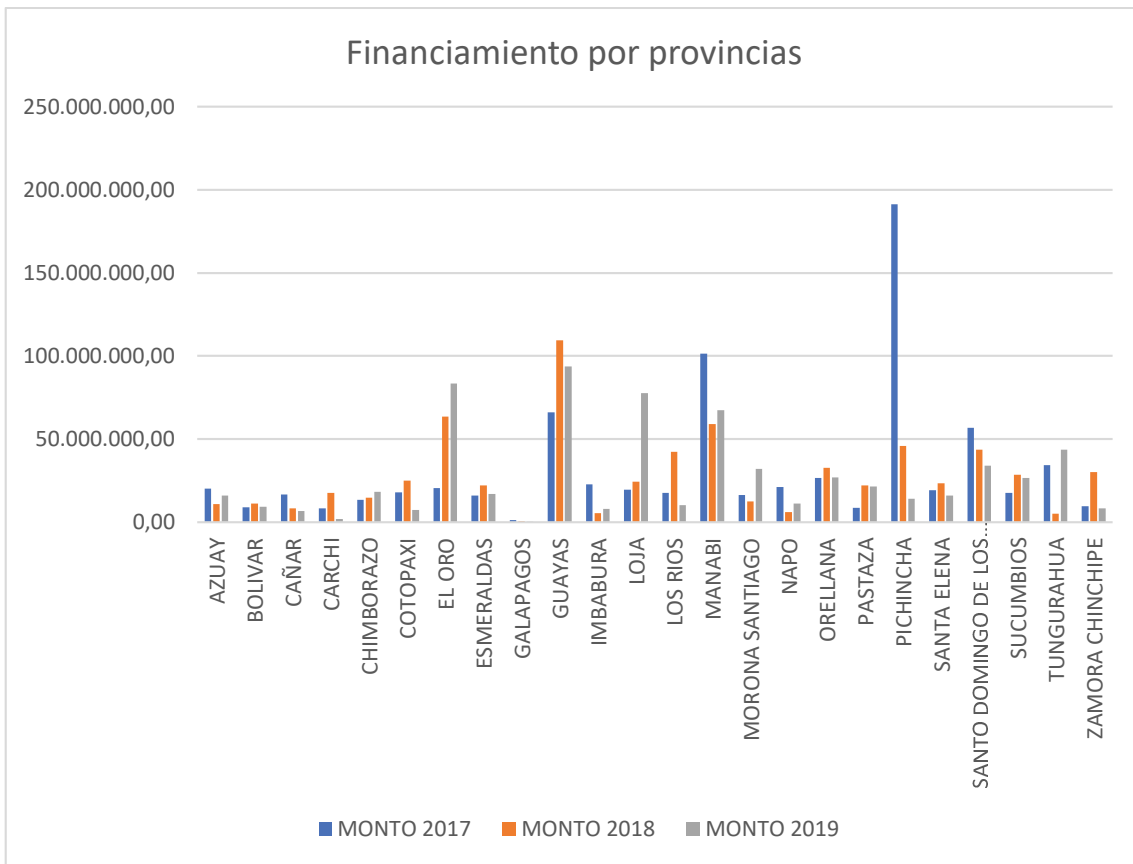
**Tabla 10.** *Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador a proyectos por provincias*

PROVINCIA	MONTO 2017	# CRÉDITOS 2017	MONTO 2018	# CRÉDITOS 2018	MONTO 2019	# CRÉDITOS 2019
AZUAY	20.052.704,31	38	10.925.158,32	42	15.837.284,37	28
BOLIVAR	8.749.355,59	13	11.027.768,65	18	9.351.738,13	10
CAÑAR	16.641.546,84	20	8.367.099,63	21	6.794.152,43	19
CARCHI	8.156.352,68	15	17.465.295,40	21	1.833.318,36	3
CHIMBORAZO	13.240.362,42	20	14.691.527,15	16	18.325.331,90	12
COTOPAXI	17.797.143,83	14	25.065.092,47	26	7.233.649,76	6
EL ORO	20.422.581,99	42	63.610.644,69	50	83.284.917,69	31
ESMERALDAS	16.048.892,30	27	22.151.608,59	49	16.796.876,31	22
GALAPAGOS	1.057.209,91	4	521.064,85	3	207.029,51	2
GUAYAS	65.999.041,57	51	109.287.211,36	51	93.776.359,63	30
IMBABURA	22.658.180,26	21	5.268.628,32	20	7.884.703,85	13
LOJA	19.501.236,94	53	24.198.950,65	66	77.532.054,03	31
LOS RIOS	17.478.118,57	25	42.174.551,75	32	10.208.615,78	19
MANABI	101.411.142,52	93	58.895.517,08	108	67.428.506,71	37
MORONA SANTIAGO	16.369.387,12	42	12.363.499,86	62	31.919.285,47	27
NAPO	20.980.372,59	16	5.890.053,68	10	11.234.235,14	8
ORELLANA	26.677.546,35	12	32.534.750,34	24	26.708.936,03	22
PASTAZA	8.558.530,18	18	22.011.254,86	19	21.303.322,01	12
PICHINCHA	191.333.905,96	26	45.900.609,98	32	14.010.237,45	14
SANTA ELENA	19.042.328,27	13	23.227.605,14	12	16.022.584,71	7
SANTO DOMINGO DE LOS T.	56.848.015,07	14	43.580.847,88	13	34.084.155,07	11
SUCUMBIOS	17.545.290,19	19	28.517.068,11	36	26.579.391,03	15
TUNGURAHUA	34.254.487,00	22	4.878.444,95	18	43.587.629,65	11
ZAMORA CHINCHIPE	9.453.488,28	25	30.038.802,88	28	8.248.819,43	28
TOTAL	750.277.220,74	643	662.593.056,59	777	650.193.134,45	418

Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones. Elaboración propia

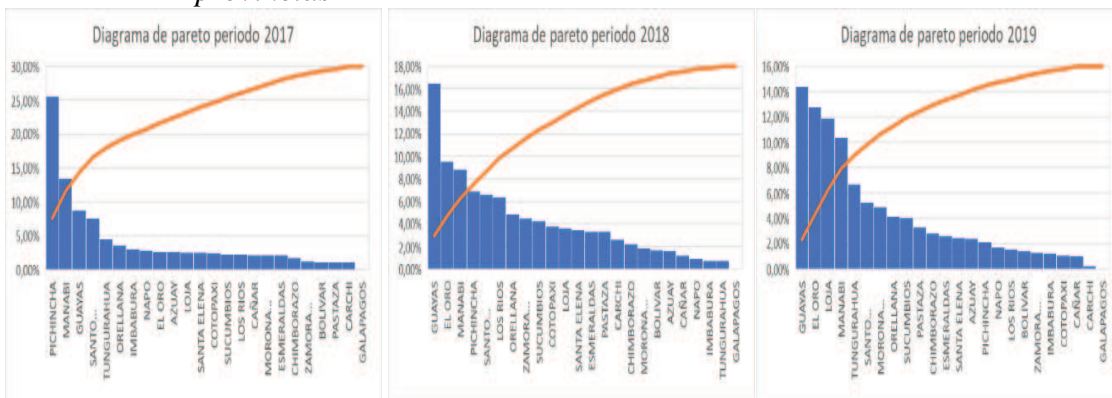
<sup>17</sup> Cabe aclarar que no coinciden el número de créditos totales, ni los montos totales de la información anterior, por cuanto se consideran en esta ocasión a otro tipo de organizaciones estatales que trabajan en territorio.

**Figura 17. Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador desagregado por provincias**



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones  
Elaboración propia

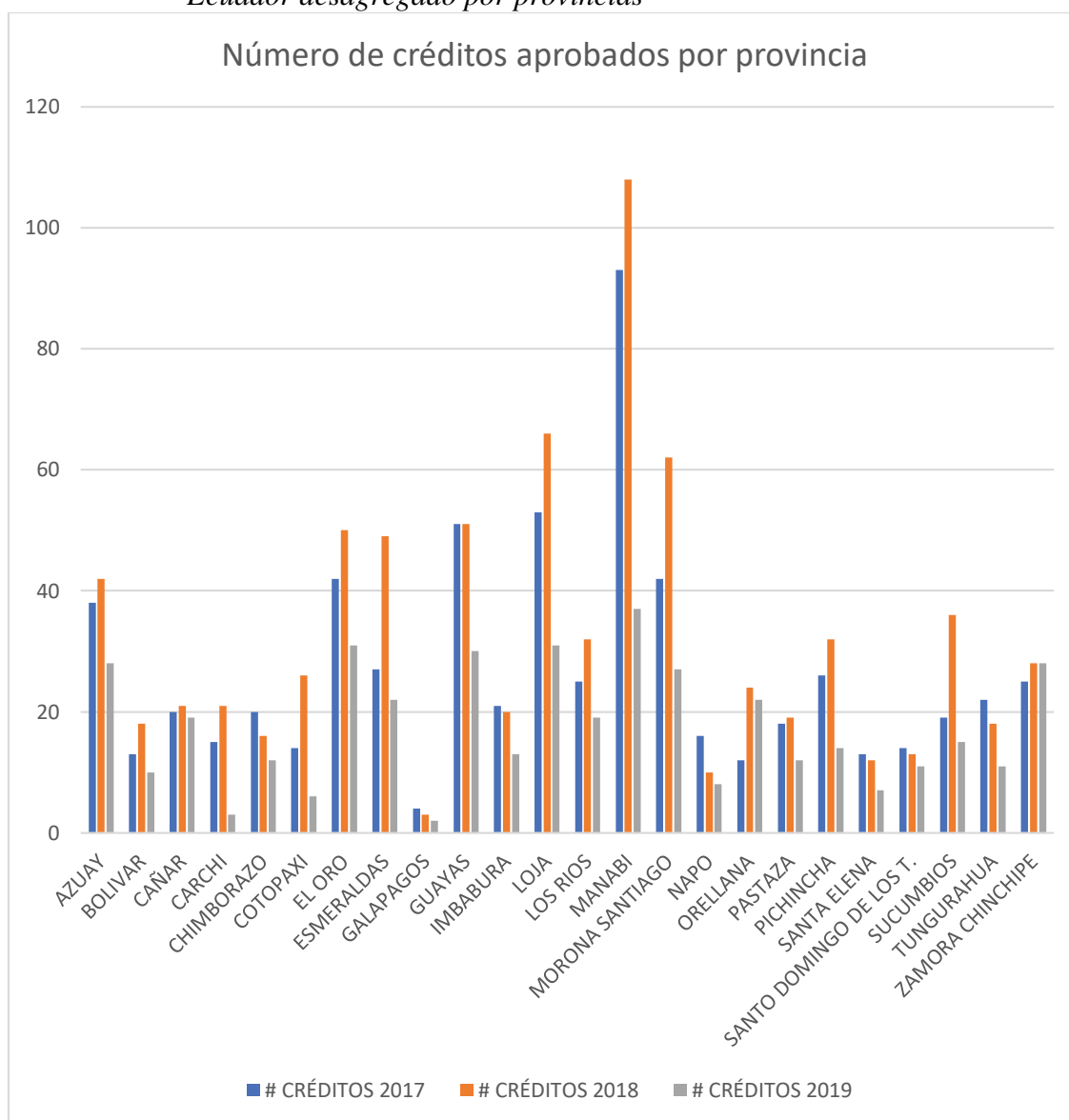
**Figura 18. Diagrama de Pareto para analizar comportamiento del Financiamiento del Banco de Desarrollo del Ecuador desagregado por provincias**



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones  
Elaboración propia



**Figura 19.** Número de créditos aprobados por el Banco de Desarrollo del Ecuador desagregado por provincias



Fuente: Banco de Desarrollo del Ecuador (2020) Estadísticas. Aprobaciones  
Elaboración propia

Se confirma la concentración del crédito especialmente en las provincias de Pichincha y Guayas; Manabí es un caso excepcional, sobre todo por la ayuda que ha recibido desde el terremoto del 16 de abril del 2016; en cuanto al número de operaciones crediticias, descartando Manabí por lo antes manifestado, se puede apreciar una mayor participación de provincias como Loja, Morona Santiago, Esmeraldas, entre otras; pero que en monto no representan un valor considerable, lo que también hace presumir que no disponen de una gran capacidad de repago que puede ser por las pocas transferencias que reciben del presupuesto general del Estado o por una baja generación de ingresos propios.

## 2.6 Proceso de generación y de fortalecimiento de capacidades locales

En ítems anteriores, se hacía referencia a una clasificación de capacidades locales que correspondía a endógenas y exógenas; en este sentido se podría entender que cuando se habla de una generación de capacidades, es cuando se las va a aprehender; mientras que cuando se refiere a un fortalecimiento, se va a potenciar las capacidades propias del gobierno local; en definitiva lo que se pretende es forjar, perfeccionar, optimizar, afinar, en fin desarrollar las diversas capacidades que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Así, “El desarrollo de capacidades consiste en aprovechar al máximo todo el conocimiento, las potencialidades y herramientas que han adquirido las personas y grupos con la finalidad de ponerlas a disposición de la mejora de sus condiciones de vida” (Gómez Gil, 2018).

Para el PNUD (2009), “el desarrollo de capacidades es el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” (pág. 3); y este mismo Programa, ha interpretado y visualizado la evolución de las distintas ópticas que con el transcurrir del tiempo se le ha dado a este término:

- En primer lugar, se parte del supuesto que los países en desarrollo necesitan dinero y que con el préstamo de los países desarrollados se solucionan los problemas; sin embargo, los resultados obtenidos van encaminados más a las inversiones, que a los logros alcanzados; a esta práctica se la conoce como **AYUDA PARA EL DESARROLLO**
- Luego, se considera que los países en desarrollo deberían seguir el modelo de los países desarrollados; lo que conlleva a que los proyectos estén desconectados de las prioridades locales, pues las realidades son distintas; a esta etapa se la conoce como **ASISTENCIA TÉCNICA**
- Posteriormente, se supone que sería mejor que los países en desarrollo deberían asociarse con los países desarrollados, con lo cual se da más énfasis en la capacitación y transferencia de conocimientos; no obstante, a pesar que los proyectos se ajustan más a las realidades locales, sus costos son elevados y como en la mayoría de casos son dirigidos por fuerzas externas se pierden

oportunidades de desarrollar capacidades locales, a esta práctica se la conoce como DESARROLLO DE CAPACIDADES

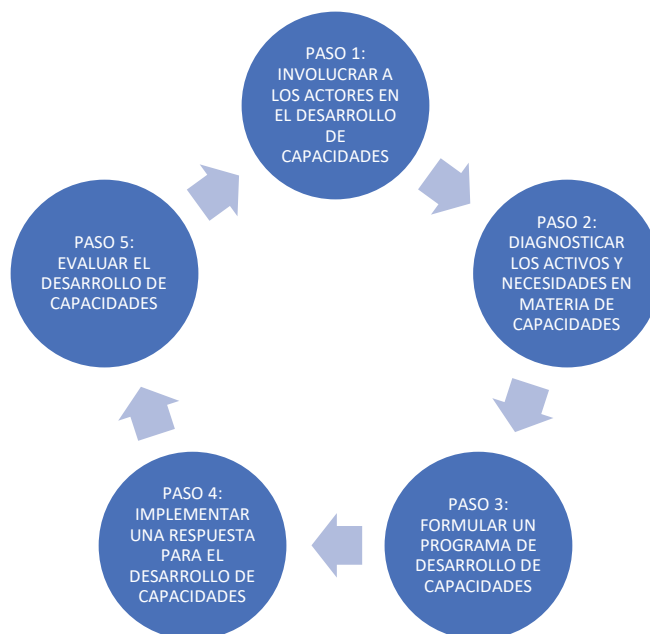
- En la actualidad, se parte del supuesto que son los países en desarrollo los que deben apropiarse del proceso, se fortalecen las capacidades endógenas y al empoderamiento; como resultado se optimizan los recursos locales, existe un enfoque inclusivo, se abordan las prioridades y soluciones de acuerdo al contexto, a esta etapa se la denomina DESARROLLO DE CAPACIDADES

Debido a esta evolución, es que precisamente se confundía al desarrollo de capacidades con: educación y capacitación, crear nuevas instituciones o mejorar las actuales, subsidiar, asistencia técnica, entre otras. Ahora bien, no hay que menospreciar todo lo recorrido, como dice la expresión “nadie nace sabiendo”; hay que rescatar lo aprehendido tanto en lo positivo como en lo negativo, ya que todo aquello servirá de soporte para este nuevo empoderamiento que sobre todo genere verdaderas transformaciones en las mentalidades y actitudes de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, también se debe tener precaución para no caer en vanidades localistas o por decir de menos, en un clientelismo político; no es cuestión de improvisar, siempre se va a requerir de conocimientos más especializados, con personas y organizaciones que conozcan el ¿cómo?, ¿para qué? y ¿para quién?, se deben promover y generar esas transformaciones, que van a tener de principal característica, que emanan desde adentro hacia afuera y no como imposiciones de recetas, a veces denominadas “mejores prácticas”.

Motivo por el cual, la presente investigación considera el modelo propuesto por el PNUD (2009) para el desarrollo de capacidades, el cual fija un ciclo de 5 pasos, que se habían mencionado en la clasificación de las capacidades, como funcionales, ya que precisamente la filosofía es trabajar primero en lo actitudinal, para que posteriormente broten sinérgicamente las capacidades técnicas.

**Figura 20.** Modelo del PNUD para el desarrollo de capacidades



Fuente: PNUD (2010) Desarrollo de Capacidades

**Paso 1. Involucrar a los actores.** – siempre se tendrá mejores resultados cuando una propuesta nace del seno de un colectivo, que cuando se intente convencer o imponer una receta de afuera (que por lo general obedece a otra realidad) para implementarla adentro de ese colectivo; por eso este primer paso persigue un sentido de pertenencia, de apropiación, de empoderamiento del proceso, a través de métodos de consulta, participación y toma de decisiones locales.

**Paso 2. Realizar un diagnóstico de capacidades.** – Si bien no existe una receta para todos, si hay lineamientos que se pueden adaptar a cada circunstancia; lo que se busca es establecer una línea base o de referencia que precisamente sirva de comparación y medición de avances. Este diagnóstico principalmente se debe realizarlo para: disponer de una visión completa de las áreas a abordarse; determinar las capacidades existentes y las que se deben generar a futuro; generar información cuantitativa y cualitativa que sirva de base para elaborar planes de acción; compartir experiencias.

Este proceso de diagnóstico de capacidades consta de tres pasos: movilizar y diseñar, que parte del supuesto de que se pueden y deben aprovechar las capacidades ya existentes; llevar a cabo el diagnóstico, que implica una comparación entre las capacidades deseadas y las capacidades existentes; y, resumir e interpretar los resultados,

la información obtenida deberá usarse para formular estrategias de desarrollo de capacidades considerando diversos puntos de vista.

Paso 3. Formular una respuesta para el desarrollo de capacidades. – para solventar las brechas identificadas en el diagnóstico, es preferible partir de las fortalezas de tal manera que se puedan aprovecharlas en el mejoramiento de las otras cosas; teniendo la prolijidad de que participen todos los actores involucrados.

Paso 4. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades. – es la prueba de fuego, donde realmente se verá el impacto, por lo que se recomienda que, para lograr resultados sostenibles en el tiempo, la implementación debe ser gestionada por niveles de gobierno más amplios a los locales, de ser posible con alcance nacional lo cual permitirá un apalancamiento al desarrollo de capacidades.

Paso 5. Evaluar el desarrollo de capacidades. – se debe tener precaución en la medición final, no se puede evaluar el desarrollo de capacidades por cuotas numéricas, como por ejemplo: aumento de talento humano, recursos financieros o tecnológicos; se debe procurar identificar el impacto, es decir más enlazados con la eficacia que con la eficiencia; para comprenderlo en un caso imaginario, sería como cuando se imparten más cursos de capacitación al personal de recaudación, pero no se ha logrado mejorar la atención al usuario o cliente y peor aún los valores recaudados.

Es importante resaltar, que adicionalmente este desarrollo de capacidades debería alinearse en todo lo posible, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptado por las Naciones Unidas (2015) como un llamado a erradicar la pobreza y proteger el planeta, así como garantizar la paz y la prosperidad<sup>18</sup>; ya que particularmente el Ecuador al ratificar su compromiso con los ODS, se obligaron los diferentes niveles de gobierno y otros actores de la sociedad a incluirlos en su planificación (Naciones Unidas Ecuador, 2023).

---

<sup>18</sup> Los 17 objetivos de desarrollo sostenible son: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y, alianza para lograr los objetivos

## **Resumen del capítulo II**

Este capítulo se concentró en el desarrollo de conceptos, partiendo del término “capacidades” entendido como una virtud por medio de la cual las personas naturales o jurídicas han desarrollado cualidades para realizar determinadas acciones en procura de mejorar sus condiciones; añadiendo posteriormente, el vocablo “local” para enfatizar en la jurisdicción dónde existe una forma de gobierno y finalmente la “gestión” concebida como las acciones para alcanzar los objetivos planteados. Luego se hace hincapié en la clasificación y herramientas de evaluación de las capacidades locales de gestión, para posteriormente analizar las asimetrías regionales y la evolución del crédito público en el Ecuador; finalmente se aborda los procesos de generación y/o fortalecimiento de capacidades locales.

### **CAPÍTULO III. Políticas Públicas**

En el capítulo antepuesto, se han presentado en primer lugar los términos conceptuales de las capacidades locales de gestión, seguido de información que permite asimilar las asimetrías regionales existentes en el país y como ha intervenido el crédito público para tratar de minimizar el impacto, adicionalmente se explica el proceso de generación y/o fortalecimiento de capacidades locales; por lo que el presente capítulo se concatena con los conceptos de políticas públicas.

Sin embargo, como corolario se debería analizar que, en el entramado social, económico y político, la lucha por el poder de los distintos actores de la sociedad es la que ha determinado las grandes diferencias entre unos y otros, de tal manera que a través de la institucionalidad se ha buscado administrar y/o regular los conflictos; es aquí donde se comprende que la acción de gobernar implica gestionar el conflicto para mantener el orden.

Ahora, en esta institucionalidad está presente el par dialéctico Administración – Política, pues la gestión necesariamente involucra estos dos conceptos que interactúan complementariamente entre sí, ya que si se va a implementar una política requiere de una acertada administración, y por el otro lado, cuando se desea una buena administración, esta debe estar acompañada de un manejo adecuado de las políticas públicas.

Por lo que de alguna manera se podría enfatizar, es que cuando se habla de “política” se refiere a lo que el gobierno debe hacer, mientras que la “administración” obedece a cómo debe hacerlo. En el mismo sentido, se puede apreciar que mientras más alto es el nivel jerárquico, las decisiones son más de carácter político y por el contrario en los niveles inferiores las decisiones son más de tipo administrativas.

Entendiendo esta dualidad administración – política, se puede comprender de mejor manera el accionar de los gobiernos para dar respuesta a los problemas de la sociedad, ya que al hablar de políticas públicas se requiere de todo un proceso de gestión, toma de decisiones y participación.

De acuerdo a Luis F. Aguilar Villanueva (2007) las políticas públicas toman fuerza en Latinoamérica en los años 80 y 90 como una propuesta “para superar la vulnerabilidad financiera o la crisis fiscal en que habían caído los estados sociales desarrolladores y/o para mejorar los servicios públicos que eran considerados

insatisfechos en calidad, cobertura y costoeficiencia” (pág. 11), y que han sido entendidas o practicadas a partir del enfoque de la gobernabilidad o de la gobernanza.

Por ello, en el presente capítulo se abordan las políticas públicas, para entender su dinámica, así como para comprender su proceso de elaboración, formulación e implementación, que permitan entender el contexto en el que se desenvuelven en miras del tan anhelado desarrollo equitativo, como manifestaba Confucio hace más de 500 años AC, “más importante que saber cómo se hacen las cosas es saber por qué se hacen”.

### 3.1 Conceptos

Es necesario en primer lugar aclarar las concepciones que se le ha dado al término “política”, pues en el lenguaje castellano no se ha podido separar su significado de otros términos, tal como sucede en el inglés: *polity*, *politics* y *policies*. Por lo que es necesario aclarar el contexto en el que se utiliza esta palabra.

El término *polity*, hace referencia a la institucionalidad de la política, con sus reglas de juego y estructura organizacional, al cómo se distribuye el poder y toma de decisiones, se podría sintetizar en el ordenamiento político que rige al Estado.

Por otro lado, el término *politics*, está orientado al comportamiento de los actores políticos, sociales, económicos, etc. fruto de sus ideologías, valores, intereses, preferencias para acceder a elementos de poder, se podría ejemplificar con el accionar de los partidos y movimientos políticos unos de izquierda y otros de derecha.

Finalmente, el término *policy* o *policies*, está vinculado con las acciones o decisiones que toma la autoridad competente y que se supone están orientadas a solucionar problemas de la sociedad, es decir se enfoca en los resultados e impactos de las decisiones para modificar una situación determinada de la sociedad; en este contexto están alineadas lo que denominamos políticas públicas. (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, págs. 54 - 56)

Resultando complejo llegar a definir explícitamente a las políticas públicas, por el grado de subjetividad que éstas involucran, debido entre otros aspectos al hecho de establecer quién toma las decisiones, cuáles son los problemas de la sociedad o las externalidades positivas o negativas que las mismas pueden provocar; por lo tanto, se procede a considerar algunas definiciones para su comprensión:



Una de las definiciones más difundida y a la vez muy simplificada es la de Thomas Dye (1992), que manifiesta que la política pública “es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (pág. 1).

Para Manuel Tamayo Sáez (1997) las políticas públicas “son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (pág. 281)

Así mismo, Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell (1995) consideran que las políticas públicas o estatales “son un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (págs. 112 - 113).

Sin embargo, en esta nueva era tecnológica, ya es necesario considerar a la información y comunicación que sin lugar a dudas han fortalecido el quehacer público, por ello “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera P., 2004, pág. 8)

Dentro de esa institucionalidad (Estado) aparecen las autoridades públicas que adoptan decisiones que se caracterizan por ser obligatorias y colectivas a las que se les denomina políticas públicas; entonces “una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 89); la cual se identifica con un programa de acción gubernamental y se caracteriza por poseer:

- a) Un contenido. – Toda política supone una sustancia; es decir, lleva implícito un instrumento de intervención sobre un área en la cual se va a aplicar la política pública.
- b) Un programa. – Toda política no es solo una decisión, sino que involucra un programa de acción; es decir, un conjunto de actos concatenados.
- c) Una orientación normativa. – Toda política refleja las finalidades y preferencias de los decisores, que se supone buscan objetivos sociales.

- d) Un factor de coerción. – Toda política posee una naturaleza autoritaria que proviene de la violencia legítima del actor gubernamental, motivo por el cual es obligatorio para todos.
- e) Una competencia social. – Toda política busca cambiar actitudes, en virtud que estará afectando la situación, los intereses y comportamientos de los administrados sobre todo cuando hay una sociedad subordinada y no participativa.

Para Luis F. Aguilar (2012) las políticas públicas “son las acciones e instrumentos mediante los cuales el gobierno busca resolver los problemas públicos y realizar los objetivos de interés público, con el fin de mejorar la calidad y eficacia de la decisión gubernamental” (pág. 33) y posee los siguientes componentes:

- a) Un componente de autoridad. – Toda política pública es un acto de autoridad, ya que siempre será la autoridad legal la que tiene la decisión y debe ajustarse a los procedimientos establecidos.
- b) Un componente decisonal. – Toda política pública supone una decisión de: acción, que supone un conjunto de decisiones de distinto tipo y nivel; o inacción, siendo un acto deliberado.
- c) Un componente conductual. – Toda política pública genera comportamientos de todos los actores sean gubernamentales o no.
- d) Un componente causal. – Toda política pública genera efectos previstos o no, aparentemente el efecto deseado es mitigar el problema; sin embargo, al existir cierto grado de incertidumbre, pueden producirse externalidades no previstas.

De lo anterior se desprende que una política pública debe ser analizada como un proceso; en este sentido Meny y Thoenig (1992) lo conciben dentro de las siguientes fases:

- a) Definición del problema. – Teniendo en cuenta los siguientes elementos: información; explicación; prospección; y, análisis sociopolítico. Además, se debe considerar que: la manera de definir el problema condiciona la política pública; la definición del problema puede tener un impacto negativo en algunos sectores; y, los problemas públicos son de gran complejidad.

- b) Estructuración de la agenda. – Empezando con el análisis y decisión de que una situación debe ser objeto o no de la acción gubernamental e identificando los actores que van a fijar la agenda dependiendo del modelo de gestión, dentro de los cuales están: las clases dominantes, los grupos de interés, las élites político-administrativas o los conglomerados que conforman redes.
- c) Formulación de alternativas. – Para lo cual se deben tener en cuenta los siguientes criterios: legalidad; racionalidad económica; factibilidad organizativa; y, viabilidad política.
- d) Toma de decisiones. – Para lo cual se toma posición de uno de los modelos: racionalidad estricta; incremental; y, de interacción social; con miras a determinar la viabilidad técnica y política de la alternativa seleccionada.
- e) Implementación. – Se debe establecer responsables de la implementación, los medios para asegurar que la política se lleve a efecto de acuerdo con lo establecido y analizar los factores que pueden incidir en el fracaso de la implementación. Adicionalmente, que hay que considerar algunos enfoques sobre la implementación.
- f) Evaluación. – En primera instancia se debe realizar un monitoreo de todas las fases anteriores para posteriormente establecer los criterios para juzgar los resultados de la política y en base a una retroalimentación tomar nuevas decisiones.

Para Fernando Jaime y otros (2013), es necesario recordar que existe una conexión entre políticas públicas con el poder y el sistema político, debido a que las políticas públicas obedecen a: conflictos entre actores sociales, económicos y políticos; factores que explican la estructuración de las formas de poder; y, factores coercitivos que garantizan el ejercicio del poder dentro del sistema político (págs. 61 - 65).

En el caso de políticas públicas de desarrollo equitativo, lo primero que se debe evitar es “diseñarse desde una mirada preferentemente vertical e institucional, lo que puede afectar su sostenibilidad, legitimidad, y el cumplimiento de sus objetivos” (Rivera Vargas, Muñoz Saavedra, Morales Olivares, & Butendieck Hijerra, 2018); por el contrario, deben ser el espacio para plasmar en primer lugar, la voluntad de la ciudadanía por construir una sociedad más justa y en segundo lugar, para que el Estado resuelva los problemas de distribución, equidad e inclusión social.

Adicionalmente, hay que considerar que debido a cómo se han planteado e implementado varias políticas públicas, se han vuelto poco operativas, pues responden a viejos modelos del Estado benefactor; por lo que “las políticas de bienestar se construyeron desde lógicas de respuesta a demandas que se presumían homogéneas y diferenciadas, y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Mientras hoy tenemos un escenario en el que las demandas (...) son cada vez más heterogéneas” (Brugué, Gomá, & Subirats, 2002, pág. 10), y que requieren de soluciones creativas con instituciones más flexibles, principalmente desde el rol centralista<sup>19</sup> del Estado.

### **3.2 Clasificación de políticas públicas**

Al obedecer las políticas públicas a un sinnúmero de situaciones y realidades fruto del contexto en los que se desenvuelve la sociedad y considerando aspectos desde quién, cómo, para qué y para quiénes se emiten las políticas públicas, se podría realizar una gran variedad de clasificaciones; sin embargo, una de las formas consideradas más prácticas es la que desarrolla Theodore Lowi (1992), quien parte de la premisa del conflicto entre la política (politics) y los productos gubernamentales (policies), que les denomina arenas de poder y arenas de política.

Lowi, manifiesta que en unos casos es la tendencia partidista (izquierda o derecha) la que define el tipo de política (policies) que conviene tomar; pero también en otros, un tipo de política pública puede determinar o influye en el tipo de conflicto ideológico (politics). En este sentido, clasifica a las políticas por categorías funcionales como: regulativas, distributivas, redistributivas y constitutivas (págs. 98 - 117).

Las políticas regulativas son aquellas que consisten en establecer normativas que van a afectar a la ciudadanía en general, por medio de las cuales el Estado obliga o prohíbe, por lo tanto, requieren también una acción más coercitiva instaurada por la violencia legítima de su institucionalidad. En cambio, las políticas distributivas, obedecen a atender casos específicos, ya no son de carácter general y son de mayor aceptación pues los grupos a quienes va dirigido el resultado final recibe determinados beneficios.

Las políticas redistributivas, se caracterizan porque van a generar un conflicto de intereses entre los sectores que van a tener que ceder determinada posición en favor de

---

<sup>19</sup> Centralista en el sentido de que a pesar de la participación de múltiples actores, siempre al final se depende del poder de la autoridad competente para la toma de decisiones.

otros sectores que van a beneficiarse de esa política, por lo general prevalecerá aquel sector que tenga más afinidad con la autoridad que toma las decisiones.

Finalmente, las políticas constitutivas que aparentemente no afectan en forma directa a la ciudadanía, pues se las considera de carácter abstracto, pues están relacionadas a las reglas de la institucionalidad del Estado (Flores Cáceres, s.f.).

Joan Subirats (2020), toma este trabajo de Lowi, pero lo analiza bajo el criterio de dos dimensiones: costes, ósea el valor o sacrificio que se debe incurrir, ya sea desde grupos o sectores específicos, denominados concentrados o asumidos por la mayoría de la colectividad, por lo que no se distingue sectores específicos que van a absorber ese importe, por eso se les denomina difusos; y, los beneficios, que van a recibir los sectores específicos (concentrados) o que van a impactar en la ciudadanía (difusos). En la siguiente figura se plasma esta idea:

**Figura 21.** Políticas en función de los costes y beneficios



Fuente: Subirats (2020) Tipos de políticas públicas  
Elaboración propia

Así, las políticas redistributivas afectan a sectores concretos y benefician también a sectores concretos; por ejemplo, en el caso de una política fiscal, que a través de un impuesto a cierto sector “pudiente” se favorece a otro sector “vulnerable”; por lo que este tipo de políticas siempre crearán conflictos en las esferas de la izquierda y derecha, ya que cada cual lo asimilará desde su propia óptica.

En las políticas distributivas, en cambio se afecta a más de un sector o a toda la colectividad, pero el beneficio se concentra en uno o pocos grupos específicos, por

ejemplo cuando el Estado asume el costo de una obra para una localidad en particular, el coste lo absorbe toda la ciudadanía porque la obra se paga con los impuestos; por lo que este tipo de políticas no suelen tener rechazo ya que al parecer no se afecta directamente a ningún sector, pero si es bien acogida desde los sectores beneficiados.

Así mismo, las políticas regulativas afectan o requieren de determinado sacrificio de unos sectores, pero el beneficio es difuso o general pues no es para un grupo específico; por ejemplo, una política para reducir el nivel de contaminación afectará específicamente a las empresas que causan este problema y a pesar de que el beneficio es colectivo, suele pasar desapercibido el beneficio, pero si van a ser muy rechazadas por los grupos en donde se concentra los costes.

Y en el caso de las políticas constitucionales, tanto los costes como los beneficios son de carácter general o difusos; por ejemplo, cuando se realizan cambios en los textos constitucionales, una política de descentralización o se crea un nuevo organismo gubernamental, ya que no existe una particularidad de quien va a absorber el coste ni quien en particular es el beneficiado.

Por otro lado, Carlos Alza Barco (2011) con el fin de sistematizar el estudio de las políticas públicas, propone analizarlas desde los enfoques de las ciencias sociales y del marco normativo. Desde las ciencias sociales, el énfasis radica en la naturaleza de las políticas por lo cual propone la siguiente clasificación: sociales, económicas y las de gestión.

Las políticas sociales son aquellas cuyo origen se basan en aliviar la pobreza y/o necesidades básicas, por lo que se pretende a través de medidas reparadoras o compensatorias modificar esa realidad de desigualdades; así, por ejemplo, se tendrían políticas de: salud, educación, vivienda, seguridad social, mercado laboral, entre otros.

Las políticas económicas en cambio tienen su origen en la forma de administrar la economía y finanzas del Estado, las cuales buscan estabilidad y crecimiento económico; dentro de éstas tenemos las políticas fiscales y las políticas monetarias.

Las políticas de gestión pública se originan en los problemas de organización y operación del aparato burocrático, las cuales pretenden obviamente mejorar la gestión y se enmarcan en los distintos modelos administrativos: burocrático, nueva gestión pública, gobernanza, entre otros.

Desde el marco normativo, las políticas se clasifican: por su proyección temporal, por su nivel de coordinación y por el nivel de gobierno. Las de proyección temporal consideran como medida de tiempo o alcance temporal el periodo de gobierno para el cual fueron elegidos los dignatarios; así tenemos: las políticas de Estado, que trascienden por varios gobiernos, como por ejemplo suele manejarse las relaciones internacionales; y las políticas de gobierno, en cambio por lo general obedecen a un plan e ideología del partido que se encuentra en el poder y suelen durar hasta la terminación de su mandato, puesto que el otro gobierno asumirá otras políticas.

Las políticas por su nivel de coordinación se clasifican en: sectoriales, que atienden un ámbito o sector específico; multisectoriales, que se abordan desde varios sectores; y, las transectoriales, cuando son transversales en todos los sectores, como por ejemplo la política de equidad de género.

Las políticas por el nivel de gobierno consideran el alcance territorial de la jurisdicción en la cual se ubica la autoridad competente; para el caso de Ecuador serían: políticas nacionales, emanadas desde el gobierno central; políticas regionales, a pesar de no estar conformada legalmente una región, sin embargo el COOTAD ya establece su reglamentación; políticas provinciales, procedentes de los GAD provinciales; políticas cantonales, que tienen origen en los GAD municipales.<sup>20</sup>

A manera de resumen, se presenta en la siguiente gráfica la clasificación de las políticas públicas citadas y adicionalmente se incluyen otros criterios basados en el trabajo de Gema Pastor Albaladejo (2014), que ya solo con su nombre se sobre entienden su contenido:

**Tabla 11.** *Clasificación de las Políticas Públicas*

ENFOQUE	CATEGORÍAS O CRITERIOS	TIPO DE POLÍTICAS
Desde las ciencias políticas (Theodore Lowi)	Funcionales	Distributivas
		Redistributivas
		Regulatorias
		Constitucionales
		Salud

<sup>20</sup> Cabe aclarar que existe otro nivel de gobierno que son los GAD de las parroquias rurales, pero que no tienen la facultad de dictaminar ordenanzas (normas), solo pueden establecer acuerdos y resoluciones que son más de carácter administrativo.

Desde las ciencias sociales (Carlos Alza Barco)	Sociales	Educación
		Vivienda
		Seguridad Social
		Mercado laboral, etc.
	Económicas	Fiscales
		Monetarias
	De gestión	Planificación del gasto y gestión financiera
		Servicio civil y relaciones laborales
		Organización y métodos
		Auditoría y evaluación, etc.
Desde el marco normativo (Carlos Alza Barco)	Por su proyección temporal	De Estado
		De Gobierno
	Por su nivel de coordinación	Sectoriales
		Multisectoriales
		Transectoriales
	Por el nivel de gobierno	Nacionales
		Regionales
		Provinciales
		Cantoniales
	Desde los fines que persiguen (Gema Pastor Albaladejo)	Sector de intervención
Políticas del deporte		
Políticas de cultura		
Políticas de transporte		
Destinatarios		Políticas de la tercera edad
		Políticas de la niñez y adolescencia
		Políticas para personas con discapacidad, etc.
Cómo se elaboran		Políticas autoritarias
		Políticas participativas
Previsión o planificación		Políticas anticipativas



		Políticas reactivas
	Innovación	Políticas innovadoras
		Políticas miméticas
		Políticas incrementalistas
	Beneficios	Políticas materiales
		Políticas simbólicas
	Contenido	Políticas prescriptivas
		Políticas operativas

Fuente: elaboración propia

### 3.3 Proceso de elaboración, formulación e implementación

Con base en lo tratado en el numeral 3.1 en donde se evidencia una evolución de lo que se predica y se practica de las políticas públicas que van desde considerarlas como una simple acción u omisión de gobierno hasta llegar a concebirlas como un proceso de gestión; la visión de la administración pública debería ser en primer lugar establecer la corresponsabilidad de todos los actores de la sociedad y dejar de lado la figura paternalista del Estado.

Así mismo, si bien la toma de decisiones estará jerarquizada y tienen una direccionalidad vertical de arriba hacia abajo por el grado de autoridad y los niveles de gobierno, se debería insistir en que este proceso en lo posible sea de abajo hacia arriba porque es la ciudadanía la que palpa las realidades y con mucho más pragmatismo puede visualizar como se podría satisfacer esas necesidades, a diferencia de solo suponer que una iniciativa solventará los problemas.

Sin embargo, también hay que considerar que se puede incurrir en otro error, que sería en atender lo mediático y no lo estratégico; por ello la importancia de tratarlo como un proceso pues “una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, simplemente es un acto de autoridad” (Franco Corozo, 2013).

De lo anterior se desprende la importancia de trabajar ese proceso de elaboración, formulación e implementación de políticas públicas de manera holística, razón por la cual el presente estudio toma como base el trabajo realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (2011) con algunas adaptaciones a una nueva

realidad del país; considerando dentro de cada etapa algunas fases que se exponen a continuación:

Etapa de elaboración de políticas públicas, que viene a constituirse como una fase de preparación y de diagnóstico, dentro de la cual se deben abordar:

- Identificación de la problemática y la necesidad de la política pública  
Sin lugar a duda, problemas y necesidades existen muchas, por lo cual es necesario un proceso de priorización, dentro del cual se podría utilizar parámetros como: gravedad, urgencia y tendencia; en función del porcentaje de la población afectada y obviamente que el tema sea de competencia de las autoridades públicas correspondientes. Adicionalmente es necesario que cada nivel de gobierno maneje matrices unificadas para poder sistematizar la información en cada una de las fases.
- Integración de equipos políticos y técnicos  
Cabe aclarar que cuando se habla de equipos políticos se está haciendo referencia a la polity; es decir, equipos de las diferentes instituciones del Estado obviamente con conocimiento de causa y por otro lado equipos de la sociedad civil como elementos de participación ciudadana e incluso de control social.
- Conformación de espacios de participación de actores sociales  
Se debe considerar la posibilidad de que la ciudadanía a través de sus colectivos participe en todas las fases, pues si bien los equipos técnicos aportan el conocimiento científico la comunidad hace gala del saber popular y ancestral. Adicionalmente se deben buscar los procedimientos que permitan la participación y el respeto a la diferencia de la población según la edad, sexo, nacionalidad o etnia, orientación sexual, discapacidad, procurando enfoques de igualdad.
- Recolección de información  
Es necesario organizar los datos, de tal manera que se pueda convertir en información, principalmente para solventar las siguientes inquietudes:
  - ¿Cuál es la necesidad o en qué consiste el problema u oportunidad?
  - ¿Qué pasó, qué está pasando, qué podría pasar a futuro, a quiénes y dónde?
  - ¿Cuál es la población más afectada o beneficiada?

- ¿A cuántos afecta o beneficia y desde cuándo?
- ¿Qué derechos u obligaciones se están vulnerando o promoviendo?
- ¿En qué condiciones surgió, cuáles son sus causas y sus efectos?
- ¿La situación es duradera o pasajera?
- ¿Es posible observar una evolución (ciclos, regularidades, agravación)?
- ¿Cuáles serían las consecuencias de la no intervención?
- ¿Cuál es la gravedad, urgencia o tendencia?
- ¿Existen ofertas o planes de acción para intervenir, de quiénes? En caso de no existir, ¿qué capacidades faltan desde los organismos estatales para atender la situación?
- ¿Existen capacidades de cumplir con el papel regulador de la iniciativa privada para la protección de los derechos? Si no, ¿cuáles son las limitaciones?
- ¿Existen experiencias y/o recomendaciones para tratar de solventar los problemas o aprovechar las oportunidades sobre la temática, desde organismos de la sociedad civil u organismos internacionales?
- ¿En qué medida la normativa y/o políticas, programas y proyectos existentes sobre el tema han sido eficaces?

Adicionalmente que se puede rescatar mucha información de diagnóstico de varios sectores.

- Análisis de la situación y caracterización de la problemática u oportunidades

En definitiva, se debe delimitar el problema u oportunidad dentro del contexto de manera clara y concisa, sin dar lugar a diversas interpretaciones, pues de ello igual depende una respuesta concreta.

Etapas de formulación de políticas públicas, que viene a constituirse como una fase de delimitaciones y alcances en función del diagnóstico y de los recursos disponibles, dentro de la cual se deben abordar:

- Formulación de alternativas de acción

De la misma etapa, de preparación y diagnóstico suelen detectarse las posibles alternativas de acción y si adicionalmente se incluyen los criterios de especialistas y de los diferentes actores otorgará mayor legitimidad al proceso. Sobre todo, para determinados temas que por su sensibilidad suelen traer inconvenientes en su implementación, por lo que es necesaria la participación de la mayoría de los actores involucrados, ya que no es lo mismo realizar una actividad por imposición que por común acuerdo y mejor aún si esos actores fueron los que generaron el plan de acción, pues su actitud será fundamental para la difusión y convencimiento a toda la comunidad.

- Costeo y viabilidad de alternativas de acción

Necesariamente se deben estimar los costos por cada una de las alternativas de acción, lo que permitirá tener una visión más amplia de los recursos necesarios e incluso su viabilidad mismo en función de los distintos niveles de gobierno. Al comparar los costos de las distintas opciones y considerando los resultados esperados, obviamente se podrá realizar un análisis de costos-beneficios que será uno de los insumos para seleccionar una de las alternativas de acción.

- Selección de alternativa de acción

Se supone que todas las alternativas van encaminadas al mismo fin y han sido tratadas con la diligencia que el caso amerita; sin embargo, en la práctica no se pueden implementar todas, por lo que es necesario realizar un proceso de priorización o jerarquización de alternativas, para lo cual se deben considerar entre otros los siguientes parámetros:

- Sustentabilidad
- Sostenibilidad
- Eficiencia
- Eficacia
- Viabilidad política (polity)
- Viabilidad social (donde puede incluirse los aspectos de la politics)
- Viabilidad legal – administrativa
- Recursos económicos
- Recursos tecnológicos
- Talento Humano

- Formulación de los lineamientos generales de la política pública  
 Toda política pública debería contener enfoques estratégicos, tácticos y operativos que le den sentido y contenido, pero se sugiere partir desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptado por las Naciones Unidas (2015): fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y, alianza para lograr los objetivos.  
 Considerando estos objetivos como directrices o paraguas que sustentan las demás acciones, se requiere ya específicamente:
  - Incorporar a los actores sociales en la planificación, toma de decisiones, ejecución y control de los cursos de acción.
  - Establecer una coordinación entre los distintos niveles de gobierno
  - Establecer acuerdos con los actores involucrados en el proceso
  - Asegurar una secuencia lógica entre los objetivos de desarrollo sostenible con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, según corresponda el caso.
- Espacios de participación ciudadana para garantizar su posterior implementación  
 Como se había manifestado anteriormente, cuando se crean estos espacios para organizar a la ciudadanía en busca de su participación en el tratamiento de intereses comunes, la respuesta es muy favorable y sobre todo facilita su difusión e implementación pues los actores asumen el rol protagonista de autores de la norma.
- Formulación de metas, indicadores, programas y proyectos  
 Tal cual una planificación estratégica, partiendo de los objetivos de desarrollo sostenible, seguidos de los objetivos del plan de desarrollo nacional, la política deberá establecer las metas a alcanzar con sus respectivos instrumentos de medición, adicionalmente establecer los respectivos programas y proyectos para su operativización.

- Elaboración del documento de política pública

Se requiere ya la sistematización de todo lo trabajado por lo que cae en la responsabilidad de los equipos políticos y técnicos su elaboración, entendiéndose que debe enmarcarse en la metodología que la administración pública tenga para el efecto.

Etapa de implementación de políticas públicas, que viene a constituirse como una fase de aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación, dentro de la cual se abordan:

- Ajustes en base a los espacios de participación ciudadana

Siempre con el ánimo de mantener latente la sinergia de las autoridades y los actores sociales se deberán ultimar detalles que en lo posterior no se presten a malas interpretaciones.

- Ajustes y validación a nivel de equipos políticos y técnicos

Los equipos considerarán aquellos detalles necesarios para la promulgación de la política pública

- Presentación de la propuesta a las autoridades con capacidad de toma de decisiones

Con base en la facultad normativa de los distintos niveles de gobierno, se debe formalizar la política pública a través del acto administrativo estipulado en los reglamentos respectivos y a la vez establecer los mecanismos de difusión de esta.

- Establecimiento de responsables para la implementación, seguimiento y evaluación

A pesar de que en los mismos planes de acción constan los distintos responsables; sin embargo, por garantizar el cumplimiento de los objetivos, es necesario si es posible de igual forma, en acto administrativo establecer la responsabilidad para cada etapa, ya que le brinda un aval más de rigurosidad.

- Medición de resultados

La periodicidad de la medición está en función de los indicadores establecidos, la cual debe brindar la información pertinente a las autoridades respectivas para la toma de decisiones en el momento oportuno para garantizar los objetivos establecidos, además que se deben

respetar los elementos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control social.

- Evaluación ante las nuevas condiciones socio económicas

Una de las características básicas de todo proceso es la retroalimentación, pues al empezar un nuevo ciclo las condiciones iniciales (inputs) se han modificado, lo que probablemente va incidir en los nuevos resultados (outputs); razón por la cual es necesario siempre evaluar los impactos de la política pública pues los nuevos escenarios harán que se tomen medidas para su fortalecimiento o para su reformulación.

### **3.4 Políticas públicas de desarrollo equitativo**

Históricamente desde la llegada de los españoles, la población indígena, afrodescendiente y posteriormente gran parte de la población mestiza en el Ecuador fue sometida sistemáticamente a procesos de exclusión social, que a la vez permitieron solidificar a los grupos económicos de poder.

Al pasar de la época colonial a la republicana, lo que se cristalizó fue la autoridad de los nobles sobre el pueblo y posiblemente como bandera de lucha de otros grupos que no ostentaban el poder se empezó a hablar de una inclusión social para tener un determinado respaldo; tal vez la revolución liberal de fines del siglo XIX trajo consigo el primer gran escalón para revertir la situación a través de la educación pública, laica y gratuita.

Sin embargo, ya en pleno siglo XXI no se ha podido generar procesos que aseguran la mencionada inclusión social que puedan garantizar mínimamente la satisfacción de necesidades básicas, peor aún de igualdad de oportunidades. Si bien la constitución establece los lineamientos para aquello, lejos se está de pasar de las letras a los hechos.

Se debería suponer que, partiendo de la idea que la administración pública incumbiría estar en función de satisfacer las necesidades de la colectividad y que para ello tiene como una de sus principales herramientas la promulgación de políticas públicas, las mismas que de igual forma deben compartir esa filosofía de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos; todas las políticas públicas deberían ser consideradas de

desarrollo equitativo; sin embargo en la práctica no sucede aquello, principalmente por la intromisión de la politics<sup>21</sup> en la polity y en las policies.

Por otro lado, si de alguna manera ya se dispone de una visión más clara del significado y del proceso de elaboración, formulación e implementación de las políticas públicas, es necesario comprender que se entiende por desarrollo y más específicamente el desarrollo equitativo y su relación con las mencionadas políticas.

Noelia Figueroa Burdiles (2012) realiza un análisis del término “desarrollo”, el mismo que da una noción para entenderlo como indicador de bienestar social y que debería orientar la filosofía de las políticas públicas; sus principales premisas son:

- El término desarrollo puede ser utilizado como verbo y/o sustantivo, pero no es un concepto que se refiere solo a la acción (realizar), sino que implica un aumento, evolución, progreso, mejora.
- El desarrollo es un concepto que se utiliza en la economía para indicar una medida de progreso de las sociedades occidentales en la organización de sus recursos y en las relaciones de intercambio de objetos materiales e inmateriales entre los sujetos que constituyen dichas sociedades lo que se supone se revierte en bienestar.
- Es posible que el concepto de desarrollo se empezó a utilizar en la esfera económica cuando se inicia la discusión sobre desigualdad entre los países del sur con respecto a los países del norte y también aparece la noción de subdesarrollo caracterizado por los países que presentan inestabilidad y dependencia que están muy vinculados con la pobreza.
- Las Naciones Unidas se crean en 1945 luego de la segunda guerra mundial como un mecanismo internacional para resguardar la paz mundial y promover el desarrollo.
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, creada en 1948 como parte de la ONU será la encargada de promover políticas públicas de desarrollo económico para la región.
- Por los años 50 se bosquejaba la dependencia de las economías de la región con las de los países del norte; mientras los primeros se caracterizaban por un

---

<sup>21</sup> Y no solo referido al tipo de pensamiento de izquierda o de derecha sino fundamentalmente a la intromisión de los grupos económicos de poder disfrazados de partidos políticos o movimientos sociales.



sistema que privilegiaba las exportaciones de bienes primarios que no requerían de grandes avances técnicos o de capital y su mercado interno era abastecido por productos más elaborados mediante importaciones, los países desarrollados en cambio hacían gala de su industrialización; lo cual desemboca en un círculo vicioso que mantiene una dinámica de desarrollo desigual, basado en relaciones de dependencia tecnológica y acumulación de capitales.

- Como consecuencia desde el sur aparece la noción de desarrollo como una forma de cerrar ese círculo vicioso y de dependencia a través de un modelo de industrialización que sustituya importaciones.
- Sin embargo, a finales de los 60 se ahondan problemas de monopolios y oligopolios que favorecen las concentraciones de capitales. Para los 70 la región se caracteriza por programas de ajustes impulsados por los organismos financieros internacionales.
- Desde los 80 y principalmente a inicios del nuevo siglo toma fuerza la hipótesis de que el crecimiento económico generará mejoras en el bienestar de la población, manifestadas en una distribución del ingreso generado por el aumento de capital y consecuentemente del empleo, efecto que se le denomina de cascada. Bajo esta figura se impulsaron políticas encaminadas a la reducción del Estado, apertura de la inversión extranjera, privatizaciones entre otras que son propias del modelo neoliberal.
- Entonces una forma tal vez contradictoria de entender el desarrollo es partir de los principios de acumulación colonial y patriarcal en América Latina que fomentan la consolidación de grupos de poder y de grupos al servicio de éstos; pero para ya ponerlo en práctica y que permita trascender las desigualdades intrínsecas del modelo económico se debe partir de la resignificación de lo público y la noción de territorio.
- La idea de lo público debe cambiar su premisa del “Estado como autoridad” que impone u obliga a un “acuerdo democrático” en donde las decisiones del uso y protección de lo público sean tomadas bajo mecanismos de participación deliberativa; por lo tanto, se requiere distribuir el poder de decidir hacia la periferia y en este sentido una política pública debe ser el resultado de la participación social y encaminada a la distribución de recursos

y de la riqueza para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

- La noción de territorio en cambio no solo comprende los elementos materiales sino también los simbólicos que lo convierten en una entidad compleja que se configura a partir de subjetividades compartidas (identidades de los pueblos) en donde la concepción de desarrollo implica valoraciones distintas de la calidad de vida y de las habilidades de las personas para resolver sus necesidades, entendiendo que el bienestar no solo pasa por obtener un ingreso monetario.

Finalmente, la autora concluye que un mecanismo para alcanzar el bienestar social será la acción pública a través de políticas redistributivas construidas democráticamente y que se definan en territorio.

Ante estas aseveraciones, debería tomar mayor vigencia el principio administrativo de subordinación de los intereses individuales por el bien común, con la precaución de tener presente que debido a la heterogeneidad de contextos estos intereses y bienestar tienen distintos enfoques y formas de alcanzarlos, pues no solo se trata de conseguir un nivel socioeconómico sino de mejorar la calidad de vida, la cual debe ser entendida en el sentido de disfrutar lo que se tiene y es medible a través de la diferencia entre la expectativa (lo que se desea de la vida), y la realidad vivencial; cuando la brecha entre lo que se aspira y lo alcanzado es alta, se tiene una baja calidad de vida; y mientras más se acorta esa diferencia, mejor es la calidad de vida (López Rosetti, 2018).

Por lo tanto, cuando se habla de un desarrollo equitativo, no solo hay que observarlo desde el criterio de “la generación de empleos y la redistribución del ingreso y la riqueza” (Moreno Uriegas, 1989, pág. 343), pues el “crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe entenderse como un medio para el logro de los objetivos del desarrollo tanto del individuo como de las sociedades en su conjunto” (Ibíd., pág. 343).

Así pues, el desarrollo equitativo debe ser más entendido como “un proceso que se produce de manera equilibrada (...) Hace referencia a la utilización sostenible de los recursos ambientales y que no provoquen situaciones de injusticia social” (Significados, 2020); por lo que una de las principales dificultades que deben sortear las políticas públicas de desarrollo equitativo en primera instancia son las contradicciones naturales

que aparecen al momento de definir los diversos tipos y criterios de equidad que se persiguen con la norma (Olvera Esquivel & Arellano Gault, 2015)

Por lo que se podría llegar a concluir que la finalidad de las políticas públicas de desarrollo equitativo es “crear condiciones que favorezcan la igualdad de oportunidades de las personas históricamente discriminadas (mujeres, grupos étnicos, discapacitados físicos o intelectuales), para que puedan integrarse a la sociedad igualitariamente, con respeto y autonomía” (Imaginario, 2020), considerando que dentro de estos procesos el progreso suele tener diferentes acepciones dependiendo de los contextos en los que se desenvuelve la población.

### **Resumen del capítulo III**

Este capítulo ha presentado elementos básicos para razonar los conceptos de las políticas públicas; partiendo de las acepciones que se le ha dado al término “política” que muchas veces se puede confundir con los significados de la polity, politics y/o policies; también se considera para su comprensión la dicotomía que se produce entre la administración y la política, en dónde se podría enfatizar, que cuando se habla de “política” se refiere a lo que el gobierno debe hacer, mientras que la “administración” obedece a cómo debe hacerlo. Así mismo se analiza sus posibles clasificaciones y el proceso de elaboración, formulación e implementación de dichas políticas públicas. Finalmente se complementa los conceptos citados con el desarrollo equitativo, que de la misma forma tiene varias aristas a ser consideradas, pues la eficiencia y eficacia de las políticas públicas dependen en gran medida de los contextos en los que se desenvuelven las sociedades.

#### **CAPÍTULO IV. Estudio de caso: gobiernos autónomos descentralizados municipales de la Provincia de Chimborazo**

En el capítulo anterior, se ha analizado los conceptos concernientes a todo lo que implica las políticas públicas y si a eso le añadimos los temas tratados en los dos primeros capítulos como fueron los gobiernos autónomos descentralizados municipales y las capacidades locales de gestión; entonces ya en el presente capítulo se procede en cierto modo a la aplicación en el estudio de caso.

En ese sentido, se empieza por una breve descripción de la provincia de Chimborazo conocida como la de las altas cumbres, principalmente porque en esta zona geográfica se localizan el volcán Chimborazo, que es el nevado más alto del Ecuador con 6310 msnm. y el nevado Altar con 5320 msnm; se encuentra en la zona central del territorio ecuatoriano, posee diversos pisos ecológicos que van desde los páramos (4000m) hasta la zona de subtrópico (300m); su población se dedica principalmente a la agricultura y ganadería (Prefectura de Chimborazo, 2020).

La fundación de la provincia se da el 25 de junio de 1824, su capital provincial es Riobamba (fundada el 15 de agosto de 1534); está ubicada en la zona central de la región interandina o sierra ecuatoriana, con una población de 524.004 habitantes (52.13% mujeres y 47.87% hombres), tiene una extensión territorial de 6.499,72 Km<sup>2</sup>; se limita: al norte con la provincia de Tungurahua, al sur con la provincia del Cañar, al este con la provincia de Morona Santiago y al oeste con las provincias de Bolívar y Guayas. En su división política administrativa cuenta con diez cantones: Alausí, Chambo, Chunchi, Colta, Cumandá, Guamote, Guano, Pallatanga, Penipe y Riobamba. (Avilés Pino, 2020)

De acuerdo con el censo del 2010 realizado por el INEC y sus respectivas proyecciones, entre las características de la población de la provincia se tiene:

- Del total de 524.004 habitantes, 300.079 pertenecen al área rural, mientras que 223.925 al área urbana; es decir que porcentualmente corresponden al 57.27% y al 42.73% respectivamente.
- La población se auto identifica principalmente en un 58,4% como mestiza y en un 38% como indígena; teniendo Chimborazo uno de los porcentajes más altos de población indígena del país<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> El porcentaje de población indígena en la realidad es mucho mayor, pero se trata de información en la que la población se autoidentifica y por situaciones de involucramiento social no suele reconocerse como

- La agricultura es la principal actividad a la que se dedica la población, así lo ratifican las estadísticas con un 35,1% en mujeres y un 31,9% en el caso de hombres; seguido de las ocupaciones elementales como limpiadores, asistentes domésticos, vendedores ambulantes, peones agropecuarios, entre otros que alcanza el 18,1% tanto en hombres como en mujeres.
- Si bien la tasa de analfabetismo se ha ido reduciendo desde el 26,9% en 1990, 19% en 2001, 13,5% en 2010 hasta la última cifra oficial por parte del Ministerio de Educación en 2019 que es de 16,07%, sigue siendo muy elevada, demostrando además que el problema es más visible en la población indígena.
- El gas es la principal fuente que se utiliza en los hogares para cocinar con un 70,9%; sin embargo, existe un 28% de los hogares que lo hacen con leña o carbón, medición que es mucho mayor en la zona rural.
- En su mayor parte los hogares beben el agua tal como llega al hogar, la cual no necesariamente es potable, sino solo entubada, lo que obviamente se traduce en problemas de salud.
- El servicio de energía eléctrica se brinda a casi la totalidad de las viviendas en la provincia.

A nivel cantonal la información suele variar representativamente, ya que el peso de la capital provincial en las mediciones es bastante considerable; por lo tanto, se presenta dicha información que ayudará a contextualizar la realidad de mejor manera:

---

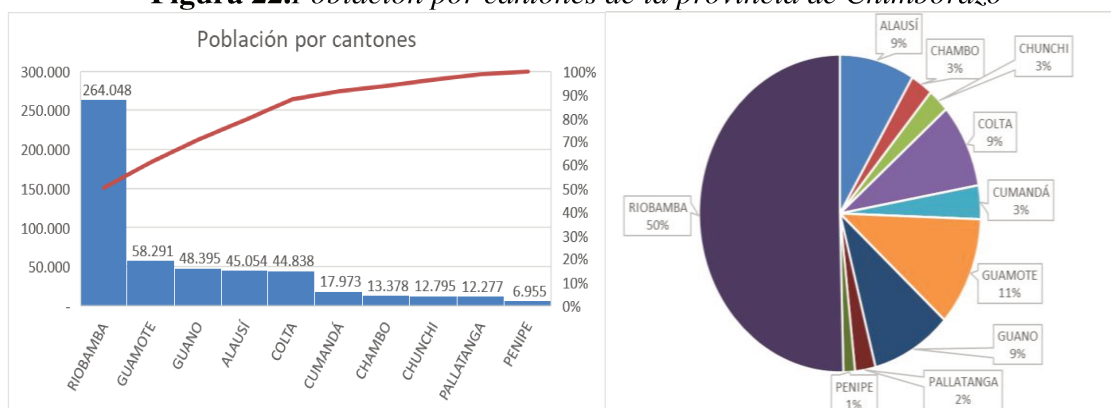
indígena sino incluso como blanca, principalmente en los jóvenes que acceden a los niveles medio y superior de educación.

**Tabla 12.** Información por cantones de la provincia de Chimborazo

CANTONES	POBLACIÓN	HOMBRES	MUJERES	ANALFABETISMO	MESTIZA	INDÍGENA	URBANA	RURAL
ALAUÍS	45.054	48,05%	51,95%	25,00%	38,70%	59,00%	33,12%	66,88%
CHAMBO	13.378	47,62%	52,38%	11,70%	86,70%	9,30%	37,52%	62,48%
CHUNCHI	12.795	47,78%	52,22%	21,70%	89,50%	7,00%	45,43%	54,57%
COLTA	44.838	48,12%	51,88%	26,70%	12,20%	87,40%	5,14%	94,86%
CUMANDÁ	17.973	49,09%	50,91%	8,80%	86,30%	6,00%	66,75%	33,25%
GUAMOTE	58.291	49,12%	50,88%	20,10%	5,10%	94,50%	5,87%	94,13%
GUANO	48.395	47,83%	52,17%	10,80%	84,40%	13,20%	18,10%	81,90%
PALLATANGA	12.277	49,53%	50,47%	15,90%	65,30%	0,40%	33,03%	66,97%
PENIPE	6.955	48,58%	51,42%	9,70%	96,00%	0,60%	30,44%	69,56%
RIOBAMBA	264.048	47,33%	52,67%	8,30%	70,90%	24,20%	69,43%	30,57%
<b>TOTAL PROVINCIAL</b>	<b>524.004</b>	<b>47,87%</b>	<b>52,13%</b>	<b>16,07%</b>	<b>58,40%</b>	<b>38,00%</b>	<b>42,73%</b>	<b>57,27%</b>

Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

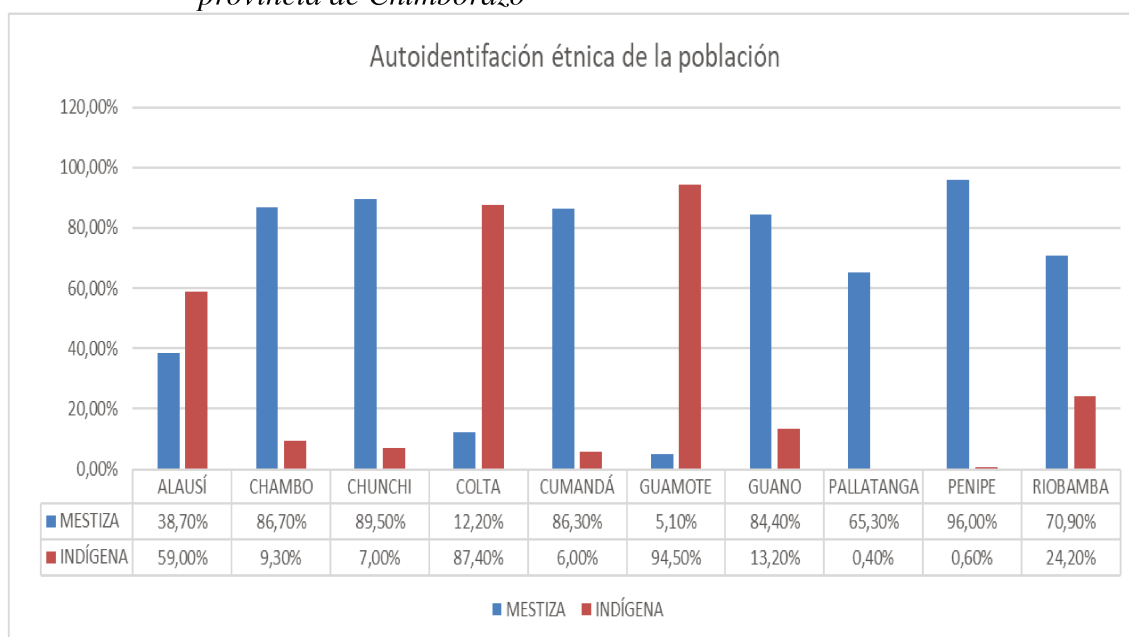
**Figura 22.** Población por cantones de la provincia de Chimborazo



Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras

De acuerdo con la figura, se evidencia el peso ponderado que tendrá sobre algunas mediciones el cantón Riobamba, pues al ser la capital provincial, se constituye en la circunscripción con mayor población dentro de la provincia de Chimborazo, pues congrega al 50% de la población, motivo por el cual como se manifestaba anteriormente es necesario revisar determinadas cifras por cantones.

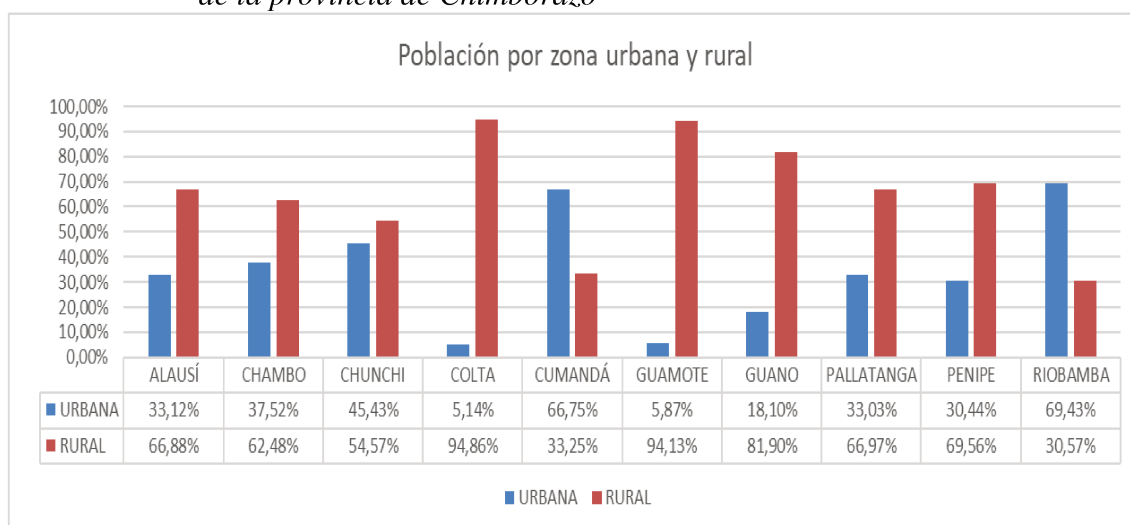
**Figura 23.** Auto identificación étnica de la población por cantones de la provincia de Chimborazo



Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

De acuerdo con la figura, se aprecia claramente el contraste de las poblaciones, principalmente en los cantones Guamote, Colta e incluso Alausí, cuya auto identificación es mayoritariamente indígena, frente a los demás cantones, en donde la prevalencia es la mestiza. Cabe señalar que incluso en el cantón Pallatanga, existe un 30% que se auto identifica como población blanca. También coincide que en los tres cantones citados las autoridades locales pertenecen a comunidades indígenas que tienen su origen en la nacionalidad Puruhá.

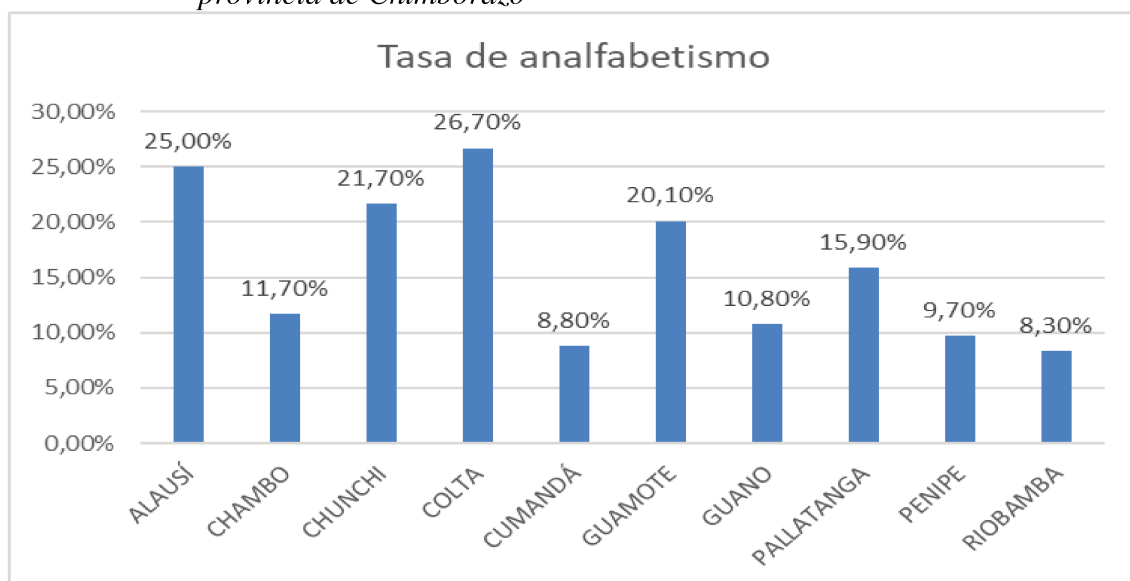
**Figura 24.** Población por zona urbana y rural de la población por cantones de la provincia de Chimborazo



Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

De acuerdo con la figura, se puede apreciar como en la mayoría de cantones la prevalencia de la población, está concentrada en las zonas rurales, principalmente Colta con el 94.86% y Guamote con el 94.13%; con excepción del cantón Cumandá y la capital provincial Riobamba en donde la mayor parte se ubica en la zona urbana con el 66.75% y el 69.42% respectivamente.

**Figura 25.** Tasa de analfabetismo de la población por cantones de la provincia de Chimborazo

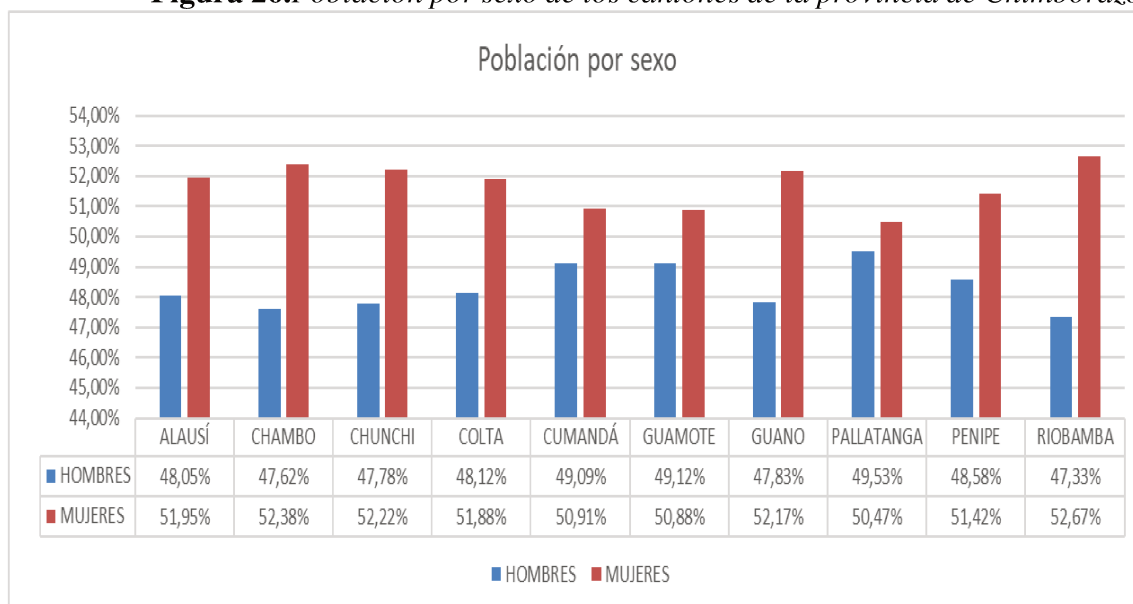


Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia



De acuerdo con la figura, los cantones con más alta tasa de analfabetismo son Colta y Alausí, en contraste con la capital provincial que es Riobamba con la menor tasa.

**Figura 26.** Población por sexo de los cantones de la provincia de Chimborazo



Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras  
Elaboración propia

En cuanto al análisis de la población por sexo hombre o mujer no existe una variación significativa con los valores provinciales y se confirma una pequeña mayoría de la población femenina sobre la masculina en el orden del 3 al 4%, siendo una de las causas la migración principalmente a Estados Unidos y España por parte de los hombres del hogar.

También a manera de conocimiento general en el anexo 2, se presenta cierta información por cada uno de los cantones; destacando de dicha información por su relevancia histórica su fecha de constitución legal:

**Tabla 13.** *Constitución legal de los cantones de la provincia de Chimborazo*

FECHA DE CONSTITUCIÓN LEGAL	CANTÓN
11 de octubre de 1811	Alausí
21 de abril de 1822	Riobamba
17 de diciembre de 1845	Guano
2 de agosto de 1884	Colta
4 de julio de 1944	Chunchi
1 de agosto de 1944	Guamote
9 de febrero de 1984	Penipe
13 de mayo de 1986	Pallatanga
18 de marzo de 1988	Chambo
28 de enero de 1992	Cumandá

Fuente: Municipios de Chimborazo  
Elaboración propia

Como se aprecia, el cantón más antiguo es Alausí, que adicionalmente en la época colonial, era el paso obligado para viajar entre la Costa y la Sierra; también se desprende de la tabla 14 que los cuatro primeros cantones tienen una larga trayectoria, mientras que los tres últimos son casi de reciente formación.

#### **4.1 Identificación y análisis de capacidades locales de gestión**

La metodología de la presente investigación se sintetiza en los siguientes pasos:

- Obtener la información de los diez municipios de la provincia de Chimborazo, referentes a los principales indicadores de la evaluación básica municipal, considerando tres temporalidades: 2010, 2014 y 2018
- La información de 2010, corresponde a los reportes de indicadores por municipio, elaborado por el Banco del Estado (anexo 3) y a las liquidaciones presupuestarias de los GAD Municipales
- La información de 2014, corresponde a una Base datos de respuestas ajustadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, elaborado por el Banco de Desarrollo del Ecuador (anexo 4) y a las liquidaciones presupuestarias de los GAD Municipales
- La información de 2018: para los indicadores del componente de gestión financiera, corresponde a las liquidaciones presupuestarias de los GAD de Chimborazo obtenidas de las páginas web de los municipios, en su ventana

de transparencia; para los otros componentes, corresponde a resultados de entrevistas con Alcaldes, Jefes departamentales y personal técnico de los diferentes municipios

- Presentar la información en tablas para facilitar su estudio.
- Realizar el análisis por cada uno de los municipios (horizontal)
- Realizar el análisis comparativo entre los municipios de la provincia (vertical)

Una vez recopilada la información de los distintos gobiernos autónomos descentralizados cantonales, del Banco de Desarrollo del Ecuador y de la constatación in situ, se presenta la misma a manera de tablas por cada uno de los indicadores de la evaluación básica municipal; sin embargo, en primera instancia se procede a estratificar los cantones con base en la población y la recomendación del Banco de Desarrollo del Ecuador:

**Tabla 14.** *Estratificación de municipios por densidad poblacional*

ESTRATOS	DENSIDAD POBLACIONAL
Estrato 1	1 - 9.999
Estrato 2	10.000 - 19.999
Estrato 3	20.000 - 49.999
Estrato 4	50.000 - 99.999
Estrato 5	100.000 - 1'000.000
Estrato 6	> 1'000.000

Fuente: Banco del Estado (2014) Finanzas Subnacionales en el Ecuador 2000 – 2014

En base a los valores de la tabla anterior, a continuación, se estratifican los cantones de la provincia:

**Tabla 15.** *Estratificación de municipios de la provincia de Chimborazo por densidad poblacional*

CANTÓN	POBLACIÓN 2010	SEGMENTO 2010	POBLACIÓN 2014	SEGMENTO 2014	POBLACIÓN 2018	SEGMENTO 2018
Alausí	46.003	3	45.838	3	45.385	3
Chambo	12.349	2	12.812	2	13.208	2
Chunchi	13.244	2	13.125	2	12.925	2
Colta	46.973	3	46.326	3	45.401	3
Cumandá	13.305	2	15.077	2	16.977	2
Guamote	46.640	3	51.233	4	55.924	4
Guano	44.518	3	46.249	3	47.744	3
Pallatanga	12.024	2	12.182	2	12.265	2
Penipe	7.029	1	7.032	1	6.991	1
Riobamba	234.170	5	246.861	5	258.597	5

Fuente: INEC (2020) Ecuador en cifras. Elaboración propia

De la estratificación en el periodo 2010 a la del 2018, se observa que cuatro cantones pertenecen al segmento 2, cuatro al segmento 3 y en los extremos Penipe se ubica en el segmento 1, mientras que Riobamba en el segmento 5; solo el cantón Guamote modifica su estrato, pasando del segmento 3 al 4; los demás se mantienen.

A continuación, se procede a la revisión de los indicadores más representativos por cada uno de los componentes:

#### 4.1.1 Componente de Gestión Financiera

**4.1.1.1 Autosuficiencia mínima.** – Con este indicador se mide el porcentaje de los gastos de personal que el Municipio financia con ingresos propios<sup>23</sup>. Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Ingreso Propio}}{\text{Remuneraciones}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son los siguientes:

ALTO	MEDIO	BAJO
Ingresos propios financian el 100% los gastos de personal	Ingresos propios financian del 99% al 66% de los gastos de personal	Ingresos propios financian menos del 66% los gastos de personal

**Tabla 16.** *Indicador de autosuficiencia mínima por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍ	55,02	56,99	82,91
CHAMBO	54,37	81,57	148,61
CHUNCHI	114,55	87,37	76,39
COLTA	46,98	57,28	51,15
CUMANDÁ	98,35	47,3	77,67
GUAMOTE	39,91	69,98	82,28
GUANO	67,17	110,29	194,52
PALLATANGA	52,93	53,76	94,37
PENIPE	34,98	37,37	89,95
RIOBAMBA	82,47	115,15	90,61
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>64,67</b>	<b>71,71</b>	<b>98,85</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias GAD Municipales año 2010, 2014 y 2018  
Elaboración propia

<sup>23</sup> De acuerdo con el artículo 172 del COOTAD “Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos” (Asamblea Nacional, 2010)

Alausí. – Si bien del 2010 al 2018 se refleja cierta mejoría en el indicador, la generación de ingresos propios no logra cubrir las remuneraciones de su personal; por lo que se ha optado por optimizar la nómina pasando de aproximadamente de 260 a 216 empleados.

Chambo. – Del 2010 al 2018 este municipio triplica el indicador fruto de una mejor recaudación de sus ingresos propios pues pasa de 1 millón a 1 millón ochocientos setenta mil dólares anuales aproximadamente, esto a pesar que el personal se eleva en unas dos terceras partes pasando de 120 a 193 empleados.

Chunchi. – A pesar de ser un cantón pequeño del estrato 2, lastimosamente su nómina ha crecido en casi el doble pasando aproximadamente de 100 a 175 empleados, sin que la generación o recaudación de ingresos propios haya mejorado.

Colta. – Desde el 2010 este municipio no puede cubrir su nómina con sus ingresos propios lo que le obliga a depender de las rentas provenientes del presupuesto general del Estado; lamentablemente la cantidad de personal es excesiva por encima de los 400 empleados y no ha tenido la capacidad para generar nuevos ingresos, constituyéndose en la municipalidad que presenta la mayor debilidad en este indicador.

Cumandá. – Este municipio refleja una caída grande en la generación de ingresos propios del 2010 al 2014, debido a un cambio de gestión para empezar a recuperarse en el 2018, pero sin llegar a alcanzar los niveles iniciales; en cuanto al número de personal se ha mantenido con alrededor de 100 empleados.

Guamote. – Al pasar del tiempo este municipio ha ido mejorando en la recaudación de ingresos propios lo que causa que el indicador entre el 2010 y 2018 se duplique; sin embargo, todavía no logra cubrir su nómina que con el pasar de las distintas autoridades ha ido aumentado y se encuentra sobre los 300 empleados.

Guano. – Este municipio se ve favorecido en los ingresos propios, principalmente por el incremento en el avalúo de las propiedades, pues aparece un efecto de conurbación con la ciudad de Riobamba que es la capital provincial, obviamente existe una adecuada gestión en la actualización del catastro y cobro de impuestos; respecto al número de empleados mantiene un promedio de 260 personas.

Pallatanga. – El mejoramiento del indicador en el 2018 obedece en primer lugar a una optimización del talento humano pasando de alrededor de 200 empleados a 130

acompañado del mejoramiento en la recaudación de tributos; todo esto debido al cambio de gestión de la autoridad de turno.

Penipe. – Este cantón es el de menor población de la provincia, es el único que se encuentra en el estrato 1 y al igual que otros de acuerdo con las proyecciones va reduciendo esa población fruto de la migración; sin embargo, las remesas de los migrantes han favorecido en el desarrollo de la localidad con lo cual se ha mejorado la recaudación de tributos que a la vez se refleja en la duplicación del indicador, pero sin llegar a lo óptimo. En cuanto a la nómina se ha manejado con promedio de 95 empleados.

Riobamba. – Indudablemente al ser la capital provincial, pertenecer al estrato 5 y siendo el cantón más poblado de la provincia puede generar mayor cantidad de ingresos; sin embargo, la gestión interna se ha visto reflejada en un crecimiento de alrededor del 100% en la nómina pues pasa de 800 a más de 1500 plazas, lo que también se refleja en el no cumplimiento del indicador.

**4.1.1.2 Autosuficiencia financiera.** – Este indicador permite analizar el porcentaje de los gastos corrientes y de producción<sup>24</sup> que financia el Municipio con ingresos propios.

Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Ingreso Propio}}{\text{Gastos corrientes}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son los siguientes:

ALTO	MEDIO	BAJO
Ingresos propios financian más de 70% de los gastos corrientes	Ingresos propios financian del 70% al 44% de los gastos corrientes	Ingresos propios financian menos del 44% de los gastos corrientes

<sup>24</sup> El gasto corriente y de producción de acuerdo con el Clasificador Presupuestario corresponde a los grupos de naturaleza económica de gastos 5 y 6; es decir, los Egresos Corrientes: comprende los egresos incurridos en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales y administrativas, aporte fiscal sin contraprestación, incluye los egresos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, egresos financieros, otros egresos y transferencias corrientes; y los Egresos de Producción: costos incurridos en las actividades de producción para la obtención, transformación y/o comercialización de bienes y servicios destinados al mercado generados por las empresas públicas.

**Tabla 17.** *Indicador de autosuficiencia financiera por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	45,01	46,03	52,04
CHAMBO	27,6	53,2	117,07
CHUNCHI	87,1	71,97	62,98
COLTA	37,76	47,1	40,7
CUMANDÁ	70,97	41,33	66,39
GUAMOTE	23,24	48,79	50,67
GUANO	51,42	88,09	120,15
PALLATANGA	39,46	46,41	68,82
PENIPE	29,59	32,53	70,07
RIOBAMBA	73,14	95,73	67,26
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>48,53</b>	<b>55,47</b>	<b>71,62</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias GAD Municipales año 2010, 2014 y 2018  
Elaboración propia

Alausí. – Se aprecia que a lo largo del tiempo la municipalidad solo ha podido financiar con sus ingresos propios aproximadamente la mitad de sus gastos corrientes y de producción; siendo una debilidad porque incluso se ubica bajo el promedio provincial.

Chambo. – Tal como se mencionó en el indicador anterior, fruto de una mejor generación de ingresos, de igual manera se refleja en este análisis, pues pasa de una semaforización roja a una verde, notando una optimización de la gestión pues puede cubrir su gasto corriente y de producción con sus ingresos propios.

Chunchi. – Se aprecia a lo largo del periodo un decaimiento del indicador, llegando a ubicarse bajo el promedio provincial, lo que indica una debilidad de la gestión.

Colta. – Concomitantemente con el análisis del anterior indicador, este municipio desde el 2010 no puede cubrir su gasto corriente y de producción con sus ingresos propios lo que le obliga a depender de las rentas provenientes del presupuesto general del Estado.

Cumandá. – Se aprecia una fluctuación en los periodos de análisis, pues en el 2010 se bien no es lo óptimo, pero satisface las expectativas del indicador, en el 2014 baja notablemente para recuperarse en el 2018 pero sin llegar a alcanzar los niveles iniciales.

Guamote. – Al igual que en el indicador de autosuficiencia mínima, al pasar del tiempo este municipio ha ido mejorando en la recaudación de ingresos propios, lo que se revierte en el mejoramiento del indicador en más del 100%; sin embargo, todavía no llega al límite sugerido y se encuentra bajo el promedio provincial.

Guano. – Se aprecia un desarrollo sostenible en este indicador llegando a ser el de mejor valorización en la provincia, fruto de la adecuada gestión en la actualización del catastro y cobro de impuestos, siendo una de sus principales fortalezas.

Pallatanga. – Del 2010 al 2018 se constata una mejoría del indicador; sin embargo, no llega al mínimo sugerido, constituyéndose en una debilidad de la municipalidad pues no logra cubrir su gasto corriente y de producción con sus ingresos propios.

Penipe. – Al igual que el indicador anterior, debido a una mejor gestión, los valores casi se triplican, llegando al mínimo recomendado, es decir que la municipalidad logra cubrir hasta un 70% aproximadamente sus gastos corrientes y de producción con sus ingresos propios.

Riobamba. – Si bien en valores numéricos los ingresos propios de este municipio son muy superiores al del resto de cantones, en porcentajes no logran llegar al estándar recomendado, más bien se aprecia una caída del indicador en más del 30%, convirtiéndose en una debilidad de la municipalidad.

**4.1.1.3 Ahorro corriente.** – Este indicador permite analizar la capacidad de la entidad para cubrir los gastos corrientes y de producción con los ingresos corrientes<sup>25</sup>. Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Ingreso Corriente}}{\text{Gasto corriente y producción}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Ingresos corrientes financian el 100% de los gastos corrientes	Ingresos corrientes financian del 99% al 83% de los gastos corrientes	Ingresos corrientes financian menos del 83% de los gastos corrientes

<sup>25</sup> “Los ingresos corrientes provienen del poder impositivo ejercido por el Estado de la venta de bienes y servicios, de la renta del patrimonio y de ingresos sin contraprestación” (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2020)



**Tabla 18.** *Indicador de ahorro corriente por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	111,47	124,75	125,95
CHAMBO	91,31	110,56	201,97
CHUNCHI	146,88	149,72	124,27
COLTA	139,5	253,46	136,83
CUMANDÁ	136,79	123,97	140,38
GUAMOTE	61,71	49	79,79
GUANO	121,58	137,16	150,15
PALLATANGA	82,52	157,08	169,36
PENIPE	65,49	117,82	173,13
RIOBAMBA	97,88	125,64	94,1
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>105,51</b>	<b>133,27</b>	<b>139,59</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias GAD Municipales año 2010, 2014 y 2018  
Elaboración propia

Alausí. – En todos los periodos analizados, se aprecia que esta municipalidad puede cubrir su gasto corriente y de producción con sus ingresos corrientes.

Chambo. – Ratificando lo sucedido en los indicadores anteriores, en esta municipalidad sus ingresos corrientes pueden cubrir hasta el doble del gasto corriente y de producción, siendo de igual manera una fortaleza de gran relevancia para la gestión.

Chunchi. – Se visualiza que en los periodos analizados satisface el indicador; sin embargo, también se aprecia que tiene un ligero decaimiento en el último periodo llegando a ubicarse bajo el promedio provincial.

Colta. – Si bien satisface el indicador en los periodos de análisis, si es preocupante que se reduce en la mitad para el último periodo.

Cumandá. – Se interpreta que la municipalidad ha mantenido adecuadamente el indicador, ubicándose en el último periodo ligeramente sobre el promedio provincial.

Guamote. – Lastimosamente las cifras denotan en todos los periodos una semaforización roja, ubicándose casi en la mitad del promedio provincial; es decir que el GAD Municipal no tiene la capacidad para cubrir los gastos corrientes y de producción con sus ingresos corrientes; lo que ratifica el hecho de tener una elevada nómina.

Guano. – Mantiene en los periodos de análisis una constancia de superar al promedio provincial, confirmando una adecuada gestión, pues puede solventar los gastos corrientes y de producción con los ingresos corrientes.

Pallatanga. – Del 2010 al 2018 se constata una duplicación del indicador, pasando de una semaforización roja a verde y ubicándose sobre el promedio provincial.

Penipe. – Se ratifica una adecuada gestión, pues los valores casi se triplican, empieza en semáforo rojo y llega a verde, llegando incluso a obtener el segundo mejor indicador de la provincia.

Riobamba. – Como se ha manifestado anteriormente los valores numéricos en esta municipalidad son muy superiores a los de los otros GAD municipales de la provincia, pero porcentualmente se aprecia que no llega a cubrir los gastos corrientes y de producción con sus ingresos corrientes, teniendo una caída considerable del 2014 al 2018.

**4.1.1.4 Dependencia financiera.** – Este indicador mide el peso relativo de los ingresos por transferencias<sup>26</sup> sobre el total de los ingresos menos fuentes de financiamiento.

Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Transferencias Corrientes} + \text{Transferencias de Capital}}{\text{Ingreso Total} - \text{Fuentes de Financiamiento}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son los siguientes:

ALTO	MEDIO	BAJO
La dependencia es menor al 85%	Si la dependencia está entre el 85% y el 90%	Si la dependencia es mayor al 90%

Cabe aclarar que, en este caso tiene una mejor ponderación aquellos municipios que menos dependencia financiera poseen; pues es una significancia que podrían realizar algunas de sus actividades sin necesidad de las transferencias del presupuesto general del Estado.

---

<sup>26</sup> Con base en el Clasificador Presupuestario, los ingresos por transferencias corrientes y de capital obedecen a los grupos de ingreso 18 y 28 respectivamente; es decir, comprenden los fondos recibidos sin contraprestación del sector interno o externo mediante transferencias y donaciones destinadas a financiar egresos corrientes, de capital y/o inversión.

**Tabla 19.** *Indicador de dependencia financiera por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	89,22	89,28	86,26
CHAMBO	91,24	82,14	74,46
CHUNCHI	86,41	85,86	83,54
COLTA	95,04	95,49	89,39
CUMANDÁ	80,08	88,82	81,01
GUAMOTE	94,76	92,38	88,2
GUANO	90,09	86,51	74,97
PALLATANGA	92,48	90,28	83,25
PENIPE	97,56	96,71	93,66
RIOBAMBA	72,68	65,86	65,46
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>88,96</b>	<b>87,50</b>	<b>82,02</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias GAD Municipales año 2010, 2014 y 2018  
Elaboración propia

Alausí. – Revisando los tres periodos, se encuentra que esta municipalidad tiene una dependencia mediana de las transferencias corrientes y de capital; si bien ha mejorado, todavía no llega al estándar mínimo señalado por ello su semaforización de color amarillo se mantiene.

Chambo. – Es apreciable el cambio producido, ya que en el 2010 aparece con una dependencia elevada de las transferencias, para llegar en el 2018 a superar el estándar establecido y se podría manifestar que su dependencia de las transferencias es mínima.

Chunchi. – Se observa una tendencia a reducir el nivel de dependencia de las transferencias corrientes y de capital, pasando de una semaforización amarilla a verde, sin llegar todavía al promedio provincial.

Colta. – En concordancia con los anteriores indicadores, se interpreta una alta dependencias de las transferencias corrientes y de capital, con una cierta mejoría en el último periodo que llega a una semaforización amarilla.

Cumandá. – El comportamiento del indicador ha variado en el tiempo, empezando con un nivel adecuado en el 2010, luego sufre un descenso y se observa una dependencia considerable, para en el 2018 volver a cumplir el estándar y pasar el promedio provincial.

Guamote. – A pesar de tener cifras rojas en el 2010 y 2014, se constata una mejoría para el 2018 pasando a una semaforización amarilla, sin superar el promedio provincial, lo que

indica todavía su dependencia a las transferencias corrientes y de capital para realizar la gestión.

Guano. – Se aprecia que a lo largo del tiempo la municipalidad ha sabido mejorar su nivel de dependencia de las transferencias, empezando con un nivel muy alto en 2010, luego en 2014 alcanza cifras amarillas para posteriormente en 2018 reducir considerablemente esta dependencia logrando números verdes y superar con creces el promedio provincial.

Pallatanga. – Se aprecia que tanto en el 2010 y 2014 este GAD tiene cifras rojas, dando a entender una dependencia elevada de las transferencias corrientes y de capital; sin embargo, en el último periodo 2018 mejora considerablemente para alcanzar semaforización verde.

Penipe. – A lo largo del tiempo se nota una dependencia muy alta, pues tiene una mayor participación de ingresos por transferencias corrientes y de capital, frente al ingreso total sin fuentes de financiamiento; por eso las cifras siempre son rojas, siendo una gran debilidad para este municipio.

Riobamba. – Como ya se había mencionado anteriormente que, al ser la capital provincial, pertenecer al estrato 5 y siendo el cantón más poblado de la provincia puede generar mayor cantidad de ingresos por lo que la dependencia del GAD respecto de las transferencias corrientes y de capital frente al ingreso total menos fuentes de financiamiento es mínima, que se traduce en una gran fortaleza para la municipalidad.

**4.1.1.5 Incidencia del gasto de inversión recurrente.** – Este indicador mide el peso del gasto de inversión recurrente con respecto al gasto total de inversión<sup>27</sup>.

Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Gasto de Inversión Recurrente}}{\text{Gasto de Inversión Total}} \times 100$$

---

<sup>27</sup> El gasto de inversión recurrente está conformado por los recursos destinados al gasto de personal y bienes y servicios para inversión en programas sociales o proyectos de obra pública que conforman los grupos 71 y 73 respectivamente (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2020)

A pesar de no existir un resultado óptimo para este indicador, pues dependerá de la realidad y necesidad local, se estiman los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos de la siguiente manera:

ALTO	MEDIO	BAJO
Si la incidencia de los gastos de personal y bienes y servicios para inversión es menor al 27%	Si la incidencia de los gastos de personal y bienes y servicios para inversión está entre el 27% y 40%	Si la incidencia de los gastos de personal y bienes y servicios para inversión es mayor al 40%

**Tabla 20.** *Indicador de incidencia del gasto de inversión recurrente por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	17,61	41,24	32,56
CHAMBO	47,56	46,11	74,47
CHUNCHI	42,56	79,34	74,63
COLTA	59,28	41,78	24,83
CUMANDÁ	61,48	70,42	60,66
GUAMOTE	46,79	58,51	38,83
GUANO	51,96	43,67	56,61
PALLATANGA	30,31	58,81	34
PENIPE	16,36	28,76	29,47
RIOBAMBA	45,83	25,16	29,95
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>41,97</b>	<b>46,05</b>	<b>45,60</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias GAD Municipales año 2010, 2014 y 2018  
Elaboración propia

Alausí. – Como para este indicador no hay un resultado óptimo pues depende del contexto mismo en el que se desenvuelve el GAD; sin embargo, se puede analizar que se encuentra por encima del promedio provincial, dando a entender que no existe una incidencia preponderante del gasto de inversión recurrente con respecto al gasto total de inversión.

Chambo. – Del 2010 al 2014 la incidencia ya es considerable, pero al 2018 el peso del gasto de inversión recurrente con respecto al gasto total de inversión es preocupante, pues se llega alrededor de la  $\frac{3}{4}$  partes; sin embargo, tiene a favor la generación de proyectos sobre todo de infraestructura vial.

Chunchi. – Ya en el 2010 la incidencia superaba el rango recomendado del indicador, incrementándose alarmantemente en los otros periodos 2014 y 2018 donde el peso es muy elevado, acompañado de la poca generación de proyectos sociales o de infraestructura pública, constituyéndose en la peor referencia en la provincia.

Colta. – Desde el 2010 se aprecia un constante mejoramiento del indicador, hasta llegar al nivel recomendado numéricamente hablando, pues la realidad de satisfacción de necesidades de la localidad dice otra cosa.

Cumandá. – Este municipio refleja en todos los periodos de análisis una gran incidencia del gasto de inversión recurrente con respecto al gasto total de inversión, lo que determina siempre una semaforización roja, considerándose una debilidad para el GAD.

Guamote. – Numéricamente esta municipalidad mejora el indicador al pasar de cifras rojas a amarillas, sin llegar todavía a las cifras recomendadas; sin embargo, las necesidades locales han ido en aumento, sin que se evidencia proyectos encaminadas a satisfacer las demandas comunitarias.

Guano. – En todos los periodos de análisis esta municipalidad presenta cifras rojas, teniendo un peso la inversión recurrente de aproximadamente la mitad sobre el gasto total de inversión; teniendo a su favor la realización permanente de proyectos sociales y de obra pública.

Pallatanga. – El mejoramiento del indicador en el 2018 obedece en primer lugar a una optimización del talento humano pasando de alrededor de 200 empleados a 130 acompañado del mejoramiento en la recaudación de tributos; todo esto debido al cambio de gestión de la autoridad de turno.

Penipe. – En el 2010 sus cifras se encuentran en niveles muy aceptables, para los periodos 2014 y 2018 los números se semaforizan de color amarillo, pero se ubican muy cerca de la recomendación del indicador por lo que la incidencia de la inversión recurrente es manejable.

Riobamba. – Se aprecia en primer lugar una mejora considerable del indicador pasando de cifras rojas a verdes, para luego ubicarse en amarillas, pero no muy alejadas del nivel sugerido; por lo que en consideración a su tamaño por la densidad poblacional que maneja, se podría manifestar que el peso del gasto de inversión recurrente con respecto al gasto total de inversión es adecuado.

**4.1.1.6 Eficiencia del gasto de capital e inversión.** – Este indicador mide la eficiencia en la ejecución del gasto de capital<sup>28</sup> e inversión con respecto a la utilización de los ingresos de capital.

Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Gasto de Capital} + \text{Gasto de Inversión}}{\text{Ingreso de Capital}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Mayor al 87%	Entre el 87% y el 80%	Menor al 80%

**Tabla 21.** *Indicador de eficiencia del gasto de capital e inversión por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	96,48	104,67	199,95
CHAMBO	100,18	70,34	143,34
CHUNCHI	112,08	86,16	131,31
COLTA	59,69	85,15	163,93
CUMANDÁ	145,93	86,19	101,78
GUAMOTE	98,62	53,93	126,01
GUANO	90,42	101,78	128,79
PALLATANGA	123,2	81,94	188,13
PENIPE	72,95	50,66	86,83
RIOBAMBA	53	69,88	162,4
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>95,26</b>	<b>79,07</b>	<b>143,25</b>

Fuente: Liquidaciones presupuestarias GAD Municipales año 2010, 2014 y 2018  
Elaboración propia

Alausí. – Se observa que en los periodos 2010 y 2014 existe una relativa eficiencia en la ejecución del gasto de capital e inversión con respecto a la utilización de los ingresos de capital ya que la fluctuación es  $\pm 4$  puntos del 100%; pero en el 2018 las cifras indican que la municipalidad debió acceder a otros recursos para cubrir esos gastos; es decir, que se vio afectado otro tipo fuentes y de programas y proyectos.

Chambo. – En el 2010 la municipalidad utilizó todos los recursos de capital disponibles para solventar los gastos de capital e inversión; por el contrario, en el 2014 no utilizó

<sup>28</sup> Los gastos de capital son egresos para la adquisición de bienes de larga duración: propiedad, planta y equipo (Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2020)

todos sus recursos para el mismo propósito; y, en el 2018 en cambio requirió de otros recursos para cubrir los gastos mencionados.

Chunchi. – En el 2010 el GAD debió acceder a otros recursos para financiar los gastos de capital e inversión; en el 2014 en cambio, no logró utilizar todos los recursos de capital; y en el 2018 volvió a requerir de otras fuentes para cubrir sus gastos.

Colta. – Tanto en el 2010 como en el 2014 se aprecia que el GAD no fue eficiente en la ejecución de la inversión y capital; mientras que el 2018 tuvo que acudir a otras fuentes para financiar el excedente presentado.

Cumandá. – Se observa una fluctuación en los periodos de análisis, en “más” en el 2010 y en “menos” para el 2014; pero en el 2018 se podría decir que fue eficiente porque utilizó todos los recursos disponibles de capital para cubrir su gasto de capital e inversión.

Guamote. – Se aprecia una relativa eficiencia en el 2010, pero lastimosamente en el 2014 pasa a una ineficiencia al no utilizar casi la mitad de sus recursos de capital; finalmente en el 2018, requirió otras fuentes de financiamiento para cubrir el excedente en los gastos de capital e inversión.

Guano. – Se podría manifestar que el 2010 y 2014 hubo una relativa eficiencia en la ejecución de los ingresos de capital; sin embargo, para el 2018 ya existe un excedente en los gastos de capital e inversión por lo que se debió utilizar otro tipo de recursos.

Pallatanga. – En el 2010 se registra un exceso en los gastos de capital e inversión, mientras que en el 2014 se evidencia una subutilización de los recursos de capital, para posteriormente en el 2018 casi duplicar los gastos de capital e inversión por lo que este exceso significativo provoca afectar otras fuentes de capital.

Penipe. – Tanto en el 2010 como 2014 se aprecia según las cifras una ineficiencia en la ejecución del gasto de capital e inversión sobre la utilización de los ingresos de capital; ya para el periodo 2018 este indicador se ubica muy cerca del rango recomendado.

Riobamba. – Las cifras rojas del 2010 y 2014 denotan una ineficiencia casi del 50% en la utilización de los recursos de capital para cubrir el gasto de capital e inversión; mientras que en el 2018 por el contrario la municipalidad debió acceder a otros recursos para cubrir los mencionados gastos.



## 4.1.2 Componente de Gestión Operativa (Servicios Públicos)

### 4.1.2.1 Agua Potable

4.1.2.1.1 Agua potable – Calidad del servicio. - Este indicador cualitativo permite conocer la periodicidad de desinfección que se aplica al agua cruda para convertirla en agua segura (potable). Se analiza la frecuencia de tratamiento (desinfección) del agua que consume la población servida.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Tratamiento con desinfección diaria	Tratamiento con desinfección semanal	No tiene tratamiento

**Tabla 22.** *Indicador de calidad del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	100	100	100
CHAMBO	100	100	100
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	100	100	100
CUMANDÁ	100	100	100
GUAMOTE	100	100	100
GUANO	50	50	100
PALLATANGA	100	100	100
PENIPE	100	100	100
RIOBAMBA	100	100	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>90,00</b>	<b>90,00</b>	<b>95,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con la desinfección diaria del agua, apta para el consumo humano.

Chambo. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con la desinfección diaria del agua, apta para el consumo humano.

Chunchi. – Lastimosamente desde el 2010 hasta el 2018 el cantón solo tiene tratamiento con desinfección semanal del agua apta para consumo humano, constituyéndose en una prioridad a resolver.

Colta. – El agua destinada al consumo humano siempre ha tenido el tratamiento con desinfección diaria.

Cumandá. – El agua destinada al consumo humano siempre ha tenido el tratamiento con desinfección diaria.

Guamote. – El agua destinada al consumo humano siempre ha tenido el tratamiento con desinfección diaria.

Guano. – Se evidencia que el 2010 y 2014 se tenía un tratamiento del agua para consumo humano con desinfección semanal, pero ya ventajosamente desde el 2018 se pasa a un proceso de desinfección diario.

Pallatanga. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con la desinfección diaria del agua, apta para el consumo humano.

Penipe. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con la desinfección diaria del agua, apta para el consumo humano.

Riobamba. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con la desinfección diaria del agua, apta para el consumo humano.

4.1.2.1.2 Agua potable – Continuidad del servicio. - Este indicador mide el número efectivo de horas del servicio al día.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
De 24 a 19 horas diarias	De 18 a 12 horas diarias	Menos de 12 horas diarias

**Tabla 23.** *Indicador de continuidad del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUSÍ	100	100	100
CHAMBO	50	50	100
CHUNCHI	100	100	100
COLTA	100	100	100
CUMANDÁ	0	0	50
GUAMOTE	50	50	50
GUANO	100	100	100
PALLATANGA	100	100	100
PENIPE	0	0	0
RIOBAMBA	0	0	0
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>60,00</b>	<b>60,00</b>	<b>70,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas. Elaboración propia

Alausí. – En todos los periodos de análisis se observa que el número efectivo de horas de servicio de agua apta para el consumo humano es a tiempo completo.

Chambo. – En los periodos 2010 y 2014 el número efectivo de horas de servicio al día estaba entre las 12 a 18 horas, ya para el 2018 se logra dotar del servicio las 24 horas.

Chunchi. – La dotación de agua apta para el consumo humano siempre ha sido las 24 horas del día

Colta. – En todos los periodos de análisis se observa que el número efectivo de horas de servicio de agua apta para el consumo humano es a tiempo completo.

Cumandá. – A pesar de siempre contar con un proceso de tratamiento de desinfección diaria, la continuidad del servicio es muy deficitaria pues no supera las 12 horas de prestación al día en los periodos 2010 y 2014; para el 2018 se logra dotar del servicio en jornadas de 12 a 18 horas.

Guamote. – Contrariamente al anterior indicador en el que el agua destinada al consumo humano siempre ha tenido el tratamiento con desinfección diaria; es decir, era óptimo en este, el número efectivo de horas del servicio se encuentra en el rango intermedio de 12 a 18 horas diarias.

Guano. – La dotación de agua apta para el consumo humano siempre ha sido las 24 horas del día

Pallatanga. – En todos los periodos de análisis se observa que el número efectivo de horas de servicio de agua apta para el consumo humano es a tiempo completo.

Penipe. – No obstante, de que en todos los periodos de análisis se cumple con la desinfección diaria del agua, apta para el consumo humano, la continuidad está por debajo de las 12 horas diarias, siendo una gran debilidad del cantón.

Riobamba. – Inversamente al indicador anterior en el cual todos los periodos de análisis se cumplen con la desinfección diaria del agua apta para el consumo humano, el número de horas de continuidad del servicio siempre está en los rangos inferiores pues no llegan a las 12 horas diarias.

4.1.2.1.3 Agua potable – Cobertura. - Este indicador permite conocer el porcentaje de la población que recibe el servicio de agua potable a nivel urbano, en relación a la población total del área en estudio.

Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Población servida}}{\text{Población total}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Entre el 100% al 80% de la población	Entre el 79% al 60% de la población	Menor al 60% de la población

**Tabla 24.** *Indicador de cobertura del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	91,7	92	95
CHAMBO	95	95	95
CHUNCHI	87	87	90
COLTA	80	80	85
CUMANDÁ	92	92	92
GUAMOTE	90	90	92
GUANO	98	98	98
PALLATANGA	50	50	60
PENIPE	60	60	70
RIOBAMBA	96	96	96
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>83,97</b>	<b>84,00</b>	<b>87,30</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.

Elaboración propia

Alausí. – El porcentaje de población que recibe el servicio de agua potable a nivel urbano siempre ha estado en el rango óptimo y se ha ido incrementando paulatinamente desde el 91,7% en el 2010, hasta llegar al 95% en el 2018.

Chambo. – En todos los periodos de análisis, el porcentaje de población que recibe el servicio se encuentra en el 95%.

Chunchi. – Si bien en todos los periodos de análisis, el cantón cumple con el indicador, pero se nota que se puede mejorar la cobertura ya que llega al 90% en el 2018.

Colta. – En todos los periodos de análisis se observa que el porcentaje de cobertura está semaforizado en verde, pero partiendo en el límite inferior del rango y solo en el 2018 llega al 85% de la población.

Cumandá. – Recordando que este cantón cuenta con un proceso de tratamiento de desinfección diaria, y la continuidad del servicio es deficitaria; sin embargo, la cobertura se podría decir que es óptima pues alcanza el 92 % de la población en todos los periodos de análisis.

Guamote. – El porcentaje de población que recibe el servicio de agua potable a nivel urbano siempre ha estado en el rango óptimo y se ha ido incrementando del 90% que mantenía tanto en el 2010 como el 2014, hasta llegar al 92% en el 2018.

Guano. – Es digno de rescatar que es el cantón con el mejor indicador, pues siempre se ha mantenido en el 98% de cobertura y si le sumamos los resultados anteriores, en donde la dotación de agua apta para el consumo humano siempre ha sido las 24 horas del día y el tratamiento de desinfección es diario, se convierte en una fortaleza de la municipalidad.

Pallatanga. – Contrariamente al anterior cantón, en este caso se presentan los indicadores más bajos pues en el 2010 y 2014 la cobertura alcanzaba apenas al 50% de la población, llegando en el 2018 al 60%, con lo cual es una debilidad de la municipalidad.

Penipe. – A pesar no llegar al extremo de la semaforización, pero no ha logrado pasar del color amarillo pues en el 2010 y 2014 cubre el 60 % de la población y solo alcanza el 70% para el 2018.

Riobamba. – Si bien la cobertura es óptima en todos los periodos, cubriendo al 96% de la población, se debe tener presente que, el número de horas de continuidad del servicio siempre ha estado por debajo de las 12 horas diarias.

4.1.2.1.4 Agua potable – Catastro de usuarios. - Este indicador permite analizar si el municipio dispone de catastros actualizados para la prestación del servicio de agua potable.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Catastro actualizado	Catastro desactualizado	No tiene catastro

**Tabla 25.** *Indicador de catastro de usuarios del servicio de agua potable por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	50	50	50
CHAMBO	100	100	100
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	0	0	50
CUMANDÁ	0	0	50
GUAMOTE	50	50	50
GUANO	100	100	100
PALLATANGA	100	100	100
PENIPE	50	50	100
RIOBAMBA	100	100	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>60,00</b>	<b>60,00</b>	<b>75,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – Se puede apreciar que la municipalidad siempre ha tenido catastros desactualizados para la prestación del servicio de agua potable.

Chambo. – En todos los periodos de análisis se observa que el municipio dispone de catastros actualizados para la prestación del servicio de agua potable.

Chunchi. – Los catastros siempre han estado desactualizados en este municipio.

Colta. – Situación crítica la observada en el 2010 y 2014 en donde no se cuenta con catastros, llegando apenas en el 2018 a semaforización amarilla; es decir que cuenta con catastro, pero desactualizado.

Cumandá. – Tiene la misma lectura del cantón anterior, en donde llega al 2018 con un catastro desactualizado.

Guamote. – Se puede apreciar que la municipalidad siempre ha tenido catastros desactualizados para la prestación del servicio de agua potable.

Guano. – En todos los periodos de análisis se observa que el municipio dispone de catastros actualizados para la prestación del servicio de agua potable.

Pallatanga. – Igual que el cantón anterior se aprecia que dispone de catastros actualizados.

Penipe. – En el 2010 y 2014 esta municipalidad tenía los catastros desactualizados, ya para el 2018 dispone de un catastro actualizado para la prestación del servicio de agua potable.

Riobamba. – Se puede apreciar que la municipalidad siempre ha tenido catastros actualizados para la prestación del servicio de agua potable.

#### 4.1.2.2 Alcantarillado

4.1.2.2.1 Alcantarillado – Cobertura. - Este indicador permite conocer el porcentaje de predios que son atendidos por la municipalidad, con el servicio de alcantarillado.

Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Número de conexiones}}{\text{Número de predios}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Entre el 100% y el 71%	Entre el 70% y el 40%	Menos del 40%

**Tabla 26.** *Indicador de cobertura del servicio de alcantarillado por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUSÍ	91,7	92	92,5
CHAMBO	95	97	97
CHUNCHI	70	70	72
COLTA	80	82	85
CUMANDÁ	60	60	65
GUAMOTE	82	82	85
GUANO	50	54	60
PALLATANGA	70	70	72
PENIPE	50	53	58
RIOBAMBA	94	95	95
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>74,27</b>	<b>75,50</b>	<b>78,15</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – El porcentaje de predios urbanos que son atendidos por la municipalidad con el servicio de alcantarillado siempre ha estado en el rango óptimo y se ha ido incrementando paulatinamente desde el 91,7% en el 2014, hasta llegar al 92,5% en el 2018.

Chambo. – La municipalidad siempre ha estado dotando del servicio de alcantarillado óptimamente, pues se aprecia que desde el 2010 la cobertura era del 95% y en el 2014 y 2018 llega al 97%

Chunchi. – Se observa que tanto en el 2010 como en el 2014 la cobertura llega al 70% y apenas en el 2018 alcanza el 72% que, si bien pasa de color en el semáforo, pero no es lo más adecuado.

Colta. – En todos los periodos de análisis se observa que el porcentaje de cobertura está semaforizado en verde, pero no se puede hablar de un servicio óptimo, pues el indicador parte del 80% en 2010 hasta el 85% en el 2018.

Cumandá. – La cantidad de predios urbanos que han sido atendidos con el servicio de alcantarillado no ha estado siendo eficiente por parte de la municipalidad, pues como se observa tanto en el 2010 como en el 2014 la cobertura es del 60% y en el 2018 apenas alcanza al 65%.

Guamote. – Si bien en todos los periodos de análisis, el cantón cumple con el indicador, pero se nota que se puede mejorar la cobertura ya que llega al 85% en el 2018.

Guano. – La cobertura que ofrece la municipalidad no es la mejor ya que apenas se cubre al 50% en el 2010 y llega al 60% en el 2018, siendo una debilidad que debe corregirse.

Pallatanga. – Se aprecia que, a pesar de cambiar de amarillo a verde en la semaforización, la cobertura no es la óptima, pues se pasa del 70% apenas al 72%.

Penipe. – Las cifras son las más bajas para esta municipalidad, lo que denota una gran debilidad en la cobertura del servicio de alcantarillado, como se aprecia va del 50%, luego al 53% y alcanzando el 58% en el 2018.

Riobamba. – En todos los periodos de análisis, el porcentaje de predios que recibe el servicio se encuentra en el 95% aproximadamente, lo cual indica una cobertura adecuada si adicionalmente se considera que es la ciudad más grande de la provincia.



4.1.2.2.2 Alcantarillado – Planta de tratamiento. - Este indicador permite analizar la capacidad del municipio o empresa municipal para realizar el tratamiento de las aguas servidas.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Cuenta con planta de tratamiento en funcionamiento	En construcción o sub utilizada la planta de tratamiento	No cuenta con planta de tratamiento

**Tabla 27.** *Indicador de planta de tratamiento de aguas servidas por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	0	0	0
CHAMBO	0	0	50
CHUNCHI	0	0	0
COLTA	0	0	0
CUMANDÁ	0	0	0
GUAMOTE	0	0	0
GUANO	0	50	50
PALLATANGA	0	0	0
PENIPE	0	0	50
RIOBAMBA	0	50	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>0,00</b>	<b>10,00</b>	<b>20,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – No cuenta con planta de tratamiento de aguas servidas.

Chambo. – Recién empieza la construcción de la planta en el año 2018.

Chunchi. – No cuenta con planta de tratamiento de aguas servidas.

Colta. – No cuenta con planta de tratamiento de aguas servidas.

Cumandá. – No cuenta con planta de tratamiento de aguas servidas.

Guamote. – No cuenta con planta de tratamiento de aguas servidas.

Guano. – En el 2014 la planta de tratamiento de aguas servidas entra en construcción, en el 2018 su capacidad es sub utilizada.

Pallatanga. – No cuenta con planta de tratamiento de aguas servidas.

Penipe. – Recién empieza la construcción de la planta en el año 2018.

Riobamba. – En el 2014 la planta de tratamiento de aguas servidas entra en construcción, en el 2018 su capacidad es sub utilizada.

4.1.2.2.3 Alcantarillado – Estado de redes. - Este indicador permite analizar la situación en la que se encuentran las redes de alcantarillado de la zona urbana.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Redes en buen estado y funcionando	Redes en funcionamiento regular, requieren reparaciones periódicas	Mal estado de las redes; requieren reparaciones permanentes

**Tabla 28.** *Indicador de estado de redes de alcantarillado por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUSÍ	50	50	50
CHAMBO	0	0	0
CHUNCHI	0	0	0
COLTA	50	50	50
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	50	50	50
GUANO	50	50	50
PALLATANGA	0	0	0
PENIPE	50	50	50
RIOBAMBA	50	50	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>35,00</b>	<b>35,00</b>	<b>35,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – Las redes de alcantarillado tienen un funcionamiento regular y requieren reparaciones periódicas.

Chambo. – Las redes de alcantarillado se encuentran en mal estado y requieren reparaciones permanentes.

Chunchi. – Las redes de alcantarillado se encuentran en mal estado y requieren reparaciones permanentes.

Colta. – Las redes de alcantarillado tienen un funcionamiento regular y requieren reparaciones periódicas.

Cumandá. – Las redes de alcantarillado tienen un funcionamiento regular y requieren reparaciones periódicas.

Guamote. – Las redes de alcantarillado tienen un funcionamiento regular y requieren reparaciones periódicas.

Guano. – Las redes de alcantarillado tienen un funcionamiento regular y requieren reparaciones periódicas.

Pallatanga. – Las redes de alcantarillado se encuentran en mal estado y requieren reparaciones permanentes.

Penipe. – Las redes de alcantarillado tienen un funcionamiento regular y requieren reparaciones periódicas.

Riobamba. – Las redes de alcantarillado tienen un funcionamiento regular y requieren reparaciones periódicas.

4.1.2.2.4 Alcantarillado – Catastro de usuarios. - Este indicador permite analizar si el municipio dispone de catastros actualizados para la prestación del servicio de alcantarillado.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
Catastro actualizado	Catastro desactualizado	No tiene catastro

**Tabla 29.** *Indicador de catastro de usuarios del servicio de alcantarillado por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	0	50	50
CHAMBO	0	0	0
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	0	0	50
CUMANDÁ	0	0	50
GUAMOTE	0	50	50
GUANO	100	100	100
PALLATANGA	0	0	0
PENIPE	0	50	50
RIOBAMBA	100	100	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>25,00</b>	<b>40,00</b>	<b>50,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – Se puede apreciar que la municipalidad en el 2010 no contaba con catastros representativos, luego para el 2014 y 2018 posee catastros, pero desactualizados para la prestación del servicio de alcantarillado.

Chambo. – No se disponen de catastros

Chunchi. – Los catastros siempre han estado desactualizados en este municipio.

Colta. – En 2010 y 2014 no se contaba con catastros del servicio de alcantarillado, para el 2018 apenas se llega a semaforización amarilla; es decir que cuenta con catastro, pero desactualizado.

Cumandá. – Tiene la misma lectura del cantón anterior, en donde llega al 2018 con un catastro desactualizado.

Guamote. – En el 2010 no se contaba con el catastro, a partir del 2014 se empieza a disponer de los registros, pero no están actualizados.

Guano. – En todos los periodos de análisis se observa que el municipio dispone de catastros actualizados para la prestación del servicio de alcantarillado.

Pallatanga. – No se disponen de catastros

Penipe. – La municipalidad en el 2010 no contaba con catastros, posteriormente en el 2014 y 2018 posee catastros, pero desactualizados para la prestación del servicio de alcantarillado.

Riobamba. – Se puede apreciar que la municipalidad siempre ha tenido catastros actualizados para la prestación del servicio de alcantarillado.

#### 4.1.2.3 Residuos sólidos

4.1.2.3.1 Residuos sólidos – Cobertura. - Este indicador revela el porcentaje de la población que cuenta con el servicio de manejo de residuos sólidos a nivel urbano, en relación a la población total del área en estudio.

Su fórmula de cálculo es:

$$\frac{\text{Población servida}}{\text{Población total}} \times 100$$

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Cubre del 100% al 70% de la población	Entre el 69% y el 40% de la población	Menor del 40% de la población

**Tabla 30.** *Indicador de cobertura del servicio de manejo de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	85	88	90
CHAMBO	61	63	70
CHUNCHI	100	100	100
COLTA	95	95	95
CUMANDÁ	100	100	100
GUAMOTE	85	88	88
GUANO	98	98	100
PALLATANGA	95	96	97
PENIPE	85	85	90
RIOBAMBA	96	96	96
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>90,00</b>	<b>90,90</b>	<b>92,60</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – El porcentaje de la población que son atendidos por la municipalidad con el servicio de manejo de residuos sólidos siempre ha estado en el rango óptimo y se ha ido incrementando paulatinamente desde el 85% en el 2014, hasta llegar al 90% en el 2018.

Chambo. – Se visualiza que en los periodos 2010 y 2014 no se lograr cubrir con el rango recomendado para el manejo de residuos sólidos y apenas en el 2018 se alcanza el límite inferior de la semaforización verde.

Chunchi. – La municipalidad siempre ha estado dotando del servicio de manejo de residuos sólidos óptimamente, pues su cobertura en todos los periodos es del 100%.

Colta. – En todos los periodos de análisis, el porcentaje de población que cubre el servicio se encuentra en el 95%.

Cumandá. – La municipalidad siempre ha estado dotando del servicio de manejo de residuos sólidos óptimamente, pues su cobertura en todos los periodos es del 100%.

Guamote. – Si bien en todos los periodos de análisis, el cantón cumple con el indicador, pero se nota que se puede mejorar la cobertura ya que llega al 88% en el 2018.

Guano. – La cobertura que ofrece la municipalidad pasa del 98% al 100%, logrando cumplir a cabalidad el indicador.

Pallatanga. – El porcentaje de la población que son atendidos por la municipalidad con el servicio de manejo de residuos sólidos siempre ha estado en el rango óptimo y se ha ido incrementando paulatinamente desde el 95% en el 2014, hasta llegar al 97% en el 2018.

Penipe. – La cobertura que ofrece la municipalidad pasa del 85% al 90%, denotando un adecuado cumplimiento del indicador.

Riobamba. – En todos los periodos de análisis, el porcentaje de predios que recibe el servicio se encuentra en el 96% lo cual indica una cobertura adecuada si adicionalmente se considera que es la ciudad más poblada de la provincia.

4.1.2.3.2 Residuos sólidos – Disposición final. - Este indicador permite analizar las condiciones en las que se dispone la basura en una municipalidad.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
Relleno sanitario en operación	Botadero controlado	Se realiza con otros métodos sin control y producen contaminación

**Tabla 31.** *Indicador de disposición final de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	0	0	0
CHAMBO	50	50	50
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	50	50	50
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	0	0	0
GUANO	0	0	50
PALLATANGA	0	0	0
PENIPE	0	0	50
RIOBAMBA	0	0	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>20,00</b>	<b>20,00</b>	<b>35,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – No cuenta con relleno sanitario, ni con botadero controlado; la disposición final produce contaminación ya que no se manejan controles técnicos.

Chambo. – La disposición final de la basura siempre se la ha realizado en botadero controlado a cielo abierto.

Chunchi. – La disposición final de la basura siempre se la ha realizado en botadero controlado a cielo abierto.

Colta. – La disposición final de la basura siempre se la ha realizado en botadero controlado a cielo abierto.

Cumandá. – La disposición final de la basura siempre se la ha realizado en botadero controlado a cielo abierto.

Guamote. – No cuenta con relleno sanitario, ni con botadero controlado; la disposición final produce contaminación ya que no se manejan controles técnicos.

Guano. – En el 2010 y 2014 la disposición final de la basura utiliza métodos carentes de controles técnicos, para el 2018 ya se cuenta con botadero controlado para el manejo de los desechos sólidos.

Pallatanga. – No cuenta con relleno sanitario, ni con botadero controlado; la disposición final produce contaminación ya que no se manejan controles técnicos.

Penipe. – En el 2010 y 2014 la disposición final de la basura utiliza métodos carentes de controles técnicos, para el 2018 ya se cuenta con botadero controlado para el manejo de los desechos sólidos.

Riobamba. – En el 2010 y 2014 la disposición final de la basura utiliza métodos carentes de controles técnicos, para el 2018 ya se cuenta con botadero controlado para el manejo de los desechos sólidos, pero en este caso es más preocupante por el volumen de residuos debido a la gran población de la ciudad.

4.1.2.3.3 Residuos sólidos – Procesos de reciclaje. - Este indicador permite analizar la capacidad técnica y operativa del municipio para realizar procesos de reciclaje de los residuos mediante clasificación en la fuente.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Con clasificación domiciliaria en toda la zona urbana (orgánicos e inorgánicos)	Con clasificación domiciliaria parcialmente en toda la zona urbana (orgánicos e inorgánicos)	Sin clasificación

**Tabla 32.** *Indicador de procesos de reciclaje de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	0	0	0
CHAMBO	0	0	0
CHUNCHI	0	0	0
COLTA	0	0	0
CUMANDÁ	0	0	0
GUAMOTE	0	0	0
GUANO	0	0	0
PALLATANGA	0	0	0
PENIPE	0	0	0
RIOBAMBA	0	0	0
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia



Alausí. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Chambo. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Chunchi. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Colta. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Cumandá. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Guamote. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Guano. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Pallatanga. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Penipe. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

Riobamba. – No cuenta con procesos de reciclaje, la disposición final de los residuos sólidos se la realiza sin clasificación.

4.1.2.3.4 Residuos sólidos – Catastro de usuarios. - Este indicador permite analizar si el municipio dispone de catastros actualizados para la prestación del servicio de recolección de desechos sólidos.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
Catastro actualizado	Catastro desactualizado	No tiene catastro

**Tabla 33.** *Indicador de catastro de usuarios del servicio de recolección de residuos sólidos por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	0	0	100
CHAMBO	100	100	100
CHUNCHI	50	50	100
COLTA	0	0	100
CUMANDÁ	0	0	100
GUAMOTE	0	0	100
GUANO	0	50	100
PALLATANGA	0	0	100
PENIPE	0	0	100
RIOBAMBA	100	100	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>25,00</b>	<b>30,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En los periodos 2010 y 2014 no se disponen de catastros, ya para el 2018 a través de convenio con la empresa eléctrica, se compatibiliza con los usuarios y se cobra mediante tasa proporcional al consumo del mencionado servicio.

Chambo. – Se puede apreciar que la municipalidad siempre ha tenido catastros actualizados para la prestación del servicio de alcantarillado por el convenio con la empresa eléctrica.

Chunchi. – Los catastros en los periodos 2010 y 2014 han estado desactualizados, posteriormente en el 2018 se actualiza a través de convenio con la empresa eléctrica.

Colta. – En los periodos 2010 y 2014 no se disponen de catastros, ya para el 2018 a través de convenio con la empresa eléctrica, se compatibiliza con los usuarios y se cobra mediante tasa proporcional al consumo del mencionado servicio.

Cumandá. – En los periodos 2010 y 2014 no se disponen de catastros, ya para el 2018 a través de convenio con la empresa eléctrica, se compatibiliza con los usuarios y se cobra mediante tasa proporcional al consumo del mencionado servicio.

Guamote. – En los periodos 2010 y 2014 no se disponen de catastros, ya para el 2018 a través de convenio con la empresa eléctrica, se compatibiliza con los usuarios y se cobra mediante tasa proporcional al consumo del mencionado servicio.

Guano. – En el 2010 esta municipalidad no contaba con catastros, para el 2014 tiene catastros, pero desactualizados y ya para el 2018 se actualiza a través de convenio con la empresa eléctrica.

Pallatanga. – En los periodos 2010 y 2014 no se disponen de catastros, ya para el 2018 a través de convenio con la empresa eléctrica, se compatibiliza con los usuarios y se cobra mediante tasa proporcional al consumo del mencionado servicio.

Penipe. – En los periodos 2010 y 2014 no se disponen de catastros, ya para el 2018 a través de convenio con la empresa eléctrica, se compatibiliza con los usuarios y se cobra mediante tasa proporcional al consumo del mencionado servicio.

Riobamba. – La municipalidad siempre ha tenido catastros actualizados para la prestación del servicio de alcantarillado por el convenio con la empresa eléctrica.

#### **4.1.2.4 Mercados**

4.1.2.4.1 Mercados – Estado de la infraestructura disponible. - Este indicador permite conocer el estado general de la infraestructura de mercados existentes. Se analizan la estructura, cubierta, paredes y pisos de todos los mercados o plazas de la ciudad y se establece un promedio de las condiciones en las que se encuentran.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
Infraestructura en buenas condiciones para la prestación del servicio	Infraestructura en condiciones regulares, requiere mantenimiento para la prestación del servicio	Infraestructura requiere reparación total o no cuenta con mercado

**Tabla 34.** *Indicador de estado de infraestructura disponible de mercados por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	50	100	100
CHAMBO	100	100	100
CHUNCHI	50	50	100
COLTA	100	100	100
CUMANDÁ	100	100	100
GUAMOTE	100	100	100
GUANO	100	100	100
PALLATANGA	100	100	100
PENIPE	100	100	100
RIOBAMBA	100	100	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>90,00</b>	<b>95,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En el periodo 2010 la infraestructura del mercado requería mantenimiento, posteriormente para 2014 y 2018, ya se presentan en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Chambo. – La infraestructura del mercado, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Chunchi. – La infraestructura del mercado en los periodos 2010 y 2014 se presentaba en condiciones regulares, por lo que requerían de mantenimiento; sin embargo, para el 2018 ya se encuentran en mejores condiciones para brindar el servicio.

Colta. – La infraestructura del mercado, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Cumandá. – La infraestructura del mercado, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Guamote. – La infraestructura del mercado, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Guano. – La infraestructura del mercado, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Pallatanga. – La infraestructura del mercado, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Penipe. – La infraestructura del mercado, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Riobamba. – La infraestructura de los mercados, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

4.1.2.4.2 Mercados – Control ambiental. - Este indicador permite conocer el nivel de limpieza y disposición de los residuos producidos por la actividad que se realiza en los mercados.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Existe la infraestructura adecuada para depósito temporal de residuos generados en los mercados	Existen basureros adecuados en cada puesto de venta	La frecuencia del servicio de limpieza en los mercados es oportuna, o eventual

**Tabla 35.** *Indicador de control ambiental de mercados por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	50	50	50
CHAMBO	0	50	50
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	0	50	50
CUMANDÁ	0	50	50
GUAMOTE	0	50	50
GUANO	100	100	100
PALLATANGA	0	50	50
PENIPE	0	50	50
RIOBAMBA	50	50	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>25,00</b>	<b>55,00</b>	<b>55,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas. Elaboración propia

Alausí. – En los tres periodos de análisis el indicador se mantiene en amarillo; es decir, solo cuentan con basureros en cada puesto de venta, pero no tienen definidos depósitos temporales para los residuos.

Chambo. – En el 2010, la frecuencia del servicio de limpieza en el mercado era eventual, posteriormente en 2014 y 2018 ya se cuenta con basureros adecuados en cada puesto de venta, pero la condición no alcanza para semáforo verde.

Chunchi. – En los tres periodos de análisis el indicador se mantiene en amarillo; es decir, solo cuentan con basureros en cada puesto de venta, pero no tienen definidos depósitos temporales para los residuos.

Colta. – En el 2010, la frecuencia del servicio de limpieza en el mercado era eventual, posteriormente en 2014 y 2018 ya se cuenta con basureros adecuados en cada puesto de venta, pero la condición no alcanza para semáforo verde.

Cumandá. – En el 2010, la frecuencia del servicio de limpieza en el mercado era eventual, posteriormente en 2014 y 2018 ya se cuenta con basureros adecuados en cada puesto de venta, pero la condición no alcanza para semáforo verde.

Guamote. – En el 2010, la frecuencia del servicio de limpieza en el mercado era eventual, posteriormente en 2014 y 2018 ya se cuenta con basureros adecuados en cada puesto de venta, pero la condición no alcanza para semáforo verde.

Guano. – El nivel de limpieza y disposición de los residuos sólidos que se producen en el mercado es el adecuado en todos los periodos de análisis.

Pallatanga. – En el 2010, la frecuencia del servicio de limpieza en el mercado era eventual, posteriormente en 2014 y 2018 ya se cuenta con basureros adecuados en cada puesto de venta, pero la condición no alcanza para semáforo verde.

Penipe. – En el 2010, la frecuencia del servicio de limpieza en el mercado era eventual, posteriormente en 2014 y 2018 ya se cuenta con basureros adecuados en cada puesto de venta, pero la condición no alcanza para semáforo verde.

Riobamba. – En los tres periodos de análisis el indicador se mantiene en amarillo; es decir, solo cuentan con basureros en cada puesto de venta, pero no tienen definidos depósitos temporales para los residuos.

4.1.2.4.3 Mercados – Servicios básicos. - Este indicador permite conocer la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica dentro de los mercados.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
El mercado dispone de los servicios básicos en buen estado y funcionando permanentemente	El mercado dispone de los servicios básicos, funcionando en estado regular (requiere reparación) y existe racionamiento	Existe racionamiento de los servicios básicos en el mercado, se encuentran en mal estado (requiere reposición) o no existen

**Tabla 36.** *Indicador de servicios básicos en los mercados por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
AL AUSÍ	50	50	100
CHAMBO	50	50	100
CHUNCHI	50	50	100
COLTA	50	50	100
CUMANDÁ	50	50	100
GUAMOTE	50	50	100
GUANO	100	100	100
PALLATANGA	100	100	100
PENIPE	100	100	100
RIOBAMBA	100	100	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>70,00</b>	<b>70,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – Tanto en el 2010 como 2014, el mercado dispone de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones y adicionalmente sufren de racionamientos principalmente del agua potable; para el 2018, el mercado ya dispone de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Chambo. – Tanto en el 2010 como 2014, el mercado dispone de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones y adicionalmente sufren de racionamientos principalmente del agua potable; para el 2018, el mercado ya dispone de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Chunchi. – Tanto en el 2010 como 2014, el mercado dispone de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones y adicionalmente sufren de racionamientos principalmente del agua potable; para el 2018, el mercado ya dispone de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Colta. – Tanto en el 2010 como 2014, el mercado dispone de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones y adicionalmente sufren de racionamientos principalmente del agua potable; para el 2018, el mercado ya dispone de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Cumandá. – Tanto en el 2010 como 2014, el mercado dispone de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones y adicionalmente sufren de racionamientos principalmente del agua potable; para el 2018, el mercado ya dispone de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Guamote. – Tanto en el 2010 como 2014, el mercado dispone de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones y adicionalmente sufren de racionamientos principalmente del agua potable; para el 2018, el mercado ya dispone de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Guano. – El mercado siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente.

Pallatanga. – El mercado siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente.

Penipe. – El mercado siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente.

Riobamba. – Los mercados siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente.

4.1.2.4.4 Mercados – Ocupación de la vía pública. - Este indicador permite obtener información sobre la ocupación de vía pública en las calles colindantes o cercanas a los mercados.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
No existe ocupación de vía pública	Existe ocupación de vía pública los días de feria	Existe sub utilización o saturación de mercados, con ocupación de vía pública todos los días



**Tabla 37.** *Indicador de ocupación de la vía pública en los mercados por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	50	50	50
CHAMBO	0	0	0
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	50	50	50
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	50	50	50
GUANO	100	100	100
PALLATANGA	0	50	50
PENIPE	100	100	100
RIOBAMBA	100	100	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>55,00</b>	<b>65,00</b>	<b>60,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En todos los periodos de análisis, se observa que el mercado abastece a la ciudadanía sin inconvenientes, pero se produce ocupación de la vía pública en los días de feria que son los domingos.

Chambo. – Existe sub utilización del único mercado que existe en el cantón, debido principalmente a la cercanía de la ciudad de Riobamba que es en donde se desarrolla el comercio, a pesar de que los domingos se realiza una pequeña feria.

Chunchi. – En todos los periodos de análisis se observa que existe ocupación de la vía pública los días domingos que son los días de feria.

Colta. – En todos los periodos de análisis se observa que existe ocupación de la vía pública en los días de feria que son los domingos principalmente por la venta de ganado.

Cumandá. – En todos los periodos de análisis se observa que existe ocupación de la vía pública en los días de feria que son sábado y domingo.

Guamote. – En todos los periodos de análisis se observa que existe ocupación de la vía pública en la feria del día jueves, en donde se ha acomodado siete plazas para el comercio de los productos agropecuarios, convirtiéndola en la feria intercultural más grande del Ecuador.

Guano. – El mercado existente nunca ha sufrido saturación y ha sido utilizado satisfactoriamente, sin llegar a la ocupación de la vía pública incluyendo los días viernes y domingos de feria.

Pallatanga. – En 2010, se presentaba una sub utilización de los espacios del mercado, produciéndose ocupación de las calles aledañas; para 2014 y 2018 se regulariza mejor y ya se produce esta ocupación solo los días de feria que son los domingos.

Penipe. – Existe un solo mercado que ha sido utilizado satisfactoriamente, sin llegar a la ocupación de la vía pública, cabe anotar que en realidad no hay un día de feria en este cantón, tal vez mayor afluencia se produce los domingos.

Riobamba. – En 2010 y 2014 los mercados abastecen a la comunidad sin mayores inconvenientes y no existe ocupación de vía pública; sin embargo, para el 2018 se empieza a ocupar la vía pública los días de feria, principalmente los sábados.

#### 4.1.2.5 Camal<sup>29</sup>

4.1.2.5.1 Camal – Estado de la infraestructura disponible. - Este indicador permite conocer el estado general de la infraestructura de los camales existentes. Se analizan la estructura, cubierta, paredes y pisos de todos los camales de la ciudad y se establece un promedio de las condiciones en las que se encuentran.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Infraestructura en buenas condiciones para la prestación del servicio	Infraestructura en condiciones regulares, requiere mantenimiento para la prestación del servicio	Infraestructura requiere reparación total o no cuenta con camal

<sup>29</sup> Se conoce como camal al lugar en donde se sacrifican los animales o despostan para posteriormente proceder a su comercialización y consumo de la población

**Tabla 38.** *Indicador de estado de infraestructura disponible de camales por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	50	50	100
CHAMBO	0	0	50
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	50	50	100
CUMANDÁ	0	0	50
GUAMOTE	100	100	100
GUANO	0	50	100
PALLATANGA	50	50	50
PENIPE	0	0	50
RIOBAMBA	50	50	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>35,00</b>	<b>40,00</b>	<b>75,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En los periodos 2010 y 2014, la infraestructura de los camales requería mantenimiento, posteriormente para 2018, ya los camales se presentan en buenas condiciones para la prestación del servicio de faenamiento.

Chambo. – En 2010 no se contaba con camal, luego en 2014 se adecuó instalaciones pero que igual no brindaban las garantías adecuadas, ya para el 2018 se mejoran las instalaciones, pero no llegan a ser óptimas.

Chunchi. – La infraestructura de los camales en los tres periodos de análisis, están en condiciones regulares, requieren mantenimiento para el faenamiento de los diversos animales de desposte.

Colta. – En los periodos 2010 y 2014, la infraestructura de los camales requería mantenimiento, posteriormente para 2018, ya los camales se presentan en buenas condiciones para la prestación del servicio de faenamiento.

Cumandá. – En el 2010 y 2014 no contaban con camales, luego en 2018 se adecuan instalaciones, pero no reúnen las condiciones adecuadas.

Guamote. – La infraestructura de los camales, en todos los periodos de análisis, está en buenas condiciones para la prestación del servicio.

Guano. – La infraestructura de los camales en 2010 requerían reparaciones permanentes, luego en 2014 se mejoran las condiciones llegando a semáforo amarillo y recién en 2018 se cambia a color verde.

Pallatanga. – La infraestructura de los camales en los tres periodos de análisis, están en condiciones regulares, requieren mantenimiento para el faenamiento de los diversos animales de desposte.

Penipe. – En 2010 no se contaba con camal, luego en 2014 se adecuó instalaciones pero que igual no brindaban las garantías adecuadas, ya para el 2018 se mejoran las instalaciones, pero no llegan a ser óptimas.

Riobamba. – En los periodos 2010 y 2014, la infraestructura de los camales requería mantenimiento, posteriormente para 2018, ya los camales se presentan en buenas condiciones para la prestación del servicio de faenamiento.

4.1.2.5.2 Camal – Control ambiental. - Este indicador permite conocer el nivel de limpieza y disposición de los residuos producidos por la actividad que se realiza en los camales.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Existe la infraestructura adecuada para depósito temporal de residuos generados en los camales	Existen basureros adecuados para cada proceso	La frecuencia del servicio de limpieza en los camales es oportuna, o eventual

**Tabla 39.** *Indicador de control ambiental de camales por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	0	0	50
CHAMBO	0	50	50
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	0	0	50
CUMANDÁ	0	0	0
GUAMOTE	0	0	50
GUANO	0	0	50
PALLATANGA	0	0	0
PENIPE	0	0	0
RIOBAMBA	50	50	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>15,00</b>	<b>15,00</b>	<b>40,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En 2010 y 2014 la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es eventual, en 2018 ya pasa a semaforización amarilla.

Chambo. – En 2010 no contaba con camal, luego en los dos periodos restantes, la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es permanente; sin embargo, carecen de infraestructura para el depósito de los residuos generados.

Chunchi. – En todos los periodos de análisis, la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es permanente; sin embargo, carecen de infraestructura para el depósito de los residuos generados.

Colta. – En 2010 y 2014 la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es eventual, en 2018 ya pasa a semaforización amarilla.

Cumandá. – En 2010 y 2014 no cuentan con camal, para 2018 la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es eventual.

Guamote. – En 2010 y 2014 la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es eventual, en 2018 ya pasa a semaforización amarilla.

Guano. – En 2010 y 2014 la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es eventual, en 2018 ya pasa a semaforización amarilla.

Pallatanga. – La frecuencia del servicio de limpieza en los camales es eventual en todos los periodos de análisis.

Penipe. – En 2010 no cuenta con camal, en los otros periodos, la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es eventual.

Riobamba. – En los periodos 2010 y 2014 la frecuencia del servicio de limpieza en los camales es permanente, pero recién en el 2018 se cuenta con infraestructura para el depósito de los residuos generados por el faenamiento.

4.1.2.5.3 Camal – Servicios básicos. - Este indicador permite conocer la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica dentro de los camales.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
El camal dispone de los servicios básicos en buen estado y funcionando permanentemente	El camal dispone de los servicios básicos, funcionando en estado regular (requiere reparación) y existe racionamiento	Existe racionamiento de los servicios básicos en el camal, se encuentran en mal estado (requiere reposición) o no existen

**Tabla 40.** *Indicador de servicios básicos en los camales por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	50	50	100
CHAMBO	0	50	50
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	50	50	100
CUMANDÁ	0	0	50
GUAMOTE	100	100	100
GUANO	0	50	100
PALLATANGA	50	50	50
PENIPE	0	50	50
RIOBAMBA	100	100	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>40,00</b>	<b>55,00</b>	<b>75,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – Tanto en el 2010 como 2014, los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular; para el 2018, los mercados ya disponen de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Chambo. – En el 2010 no contaba con camal, luego en 2014 y 2018, los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones.

Chunchi. – Los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones, en todos los periodos de análisis.

Colta. – Tanto en el 2010 como 2014, los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, para el 2018 ya disponen de los servicios básicos funcionando óptimamente.

Cumandá. – Recordando que en 2010 y 2014 no contaban con camales, luego en 2018 estos disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular.

Guamote. – Los camales siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente.

Guano. – En 2010 las instalaciones de los servicios básicos de los camales se encuentran en mal estado, luego en 2014 disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular y ya para el 2018 su funcionamiento es óptimo.

Pallatanga. – Los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones, en todos los periodos de análisis.

Penipe. – En el 2010 no contaba con camal, luego en 2014 y 2018, los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que requieren reparaciones.

Riobamba. – Los camales siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente.

4.1.2.5.4 Camal – Capacidad de operación del servicio existente. – Con este indicador se analiza si la capacidad instalada del camal permite realizar el faenamiento de manera eficiente, con control veterinario y con niveles de aseo adecuados.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Operación eficiente. Existe control veterinario, faenamamiento en línea elevado y con un adecuado nivel de aseo	Operación medianamente eficiente. Existe control veterinario y niveles de aseo adecuados	Operación ineficiente

**Tabla 41.** *Indicador de capacidad de operación del servicio existente en los camales por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	0	0	50
CHAMBO	0	0	0
CHUNCHI	0	0	0
COLTA	0	50	50
CUMANDÁ	0	0	0
GUAMOTE	0	50	50
GUANO	0	0	50
PALLATANGA	0	0	0
PENIPE	0	0	0
RIOBAMBA	0	50	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>0,00</b>	<b>15,00</b>	<b>25,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – Tanto en el 2010 como 2014 la operación es ineficiente, para 2018 ya se cuenta con controles veterinarios y se mejoran los niveles de aseo.

Chambo. – En el 2010 no contaba con camal, luego en 2014 y 2018, los camales operan ineficientemente sin controles veterinarios.

Chunchi. – En todos los periodos de análisis no cuentan con los servicios adecuados por lo que su operación es ineficiente.

Colta. – En 2010 los camales no disponían de control veterinario, luego en 2014 y 2018 empiezan a operar medianamente sin llegar a ser eficientes.

Cumandá. – Recordando que en 2010 y 2014 no contaban con camales, luego en 2018 los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, lo que hace que su operación sea ineficiente.



Guamote. – A pesar de que los camales siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente, en 2010 su operación era ineficiente, ya para el 2014 y 2018 pasa a una semaforización amarilla.

Guano. – Tanto en el 2010 como 2014 la operación es ineficiente, para 2018 ya se cuenta con controles veterinarios y se mejoran los niveles de aseo.

Pallatanga. – En todos los periodos de análisis, los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que su operación es ineficiente.

Penipe. – En el 2010 no contaba con camal, luego en 2014 y 2018, los camales disponen de los servicios básicos funcionando, pero en estado regular, por lo que su operación es ineficiente.

Riobamba. – A pesar que los camales siempre han dispuesto de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en buen estado y funcionando permanentemente, en 2010 su operación era ineficiente, posteriormente en 2014 y 2018 se mejora en el control veterinario y en los niveles de asepsia, ubicándose en color amarillo.

#### 4.1.3 Componente de Gestión Administrativa

**4.1.3.1 Estructura orgánica.** - Este indicador cualitativo analiza la existencia y aplicación del reglamento orgánico funcional en el que se definen las funciones y responsabilidades de cada dependencia municipal.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
El reglamento orgánico funcional vigente se aplica de acuerdo a las funciones de cada dependencia	El reglamento orgánico funcional se aplica parcialmente	No dispone de reglamento orgánico funcional

**Tabla 42.** *Indicador de estructura orgánica del municipio por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	50	50	50
CHAMBO	100	100	100
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	0	0	50
CUMANDÁ	100	100	100
GUAMOTE	100	100	50
GUANO	50	50	100
PALLATANGA	50	50	50
PENIPE	50	50	50
RIOBAMBA	50	50	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>60,00</b>	<b>60,00</b>	<b>65,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En todos los periodos de análisis se observa que el reglamento orgánico funcional, se aplica parcialmente.

Chambo. – El reglamento orgánico funcional se ha venido aplicando de acuerdo a las funciones de cada dependencia desde el 2010 hasta el 2018.

Chunchi. – En todos los periodos de análisis se observa que el reglamento orgánico funcional, se aplica parcialmente.

Colta. – Tanto en el 2010 como 2014 la municipalidad no dispone de un documento integral aprobado por el Concejo Municipal, para 2018 se dispone ya del reglamento orgánico funcional, pero sin llegar a su aplicación al 100%.

Cumandá. – El reglamento orgánico funcional se ha venido aplicando de acuerdo a las funciones de cada dependencia desde el 2010 hasta el 2018.

Guamote. – A pesar de que en 2010 y 2014 se dispone y se aplica en su totalidad el reglamento orgánico funcional, en 2018 se nota más inobservancia del instrumento legal.

Guano. – Se evidencia que el 2010 y 2014 se aplica parcialmente el reglamento orgánico funcional, pero para el 2018 ya se utiliza de acuerdo a las funciones de cada dependencia.

Pallatanga. – En todos los periodos de análisis se observa que el reglamento orgánico funcional, se aplica parcialmente.

Penipe. – En todos los periodos de análisis se observa que el reglamento orgánico funcional, se aplica parcialmente.

Riobamba. – En todos los periodos de análisis se observa que el reglamento orgánico funcional, se aplica parcialmente.

**4.1.3.2 Perfil de los servidores municipales.** - Este indicador analiza si el nivel técnico del talento humano responde al perfil necesario para el desempeño de las funciones.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Más del 50% del personal tiene el perfil técnico	Entre el 49% y el 25% del personal tiene el perfil técnico	Menos del 25% del personal tiene el perfil técnico

**Tabla 43.** *Indicador del perfil de los servidores municipales por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	51	51	58
CHAMBO	50	50	52
CHUNCHI	24	24	22
COLTA	70	70	75
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	80	80	72
GUANO	10	10	15
PALLATANGA	48	48	45
PENIPE	80	80	83
RIOBAMBA	45	45	51
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>50,80</b>	<b>50,80</b>	<b>52,30</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con el parámetro; sin embargo, las cifras se ubican en el límite inferior con una leve mejoría en 2018.

Chambo. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con el parámetro; sin embargo, las cifras se ubican en el límite inferior.

Chunchi. – Lastimosamente la gran mayoría de los servidores municipales no cumplen con el perfil técnico establecido en las normativas.

Colta. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con el parámetro, con una leve mejoría en 2018.

Cumandá. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con el parámetro; sin embargo, las cifras se ubican en el límite inferior con una leve mejoría en 2018.

Guamote. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con el parámetro; sin embargo, las cifras en 2018 bajan cuando la tendencia más bien debería ser hacia arriba.

Guano. – Lastimosamente la gran mayoría de los servidores municipales no cumplen con el perfil técnico establecido en las normativas.

Pallatanga. – En todos los periodos de análisis se observa que el reglamento orgánico funcional, se aplica parcialmente.

Penipe. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple a medias con el parámetro e incluso se visualiza una leve disminución para el 2018.

Riobamba. – En 2010 y 2014 se parametriza de color amarillo el indicador, para llegar el 2018 a verde, pero con las cifras en límite inferior del rango, por lo que todavía tiene mucho que mejorar la municipalidad.

**4.1.3.3 Funcionarios municipales capacitados.** - Este indicador analiza el porcentaje de funcionarios que ha sido capacitado el año anterior.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
Más del 20% del personal recibió capacitación en el último año	Entre el 19% y el 10% del personal recibió capacitación en el último año	Menos del 10% del personal recibió capacitación en el último año

**Tabla 44.** *Indicador de funcionarios municipales capacitados el año anterior por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	5	8	8
CHAMBO	21	23	25
CHUNCHI	9	11	11
COLTA	0	5	9
CUMANDÁ	30	30	30
GUAMOTE	30	30	30
GUANO	45	45	45
PALLATANGA	15	15	15
PENIPE	70	70	70
RIOBAMBA	10	15	15
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>23,50</b>	<b>25,20</b>	<b>25,80</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En todos los periodos de análisis se observa que menos del 10% de funcionarios recibe capacitación.

Chambo. – En todos los periodos de análisis se observa que se cumple con el parámetro; sin embargo, las cifras se ubican en el límite inferior y se podría mejorar.

Chunchi. – En 2010 se encuentra con color rojo, luego en 2014 y 2018 pasa a color amarillo, pero ubicándose en los límites inferiores.

Colta. – Realmente se aprecia que la capacitación es un tema despreocupado en la municipalidad, toda vez que en los tres periodos no se ha llegado ni al 10% de talento humano instruido.

Cumandá. – Se ha mantenido como constante la capacitación del 30% de funcionarios en todos los periodos.

Guamote. – Se ha mantenido como constante la capacitación del 30% de funcionarios en todos los periodos.

Guano. – Se ha mantenido como constante la capacitación del 45% de funcionarios en todos los periodos.

Pallatanga. – Se ha mantenido como constante la capacitación del 15% de funcionarios en todos los periodos, con lo cual no se cubre el estándar mínimo para semaforización verde.

Penipe. – Se ha mantenido como constante la capacitación del 70% de funcionarios en todos los periodos, siendo una fortaleza de la municipalidad.

Riobamba. – A pesar de cambiar del 10% al 15% y mantenerse constante en el último valor la municipalidad solo alcanza el semáforo en color amarillo en este indicador.

**4.1.3.4 Ambiente de trabajo.** - Este indicador analiza las condiciones de espacio físico y equipamiento que dispone la municipalidad para el desarrollo de las actividades de las diferentes unidades administrativas.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Menos del 25% de condiciones de espacio físico y equipamiento no facilitan la realización de las actividades	Entre el 25% y 50% de condiciones de espacio físico y equipamiento no facilitan la realización de las actividades	Más del 50% de condiciones de espacio físico y equipamiento no facilitan la realización de las actividades

**Tabla 45.** *Indicador de ambiente de trabajo en los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUSÍ	24	22	20
CHAMBO	70	60	55
CHUNCHI	50	50	45
COLTA	60	55	50
CUMANDÁ	50	50	45
GUAMOTE	75	70	60
GUANO	20	18	15
PALLATANGA	28	25	22
PENIPE	55	50	50
RIOBAMBA	50	45	45
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>48,20</b>	<b>44,50</b>	<b>40,70</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – De acuerdo a las cifras, se estima que siempre ha existido un adecuado ambiente de trabajo, en lo que corresponde al espacio físico y equipamiento, en esta municipalidad.

Chambo. – El espacio físico y equipamiento con el que cuenta la municipalidad realmente siempre han dejado mucho que desear, pues las cifras son muy negativas dentro de la semaforización roja.

Chunchi. – El espacio físico y equipamiento no han sido de los mejores en este municipio, ya que siempre se ha semaforizado amarillado, existiendo una pequeña mejoría en el último periodo 2018.

Colta. – En 2010 y 2014 la municipalidad no cuenta los espacios físicos y equipamientos adecuados, apenas en el 2018 pasa a color amarillo, pero en el límite inferior del indicador.

Cumandá. – El espacio físico y equipamiento no han sido de los mejores en este municipio, ya que siempre se ha semaforizado amarillado, existiendo una pequeña mejoría en el último periodo 2018.

Guamote. – El espacio físico y equipamiento con el que cuenta la municipalidad realmente siempre han dejado mucho que desear, pues las cifras son muy negativas dentro de la semaforización roja.

Guano. – De acuerdo a las cifras, se estima que siempre ha existido un adecuado ambiente de trabajo, en lo que corresponde al espacio físico y equipamiento, en esta municipalidad.

Pallatanga. – Faltando apenas 3 puntos en 2014 no se cumplía con el parámetro, pero ya para el 2014 y 2018 se logra disponer de un espacio físico y equipamiento que permitan un adecuado desarrollo de actividades de las diferentes unidades administrativas.

Penipe. – En 2010 la municipalidad no cuenta los espacios físicos y equipamientos adecuados para la gestión de sus unidades administrativas, apenas en el 2014 y 2018 pasa a color amarillo, pero en el límite inferior del indicador.

Riobamba. – A pesar de cambiar del 50% al 45% y mantenerse constante en el último valor, la municipalidad solo alcanza el semáforo en color amarillo en este indicador.

**4.1.3.5 Mecanismos de comunicación interna.** - Este indicador analiza el número de reuniones de trabajo realizadas entre los funcionarios municipales con el fin de constatar el nivel de coordinación y comunicación gerencial para la planificación y ejecución de las tareas asignadas.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Reuniones de trabajo al menos dos veces al mes	Reuniones de trabajo al menos una vez al mes	No se realizan reuniones

**Tabla 46.** *Indicador de mecanismos de comunicación interna en los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUSÍ	50	50	100
CHAMBO	50	50	50
CHUNCHI	0	50	50
COLTA	100	100	100
CUMANDÁ	100	100	100
GUAMOTE	100	100	100
GUANO	50	50	100
PALLATANGA	50	50	50
PENIPE	100	100	100
RIOBAMBA	50	50	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>65,00</b>	<b>70,00</b>	<b>80,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En los periodos 2010 y 2014 los funcionarios municipales se reunían al menos una vez al mes para tratar aspectos de la planificación y cumplimiento de tareas; para el 2018 se mejora los niveles de coordinación y comunicación gerencial, pues se sube a por lo menos dos reuniones al mes.

Chambo. – La municipalidad ha mantenido como periodicidad una reunión por mes en todos periodos de gestión, para temas relaciones a la planificación y ejecución de tareas.

Chunchi. – En 2010 apenas se realizaban dos reuniones al año para efectos de coordinar y comunicar la planificación y ejecución de actividades por departamentos, luego en 2014



y 2018 ya se concretan al menos una reunión por mes, mejorando en algo su coordinación y mecanismo de comunicación interna.

Colta. – Se ha mantenido la constante de al menos dos reuniones al mes entre los funcionarios municipales con fines de planificación y ejecución de tareas asignadas, denotando un adecuado nivel de coordinación y comunicación interna.

Cumandá. – Se ha mantenido la constante de al menos dos reuniones al mes entre los funcionarios municipales con fines de planificación y ejecución de tareas asignadas, denotando un adecuado nivel de coordinación y comunicación interna.

Guamote. – Se ha mantenido la constante de al menos dos reuniones al mes entre los funcionarios municipales con fines de planificación y ejecución de tareas asignadas, denotando un adecuado nivel de coordinación y comunicación interna.

Guano. – En los periodos 2010 y 2014 los funcionarios municipales se reunían al menos una vez al mes para tratar aspectos de la planificación y cumplimiento de tareas; para el 2018 se mejora los niveles de coordinación y comunicación gerencial, pues se sube a por lo menos dos reuniones al mes.

Pallatanga. – La municipalidad ha mantenido como periodicidad una reunión por mes en todos periodos de gestión, para temas relaciones a la planificación y ejecución de tareas.

Penipe. – Se ha mantenido la constante de al menos dos reuniones al mes entre los funcionarios municipales con fines de planificación y ejecución de tareas asignadas, denotando un adecuado nivel de coordinación y comunicación interna.

Riobamba. – La municipalidad ha mantenido como periodicidad una reunión por mes en todos periodos de gestión, para temas relaciones a la planificación y ejecución de tareas.

#### **4.1.4 Componente de Gestión Social (Participación Ciudadana)**

**4.1.4.1 Fortaleza respecto al componente de participación ciudadana.** - Este indicador analiza si la municipalidad otorga importancia institucional al componente de participación ciudadana, destinando para ello personal especializado.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Cuenta con una unidad especializada de participación ciudadana	El componente de participación ciudadana es asumido por otra unidad	No cuenta con personal destinado al componente de participación ciudadana

**Tabla 47.** *Indicador de fortaleza respecto al componente de participación ciudadana por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	50	100	100
CHAMBO	100	100	100
CHUNCHI	50	50	100
COLTA	50	50	100
CUMANDÁ	50	50	100
GUAMOTE	50	100	100
GUANO	50	100	100
PALLATANGA	0	50	50
PENIPE	50	100	100
RIOBAMBA	50	50	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>50,00</b>	<b>75,00</b>	<b>95,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En 2010 existe una delegación a una unidad administrativa para la gestión de participación ciudadana, ya para 2014 y 2018 se crea una unidad especializada que consta dentro del organigrama.

Chambo. – Siempre ha contado con una unidad administrativa especializada de participación ciudadana.

Chunchi. – En los periodos 2010 y 2014 la participación ciudadana se gestiona por delegación a unidades administrativas, para el 2018 se crea la unidad especializada que se inserta en el organigrama, adicionalmente dentro de las comisiones permanentes del Concejo Municipal también se encuentra la de participación ciudadana.

Colta. – En los periodos 2010 y 2014 la participación ciudadana se gestiona por delegación a unidades administrativas, para el 2018 se crea la unidad especializada que se inserta en el organigrama, adicionalmente dentro de las comisiones permanentes del Concejo Municipal también se encuentra la de participación ciudadana.

Cumandá. – En los periodos 2010 y 2014 la participación ciudadana se gestiona por delegación a unidades administrativas, para el 2018 se crea la unidad especializada que se inserta en el organigrama, adicionalmente dentro de las comisiones permanentes del Concejo Municipal también se encuentra la de participación ciudadana.

Guamote. – En 2010 existe una delegación a una unidad administrativa para la gestión de participación ciudadana, ya para 2014 y 2018 se crea una unidad especializada que consta dentro del organigrama.

Guano. – En 2010 existe una delegación a una unidad administrativa para la gestión de participación ciudadana, ya para 2014 y 2018 se crea una unidad especializada que consta dentro del organigrama.

Pallatanga. – En 2010 la municipalidad no dispone de personal para la gestión de participación ciudadana, para 2014 ya se delega a una unidad administrativa y recién en 2018 se crea un departamento con esa finalidad.

Penipe. – En 2010 existe una delegación a una unidad administrativa para la gestión de participación ciudadana, ya para 2014 y 2018 se crea una unidad especializada que consta dentro del organigrama.

Riobamba. – En los periodos 2010 y 2014 la participación ciudadana se gestiona por delegación a unidades administrativas, para el 2018 se crea la unidad especializada que se inserta en el organigrama, adicionalmente dentro de las comisiones permanentes del Concejo Municipal también se encuentra la de participación ciudadana.

**4.1.4.2 Sustento legal.** - Este indicador evalúa si el municipio cuenta con ordenanzas para regular las funciones y responsabilidades del tema de participación ciudadana.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

<b>ALTO</b>	<b>MEDIO</b>	<b>BAJO</b>
Cuenta con ordenanza actualizada y la aplica	Cuenta con ordenanza desactualizada y la aplica	Cuenta con ordenanza y no aplica o no cuenta con ordenanza

**Tabla 48.** *Indicador de sustento legal concerniente a la participación ciudadana por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	10	50	50
CHAMBO	50	50	50
CHUNCHI	50	50	50
COLTA	50	50	50
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	50	50	50
GUANO	50	50	50
PALLATANGA	10	50	50
PENIPE	50	50	50
RIOBAMBA	50	50	50
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>42,00</b>	<b>50,00</b>	<b>50,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – A pesar que en el 2010 existe una delegación a una unidad administrativa para la gestión de participación ciudadana, esta no cuenta con el sustento legal correspondiente; ya para 2014 y 2018 que se crea una dependencia especializada se empieza a regular las funciones y responsabilidades, aunque con ordenanzas desactualizadas.

Chambo. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

Chunchi. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

Colta. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

Cumandá. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

Guamote. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

Guano. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

Pallatanga. – Como en el 2010 la municipalidad ni siquiera disponía de personal para la gestión de participación ciudadana, peor aún podría emitir ordenanzas en ese sentido; ya para 2014 y 2018 que se crea un departamento con esa finalidad se empieza a dotar del sustento legal, aunque desactualizado.

Penipe. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

Riobamba. – La municipalidad siempre ha aplicado las funciones y responsabilidades de la participación ciudadana, pero con ordenanzas desactualizadas.

**4.1.4.3 Aplicación de mecanismos de información.** - Este indicador analiza si el municipio informa a la comunidad sobre las obras ejecutadas.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Se informa permanentemente a la comunidad de las obras ejecutadas	Se informa solamente las obras más importantes	Se brinda poca información a la ciudadanía

**Tabla 49.** *Indicador de aplicación de mecanismos de información de los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUŚÍ	30	50	50
CHAMBO	50	50	100
CHUNCHI	35	50	50
COLTA	50	50	50
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	50	50	50
GUANO	45	50	50
PALLATANGA	45	50	50
PENIPE	50	50	50
RIOBAMBA	50	50	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>45,50</b>	<b>50,00</b>	<b>60,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En el 2010 se brinda poca información a la comunidad; para el 2014 y 2018 se comunica a la colectividad de las obras más importantes que se ejecutan por parte del municipio.

Chambo. – La municipalidad en 2010 y 2014 informa a la comunidad de las obras más importantes que ejecuta; para el 2018 mejora ostensiblemente los mecanismos de información.

Chunchi. – En el 2010 se brinda poca información a la comunidad; para el 2014 y 2018 se comunica a la colectividad de las obras más importantes que se ejecutan por parte del municipio.

Colta. – La constante ha sido de informar por parte de la municipalidad a la ciudadanía solamente las obras más relevantes.

Cumandá. – La constante ha sido de informar por parte de la municipalidad a la ciudadanía solamente las obras más relevantes.

Guamote. – La constante ha sido de informar por parte de la municipalidad a la ciudadanía solamente las obras más relevantes.

Guano. – En el 2010 se brinda poca información a la comunidad; para el 2014 y 2018 se comunica a la colectividad de las obras más importantes que se ejecutan por parte del municipio.

Pallatanga. – En el 2010 se brinda poca información a la comunidad; para el 2014 y 2018 se comunica a la colectividad de las obras más importantes que se ejecutan por parte del municipio.

Penipe. – La constante ha sido de informar por parte de la municipalidad a la ciudadanía solamente las obras más relevantes.

Riobamba. – La municipalidad en 2010 y 2014 informa a la comunidad de las obras más importantes que ejecuta; para el 2018 mejora ostensiblemente los mecanismos de información.

**4.1.4.4 Aplicación de mecanismos de consulta.** – Con este indicador se pretende evaluar los niveles de involucramiento de la comunidad al momento de priorizar las obras gestionadas por la municipalidad.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
La municipalidad cuenta con espacios permanentes de consulta ciudadana	La municipalidad consulta eventualmente a la ciudadanía	La municipalidad no promueve espacios de consulta ciudadana

**Tabla 50.** *Indicador de aplicación de mecanismos de consulta de los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
AL AUSÍ	40	50	50
CHAMBO	50	50	100
CHUNCHI	30	50	50
COLTA	50	50	50
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	50	50	100
GUANO	50	50	50
PALLATANGA	35	50	50
PENIPE	50	50	50
RIOBAMBA	50	50	100
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>45,50</b>	<b>50,00</b>	<b>65,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – Si en el 2010 el municipio brindaba poca información a la comunidad, peor aún iba a promover espacios de consulta; ya para el 2014 y 2018 se empieza a consultar eventualmente sobre la priorización de obras.

Chambo. – A la par que la municipalidad en 2010 y 2014 informa a la comunidad de las obras más importantes que ejecuta, también le consulta en temas de priorizar soluciones a sus problemas; para el 2018 que se mejora ostensiblemente los mecanismos de información e igualmente se abren espacios permanentes de consulta ciudadana.

Chunchi. – Si en el 2010 el municipio brindaba poca información a la comunidad, peor aún iba a promover espacios de consulta; ya para el 2014 y 2018 se empieza a consultar eventualmente sobre la priorización de obras.

Colta. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de consultar eventualmente a la ciudadanía a la hora de priorizar la ejecución de obras.

Cumandá. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de consultar eventualmente a la ciudadanía a la hora de priorizar la ejecución de obras.

Guamote. – En 2010 y 2014 la municipalidad consulta eventualmente a la ciudadanía para la gestión de obras prioritarias; para 2018 sobre todo por la presión de las organizaciones de segundo grado (organizaciones indígenas) el municipio se ve obligado a establecer espacios permanentes de consulta ciudadana.

Guano. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de consultar eventualmente a la ciudadanía a la hora de priorizar la ejecución de obras.

Pallatanga. – Si en el 2010 el municipio brindaba poca información a la comunidad, peor aún iba a promover espacios de consulta; ya para el 2014 y 2018 se empieza a consultar eventualmente sobre la priorización de obras.

Penipe. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de consultar eventualmente a la ciudadanía a la hora de priorizar la ejecución de obras.

Riobamba. – A la par que la municipalidad en 2010 y 2014 informa a la comunidad de las obras más importantes que ejecuta, también le consulta en temas de priorizar soluciones a sus problemas; para el 2018 que se mejora ostensiblemente los mecanismos de información e igualmente se abren espacios permanentes de consulta ciudadana.

**4.1.4.5 Existencia de mecanismos de rendición de cuentas.** – Con este indicador se analiza si la municipalidad promueve mecanismos para rendir cuentas a la ciudadanía y si implementa mecanismos de transparencia institucional.

Los rangos dentro de los cuales se califican los valores obtenidos en el indicador son:

ALTO	MEDIO	BAJO
Las autoridades rinden cuenta periódica y participativamente sobre su gestión	Se informa eventualmente a través de los medios de comunicación locales	No se informa a la población



**Tabla 51.** *Indicador de existencia de mecanismos de rendición de cuentas de los municipios por cantones de la provincia de Chimborazo*

CANTÓN	2010	2014	2018
ALAUÍS	40	50	50
CHAMBO	50	50	80
CHUNCHI	30	50	50
COLTA	50	50	50
CUMANDÁ	50	50	50
GUAMOTE	50	50	50
GUANO	50	50	50
PALLATANGA	45	50	50
PENIPE	50	50	50
RIOBAMBA	50	50	80
<b>PROMEDIO PROVINCIAL</b>	<b>46,50</b>	<b>50,00</b>	<b>56,00</b>

Fuente: Banco del Estado (2010) Reportes de indicadores por municipio; Banco de Desarrollo del Ecuador (2014) Base de datos de GAD Municipales; Informantes claves, entrevistas.  
Elaboración propia

Alausí. – En el 2010 el municipio no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas, para 2014 y 2018 se informa eventualmente a través de los medios de comunicación locales.

Chambo. – En 2010 y 2014 se informa eventualmente a través de los medios de comunicación locales, para 2018 ya se promueve mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia institucional, por lo que las autoridades brindan información en forma periódica sobre su gestión.

Chunchi. – En el 2010 el municipio no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas, para 2014 y 2018 se informa eventualmente a través de los medios de comunicación locales.

Colta. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de informar a la ciudadanía eventualmente a través de los medios de comunicación locales, sin llegar a establecer formalmente mecanismos de transparencia institucional.

Cumandá. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de informar a la ciudadanía eventualmente a través de los medios de comunicación locales, sin llegar a establecer formalmente mecanismos de transparencia institucional.

Guamote. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de informar a la ciudadanía eventualmente a través de los medios de comunicación locales, sin llegar a establecer formalmente mecanismos de transparencia institucional.

Guano. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de informar a la ciudadanía eventualmente a través de los medios de comunicación locales, sin llegar a establecer formalmente mecanismos de transparencia institucional.

Pallatanga. – En el 2010 el municipio no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas, para 2014 y 2018 se informa eventualmente a través de los medios de comunicación locales.

Penipe. – La constante que ha mantenido la municipalidad en todos los periodos, ha sido la de informar a la ciudadanía eventualmente a través de los medios de comunicación locales, sin llegar a establecer formalmente mecanismos de transparencia institucional.

Riobamba. – En 2010 y 2014 se informa eventualmente a través de los medios de comunicación locales, para 2018 ya se promueve mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia institucional, por lo que las autoridades brindan información en forma periódica sobre su gestión.

#### **4.2 Identificación y análisis de asimetrías regionales**

Como se había previsto en la metodología, una vez realizado el análisis por cada uno de los municipios (horizontal), a continuación, se procede a realizar un análisis comparativo entre los municipios de Chimborazo (vertical), de tal manera que se pueda evidenciar las asimetrías en la provincia.

Componente de Gestión Financiera:

Con base en el indicador de autosuficiencia mínima (tabla 16), se puede notar una fortaleza del cantón Guano que a pesar de partir en el 2010 con cifras medianas, posteriormente llega a financiar en casi el doble los gastos de su personal, seguido del cantón Chambo que también puede cubrir las remuneraciones del talento humano; por el contrario, el cantón Colta en todos los periodos denota una gran debilidad pues no puede cubrir las remuneraciones corrientes con sus ingresos propios por lo que va a depender de otros recursos para solventarlos.

Con referencia al indicador de autosuficiencia financiera (tabla 17), nuevamente el cantón Guano se ubica como el de mejor referencia, notándose una sostenibilidad desde el 2010 hasta el 2018; de igual forma el cantón Chambo cubre totalmente su gasto corriente y de producción con sus ingresos propios. En cambio, otra vez el cantón Colta es el de menor valoración, conjuntamente con Guamote y Alausí, por lo que supone que en gran medida dependen de las transferencias del presupuesto general del Estado, lo que a la vez se traduce en incertidumbre para llevar a efecto la gestión municipal.

En cuanto al indicador de ahorro corriente, registrado en la tabla 18, la municipalidad que presenta mejores cifras es la de Chambo, seguida de Penipe y Pallatanga; por el contrario, Guamote con semaforización roja denota que no tiene la capacidad para cubrir los gastos corrientes y de producción con sus ingresos corrientes, constituyéndose en una debilidad muy representativa para este GAD.

Considerando la información respecto del indicador de dependencia financiera (tabla 19), las mejores cifras las posee el cantón Riobamba, fruto de su mayor posibilidad de generar ingresos ya que, al ser la capital provincial, pertenecer al estrato 5 y ser el cantón más poblado de la provincia posee más recursos; seguido de los cantones Chambo y Guano; en contraposición se encuentra el GAD de Penipe que refleja cifras rojas muy altas, lo que da a entender un elevado peso relativo de los ingresos por transferencias corrientes y de capital sobre el total de ingresos sin fuentes de financiamiento.

En relación al indicador de incidencia del gasto de inversión recurrente (tabla 20) y recordando que la direccionalidad de este parámetro se ciñe hacia la reducción de la incidencia de los gastos de personal y bienes y servicios para inversión, numéricamente se podría indicar que para el periodo 2018 el GAD del cantón Colta es el que presenta mejores cifras y por el contrario se encuentran las municipalidades de Chunchi y Chambo; sin embargo, el análisis depende del contexto en el que se desenvuelve cada GAD, ya que cada uno tiene sus particularidades.

En cuanto al indicador de eficiencia del gasto de capital e inversión (tabla 21), se debe considerar que un valor cercano al 100% denota una eficiencia en la ejecución del gasto de capital e inversión con respecto a la utilización de los ingresos de capital; cuando es menos del 100% significa que no se utilizaron todos los recursos de capital para cubrir los gastos de capital e inversión; cuando supera el 100% en cambio daría a entender que la entidad requirió de otros recursos para cubrir el excedente en los gastos de capital e

inversión. Por lo tanto, el GAD que presenta mejores cifras para el periodo 2018 es el de Cumandá, mientras que el cantón Penipe visualiza que no utilizó todos sus recursos de capital y el cantón Alausí en cambio es el que presenta un mayor excedente en los gastos de capital e inversión por lo que debió acceder a otras fuentes de ingresos.

Componente de Gestión Operativa:

Agua Potable. –

El siguiente punto ya es referente al componente de gestión operativa y dentro de éste se tiene al agua potable, más específicamente al indicador de la calidad del servicio del agua potable, que en base a los datos de la tabla 22, se aprecia que excepto en la municipalidad de Chunchi, todos los cantones proceden con un tratamiento de desinfección diaria del agua que consume la población.

Sin embargo, en cuanto a la continuidad del servicio de agua potable, reflejado en la tabla 23, resulta preocupante la situación de Riobamba y Penipe que apenas dotan del líquido vital unas pocas horas al día, aproximadamente (4 horas); también en Cumandá y Colta el abastecimiento no es óptimo ya se provee entre 12 a 18 horas diarias.

En cuanto al indicador de cobertura del servicio de agua potable, se aprecia en la tabla 24 que en la mayoría de municipalidades se cubre un alto porcentaje, con excepción de Pallatanga y Penipe en donde se alcanza el 60 y 70 por ciento respectivamente.

Caso contrario sucede con el indicador de catastro de usuarios del servicio de agua potable, que como se observa en la tabla 25, los municipios de Alausí, Chunchi, Colta, Cumandá y Guamote poseen un catastro desactualizado.

Alcantarillado. –

En relación con el servicio de alcantarillado, la tabla 26 presenta la información de la cobertura; es decir, el porcentaje de predios urbanos que son atendidos por la municipalidad con el servicio de alcantarillado; así sobresalen los cantones de Chambo y Riobamba, mientras que Penipe, Guano y Cumandá manejan las cifras más bajas.

En cambio, en el indicador que analiza la planta de tratamiento de aguas servidas, reflejado en la tabla 27, lastimosamente la gran mayoría de cantones no dispone de esta infraestructura y solo en el último periodo de análisis Chambo y Penipe empiezan con la

construcción de instalaciones, en cambio Guano conjuntamente con Riobamba todavía su planta no es utilizada óptimamente.

Por otro lado, en cuanto al indicador que refleja la situación en la que se encuentran las redes del alcantarillado, las cifras de la tabla 28 desnudan una realidad nada alentadora en los cantones de Chambo, Chunchi y Pallatanga principalmente, y en el resto de cantones igual sus redes tienen un funcionamiento regular por lo que requieren de reparaciones periódicas.

Así mismo en la tabla 29, que refleja la información de la disponibilidad de catastros, solo Guano y Riobamba cuentan con los registros actualizados, la mayoría de municipalidades manejan catastros desactualizados y en peor condición, es decir que no cuentan con catastros están Chambo y Pallatanga.

Residuos sólidos. –

Acerca del porcentaje de población que cuenta con el servicio del manejo de residuos sólidos, como se muestra en la tabla 30, la cobertura en todos los cantones está dentro de los parámetros permitidos, resaltando los cantones de Chunchi, Cumandá y Guano que alcanzan la totalidad de cobertura.

Por el contrario, el indicador de disposición final de residuos sólidos de la tabla 31, muestra que ningún cantón cuenta con relleno sanitario, la mayoría solo dispone de un botadero controlado y en peores condiciones se encuentran los cantones de Alausí, Guamote y Pallatanga en los que la disposición final de la basura no tiene ningún tipo de control técnico provocando contaminación.

En el mismo sentido y con peores cifras, la tabla 32 muestra que en ninguna municipalidad se dispone de procesos de reciclaje.

Mientras que la tabla 33 refleja cifras concomitantes con la tabla 30, pues en todas las municipalidades se disponen de catastros actualizados, esto sobre todo gracias a las ordenanzas por las cuales se dispone del cobro de la tasa proporcional al consumo de la energía eléctrica que realiza en toda la provincia la empresa eléctrica Riobamba S.A.

#### Mercados. –

Con respecto a los mercados, específicamente al estado de su infraestructura, las cifras de la tabla 34, muestran que en todas municipalidades se dispone de buenas condiciones para la prestación del servicio a la ciudadanía; cabe señalar que con excepción del cantón Riobamba en todos los demás municipios se dispone únicamente de un mercado en cada localidad.

En cuanto al control ambiental, la tabla 35 reporta que únicamente en el mercado de Guano existe la infraestructura para el depósito temporal de residuos, en todos los demás el nivel de limpieza y disposición de los residuos producidos por las actividades del mercado es medio pues solo se dispone de basureros por cada puesto de venta.

En cambio, en base a la información de la tabla 36, respecto a la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica dentro de los mercados, se aprecia que para el 2018 ya en todos los cantones los mercados se disponen de dichos servicios en buen estado y funcionando permanentemente.

Mientras que, en referencia a la ocupación de la vía pública en las calles cercanas a los mercados, de acuerdo a la tabla 37, solo en Guano y Penipe no se produce ninguna ocupación de las calles o aceras en todos los días de la semana, por cuanto su mercado cubre dicha actividad; en el resto de cantones los mercados abastecen la comercialización, pero se llega a la ocupación de la vía pública en los días de feria; caso especial es de Chambo donde debido a que la ciudadanía de esa localidad prefiere realizar su abastecimiento en la ciudad de Riobamba que se encuentra a tan solo 20 minutos, el mercado está sub utilizado.

#### Camal. –

Acerca del servicio del camal, en primer lugar, se analiza es el estado de la infraestructura disponible y de acuerdo a la información de la tabla 38, se puede mencionar que en el caso de Alausí, Colta, Guamote, Guano y Riobamba sus camales están en condiciones para la prestación del servicio, mientras que en el resto de localidades las condiciones son regulares por lo que requieren de mantenimiento permanente; también cabe aclarar que en todos los casos ya se ha dejado de realizar las prácticas de despostes rudimentariamente.

En lo referente al nivel de limpieza y disposición de los residuos producidos por el faenamiento, de acuerdo a la tabla 39, solo Riobamba cumple con la norma de control ambiental, la mayoría solo dispone de basureros para cada proceso y en el caso de Cumandá, Pallatanga y Penipe, la limpieza es eventual.

En base a la información de la tabla 40, respecto a la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica dentro de los camales, se aprecia que para el 2018 la mitad de los cantones disponen de dichos servicios en buen estado y funcionando permanentemente, mientras que en el otro cincuenta por ciento su estado es regular y existe racionamiento de los servicios.

Sin embargo, la tabla 41 muestra que en ningún caso la capacidad instalada de los camales permite realizar el faenamiento de forma eficiente, apenas en el 50% se realiza controles veterinarios y existe un nivel adecuado de aseo, mientras que en el otro 50% la operación es ineficiente.

Componente de Gestión Administrativa:

Otro punto a analizar es la gestión administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, para ello en base a la tabla 42, donde se refleja si existe y aplica el reglamento orgánico funcional de la municipalidad, se aprecia que únicamente en Chambo, Cumandá y Guano se está aplicando de acuerdo a las funciones de cada dependencia; en los demás municipios se utiliza el reglamento parcialmente.

En cuanto al indicador del perfil de los servidores municipales, detallado en la tabla 43, si bien en la mayoría de municipalidades, más del 50% del personal tiene el perfil técnico, los números no son los mejores, el único que resalta es el municipio de Penipe, y por el contrario Guano y Chunchi es en donde menos talento humano técnico se dispone.

Además, de acuerdo al indicador de funcionarios capacitados en el año, señalado en la tabla 44, igual se aprecia que solo en el municipio de Penipe se da la importancia de tal proceso, mientras que en la municipalidad de Alausí y Colta permanecen en cifras rojas, denotando poco interés de capacitar a los funcionarios municipales.

Por otro lado, la tabla 45 presenta la información respecto al indicador de ambiente de trabajo, resaltando los municipios de Guano, Alausí y Pallatanga que disponen del espacio físico y equipamiento que facilitan la realización de las actividades; por el

contrario, se encuentran los municipios de Chambo y Cumandá, en donde sus instalaciones no brindan la comodidad que se requiere para generar un adecuado ambiente de trabajo.

Por último, en el indicador de mecanismos de comunicación interna, la tabla 46 muestra buenos resultados en la mayoría de municipios, lo que indica que por lo menos existe reuniones de trabajo dos veces al mes; sin embargo, en Chambo, Chunchi, Pallatanga y Riobamba se requiere mayor atención en la coordinación y comunicación gerencial para planificar y ejecutar las tareas asignadas a los funcionarios municipales.

#### Componente de Gestión Social:

Con respecto a la gestión social, en la tabla 47 se analiza si la municipalidad otorga la importancia institucional a la participación ciudadana, encontrando que con excepción del municipio de Pallatanga, en donde este componente es asumido por personal de otras unidades administrativas; en todas las demás municipalidades se ha creado un departamento especializado con este propósito y que forma parte de la estructura orgánica funcional de la institución.

Sin embargo, de acuerdo a la información de la tabla 48, se aprecia que en todos los municipios se cuenta y se aplica ordenanzas para regular las funciones y responsabilidades referentes a la participación ciudadana, pero por lo general se encuentran desactualizadas.

En lo referente a la aplicación de mecanismos de información de los municipios para con la comunidad, de acuerdo a la tabla 49, se observa que tan solo en Chambo y Riobamba se informa permanentemente de las obras ejecutadas, en el resto de municipios por lo general solo se informa de las obras más relevantes.

En cuanto a los mecanismos de consulta, de acuerdo a la tabla 50, únicamente los municipios de Chambo, Guamote y Riobamba cuentan con espacios permanentes para el involucramiento de la comunidad al momento de priorizar obras gestionadas por el ayuntamiento; en las demás municipalidades estas consultas son eventuales.

Finalmente, respecto a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los municipios a la comunidad, la tabla 51 reporta que al igual que los mecanismos de información, solo en Chambo y Riobamba las autoridades rinden cuentas



periódica y participativamente sobre su gestión; en el resto de municipios se informa eventualmente a través de los medios locales.

### **4.3 Identificación y análisis de políticas públicas de desarrollo equitativas**

Como se había manifestado en el capítulo 3, las políticas públicas obedecen a todo un proceso en donde principalmente deben participar los actores involucrados bajo un liderazgo estratégico de las autoridades; obviamente este no ha sido el caso en las municipalidades objeto de estudio, motivo por el cual, en el presente trabajo lo que se realizará es identificar las mejores prácticas de los municipios que evidencian mayores fortalezas e investigar si estas obedecen a políticas locales o a procesos de gestión y liderazgo aislados.

Con base en el indicador de autosuficiencia mínima (tabla 16), y el indicador de autosuficiencia financiera (tabla 17), en donde el cantón Guano sobresale del resto y de la observación realizada in situ, se establece que no existe una política definida, sino más bien lo que ha primado es una eficiencia en la recaudación de ingresos y sobre todo una determinada estabilidad del personal sin llegar a redimensionar la nómina para cumplir compromisos políticos, a diferencia de otros municipios en donde desde el año base 2010 hasta el año 2018, se llega a triplicar el personal; en el mismo sentido, se podría rescatar que un manejo adecuado de los gastos corrientes, sobre todo el de remuneraciones es de vital importancia por el peso relativo en la fórmula.

Con los resultados de los indicadores de ahorro corriente (tabla 18) y de dependencia financiera (tabla 19), se aprecia que, igual el cantón Guano junto con Riobamba poseen las mejores cifras, pero de la misma forma no es que existe alguna política específica, sino que, al mantener una recuperación de ingresos propios adecuada, le permite un mejor desenvolvimiento financiero y se disminuye la dependencia financiera proveniente principalmente de las transferencias del presupuesto general del Estado.

De la información que corresponden a los indicadores de incidencia del gasto de inversión recurrente (tabla 20) y el de eficiencia del gasto de capital e inversión (tabla 21), se puede decir que en general el gasto de inversión recurrente es muy alto en los municipios y para cubrir los gastos de capital se tiene que recurrir a mayor endeudamiento

y otros tipos de ingresos; por lo que a futuro se debería propender a optimizar los proyectos de inversión.

En referencia al agua potable, si bien no hay un municipio que sobresalga en los indicadores, de la visita in situ, se pudo evidenciar que se ha logrado mejores resultados cuando se han realizado:

- Estudios para mejorar la continuidad y cobertura del servicio de agua potable
- Análisis permanentes de la calidad del agua
- Incentivos a los deudores para realizar convenios de pago
- Planes de participación ciudadana, principalmente mingas

En relación al alcantarillado, no se ha encontrado en realidad en ninguna municipalidad datos satisfactorios, pues conforme lo manifestado por informantes claves es un servicio que requiere de mucha inversión; sin embargo, el beneficio no es percibido en la misma dimensión por la ciudadanía; dicho en otros términos es una obra que no genera votos para las autoridades y por ello en cierto momento se genera desinterés en atender esta necesidad; a pesar de aquello, si han existido acercamientos sobre todo con la Escuela Superior Politécnica del Chimborazo para realizar estudios de diseño y construcción de plantas de tratamiento y evitar que se sigan contaminando quebradas y ríos.

Acerca de los residuos sólidos, si bien en todos los municipios el porcentaje de la población que cuenta con el servicio de recolección de desechos se considera en rangos adecuados, al igual que la actualización del catastro (que se logró al incluirlo dentro de la planilla de energía eléctrica en acuerdo con los municipios y la Empresa Eléctrica Riobamba S.A.); no obstante, es una tarea pendiente la disposición final de los desechos y los procesos de reciclaje; se rescata:

- Programas de difusión y campañas educativas de concientización para la recolección de la basura.
- Reestructuración de rutas de recolección
- Impulsar un plan piloto de clasificación de desechos sólidos con participación ciudadana.

En lo que se refiere a los mercados, al ser una provincia cuya principal actividad es la agricultura, ha sido costumbre por parte de las autoridades brindar las facilidades a

los productores para ejercer la comercialización de sus productos en los mercados, tanto a nivel de mayoristas como al menudeo, por ello se aprecia que la infraestructura y la dotación de servicios básicos es óptima, pero por esa vorágine que se produce en los días de feria la ocupación de la vía pública es inevitable; así mismo se han podido evidenciar algunas medidas que permiten mejorar la gestión:

- Planes para la contratación de baterías sanitarias para los días de feria
- Planes para el mantenimiento permanente del mercado
- Planes de educación financiera para los agricultores
- Estudios a nivel universitario para la creación de centros de acopio
- Establecer lista de precios referenciales

En cuanto a los camales, tal vez el de mejor gestión es de la municipalidad de Riobamba, seguido del de Guamote, pero sin llegar a ser óptimos tanto en el control ambiental ni en el faenamiento; con todo se rescatan las siguientes medidas:

- Destinar más áreas para cuartos fríos
- Planes para tratamientos de desechos sólidos
- Planes para adquirir vehículos de transporte de carne
- Llegar a convenios con asociaciones de ganaderos y/o comunidades
- Establecer listas de precios referenciales

Otro punto, es el concerniente a la gestión administrativa que obviamente obedece al contexto en el que se desarrolla cada municipio; sin embargo, se ha podido identificar algunas prácticas que podrían ser de interés para todos:

- Reestructuración del organigrama
- Actualización del manual orgánico funcional
- Estudios para determinar necesidades de capacitación
- Estudios de gestión del talento humano
- Planes para dotar de mobiliario y equipos informáticos
- Planes permanentes de mantenimiento
- Planes de coordinación de unidades administrativas con el alcalde

Por último, en cuanto se refiere a la participación ciudadana, si bien los municipios han establecido unidades administrativas específicas para el tema, en los mecanismos de información, consulta y rendición de cuentas los espacios destinados son eventuales, así

mismo prevalece la aplicación de ordenanzas desactualizadas; pese a todo sobresalen medidas como:

- Realización de talleres para autoevaluar la participación ciudadana
- Crear comités de seguimiento
- Propender a institucionalizar la participación ciudadana para establecer necesidades prioritarias de la población, priorizar soluciones, socializar obras de la municipalidad y fomentar la rendición de cuentas
- Destinar recursos

#### **Resumen del capítulo IV**

Al tratarse este capítulo del estudio de caso, se procedió a realizar la investigación, considerando como alcance temporal el periodo 2010 – 2018, mientras que el alcance espacial constituye los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la provincia de Chimborazo: Alausí, Chambo, Chunchi, Colta, Cumandá, Guamote, Guano, Pallatanga, Penipe y Riobamba. Se obtuvo información de los diez municipios, referentes a los principales indicadores de la evaluación básica municipal, considerando tres temporalidades: 2010, 2014 y 2018; la información de 2010, corresponde a los reportes de indicadores por municipio, elaborado por el Banco del Estado (anexo 3) y a las liquidaciones presupuestarias de los GAD Municipales; la información de 2014, corresponde a una Base datos de respuestas ajustadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, elaborado por el Banco de Desarrollo del Ecuador (anexo 4) y a las liquidaciones presupuestarias de los GAD Municipales; la información de 2018: para los indicadores del componente de gestión financiera, corresponde a las liquidaciones presupuestarias de los GAD de Chimborazo obtenidas de las páginas web de los municipios, en su ventana de transparencia; para los otros componentes, corresponde a resultados de entrevistas con Alcaldes, Jefes departamentales y personal técnico de los diferentes municipios. Luego se presentó la información en tablas para facilitar su estudio y se procedió a realizar el análisis por cada uno de los municipios (horizontal) y el análisis comparativo entre los municipios de la provincia (vertical)

## **CAPÍTULO V. Propuesta**

Con base en el capítulo cuarto, en el que se ha realizado el estudio de caso en los diez municipios que conforman la provincia de Chimborazo, el presente capítulo se enfoca en formular a manera de propuesta elementos a ser considerados para: futuras evaluaciones de capacidades locales de gestión y desarrollo de políticas públicas; adicionalmente se plantea una guía para la generación y/o fortalecimiento de las capacidades de los municipios.

Ahora bien, se ha manifestado en varias ocasiones que la finalidad de las políticas públicas de desarrollo equitativo radica en crear las condiciones para generar la igualdad de oportunidades sobre todo de las personas históricamente discriminadas; además que, el proceso de elaboración, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas debe ser con la participación de todos los involucrados; pues luego de la experiencia acumulada de los pueblos, se llega a entender que solo partiendo desde la óptica del soberano, de detectar sus necesidades prioritarias se llegan a encontrar las soluciones más viables, y sin negar la colaboración de los medios externos pero como dice la expresión popular, solo el pueblo salva al pueblo.

Pero también es necesario entender que, en el Ecuador, en función de la institucionalidad existente, no cabe duda que la voluntad política por sobre la gestión administrativa tiene un peso preponderante; por lo que estratégicamente organizaciones de manera aislada han tratado de establecer mecanismos no de control sino de evaluación en primera instancia, de tal manera que constituyan herramientas operativas que permitan tomar medidas correctivas en busca de mejorar la gestión y tal como se manifiesta en el léxico de la calidad, todo aquello que se pueda medir, se puede controlar y si se puede controlar se puede mejorar; es decir que tal vez la primera política que se debería tomar es la de formalizar estas herramientas que evalúan las capacidades locales de gestión, para que no dependan únicamente de la voluntad de las autoridades su implementación.

Entonces siguiendo una lógica, se plantea una reconsideración de las herramientas que evalúan las capacidades locales de gestión y en función de éstas determinar posibles lineamientos de políticas públicas de desarrollo equitativo; adicionalmente se desea aportar con un plan para la generación y/o fortalecimiento de capacidades locales de gestión.

## **5.1 Repensando herramientas de evaluación de capacidades locales de gestión**

Partiendo del hecho que las herramientas de evaluación en primera instancia constituyen la base para una posterior toma de decisiones y que las capacidades locales de gestión constituyen los medios para lograr los objetivos de desarrollo equitativo; resulta de vital importancia incorporar nuevas herramientas que hasta la fecha no se han implementado en el territorio y que persigan en definitiva que a través de éstas se plasmen las políticas pertinentes en busca del bienestar general.

Ahora bien, la pregunta que salta a la vista debería ser: ¿qué no se ha evaluado? o en el caso de haber existido dicha evaluación, ¿cuáles han sido sus fines? por lo que, el presente trabajo plantea en primer lugar una revisión por las distintas áreas de gestión de los gobiernos locales y en segundo lugar, sin limitarse a las competencias exclusivas determinadas por la normativa legal, considerar otras áreas que directamente no son competencias de los GAD municipales, pero que la ciudadanía en definitiva tiene expectativas que se atiendan sus necesidades, independientemente de quien las ejecute; en ese sentido, incluso de no ser de la competencia del GAD cantonal, pero dicha información constituiría la base para que este nivel de gobierno, solicite el apoyo del gobierno provincial y/o nacional o que pueda reclamar ante los organismos respectivos la falta de acción de los distintos niveles de gobierno.

Entonces, en relación con las competencias exclusivas que manejan estos niveles de gobierno, se sugieren adicionalmente a las capacidades locales de gestión ya observadas, evaluar otras capacidades a través de los siguientes indicadores:

- a) Nivel de planificación del desarrollo cantonal con el provincial. – Este indicador analizaría si para la elaboración del plan de desarrollo cantonal, el municipio contó con la participación del gobierno autónomo descentralizado provincial.

La información obtenida sería relevante para analizar el nivel de participación del GAD provincial en la consecución de objetivos del GAD cantonal.

En primera instancia este tipo de indicadores serán de una sola dimensión (SI o NO); para en una segunda etapa, luego de haberse institucionalizado, observar mediciones en cuanto a la proporcionalidad de la participación.

- b) Nivel de planificación del desarrollo cantonal con el parroquial. – Este indicador analizaría si para la elaboración del plan de desarrollo cantonal, el municipio contó

con la participación de los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquias rurales.

La información obtenida sería relevante para analizar el nivel de participación de los GAD parroquiales en la consecución de objetivos del GAD cantonal.

- c) Nivel de planificación del desarrollo cantonal con participación de actores sociales. – Este indicador analizaría si para la elaboración del plan de desarrollo cantonal, el municipio contó con la participación de los diversos actores sociales.

La información obtenida sería relevante para analizar el nivel de participación de los sectores sociales en la consecución de objetivos del GAD cantonal.

- d) Estado de catastro sobre el uso y ocupación del suelo. – Con este indicador el municipio analizaría si dispone de catastros actualizados en función del uso y ocupación del suelo.

Considerando la relevancia para el pago de impuestos, tasas y contribución especial de mejoras la información que se obtenga será de vital importancia para la gestión del municipio.

- e) Mantenimiento de la vialidad urbana. – Con este indicador se busca conocer si el municipio cuenta con planes de mantenimiento vial y si se ejecutan.

La información obtenida sería pertinente en función de la demanda de la ciudadanía.

- f) Catastro del patrimonio arquitectónico. – Con este indicador se analizaría si el municipio dispone de catastros actualizados del patrimonio arquitectónico del cantón.

- g) Catastro del patrimonio cultural. - Con este indicador se analizaría si el municipio dispone de catastros actualizados del patrimonio cultural del cantón.

- h) Catastro del patrimonio natural. - Con este indicador se analizaría si el municipio dispone de catastros actualizados del patrimonio natural del cantón.

La información de estos indicadores será de relevancia para la toma de decisiones sobre todo para planes de turismo comunitario.

- i) Cooperación Internacional. - Este indicador analizaría si el municipio cuenta con la cooperación de organismos internacionales para el desarrollo de actividades en su gestión.

En cambio, en relación con otras áreas que no son directamente de competencia de los municipios, pero que requieren ser atendidos por la necesidad de la ciudadanía, se sugieren abordar los siguientes ítems:

En el caso del sector salud, es necesario establecer herramientas que permitan identificar entre otros parámetros los siguientes:

- a) Tasa de natalidad, con el objetivo de establecer programas de control natal
- b) Embarazos en adolescentes, con el fin de desarrollar programas de educación sexual
- c) Desnutrición infantil, para implementar programas de alimentación
- d) Discapacidades, con el propósito de buscar estrategias de inclusión social
- e) Violencia Familiar, para establecer programas de prevención y de ayuda psicológica
- f) Vacunación, para prevención de enfermedades
- g) Histórico de enfermedades pre existentes, a fin de construir programas de prevención, control, de ser posible erradicación.

En cambio, en el sector educación es necesario obtener información sobre los siguientes ítems:

- a) Tasa de analfabetismo
- b) Nivel de instrucción de la población
- c) Proporcionalidad de niños en edad escolar que se encuentran en educación inicial
- d) Proporcionalidad de niños que pasan de educación inicial a educación básica
- e) Proporcionalidad de estudiantes que concluyen el nivel de educación básica
- f) Proporcionalidad de niños que pasan de educación básica al bachillerato
- g) Proporcionalidad de estudiantes que concluyen el bachillerato
- h) Proporcionalidad de estudiantes de bachillerato que ingresan a la universidad
- i) Ubicación por sectores de los estudiantes que concluyeron el bachillerato

Todos los ítems anteriores servirían de base para en primera instancia analizar la pertinencia del sistema educativo en territorio



Adicionalmente, sería importante disponer de información respecto a:

Agricultura y ganadería, principalmente identificación de fuentes de agua, tipos de suelos, mejoramiento de razas, entre otros datos, ya que al ser las principales actividades de la población es necesario construir programas que promuevan la productividad y posterior comercialización.

Seguridad Social, referente a número de afiliados, accesos a prestaciones, no afiliados, etc.

Mercado Laboral, concerniente a fuentes de empleo, necesidades del mercado, demanda, etc.

Transporte y movilización, relativo a disponibilidad, costos, frecuencias, entre otros.

Cultura

Deporte

Tercera edad, entre otros

Por otro lado, es menester recordar que los objetivos de desarrollo sostenible planteados desde las Naciones Unidas, son universales, transformadores, civilizatorios y constituyen herramientas valiosas para la planificación tanto a nivel nacional como local (Naciones Unidas, 2015); por lo que sería conveniente que los municipios dispongan de esta información, toda vez que ya están planteados los indicadores respectivos que, obviamente se deberían adaptar al contexto y ser evaluados.

A pesar de existir otros elementos a considerar, se observa la conveniencia de partir con los citados, pues la intención es la de incentivar la generación de información para la toma de decisiones, para posteriormente buscar la institucionalización de la evaluación, a sabiendas que todo obedece a la predisposición de las autoridades de turno.

## **5.2 Repensando políticas públicas de desarrollo equitativas**

En concordancia con lo estipulado en el ítem 5.1, en el presente trabajo se plantean los posibles lineamientos a considerar para que posteriormente se continúe con todo el proceso que arrastra la generación de políticas públicas.

En primera instancia, analizando los elementos que ya han sido fruto de evaluación, pero que tal vez no han tenido el desenlace esperado se sugiere:

De la información de los indicadores de autosuficiencia mínima (tabla 16) y autosuficiencia financiera (tabla 17), y la observación in situ, se podría rescatar que un manejo adecuado de los gastos corrientes, sobre todo el de remuneraciones es de vital importancia; por lo tanto, se podría recomendar el establecimiento de:

- Rangos del número de empleados y trabajadores que deberían tener las municipales en función del tamaño de la población a la que representan.
- Instaurar una tabla salarial para los empleados y trabajadores municipales.

De la información de los indicadores de ahorro corriente (tabla 18) y dependencia financiera (tabla 19), y la observación in situ, se podría rescatar que el mantener una adecuada recuperación de los ingresos propios, permite un mejor desenvolvimiento financiero y se disminuye la dependencia financiera del Presupuesto General del Estado; por lo tanto, se podría recomendar el establecimiento de:

- Rangos de cumplimiento de recaudación de los ingresos propios
- Periodos de actualización de catastros
- Mecanismos flexibles de recaudación

De la información de los indicadores de incidencia del gasto de inversión recurrente (tabla 20) y el de eficiencia del gasto de capital e inversión (tabla 21), y la observación in situ, se podría recomendar establecer rangos en función de los presupuestos para los proyectos de inversión

Con relación al agua potable y como se mencionó en el ítem 4.3, se podrían establecer los siguientes lineamientos para posibles políticas públicas:

- Mejoramiento de la cobertura, calidad y continuidad del servicio de agua potable
- Planes de incentivos de pagos de deudores
- Planes de participación ciudadana a través de mingas comunitarias

Con relación al alcantarillado, al no tener el eco en los GAD cantonales, principalmente por el alto costo y como se ha evidenciado que no es una obra que genera respaldo entre los votantes, se debería pensar en la intervención del gobierno central en toda la provincia o en la conformación de mancomunidades o consorcios, para que con la asignación de partidas extrapresupuestarias se proceda con la construcción de plantas de tratamiento para evitar se siga contaminando quebradas y ríos; adicionalmente se recomienda compatibilizar el cobro del servicio de alcantarillado con el del agua potable.

Con relación al manejo de los residuos sólidos y como se mencionó en el ítem 4.3, se podrían establecer los siguientes lineamientos para posibles políticas públicas:

- Programas de educación
- Planes de clasificación de desechos sólidos
- Conformación de mancomunidades o consorcios para la construcción de plantas de tratamiento y rellenos sanitarios

Con relación a los mercados y camales y como se mencionó en el ítem 4.3, al ser una provincia cuyas principales actividades son la agricultura y ganadería, se podrían establecer los siguientes lineamientos para posibles políticas públicas:

- Dinamizar el comercio agrícola y ganadero para lo cual se debe apoyar con el transporte a los sectores de escasos recursos a llevar sus productos a la feria, caso contrario son víctimas de los negociadores
- Planes de educación financiera para agricultores y ganaderos
- Establecimiento de lista de precios referenciales
- Patrocinar proyectos comunitarios o sociales en primera instancia sustentables y luego la proyección es que sean sostenibles como, por ejemplo:
  - Comercialización de carnes certificadas en cuanto a edad de faenamiento, control veterinario, asepsia entre otros bajo el desarrollo de marcas cantonales
  - Sistema de transportación de carnes
  - Centros de acopio para productos agrícolas, garantizando precio justo
  - Proyectos de reciclaje
  - Proyectos turísticos

Con relación a la gestión administrativa y como se mencionó en el ítem 4.3, se podrían establecer los siguientes lineamientos para posibles políticas públicas:

- Diseño de un Manual Orgánico Funcional Municipal Estándar (mínimo) sobre el cual los diferentes GAD podrán realizar las modificaciones en función de las particularidades operativas (hasta cierto porcentaje), pero sobre todo que se definan los perfiles de cada uno de los puestos incluidos los de asesoramiento.
- Programas permanentes de capacitación en convenios con las universidades de la provincia

Con relación a la participación ciudadana y como se mencionó en el ítem 4.3, se podrían establecer los siguientes lineamientos para posibles políticas públicas:

- Evaluación permanente de la participación ciudadana
- Establecer mínimos de asignación presupuestaria para la participación ciudadana

En segundo lugar, como corolario de lo establecido en el ítem 5.1, se pone a consideración los siguientes lineamientos para posibles políticas públicas:

- Establecimiento de procedimientos para la elaboración del plan de desarrollo cantonal
- Establecimiento de procedimientos para la cooperación internacional
- Cumplimiento de parámetros mínimos recomendados en el sector salud
- Estudios de pertinencia del sistema educativo en el territorio
- Programas de bachillerato especializados en las ramas de mayor ocupación en el sector: agrícola, ganadero, lechero, crianza de cuyes, chofer, albañilería, cerrajería, plomería, electricista, tractorista, piscicultura, entre otras
- Programas que promuevan la productividad y comercialización en las áreas pertinentes al contexto
- Establecimiento de parámetros mínimos recomendados en los ODS

Adicionalmente, parecería que en pleno siglo XXI no fuese ya necesario hablar de que nuestros gobernantes deban cumplir los requerimientos mínimos de gobernabilidad: ser elegidos democráticamente y que posean la capacidad para gobernar; pero esto no ocurre en la práctica, principalmente el segundo factor de la capacidad para ejercer la autoridad en función de los conocimientos básicos requeridos, por lo que en primera instancia se debería hacer un autoanálisis independientemente de situaciones contextuales

y pensar siempre a futuro, en ese sentido para ejercer la autoridad en todos los organismos municipales, debería establecerse como requisito para su posicionamiento, cumplir primero con un proceso de capacitación de la gestión pública municipal.

### **5.3 Plan de generación y/o fortalecimiento de capacidades locales de gestión**

Cuando se mencionaba las capacidades, sobre todo en el ítem 2.6, se decía que sería un fortalecimiento cuando son endógenas y una generación cuando son exógenas, pero indistintamente de la realidad que puede suscitarse en una municipalidad, el presente trabajo plantea un plan genérico obviamente perfectible en función de las características de cada una de las circunscripciones; adicionalmente que debería ser insertado como una política pública en cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales.

En este sentido y con el afán de mejorar la gestión de los gobiernos locales se presenta a manera de lineamientos generales un esquema que sirva de base para que cada municipio en función de su realidad, pueda desarrollar sus procesos en pro de fortalecer y/o generar sus capacidades locales de gestión:

#### **A. Introducción**

La realidad de la población, exige una nueva imagen de la municipalidad, que realmente se perciba a esta como un auténtico gobierno local, capaz de atender los requerimientos de la colectividad y de promover y estimular el desarrollo de sus comunidades.

Elaborar un plan para fortalecer y/o generar las capacidades locales de gestión, si bien debería ser con mayor fuerza de iniciativa del GAD cantonal, es un asunto que concierne a toda la comunidad, pues como instrumento administrativo, la planificación es una herramienta que permite contextualizar los problemas y las posibles soluciones, enmarcadas en un proceso de priorización en función de la disponibilidad presupuestaria, que igual se tiene que socializar para que los resultados sean comprendidos por los diversos actores, ya que una comunidad informada se encontrará en mejores condiciones para enfrentar sus quehaceres.

## B. Actores y roles

- Tomadores de decisiones. – Alcalde, concejales y directivos del GAD municipal deben participar con su compromiso de participación activa y sobre todo legitimando el proceso con su autoridad.
- Funcionarios técnicos operativos del GAD. – Funcionarios que, sin tener la autoridad política, disponen del conocimiento especializado y a diferencia de los anteriores que suelen ser renovados en cada proceso electoral, estos son permanentes, pues generalmente son funcionarios de carrera y disponen de información histórica muy valiosa.
- Comunidad. – A través de los líderes de las diferentes asociaciones o comunidades, adicionalmente representantes de los distintos sectores de la sociedad, otras instituciones gubernamentales en territorio, organizaciones no gubernamentales, universidades en territorio, entre otros.

## C. Diagnóstico de capacidades

Presentación de toda la información posible, que permita una descripción y análisis de las características del territorio, de tal forma que se pueda establecer una línea base o de referencia. Se recomienda trabajar principalmente en:

- Empoderamiento de la normativa que regula a los gobiernos autónomos descentralizados municipales
- Gestión financiera
- Agua potable
- Alcantarillado
- Residuos sólidos
- Mercados
- Camal
- Gestión administrativa
- Participación ciudadana

Parte fundamental es la socialización del presupuesto con el que cuenta el GAD, pues permitirá sincerar las posibles acciones a tomar. Adicionalmente se debe realizar un análisis de las potencialidades que brinda el territorio y de sus oportunidades.

#### D. Desarrollo de capacidades

Identificación, análisis y priorización tanto de problemas como de posibles soluciones. Por la significancia que tienen en la gestión municipal, se recomienda insertar el desarrollo en las siguientes capacidades:

- Gestión en la contribución especial de mejoras, impuestos y tributos
- Gestión y mejoramiento de los servicios de agua potable
- Gestión y mejoramiento de los servicios de alcantarillado
- Gestión y mejoramiento de los servicios de residuos sólidos
- Gestión y mejoramiento de los servicios de mercados
- Gestión y mejoramiento de los servicios del camal

#### Respuestas para el desarrollo de capacidades

- Fijación de objetivos, metas, presupuestos y resultados que se esperan alcanzar en el periodo de tiempo establecido por los actores.
- Cronograma de actividades
- Establecimiento de responsabilidades para la ejecución y seguimiento

#### Evaluación

- Informe de responsables
- Medidas correctivas

Finalmente, siempre es bueno recordar que el desarrollo de capacidades, es un proceso de mejoramiento continuo que siempre estará en evolución y en relación directa con el contexto de la comunidad.

#### **Resumen del capítulo V**

En este último capítulo, básicamente se expresan los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del estudio y siguiendo una lógica, se plantea una reconsideración de las herramientas que evalúan las capacidades locales de gestión y en función de éstas determinar posibles lineamientos de políticas públicas de desarrollo equitativo; adicionalmente se aporta con un plan para la generación y/o fortalecimiento de capacidades locales de gestión.

## CONCLUSIONES Y RECOMEDACIONES

La presente investigación busca principalmente dar respuestas a cómo determinar políticas públicas de desarrollo equitativo basadas en la evaluación de capacidades locales de gestión, tomando como referencia los municipios de la provincia de Chimborazo.

Para lo cual, fue necesario la revisión de varias temáticas, partiendo de la normativa jurídica de los GAD, las capacidades locales de gestión, las políticas públicas, entre otros temas, hasta llegar a proponer un plan de generación y/o fortalecimiento de capacidades de gestión.

Al mismo tiempo de responder las preguntas de investigación, resulta trascendental analizar los resultados de los objetivos planteados en base a la metodología utilizada, la cual permite inferir las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Se pueden llegar a establecer políticas públicas de desarrollo equitativo basadas en la evaluación de las capacidades locales de gestión, partiendo de la necesidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, situación que se encuentra condicionada a la voluntad política de la autoridad competente. Será la ciudadanía la que establezca la priorización de necesidades y la priorización de soluciones.
- En virtud que la voluntad política tiene un peso preponderante sobre la gestión administrativa; estratégicamente se debe procurar en una primera fase considerar a la evaluación como una herramienta operativa; luego se gestionaría formalizar las herramientas de evaluación que hoy en día son más de tipo informativo para que con el tiempo, su aplicación no sea voluntad de la autoridad de turno, sino una obligación institucional para la posterior toma de decisiones.
- Es necesario replantear las herramientas que evalúan las capacidades locales de gestión; primero en función de las áreas de gestión de los gobiernos municipales y, en segundo lugar, sin limitarse a las competencias exclusivas establecidas en la normativa legal, considerar otros aspectos que, si bien no son competencias de los GAD cantonales, pero la ciudadanía reclama la solución de necesidades independientemente de quién las ejecute.
- Al ser el gobierno municipal, el más cercano a la comunidad; este debe buscar los medios para satisfacer requerimientos de la comunidad, incluso aquellos que no están directamente relacionados con sus competencias, ya que puede oficiar el apoyo del



gobierno provincial y/o nacional o llevar los reclamos ante los organismos respectivos por la falta de acción.

- La sociedad exige una nueva imagen de la municipalidad, que sea vista realmente como el gobierno local, que sea capaz de atender sus demandas y de promover su desarrollo; para ello, la participación ciudadana es de vital importancia en todos los procesos, pues permiten contextualizar de mejor manera los problemas y las posibles soluciones; toda vez que, una comunidad informada tendrá mejor actitud para enfrentar sus quehaceres y dará respaldo a una priorización de necesidades en función de la disponibilidad de recursos.
- Los municipios deberían implementar planes de fortalecimiento y/o generación de capacidades locales de gestión; para lo cual el presente trabajo facilita un modelo genérico, el cual obviamente es perfectible en función de las características de cada territorio; adicionalmente que una de las consecuencias de la implementación será la de revertir la imagen institucional a la de un gobierno más inclusivo.
- La falta de atención municipal en algunas de sus competencias (principalmente: agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos) obedece en la mayoría de los casos a la carestía de recursos financieros y a que sus posibles intervenciones requieran de periodos prolongados de tiempo, lo cual no es “atractivo” para un gobierno local de turno desde la perspectiva política por: limitación del presupuesto para otras gestiones, malestar en la ciudadanía el momento de implementación de obras y porque los resultados no se verán en su gestión sino en la de otras autoridades.
- Para problemas comunes de las municipalidades como en el caso de: agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos; cuyas soluciones requieren de inversiones considerables, sería conveniente presentar proyectos para la conformación de mancomunidades o consorcios; las cuales tienen entre sus ventajas: disposición de recursos para atender necesidades concretas, personería jurídica con autonomía administrativa y financiera.
- Con base en los indicadores de autosuficiencia mínima y autosuficiencia financiera, se puede manifestar que el municipio del cantón Guano es el que se encuentra en mejores condiciones sobre el resto de cantones de la provincia de Chimborazo; por el contrario, en el cabildo del cantón Colta se reportan las cifras más bajas.
- Es necesario que los municipios alcancen una eficiencia en la recaudación de ingresos, principalmente: impuestos, tasas y contribución especial de mejoras; así

mismo es preciso optimizar la nómina, con el objetivo de mejorar los indicadores financieros.

- En cuanto al indicador de dependencia financiera, resalta el municipio del cantón Riobamba ya que, al ser la capital provincial, con el mayor número de población de la provincia resulta lógico que va a disponer de mayores ingresos y por ende su presupuesto va a depender en menor grado de las transferencias del gobierno central.
- Los municipios deberían procurar una recuperación de ingresos propios, que permita un mejor desenvolvimiento financiero y disminuya la dependencia financiera proveniente de las transferencias del presupuesto general del Estado.
- Con base en la información de los indicadores de mercados y camales, se puede manifestar que relativamente su infraestructura y dotación de servicios básicos son aceptables; esto como fruto de una participación activa de las autoridades en atender a su población eminentemente agrícola y ganadera.
- Para el mejoramiento de los mercados y camales, y sobre todo el beneficio de la población se sugiere: elaborar planes de educación financiera para los pequeños agricultores y ganaderos, proyectos para la creación de centros de acopio, planes para el mantenimiento permanente del mercado y camal, fijar lista de precios referenciales, planes para adquirir vehículos de transporte de carne.

## ANEXOS

Anexo 1: Evaluación Básica Municipal

[https://uceedu-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/mlogrono\\_uce\\_edu\\_ec/EcvTAAdMqkpIlxpk8CdcLAWBWJN9CUltmXuokOamiqYwNw?e=EIIE3C](https://uceedu-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/mlogrono_uce_edu_ec/EcvTAAdMqkpIlxpk8CdcLAWBWJN9CUltmXuokOamiqYwNw?e=EIIE3C)

Anexo 2: Información general de los cantones de la provincia de Chimborazo

[https://uceedu-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/mlogrono\\_uce\\_edu\\_ec/EaTqjRNwr-BDrnvHr2N2\\_M0BccaLVyvk7p4I81xrxPKZCw?e=rke0gE](https://uceedu-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/mlogrono_uce_edu_ec/EaTqjRNwr-BDrnvHr2N2_M0BccaLVyvk7p4I81xrxPKZCw?e=rke0gE)

Anexo 3: Indicadores de Municipios del Ecuador 2010

[https://uceedu-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/mlogrono\\_uce\\_edu\\_ec/ERXn-sFZRTNLmXXVAbguRO8BSSwo1wpTRsvgZLcB\\_PB\\_Hg?e=qnOg1V](https://uceedu-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/mlogrono_uce_edu_ec/ERXn-sFZRTNLmXXVAbguRO8BSSwo1wpTRsvgZLcB_PB_Hg?e=qnOg1V)

Anexo 4: Base de respuestas ajustada de GAD Municipales 2014

[https://uceedu-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/mlogrono\\_uce\\_edu\\_ec/Ecz0ck9vrZhKmUJPUgKrwBMB7i4pi6Ko7yanOU9gqy6ETw?e=pt4KuB](https://uceedu-my.sharepoint.com/:x:/g/personal/mlogrono_uce_edu_ec/Ecz0ck9vrZhKmUJPUgKrwBMB7i4pi6Ko7yanOU9gqy6ETw?e=pt4KuB)

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 15.
- Aguilar, J., & Medina, A. (2013). *Organización Política de los Pueblos Indígenas del Ecuador frente a la Democracia*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Aguilar, L. F. (2012). Política Pública: una mirada al presente y al futuro. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=180620>
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales.
- Alza Barco, C. (2011). *Valor Público*. Obtenido de Tipología de Políticas Públicas: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución del Ecuador*. Montecristi. Recuperado el 01 de marzo de 2019, de [www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf)

- Asamblea Nacional. (23 de diciembre de 1906). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Obtenido de [cancilleria.gob.ec: https://www.cancilleria.gob.ec/content/uploads/2013/06/constitucion\\_1906.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/content/uploads/2013/06/constitucion_1906.pdf)
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial. Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj18S07LnqAhUGc98KHSjDAaUQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.telecomunicaciones.gob.ec%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F01%2FCOOTAD.pdf&usg=AOvVaw3yYohXzCLMi-\\_ckbD2BpXb](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj18S07LnqAhUGc98KHSjDAaUQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.telecomunicaciones.gob.ec%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F01%2FCOOTAD.pdf&usg=AOvVaw3yYohXzCLMi-_ckbD2BpXb)
- Asamblea Nacional Constituyente. (5 de marzo de 1945). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Obtenido de [derechoecuador.com: https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion\\_1945.pdf](https://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1945.pdf)
- Avilés Pino, E. (2020). *Enciclopedia del Ecuador*. Obtenido de <http://www.encyclopediadelecuador.com/geografia-del-ecuador/provincia-del-chimborazo/>
- Banco de Desarrollo del Ecuador B. P. (2017). *Misión y Visión. Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.* Obtenido de <https://bde.fin.ec/mision-y-vision/>
- Banco de Desarrollo del Ecuador B. P. (2018). *Evolución de las Finanzas Subnacionales 2000 - 2017*. Quito.
- Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (2020). *Banco de Desarrollo del Ecuador*. Obtenido de Estadísticas. Aprobaciones: Estadísticas. Aprobaciones
- Banco de Desarrollo del Ecuador BP. (2016). *Estatuto Social del Banco de Desarrollo del Ecuador BP*. Quito: Registro Oficial. Obtenido de <https://bde.fin.ec/wp-content/uploads/2017/06/ESTATUTO-SOCIAL-BDE.pdf>
- Banco del Estado. (2010). *Sistema Informático de Evaluación Básica Municipal*. Obtenido de Metodología de Evaluación Básica Municipal: <https://consulta.bde.fin.ec/at/>
- Banco del Estado. (2014). *Finanzas Subnacionales en el Ecuador 2000 - 2014*. Quito.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, 37-59. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8788>
- Bifarello, M., Díaz, C., Grandinetti, R., & Nari, P. (1999). Innovación y Capacidad en el Estado Local: Un abordaje teórico metodológico. *Grupo Política y Gestión*, 23. Obtenido de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Grandinetti.pdf>
- Brugué, Q., Gomá, R., & Subirats, J. (2002). De la Pobreza a la Exclusión Social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional de Sociología*, 7-45. Obtenido de <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/728/1262>
- Cámara Nacional de Representantes. (1983). *Ley de Régimen Municipal*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador. Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiiqNLO\\_N79AhUAhu4BHS\\_FBWgQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fclad](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiiqNLO_N79AhUAhu4BHS_FBWgQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Fclad)

org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F07%2FCarta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf&usg=AOvVaw3G9S

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
- Chiara, M. (2004). La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local. *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, 15. Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwioxNifuJzrAhXPxlkKHQBrdAIQFjABegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F277239747\\_La\\_gestion\\_local\\_eslabon\\_perdido\\_de\\_las\\_politicas\\_sociales\\_orientadas\\_al\\_desa](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwioxNifuJzrAhXPxlkKHQBrdAIQFjABegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fpublication%2F277239747_La_gestion_local_eslabon_perdido_de_las_politicas_sociales_orientadas_al_desa)
- Congreso Constituyente del Estado Ecuatoriano. (25 de septiembre de 1830). *Ley de Régimen Municipal, 1830*. Obtenido de <https://www.scribd.com/document/117454081/Ley-de-Regimen-Municipal-de-Ecuador-1830>
- Congreso de la República del Ecuador. (23 de octubre de 1912). *Ley de Régimen Municipal 1912*. Obtenido de Repositorio FLACSO: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9263/2/LBNCCE-msc01-Plaza-2236.pdf>
- Definición MX. (28 de mayo de 2013). *Definición*. Obtenido de <https://definicion.mx/capacidad/>
- Delfino, L. S. (3 de mayo de 2019). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de ¿Cómo fortalecer los gobiernos locales para beneficio de sus ciudadanos?: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/como-fortalecer-los-gobiernos-locales-para-beneficio-de-sus-ciudadanos/>
- Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Estado Ecuatoriano. (23 de septiembre de 1830). *Constitución del Estado del Ecuador*. Obtenido de [cancilleria.gob.ec](https://www.cancilleria.gob.ec): [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_1830.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1830.pdf).
- Figueroa Burdiles, N. (2012). El desarrollo y las políticas públicas. *POLIS Revista Latinoamerica*. Recuperado el 25 de enero de 2021, de <https://journals.openedition.org/polis/8580>
- Flores Cáceres, T. (s.f.). *Política Pública. Cl*. Obtenido de Tipos de Políticas Públicas: <https://politicapublica.cl/tipos-de-politicas-publicas/>
- Franco Corozo, J. (2013). *IEXE Universidad*. Obtenido de ¿Qué son las Políticas Públicas?: <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html#>
- García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. el cambio en el modelo de gestión. En J. C. Venesia, *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario. Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK EwjX6vCv\\_5X7AhUzRzABHVRQDsYQFnoECAkQAQ&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.municipios.unq.edu.ar%2Fmodules%2Fmislibros%2Farchivos%2F\(Politicas\).pdf&usg=AOvVaw1ojlscyxCciHJr4J5QGEj2](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK EwjX6vCv_5X7AhUzRzABHVRQDsYQFnoECAkQAQ&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.municipios.unq.edu.ar%2Fmodules%2Fmislibros%2Farchivos%2F(Politicas).pdf&usg=AOvVaw1ojlscyxCciHJr4J5QGEj2)
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 228-258.

- Girao, A. G. (2020). Capacidad de Gestión Administrativa de los Municipios Peruanos: Estudio Comparado de Seis Municipios de la REgión Ica. *Revista Portuguesa de Ciencia Política*, 13. Obtenido de <http://www.rpcp.pt/index.php/rpcp/article/view/79/52>
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Chunchi. (2020). *GAD Chunchi*. Obtenido de <http://www.municipiochunchi.gob.ec/index.php#>
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Alausí. (2020). *Gobierno Municipal de Alausí*. Obtenido de <https://alausigob.ec/index.php/la-municipalidad>
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guano. (2020). *GAD Municipal Guano*. Obtenido de <https://www.municipiodeguano.gob.ec/>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chambo. (2020). *GAD Municipal de Chambo*. Obtenido de <https://www.gobiernodechambo.gob.ec/chambo/index.php/inicio>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Colta. (2020). *Gobierno Municipal de Colta*. Obtenido de <https://municipiodecolta.gob.ec/gadcolta/index.php/colta/ubicacion>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cumandá. (2020). *GAD Cumandá*. Obtenido de <https://www.cumanda.gob.ec/index.php>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Penipe. (2020). *GAD Penipe*. Obtenido de <https://penipe.gob.ec/index.php/canton/informacion-general>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Guamote. (2020). *GAD Municipal Guamote*. Obtenido de <https://www.gadguamote.gob.ec/index.php/guamote/informacion-general>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Pallatanga. (2020). *GAD Pallatanga*. Obtenido de <https://pallatanga.gob.ec/index.php/pallatanga/historia>
- Gómez Gil, C. (18 de marzo de 2018). Capacidades locales. *Información*. Obtenido de <https://www.diarioinformacion.com/opinion/2018/03/18/capacidades-locales/1999895.html>
- Grandinetti, R. (2007). Gobierno y Administración. Gestión de políticas públicas. En *Módulo de Formación Específica de Administración Pública orientada al desarrollo local*. Rosario.
- Imaginario, A. (2020). *Significados*. Obtenido de Equidad: <https://www.significados.com/ejemplos-equidad/>
- Instituto Geográfico Militar. (2017). *Atlas Rural del Ecuador*. Instituto Geográfico Militar. Obtenido de <http://www.geoportaligm.gob.ec/portal/index.php/atlas-rural-ecuador/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). *Ecuador en cifras*. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>
- Isuani, F. (2007). *Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas*. Buenos Aires: IV Congreso de Administración Pública.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de Políticas Públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Lahera P., E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6085>

- López Rosetti, D. (10 de junio de 2018). Calidad de vida y Nivel de Vida.. diferencias. *Animales sueltos*. (A. Fantino, Entrevistador) Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=pBjUq1uAxik>
- Lowi, T. J. (1992). Políticas públicas, estudio de caso y teoría política. En L. F. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas* (pág. 28). México: Miguel Ángel Porrúa. Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi3h4\\_\\_u8jtAhWt1FkKHTcnCFUQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.fundacionhenrydunant.org%2Fimages%2Fstories%2Fbiblioteca%2FPoliticasyPublicas%2FQL-vT7L41Vk.pdf&usg=AOvVaw1hkODvLv91E](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi3h4__u8jtAhWt1FkKHTcnCFUQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.fundacionhenrydunant.org%2Fimages%2Fstories%2Fbiblioteca%2FPoliticasyPublicas%2FQL-vT7L41Vk.pdf&usg=AOvVaw1hkODvLv91E)
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). *Informe Anual de Ejecución. Presupuesto General del Estado. Enero - diciembre 2019*. Quito. Obtenido de [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf\\_ejec.presupuestaria\\_2019.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/04/Inf_ejec.presupuestaria_2019.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. (2020). *Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público*. Quito. Obtenido de [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/Clasificador-Presupuestario-actualizado-al-31\\_08\\_2020-vf.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/09/Clasificador-Presupuestario-actualizado-al-31_08_2020-vf.pdf)
- Moreno Uriegas, M. d. (1989). El Desarrollo Equitativo y el Sector Social de la Economía. *El Trimestre Económico*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/23396619>
- Municipio de Riobamba. (2020). *Riobamba GAD Municipal*. Obtenido de <http://www.gadmriobamba.gob.ec/index.php/riobamba/historia>
- Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Naciones Unidas Ecuador. (2023). *Acerca de nuestro trabajo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Ecuador*. Obtenido de <https://ecuador.un.org/es/sdgs>
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*(128). Obtenido de <https://nuso.org/articulo/estado-democratizacion-y-ciudadania/>
- Ojeda Guamán, J. E. (2007). *La Autonomía Municipal en el Ecuador: Conceptos y su Evolución Histórica. Análisis desde el punto de vista Constitucional y Legal*. Quito. Obtenido de <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1105/1/T0578-MDE-Ojeda-La%20autonom%20C3%ADa%20municipal%20en%20el%20Ecuador.pdf>
- Olvera Esquivel, J. G., & Arellano Gault, D. (2015). El concepto de equidades y sus contradicciones: la política social mexicana. *Revista mexicana de sociología*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032015000400581](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032015000400581)
- Organización Internacional de Normalización ISO. (2019). *Online Browsing Platform OBP*. Obtenido de ISO 18091:2019(es): <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Diagnóstico de la OCDE sobre la Estrategia de Competencias, Destrezas y Habilidades de México. Resumen Ejecutivo*. México: OCDE. Obtenido de





?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/B  
M27

- Sistema Nacional de Información. (2010). *Índice de Acceso a Servicios Públicos Básicos. Ficha Técnica*. Obtenido de [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL\\_SNI/PORTAL/FICHAS\\_INFOPLAN/01%20%20C3%8Dndice%20de%20acceso%20a%20servicios%20p%20b%20C3%A1sicos.pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/PORTAL/FICHAS_INFOPLAN/01%20%20C3%8Dndice%20de%20acceso%20a%20servicios%20p%20b%20C3%A1sicos.pdf)
- Sistema Nacional de Información. (2010). *Tasa de analfabetismo. Ficha Técnica*. Obtenido de [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL\\_SNI/PORTAL/FICHAS\\_INFOPLAN/12%20Tasa%20de%20analfabetismo.pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/PORTAL/FICHAS_INFOPLAN/12%20Tasa%20de%20analfabetismo.pdf)
- Sistema Nacional de Información. (2020). *Sistema Nacional de Información*. Obtenido de Proyecciones y Estudios Demográficos: <https://sni.gob.ec/proyecciones-y-estudios-demograficos>
- Subirats, J. (2020). *Tipos de políticas públicas*. Obtenido de Universitat Autònoma de Barcelona, coursera: <https://es.coursera.org/lecture/democracia/1-6-tipos-de-politicas-publicas-ZpN36>
- Suing Nagua, J. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 19. Obtenido de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/71842/63486>
- Tamayo Sáez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón, & Carrillo, Ernesto, *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial. Obtenido de [https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-Publicas/tamayo\\_analisis\\_de\\_polit\\_publ.tif.pdf](https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politic-Publicas/tamayo_analisis_de_polit_publ.tif.pdf)
- Tecco, C. (1997). El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pág. 19). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKPrb95T7AhWvVTABHfo1DJ8QFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fbiblio.flacsoandes.edu.ec%2Flibros%2Fdigital%2F43205.pdf&usg=AOvVaw0GVA7TuYPiLWdSX-i7waqa>
- Ugarte Ubilla, Á. (2011). *Desarrollo de capacidades locales para la Gestión. DECALOGUE: Un método, una filosofía*. Madrid: H + D, Fundación Humanismo y Democracia. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjto0ubSSZPsAhWNxFkKHc9ICBsQFjAAegQIBBAC&url=http%3A%2F%2Fwww.hmasd.org%2Fhmasd%2Fp6.pdf&usg=AOvVaw35IB9wOLw5IleBroDWhZ0v>