

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Programa de Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Mención en Gestión Local

**Análisis de la capacidad institucional de los GAD provinciales
en la gestión de la competencia de riego**

Autora: Paola Elizabeth Cadena Ortuño

Tutor: Sergio Álvaro Sáenz Andrade

Quito, 2017



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Paola Elizabeth Cadena Ortuño, autora de la tesis intitulada: “Análisis de la Capacidad Institucional de los GAD Provinciales en la Planificación y Ejecución del Presupuesto, para la Aplicación de la Evaluación en la Competencia de Riego”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gerencia para el Desarrollo con mención en Gestión Local en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha.

Firma:

Paola Elizabeth Cadena Ortuño

RESUMEN

La presente investigación analiza la capacidad de los GAD Provinciales para llevar adelante la planificación y el presupuesto en lo referente a la gestión institucional en la competencia de riego y drenaje. Como nivel intermedio de gobierno del Estado ecuatoriano, asumen esta responsabilidad, según lo que determina el artículo 238 de la Constitución de la República, en la medida en que “...Constituyen gobiernos autónomos descentralizados...”, con autonomía política, administrativa y financiera.

A los Gobiernos Provinciales legalmente les corresponde ejercer la competencia de riego y drenaje, desde al año 2008 según la Constitución de la Republica y el COOTAD (2010), en los artículos 263 y 42, en los que se determinan las competencias exclusivas que deben ejercer los GAD Provinciales, entre ellas: “...Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley”.

En este estudio se analiza las capacidades de los GAD Provinciales a partir de la ejecución presupuestaria en referencia a lo asignado y efectivamente transferido por el gobierno central, así como los insumos, herramientas y proyectos que han generado desde el momento que fue transferida la competencia para este nivel de gobierno. Así se refleja la capacidad de ejecución de sus recursos, gestión y búsqueda de financiamiento ante los distintos escenarios macroeconómicos que se presentan en cada periodo fiscal.

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mis padres Mario Cadena y Janeth Ortuño, por ser el apoyo constante en todas las etapas de mi vida y la fuerza que me impulsa a seguir superándome día a día.

Por todo el amor, la paciencia, consejos brindados, el ejemplo dado y sobre todo por el sacrificio y esfuerzo que han realizado en el transcurso de sus años para ayudarnos y apoyarnos de cualquier manera a mi hermano y a mí, a cumplir con todos nuestros sueños y lograr cada una de nuestros objetivos.

A mi hermano el doctor Adrián Cadena, quien he tomado como ejemplo de constancia, dedicación y superación; además de todo el apoyo, compañía, alegría y protección que me brinda cada día.

A mis tíos, primos y en especial a mis cuatro abuelitos que ahora se encuentran en el cielo, quienes creyeron en mí, me brindaron todo su cariño, amor, confianza, permanecieron siempre a mi lado, demostrándome el orgullo que sentía por mí, por verme crecer tanto profesional como personalmente; apoyándome en todo aspecto día a día para alcanzar los logros que me he propuesto en el transcurso de mis años de vida.

Paola

AGRADECIMIENTO

Agradezco infinitamente a mis padres Mario Cadena, Janeth Ortuño y a mi hermano el doctor Adrián Cadena por ser los pilares fundamentales en mi vida, el apoyo incondicional durante el desarrollo de este trabajo y por supuesto en el transcurso de mi vida profesional y en especial de mi vida personal.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, por permitirme ser parte de esa prestigiosa institución y poder alcanzar un nivel profesional que he anhelado en el desarrollo de mi preparación académica. Por las experiencias, el aprendizaje profesional y personal adquirido en la interacción con mis compañeros de aula; y sobre todo por las enseñanzas impartidas y conocimientos adquiridos por parte del excelente equipo docente con el que cuentan, mismo que es muy profesional y con vasta experiencia.

A mi director de tesis el Dr. Álvaro Sáenz por brindarme su tiempo y compartir pacientemente sus valiosos conocimientos y experiencia profesional en la guía para el desarrollo del trabajo de tesis.

Finalmente agradezco al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, especialmente a las autoridades, al equipo técnico del área de riego y drenaje, dirección de proyectos, coordinación institucional y a la coordinación de competencias, por la colaboración, el apoyo brindado y las facilidades prestadas para el desarrollo del presente trabajo.

MUCHAS GRACIAS

TABLA DE CONTENIDO

CAPÍTULO PRIMERO	7
Análisis Conceptual	7
I. Introducción:	7
II. Pregunta de Investigación:	8
III. Objetivo General	9
IV. Objetivos Específicos	9
V. Metodología del Estudio	9
VI. Delimitación Geográfica e Histórica	10
VII. Desarrollo Conceptual:	16
CAPÍTULO SEGUNDO	40
Metodología	40
CAPÍTULO TERCERO	44
Análisis de Situación	44
I. Desarrollo de la investigación. -	44
CAPÍTULO CUARTO	71
Conclusiones	71
I. Conclusiones de la Investigación	71
Bibliografía	75

CAPÍTULO PRIMERO

Análisis Conceptual

I. Introducción:

Desde que fueron constituidas las Provincias del Ecuador, El rol fundamental de los Gobiernos Provinciales es la generación de procesos de desarrollo territorial, promoviendo una sociedad comprometida en el diseño e impulso de políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan a enfrentar los desequilibrios sociales y territoriales. Este proceso no siempre se ha dado de manera articulada con las organizaciones del gobierno central y los otros dos niveles de gobierno local.

Los Gobiernos Provinciales en el Ecuador existen desde el inicio de la vida republicana, pero, desde el retorno a la democracia en 1980, se han venido re-configurando y buscando una identidad propia, (ni “estados pequeños” ni “municipios grandes”). La parte central de esa búsqueda de identidad tiene que ver con su rol en el territorio.

La Constitución de 1998 intentó definir el rol de la provincia orientándola hacia lo rural, pues se planteó que los gobiernos provinciales podrían ejecutar obras exclusivamente en áreas rurales. En la Constitución de 2008 se ampliaron sus competencias, orientándose a dos de los tres ejes del desarrollo sostenible, las competencias productivas y ambientales. Al que se incluye la responsabilidad que tienen todos los niveles de gobierno en torno a las políticas sociales, en especial respecto a los grupos de atención prioritaria.

En el año 2010 según el COOTAD, artículo 42; se determinan todas las competencias exclusivas que deben ejercer los GAD Provinciales, entre ellas: “...Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley”.

La gestión y ejercicio de las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno representan una actividad fundamental para el desarrollo del territorio, y para el caso de los GAD Provinciales, la gestión y ejercicio articulado de sus competencias, entre ellas: el riego y drenaje, vialidad, fomento productivo, gestión ambiental, cooperación internacional. Representan la oportunidad para la generación de programas, proyectos y actividades que aporten al desarrollo del territorio provincial

de manera efectiva y eficiente, enfocado al cambio de la matriz productiva como lineamiento nacional y el fomento de la producción agrícola, transformación, mercadeo y comercialización como demanda del territorio provincial como eje para su desarrollo, con presencia del cuidado y preservación del medio ambiente, la soberanía alimentaria y, sobre todo, la gestión social.

El Consejo Nacional de Competencias en noviembre de 2011 mediante resolución N°0008-CNC-2011, formaliza y cuantifica la competencia de riego y drenaje, determinando la metodología para la asignación de recursos para el cumplimiento de esta función, tanto para gastos de inversión como para gastos corrientes y de mantenimiento; por lo que desde el año 2012 los 23 Gobiernos Provinciales y el Régimen Especial de Galápagos asumen las primeras acciones sobre el riego y drenaje con las capacidades y recursos que contaban. Desde entonces, esta competencia descentralizada se convirtió en la única que contaba con los respectivos recursos, cumpliendo con lo que determina el artículo 273 de la constitución: “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”.

Para la planificación anual de la competencia de riego y drenaje, los GAD Provinciales toman como referencia el Plan Nacional de Riego, seguido del Plan Provincial de Riego, el cual debía estar articulado al Plan de Desarrollo Territorial, el que a su vez corresponde al Plan de Desarrollo Nacional.

II. Pregunta de Investigación:

Para emprender un estudio de investigación sobre el análisis de las capacidades de los GAD Provinciales, específicamente en la gestión de la planificación y el presupuesto, en la competencia de riego, se plantea la siguiente pregunta:

- ¿Qué grado de capacidad institucional presentan los Gobiernos Provinciales en los elementos de planificación y presupuesto, como parte del ciclo de gestión, para empezar un proceso de evaluación en la competencia de riego?

De la pregunta planteada se desprenden otras inquietudes:

- ¿Los GAD Provinciales tienen la capacidad para enfrentar la gestión de riego, especialmente en lo referido a su planificación y presupuesto?

- ¿Los GAD Provinciales reflejan en su planificación y presupuesto toda la gestión que realizan en la competencia de riego?
- ¿Los GAD Provinciales ejecutan el presupuesto de acuerdo a lo planificado?
- ¿Qué factores influyen en la ejecución de lo planificado en el presupuesto de los GAD Provinciales para la competencia de riego?
- ¿La información que entrega la evaluación presupuestaria que realizan actualmente los GADP en la competencia de riego, es suficiente para conocer sobre la gestión en el territorio?

III. Objetivo General

El presente estudio de investigación tiene el propósito de conocer y analizar la capacidad institucional de los Gobiernos Provinciales para la gestión de la competencia de riego, con énfasis en la planificación y presupuesto, como componentes del ciclo de gestión.

IV. Objetivos Específicos

- Desarrollar un marco conceptual y reflexión teórica suficiente para poder analizar la temática de gestión de la competencia de riego en los GAD.
- Conocer y analizar los planes y presupuestos relacionados con riego de los GADP, en el marco de la planificación provincial general.
- Analizar y comparar la gestión presupuestaria de los GADP en la competencia de riego.
- Comparar la gestión presupuestaria con los logros alcanzados en el ejercicio de la competencia de riego.

V. Metodología del Estudio

Para conocer sobre las capacidades de los GAD Provinciales, en la planificación y el presupuesto en la competencia de riego, se parte de lo que propone la autora Merylee Grindle (1997) sobre cuatro tipos de capacidades organizacionales, específicamente con atención a la capacidad administrativa y técnica; y según lo que plantea el autor Paulo Emilio Matos (2012) sobre las dimensiones dinámicas de una organización. El enfoque de estudio contemplará y dará prioridad analítica a la dimensión tecnológica planteada por este autor.

Las fuentes de información son primarias y secundarias. Los datos más significativos provienen de los reportes presupuestarios, informes financieros, informes de rendición de cuentas e informes ejecutivos que maneja cada Gobierno Provincial. Donde se ha requerido, se ha complementado la información con entrevistas calificadas.

La información se ha consolidado con los datos recopilados desde los Gobiernos Provinciales y se ha clasificado de acuerdo a la codificación presupuestaria, lo ejecutado y lo efectivamente recaudado para la competencia de riego.

Se ha realizado un análisis de los montos presupuestados de acuerdo a la planificación de la competencia de riego en cada GADP, que en materia de presupuesto se denomina montos codificados, comparados con los montos ejecutados y efectivamente recaudados, ya sea por asignaciones del gobierno central o financiamiento externo. Este análisis se lo realizó en el marco de lo que determina la respectiva normativa, emitida tanto por SENPLADES, el Ministerio de Finanzas y SENAGUA.

En base a las cifras obtenidas, se ha podido determinar el nivel de ejecución que tiene cada uno de los GAD Provincial con respecto a lo planificado para la competencia, así como los factores que influyen en la gestión.

Pasos realizados durante la investigación:

- Estudio y análisis de los temas conceptuales pertinentes.
- Identificación de la información con respecto a la planificación y ejecución presupuestaria de los GAD Provinciales en la competencia de riego.
- Consolidación y procesamiento de la información presupuestaria de los GADP enfocada a la competencia de riego.
- Análisis y comparación de la información presupuestaria de los GADP en la competencia de riego.
- Identificación de los factores que influyen en la ejecución de lo planificado en el nivel de gobierno provincial para la competencia de riego.

VI. Delimitación Geográfica e Histórica

La presente investigación analiza la capacidad de los GAD Provinciales en los elementos de la planificación y el presupuesto como parte de la gestión institucional en la competencia de riego, como nivel intermedio de gobierno del Estado ecuatoriano,

según lo que determina el artículo 238 de la Constitución de la República: ...“Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”, con autonomía política, administrativa y financiera.

A los Gobiernos Provinciales legalmente les corresponde ejercer la competencia de riego, desde al año 2008 según la Constitución de la República y el año 2010 según el COOTAD, de acuerdo a los artículos 263 y 42 respectivamente; donde se determina todas las competencias exclusivas que deben ejercer los GADP, entre ellas: “...Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley”. Pero el Consejo Nacional de Competencias en noviembre de 2011 mediante resolución N° 0008-CNC-2011, formaliza y cuantifica la competencia de riego, determinando la metodología para la asignación de recursos para esta competencia, tanto para gastos de inversión como para gastos corrientes y de mantenimiento de los GADP. Por lo que desde el año 2012 los 23 Gobiernos Provinciales inician con la ejecución de la competencia contando con los respectivos recursos, según lo que determina el artículo 273 de la constitución, que establece: “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”

En Ecuador existen 23 GAD Provinciales y un Régimen Especial de Galápagos, lo que se determinó a partir del mes de octubre del año 2010 en el artículo 10 del COOTAD, el cual determina: “Niveles de organización territorial. - El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos”. El artículo 72 del mismo código establece: “Regímenes Especiales. - Los regímenes especiales son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado. Los distritos metropolitanos autónomos, las

De acuerdo con lo que establece SENAGUA en la guía metodológica para la elaboración de proyectos de riego de los GAD Provinciales: “El riego concibe una gran importancia para los sectores sociales, productivos y económicos del País, ya que desempeña una finalidad básica y fundamental relacionada con la producción de alimentos, la soberanía alimentaria, el agro industria y concomitante con estas tareas, la de mejorar la condición socio económica de los agricultores. En el ámbito de los recursos naturales y el agua, la Constitución de Montecristi, reconoce los derechos de la naturaleza, es garantista en asegurar la soberanía alimentaria y da un tratamiento especial al agua considerándola como sector estratégico. En este marco considera al riego como la herramienta fundamental para la reactivación agropecuaria y el fomento productivo viabilizando estos aspectos. Establece una nueva organización política administrativa a nivel territorial, donde asigna claramente competencias y responsabilidades en torno a la seguridad alimentaria, actividades agropecuarias y productivas, recursos naturales, gestión del agua y sobre todo del riego, recurso estratégico para asegurar la soberanía alimentaria, planteamiento fundamental del Sumak Kawsay”. (SENAGUA 2012)

Para realizar la planificación anual en el ámbito de la competencia de riego en la ejecución de programas y proyectos, los GAD Provinciales toman como referencia el Plan Nacional de Riego, seguido del Plan Provincial de Riego y drenaje, el cual debe estar articulado al Plan de Desarrollo Territorial, mismo que a su vez debe responder al Plan de Desarrollo Nacional.

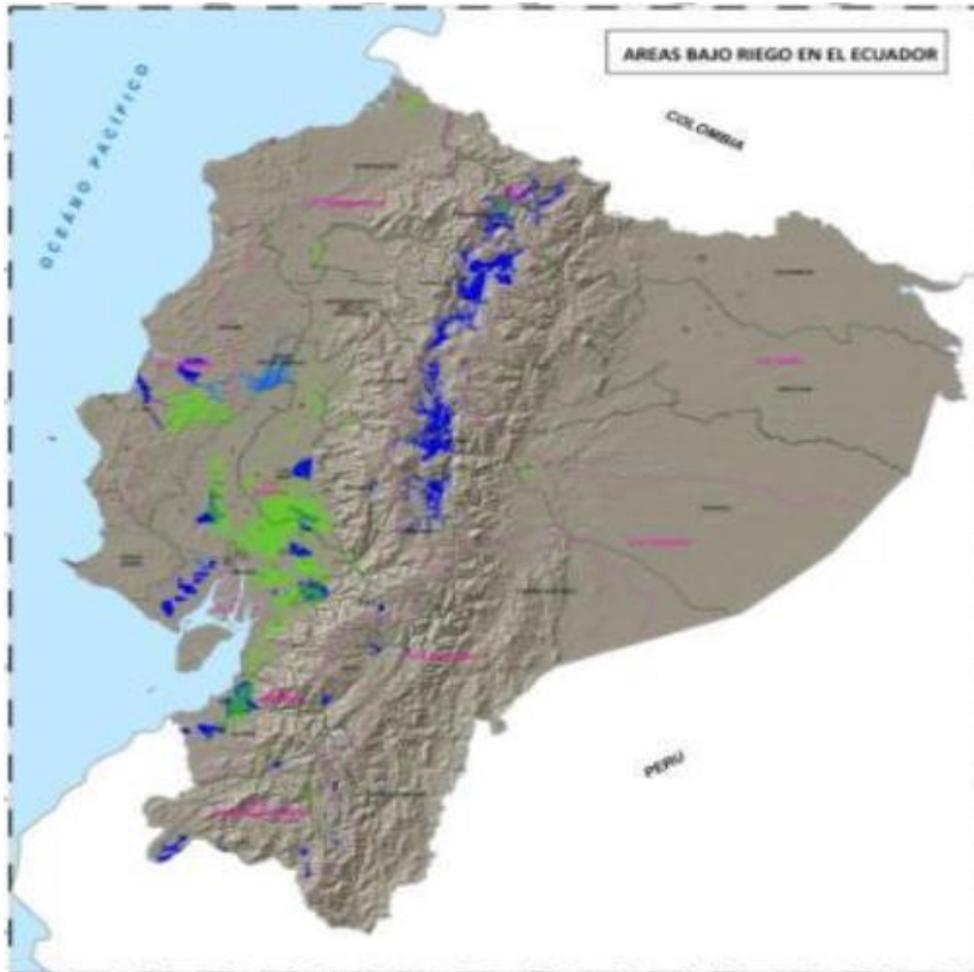
La planificación en el territorio provincial con respecto a los programas, proyectos y actividades que se genera para la competencia de riego, lo determina cada GAD Provincial, en el marco de sus prioridades según su realidad territorial; de manera participativa con la comunidad, en base a los análisis de demanda productiva, situación socio económica, impacto ambiental, entre los factores principales.

Según los últimos datos actualizados por SENAGUA en el plan de riego nacional 2011 – 20126, no existe en el país un inventario completo de la situación de los sistemas de riego. La información sobre el subsector es parcial de una provincia a la otra y no siempre transparente. Según el Tercer Censo Nacional Agropecuario realizado en el año 2000 el área cultivada en Ecuador bordea los 7 millones de hectáreas, lo que representa alrededor del 25 % de la superficie total del territorio nacional. De esta área cultivada el mismo censo estimó que se riegan efectivamente unas 853.000 hectáreas. Otras entidades del Estado central señalan que, están vigentes

concesiones para regar 1.090.794,33 ha (SENAGUA, 31 dic. 2010). Sin embargo, estas áreas no están georeferenciadas. AVSF realizó un mapa agrupando la información comprobada y disponible hasta la actualidad en cuanto a la superficie regada a partir de la información del inventario INERHI-ORSTOM y datos del SIGAGRO.

Figura 1.3.

Áreas bajo riego en el Ecuador



Fuente: SENAGUA.

El Plan Nacional de Riego y Drenaje, establece conforme a la legislación vigente, las entidades que obligatoriamente deben participar en la formulación, financiamiento y ejecución del Plan Nacional de Riego y Drenaje. En la siguiente tabla se puede observar de manera detallada, los actores y sus respectivas responsabilidades en la ejecución de la competencia de riego para cada nivel de gobierno:

Cuadro 1.1.

Responsabilidades de los actores en la ejecución de la competencia

ACTORES	RESPONSABILIDADES
SECRETARÍA NACIONAL DEL AGUA	<ul style="list-style-type: none"> • Formular políticas referidas a la gestión integrada de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas. • Elaborar el PNRHH (Plan Hídrico) • Inventariar y Administrar los recursos hídricos • Otorgar los derechos de uso y aprovechamiento agropecuario del agua • Cumplir la transitoria 27 de la Constitución • Diseñar proyectos de uso múltiple del agua
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA SUBSECRETARÍA DE RIEGO Y DRENAJE	<ul style="list-style-type: none"> • Normar el riego y drenaje • Asesorar a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en la elaboración de normativa técnica territorial específica de riego y drenaje. • Formular las estrategias para la implementación de la política de riego y drenaje (Plan Nacional de Riego, articulando las planificaciones de los ámbitos provinciales), en el marco de un nuevo modelo de gestión compartida del riego para el desarrollo de los territorios bajo riego. • Diseñar programas de interés nacional y binacionales de riego • Desarrollar programas nacionales de investigación, innovación, adaptación y transferencia de tecnologías sobre riego y drenaje. • Realizar el seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de Riego y Drenaje • Controlar el cumplimiento de la normativa en los sistemas de riego y drenaje. • Configurar y mantener una base de datos del riego en el Ecuador actualizada.
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Formular el plan provincial de riego y drenaje, en el marco de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial provincial articulados al Plan Nacional del Buen Vivir y a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, regional, cantonal y parroquial, y considerando el marco establecido en el PNRD • Diseñar y ejecutar la construcción, rehabilitación y mejora de proyectos de riego y drenaje públicos con la participación activa de los usuarios. • Diseñar y ejecutar la construcción, rehabilitación y mejoramiento de proyectos de riego comunitarios con la participación activa de los usuarios. • Administrar, operar y mantener los sistemas de riego a través de las organizaciones de regantes. • Desarrollar los territorios bajo riego. • Realizar en coordinación con el Gobierno Central el seguimiento y evaluación de los planes provinciales de riego y de la operación y mantenimiento de los sistemas de riego y drenaje públicos, comunitarios y asociativos, desde la fuente hasta las áreas de riego • Crear y mantener actualizada una base de datos de los sistemas de riego de la provincia
SENPLADES – INSTITUTO NACIONAL DE PRE INVERSIÓN	Apoyar a los Ministerios o entidades públicas para que los proyectos de inversión identificados en el Plan Anual de Inversiones (PAI) vigente cuenten con documentos de calidad que faciliten el proceso de aprobación y ejecución de la inversión
MINISTERIO DE ECONOMÍA	Elaborar la programación presupuestaria anual y cuatrienal
SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO	Otorgar la declaratoria de prioridad a los programas, planes y proyectos presentados por las instituciones del sector público, requisito fundamental para la asignación del financiamiento respectivo.
SENPLADES – SECRETARÍA NACIONAL DE COOP. INTERNACIONAL	Viabilizar el financiamiento de propuestas de inversión públicas
ENTIDADES FINANCIERAS LOCALES (COAC)	Financiar actividades agropecuarias en el ámbito local.
UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS	Fomentar y ejecutar programas de investigación científica, tecnológica y pedagógica que coadyuven al mejoramiento y protección del ambiente y promuevan el desarrollo sustentable nacional
INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA	Generar nuevas tecnologías productivas
BANCO NACIONAL DE FOMENTO	Financiar actividades agropecuarias
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO RURAL	Poner a disposición del Estado Central como a los GADs, sus experticias y capacidades con respecto a la Gestión Técnica y Social del Riego, la capacitación y la asistencia técnica.

Fuente: Luis Heredia. Consultor, 2011 Evaluación PNRD – SENAGUA.

De acuerdo al contenido del cuadro 1.1, se puede observar las responsabilidades de cada organización, tanto del nivel de gobierno central, como de los Gobiernos Provinciales. Para cada entidad, se ha designado actividades específicas que aportan al ejercicio de la competencia de riego y drenaje; esta competencia es liderada por los GAD Provinciales, al ser una competencia exclusiva de este nivel de gobierno, a la cual se la debe dar una gestión articulada con los demás actores nacionales, a fin de lograr los objetivos planteados en los planes de desarrollo provincial y nacional, en busca del desarrollo del territorio.

VII. Desarrollo Conceptual:

La administración como disciplina académica, en el transcurso del tiempo, ha pretendido analizar y comprender todo tipo de organización, desde la familia hasta el mismo Estado. Según la socióloga Herder, el concepto de administración no solamente se reduce a la empresa, agrupación productiva de la sociedad, sino a toda institución y organización, definiendo a la administración como: “todo grupo humano que de alguna manera está organizado para el logro de un fin” (Fichter 1964).

En este caso, las teorías administrativas nos permitirán abordar el estudio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador (GADP), para poder comprender sistemáticamente la Capacidad Institucional de este nivel de gobierno en la Gestión de la Competencia de Riego. Nos basaremos en un concepto básico de la administración: la administración por resultados. Así mismo daremos una especial relevancia a la planificación y gestión de presupuesto como una clave de la gestión dentro de la dinámica organizacional.

ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS

La administración por resultados pretende cambiar la visión jerárquica y eficientista por una administración proyectada hacia la eficacia, que responda a los objetivos de una organización a través de los resultados alcanzados. Esta visión se enmarca en una racionalidad administrativa, que busca que la eficiencia se devengue en eficacia. Varios países desarrollados alrededor del mundo han adoptado este modelo de “Gestión para Resultados”, con el fin de lograr una mejor implantación de las políticas públicas.

Según la autora Isabel García Sánchez, “la nueva gestión pública (NGP) es una filosofía y corriente de modernización de la administración pública, que se orienta a la búsqueda de resultados y de la eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público”. El autor José Manuel Puras, indica que, “la nueva gestión pública” tiene su origen en la década de los 70 a partir de la incapacidad cada vez más acusada de los Estados para responder adecuadamente a las nuevas demandas de la población, sobre todo en términos de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición en cuentas en el uso de los recursos públicos (Puras Higuera 2014). Se puede ver, entonces, que los resultados se asocian con capacidad, transparencia y relación con la sociedad.

Dentro de una gama de definiciones, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denomina a la Gestión para Resultados (GPR) como: “Una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad” (García Lopez Roberto y García Moreno Mauricio 2010). Mientras que el ILPES - CEPAL define a la GPR como: “un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno para un determinado período de tiempo y con determinados recursos” (Makon 2014).

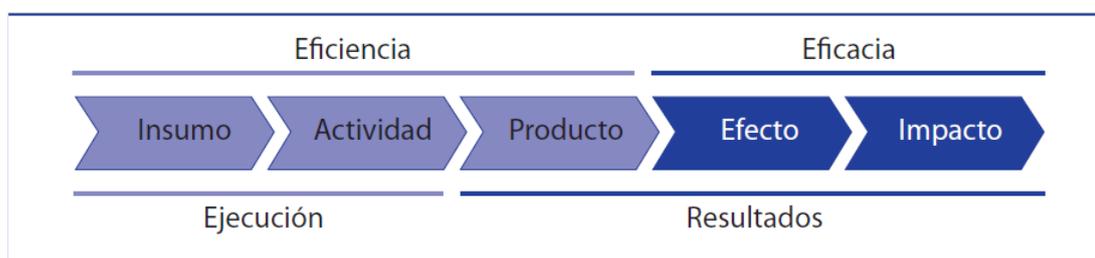
Se trata de un modelo o estrategia, por la cual muchas autoridades de Estado y de gobiernos locales han mostrado un continuo y creciente interés debido a que es una estrategia enfocada e integral, conformada por los elementos del ciclo de gestión, desde la planificación, hasta el monitoreo y evaluación. Su aplicación ha permitido obtener mayores resultados y una mejor percepción de logros por parte de la población.

Este modelo de gestión ha venido evolucionando y siendo en la actualidad una de las herramientas a incorporar por los países en vías de desarrollo, en su interés de generar valor público a su gestión.

Para tener claridad sobre la gestión basada en resultados, se toma como referencia la cadena de resultados elaborada por el Banco Mundial, donde se identifica que los insumos y actividades conducen a productos, efectos e impactos; lo cual implica, que exista una vinculación de la gerencia con el usuario de la institución, con el fin de generar las condiciones necesarias para conseguir los resultados esperados.

Figura 1.4.

Cadena de resultados



Fuente: Banco Mundial 2005.

Según lo que señala el BID a través de los autores Roberto García López y Mauricio García Moreno, para analizar la gestión operativa y estratégica, así como las respectivas políticas de una organización, es necesario identificar los productos generados y los efectos e impactos que estos productos causan en la sociedad. Por lo que antes de iniciar con un proceso de implementación de “Gestión para Resultados” es indispensable conocer sobre las condiciones en las cuales se encuentran las organizaciones y las capacidades que estas presentan; refiriéndome como organización, desde el mismo Estado en su conjunto hasta un pequeño ente público.

Dentro del mismo contexto, es oportuno mencionar, que el BID, en coordinación con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), realizó un estudio en 2005, para identificar las capacidades institucionales a nivel de gobierno central de 25 países, a través de una metodología elaborada por las dos organizaciones, a la cual denominaron SEP (Sistema de Evaluación Prodev). Con ello se buscaba analizar las capacidades de los países de la región de Latinoamérica y el Caribe para implementar la gestión pública basada en resultados.

Este sistema divide el ciclo de gestión en cinco pilares, que son: (1) la planificación para resultados, (2) presupuesto por resultados, (3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, (4) gestión de programas y (5) proyectos, monitoreo y evaluación. El sistema fue enfocado únicamente en los aspectos que están relacionados directamente con la GPR, por lo que no genera un análisis a profundidad de cada uno de los pilares.

De acuerdo a la información obtenida por el SEP, se evidencia que la calificación promedio para el conjunto de países que integran la región alcanza a 1.9 sobre 5, lo que muestra que la región se encuentra en una etapa inicial de implementación de la GPR. Adicionalmente se puede evidenciar en el estudio, que

existen grandes diferencias entre los países de la región. Ecuador se encuentra ubicado en el nivel medio de implementación. Esto se puede observar en la figura siguiente.

Figura 1.5.

Nivel de desarrollo de GPR en la región.

Nivel de desarrollo de la GpRD	Países	Índice de GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México	> 3,0
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	< 3,0 > 1,5
Bajo	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay, Suriname	< 1,5

Fuente: BID 2005.

En base a la experiencia del nivel de gobierno central, en el Ecuador los tres niveles de gobierno descentralizado constituidos legalmente y denominados Gobierno Provincial, Municipal y Parroquial, han mostrado también interés por iniciar con el proceso de implementación de la gestión para resultados (GPR), en el ámbito de sus competencias; con el fin de contar con un instrumento que permita enfocar la gestión a una administración centrada en la eficiencia y a través de los resultados se genere una adecuada toma de decisiones.

Para que se pueda implementar un sistema de gestión por resultados, deben existir condiciones que no todos los países pueden cumplir al momento, tanto para el nivel de gobierno central como para los gobiernos locales. Se requiere de “capacidad institucional”, condiciones técnicas, disciplina organizativa y preparación del factor humano.

Es necesario considerar, que la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza. Desde esta perspectiva, la capacidad está directamente relacionada con la aproximación administrativa que tiene un gobierno, Nelissen sugiere tres tipos de aproximación: jurídica, económica y política-social. Esta “se explora a partir de las instancias de gestión estatal en sus diferentes poderes de Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y ámbitos de gobierno (central y local), ya que la capacidad de las instancias de gestión estatal es expresada en el poder ejecutivo y asociada con los otros poderes del Estado para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos” (Huerta 2008).

De acuerdo con la experiencia del BID, el modelo conceptual propuesto para la GPR integra elementos de todo el ciclo de gestión diferenciándose de otros instrumentos que analizan los sistemas nacionales de gestión pública desde una sola

perspectiva. Los instrumentos mencionados concentran la atención solamente en algunos elementos, como los aspectos financieros y presupuestarios de la gestión pública; otros sólo consideran la función de adquisiciones, dejando de lado la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas. Desde el punto de vista de la GPR, la debilidad más importante de algunos de estos instrumentos es que fueron diseñados para rendir cuentas y no para medir la capacidad de obtener resultados.

Figura 1.6

Elementos del ciclo de gestión



Fuente: BID y CLAD 2007.

El presente trabajo toma en cuenta el conjunto del ciclo de gestión, pero se concentra en el análisis de las capacidades institucionales de los gobiernos provinciales, enfocando a la planificación y el presupuesto como indicadores estratégicos, en una competencia exclusiva de riego y drenaje de los Gobiernos Provinciales del Ecuador.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Los autores García López y García Moreno del equipo del BID, sugieren que “El análisis de las capacidades institucionales es un paso importante para determinar las fortalezas y las debilidades en una institución, y preparar e implementar un plan de acción que permita avanzar en la consolidación de una GPR” (García Lopez Roberto y García Moreno Mauricio 2010). Pero, es importante desarrollar los componentes del concepto de capacidad. Dentro de una amplia gama de conceptos, las autoras Hilderbrad y Grindle ofrecen una definición básica que sirve como punto de partida:

“capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (Grindle 1997).

Para analizar los tipos de capacidades institucionales requeridas para enfrentar una administración por resultados, se hace referencia a la propuesta de Kalenatic, López y González (2005). En su obra sobre la medición, análisis, planeación y programación de capacidades, establece la existencia de cuatro capacidades centrales en una organización; las dos primeras (técnica y económica) consideran la potencialidad de los recursos, capacidades a las cuales se hará mayor énfasis en el desarrollo de la investigación, y las dos siguientes (instalada y disponible), la disponibilidad, requerimiento y uso en el tiempo. Las cuatro capacidades son: 1) Técnica: asociada al máximo rendimiento posible que se puede obtener en el desempeño de un recurso, una unidad o una organización. 2) Económica: relacionada con la obtención de menores costos por unidad de producción. 3) Instalada: representa la producción posible. Habla de los resultados productivos máximos especificados por un productor. 4) Disponible: su magnitud es inferior a la de la capacidad instalada y depende de las condiciones de producción, administración y organización.

Según el autor Fukada Parr: “La capacidad institucional se puede definir como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos” (Parr 2002). Estas “habilidades” serán un elemento clave para tratar de entender el manejo de la competencia de riego de los gobiernos provinciales.

El concepto de capacidad institucional adquiere vigencia desde 1997. Grindle presenta cuatro tipos de capacidad institucional: (1) Capacidad administrativa, entendida como la habilidad de las dependencias gubernamentales para llevar adelante la entrega de bienes y servicios, (2) Capacidad técnica que se refiere a la habilidad para manejar cuestiones económicas y seguir los cursos de acción pertinentes, (3) Capacidad política, la cual tiene que ver con la habilidad para responder a demandas sociales, permitir la canalización y representación de intereses sociales e incorporar la participación social en la toma de decisiones y, (4) Capacidad organizacional relacionada con la habilidad para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. (Grindle 1997). Por el enfoque de investigación del presente trabajo, el análisis se enfoca mayormente en atención a la capacidad administrativa y técnica.

De manera ejemplificada, la autora Angélica Rosas Huerta, menciona que la capacidad institucional es dinámica, cambiante e históricamente construida. No se

trata de algo dado y homogéneo; por lo que si se desea analizar la capacidad institucional de un gobierno local para hacer frente a un problema público debe reconocerse, en primer lugar, que esta capacidad es expresada, particularmente, en el gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del Estado. Por esta razón la autora propone en la siguiente figura, las dimensiones a tomar en cuenta para el análisis de capacidades institucionales.

Figura 1.7.

Dimensiones a tomar en cuenta para el análisis de capacidades institucionales



Para una mejor comprensión de la capacidad institucional, Grindle y Forss y Venson ofrecen un marco conceptual que permite ubicar la capacidad institucional en varios niveles: 1. el individuo (micro); 2. la organización (meso); 3. el contexto institucional (macro)

A continuación, se muestran las figuras que representan los niveles y componentes de capacidad institucional.

Figura 1.8.

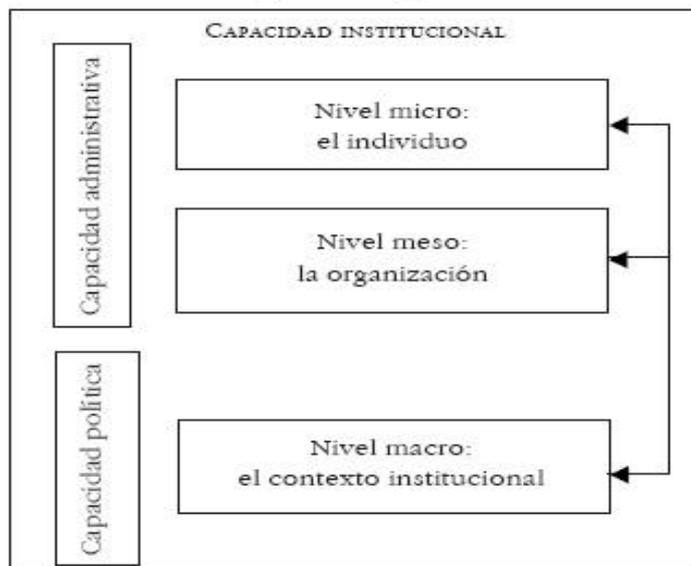
Niveles de Capacidad Institucional



FUENTE: Adaptado de Stéphane Willems y Baumert, *op. cit.*, 2003, p. 11.

Figura 1.9.

Componente de capacidad institucional



Según los autores Grindle y Forss y Venson, el nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. “Se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos, las cuales determinan la actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. Los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política, sin embargo, sus acciones no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante.

El nivel meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente.

El nivel macro representa el último nivel de la capacidad institucional y refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Las actividades asociadas con este nivel se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, reforma constitucional, etc” (Huerta 2008).

Mientras tanto, el Programa PROFID (Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal) de Argentina, recomienda que: “la capacidad institucional no debe ser analizada sólo como un resultado, (es decir, si se logró o no una ‘determinada’ capacidad, sino como un proceso que expresa un esfuerzo

continuo de expansión de esa capacidad)” (PROFIP 2011). Esto significa que las capacidades deben ser reconocidas y analizadas a la luz de la sistematicidad con la que se despliegan.

Según el autor Paulo Emilio Matos Martins (2012) “la gestión se desenvuelve en un espacio-dinámica organizacional donde se manifiestan varias dimensiones dinámicas” (Martins 2012), que pueden ser consideradas como capacidades. Las dimensiones organizacionales que plantea son: 1) La dimensión física, está enfocada al aspecto material, ubicación, condiciones del entorno y de la organización en sí. 2) La dimensión humana, hace referencia a los actores que forman parte de la vida organizacional, en una perspectiva de sujetos con motivaciones diferentes. 3) La dimensión política, observa y analiza las relaciones de poder, las jerarquías, la toma de decisiones, el control de la organización y en general la cultura organizacional. 4) La dimensión tecnológica, enfoca a toda la estructura organizacional, los procesos, modelos de gestión, formas de organizar y en general los aspectos llamados orgánicos o sistémicos por otros autores. 5) La dimensión simbólica – cultural, se refiere a los significados, discursos, creación de sentido organizacional y ha sido reconocida como un conjunto de ideas, percepciones y comportamientos que reflejan en el ámbito cultural y simbólico lo que ocurre en las relaciones interpersonales en una organización. Finalmente, el trabajo humano, es un elemento dinamizador que pone la dinámica central y genera cambios en la organización, mediante la contradicción y la participación. Sus condiciones son base para que los factores humano, político y simbólico se desenvuelvan.

Todas las dimensiones cumplen un rol específico en la organización, generando interacción mutua, todo en un contexto determinado, en el desempeño de la gestión de la organización. Sin desconocer el conjunto de, y cada una de estas dimensiones, el análisis en esta investigación pone énfasis en la dimensión tecnológica de los gobiernos provinciales, ya que contiene los modelos de gestión y procesos de una organización, tales como la planificación, el presupuesto y la evaluación, que nos permiten encontrar una causalidad y diferencias entre la acción de los gobiernos provinciales.

PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO

La planificación es la capacidad de orientación de una organización, que se combina con la capacidad estratégica de alcanzar los objetivos y con la capacidad de

operar la acción para dirigirse a dichos objetivos. En tal contexto, “la capacidad de planeación de una entidad se relaciona con su habilidad de definir sus objetivos y metas, así como del desarrollo e implementación de acciones específicas para alcanzarlos” (Olivera 2011).

A su vez, la planificación y el presupuesto, son herramientas de gestión interdependientes, que forman parte de la gestión administrativa de la organización, y permiten generar un plan de gestión institucional a corto, mediano y largo plazo. El presupuesto (y su ejecución), prevé los recursos necesarios para implementar lo planificado para la organización en un determinado tiempo. De acuerdo a un estudio realizado por FEDESARROLLO, Centro de investigación económica y social de Estados Unidos de América (USAID 2011), indica que la capacidad de planeación se puede medir a partir de dos elementos, la planificación estratégica y la formulación presupuestal.

El BID en el estudio citado sobre GPR, indica que desde fines de la década de 1980 comenzó a observarse a nivel mundial una creciente brecha entre las demandas y expectativas sociales y la capacidad de los organismos públicos para satisfacerlas. Según el BID y la CEPAL, esta brecha resultó bastante visible en América Latina, no solo porque sus gobiernos debieron enfrentar demandas crecientes para combatir la gran desigualdad y la pobreza, sino porque las capacidades fiscales de los países de la región son más limitadas que las de los países desarrollados, producto de la capacidad de pago de la población, la informalidad económica y la resistencia de poderosos grupos de presión a pagar impuestos.

Esta realidad hizo surgir una insistente demanda de mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos. Para responder a ella se ha enfatizado la necesidad de que la gestión de los gobiernos y las instituciones públicas se oriente al logro de resultados y no meramente al cumplimiento de funciones y actividades. Por ello muchos gobiernos del mundo desarrollado y de América Latina declaran hoy en día su intención de aplicar sistemas de gestión para resultados basados en la articulación entre la planificación y el presupuesto.

Por lo tanto, la construcción de adecuadas capacidades institucionales debe permitir una mirada sistémica a los macro procesos de planificación y presupuesto, como actividades interdependientes que forman la base de un Plan Nacional de Desarrollo.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica en el ámbito público se puede definir como: “una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las instituciones en torno al quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno, para lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen” (CONGOPE 2012). Por su parte el manual de planificación estratégica del sector público, menciona que a la planificación estratégica: “se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados”. De estas definiciones podemos enfatizar que la planificación estratégica apoya a la gestión institucional en la toma de decisiones, priorizando las necesidades con la respectiva asignación de recursos adecuados a las estrategias que se han previsto para alcanzar los objetivos planteados.

Según una definición propuesta por la CEPAL, “la Planificación Estratégica, PE, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen” (Amijo 2009).

“La Planificación Estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos” (Amijo 2009). Desde esta perspectiva, la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas. A partir de un diagnóstico de la situación actual (a través del análisis de brechas institucionales), la Planificación Estratégica establece el rumbo y las acciones que se tomarán para llegar a un “futuro deseado”, el cual puede estar referido al mediano o largo plazo.

La definición de los Objetivos Estratégicos, los indicadores y las metas, permiten establecer el marco para la elaboración de la Programación Anual Operativa que es la base para la formulación del proyecto de presupuesto. “El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un

contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados” (Amijo 2009).

Resulta de utilidad conocer sobre el ciclo de la planificación que establece la SENPLADES, pues permite enfocar mejor el análisis de las capacidades de los gobiernos provinciales; éste comprende tres fases: 1) Formulación del plan: proceso que contempla el diagnóstico y análisis de la realidad en la que opera la entidad, la propuesta de acciones orientadas a modificar el entorno y solucionar los problemas y necesidades identificados, 2) Implementación del plan: es la ejecución de las acciones propuestas en el plan conforme a la programación plurianual y anual elaboradas, 3) Seguimiento y Evaluación: consiste en la verificación oportuna del cumplimiento de las acciones programadas, el análisis de los resultados obtenidos a fin de conocer si el plan, los objetivos y los resultados corresponden con las necesidades identificadas en la fase de diagnóstico y con la misión de la institución (SENPLADES 2011).

Complementariamente es importante conocer sobre la función que desempeña la planificación operativa en una organización, la cual consiste en la identificación de un conjunto de acciones institucionales, definidas en función de los objetivos operativos que, a su vez, permiten estructurar los proyectos y actividades necesarios para el cumplimiento de las metas anuales, aportando en su conjunto al cumplimiento de los objetivos y metas estratégicas. Por lo tanto, el cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan estratégico en el corto plazo, se logra a través de la planificación operativa.

PRESUPUESTO

El presupuesto es un elemento fundamental de la planificación y gestión, pues transparenta el plan y le da viabilidad. A su vez, como lo habíamos señalado, se debe articular plenamente a la planificación, a riesgo de contradecirla si no se logra una estrecha relación entre estos componentes de la gestión.

“El presupuesto se entiende como la proyección financiera de gastos a realizar en un periodo de tiempo sobre la base de una expectativa de ingresos y financiamiento que se prevén obtener en ese mismo periodo. En base a la estructuración de una técnica presupuestaria, está el propósito de procurar la asignación de recursos públicos bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía” (CONGOPE 2012). Según el autor Shack, el proceso presupuestario se refiere a “preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de bienes y servicios públicos y

asignar los recursos públicos de acuerdo a las prioridades gubernamentales” (Shack 2010).

En referencia a lo que establecen varios autores, se propone algunos enfoques para abordar la elaboración de presupuestos: i) presupuesto tradicional, ii) planificación-programación-presupuesto, iii) presupuesto por programas, iv) presupuesto base cero, v) presupuesto por resultados.

Según lo que establece el autor Boanerges Adolfo Calderón en un estudio realizado sobre la técnica presupuestaria aplicada en el Ecuador, determina que en el país se aplican y discuten los siguientes conceptos básicos de los tipos de presupuesto (Calderón 2011).

El presupuesto tradicional: utiliza una metodología muy rudimentaria para la asignación de los recursos que servirán para adquirir bienes y servicios según su naturaleza o destino, sin vincularlos con las metas u objetivos que se estiman alcanzar.

La metodología planeamiento-programación- presupuestación (PPBS): empleada originalmente por los Estados Unidos de Norteamérica y consiste en que las instituciones públicas disponen de criterios efectivos para la toma de decisiones relacionados con la asignación y distribución de recursos financieros y físicos.

El presupuesto base cero: que comenzó a utilizarse en varias entidades federales del Gobierno norteamericano a partir del año 1973. Consiste en determinar si las actividades efectuadas por las distintas entidades públicas son eficientes, con el fin de suprimir o reducir algunas de ellas con su consecuente afectación presupuestaria.

El presupuesto por programas: aparece para que el Estado y sus instituciones dispongan de un instrumento que permita vincular la producción de los bienes y servicios con los objetivos y metas previstos en los planes de desarrollo, de esta forma se trata de solucionar ciertos problemas del presupuesto tradicional.

El presupuesto por resultados: puede conceptualizarse como el conjunto de instrumentos, procesos y metodologías característicos de la nueva gerencia pública, a base del cual se asignan los recursos públicos en función de los resultados alcanzados por cada una de las entidades gubernamentales, enfocándose el control en los resultados e impactos alcanzados más que en los insumos. Para ello se otorga mayor flexibilidad en la administración de los recursos a cambio del cumplimiento de los compromisos, hecho que justifica la rendición de cuentas. Este sistema actúa en un círculo integrado y continuo entre la programación, formulación, discusión,

aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, los resultados de estas evaluaciones inciden en la formulación del próximo período.

Por lo mencionado, la ejecución presupuestaria del plan organizacional, depende de las capacidades que haya desarrollado una u otra organización, por lo que el autor Olivera determina: “La capacidad de ejecución de una entidad se puede medir en dos niveles. El primero es la habilidad que tiene la entidad de llevar a cabo los gastos e inversiones previstas de acuerdo al presupuesto aprobado. El segundo nivel es la capacidad de la entidad de entregar los bienes y servicios a través de los cuales espera lograr los resultados previstos con la implementación de sus políticas y programas” (Olivera 2011). Dentro de la capacidad de ejecución del presupuesto de una organización, ambos niveles planteados por Olivera, deben verse de forma complementaria.

Se concluye que la capacidad presupuestaria es un aspecto relevante como parte de la gestión de una organización, motivo por el cual, el presente trabajo se enfocará en el análisis de las capacidades en la ejecución del presupuesto institucional, por supuesto en referencia a lo planificado para la organización en un determinado periodo fiscal.

En base a los tipos de presupuesto planteados, el enfoque más adecuado para conocer la situación de los gobiernos seccionales, es el desarrollado en el presupuesto por programas; debido a que es el tipo de presupuesto que se utiliza mayoritariamente en los Gobiernos Provinciales ecuatorianos, el cual va articulado a los programas que forman parte del plan de desarrollo provincial; que responde a los objetivos nacionales de desarrollo del Estado. En este sentido, es factible analizar la capacidad de gestión de acuerdo a lo planificado en la competencia de riego y lo efectivamente ejecutado, en cada periodo fiscal, desde la transferencia de la competencia.

EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Para hablar de planificación presupuestaria, partiremos para el análisis, de la definición que hace la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) sobre evaluación en su conjunto, La cataloga como una de las tres fases centrales que forman parte del ciclo de la planificación y que se constituye en indicador de los avances en referencia a lo programado en la organización. La evaluación al ser parte del proceso de la gestión institucional, es definida por el autor Francisco Silva como: “Un juicio crítico que implica la verificación y valoración de las acciones emprendidas, con el

objeto de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo, cualitativa y cuantitativamente los objetivos y las metas fijados previamente...” (Silva 2015).

Por su parte la evaluación presupuestaria: “es la fase del ciclo presupuestario en la que la institución ejecutora mide la eficacia y eficiencia de los resultados alcanzados y proporciona los elementos de juicio a los responsables de la gestión administrativa para que adopten las medidas correctivas tendientes a la consecución de sus objetivos y a la optimización del uso de los recursos puestos a su disposición” (Ministerio de Finanzas del Ecuador 2015). Esta herramienta de análisis es fundamental en esta investigación pues nos ayuda a determinar el monto y porcentaje de ejecución que se generó en cada periodo fiscal, con referencia a lo planificado para la competencia de riego en el territorio Provincial. Esta evaluación presupuestaria se puede generar a nivel de actividades y proyectos, mismos que responden a los programas establecidos a nivel institucional, los cuales van anclados a los objetivos del territorio provincial y nacional.

Además, esta evaluación de los resultados en el sector público, permite a los organismos de regulación y control, verificar el cumplimiento de los planes institucionales y verificar el grado y forma en que se ha realizado la gestión respectivamente.

La evaluación institucional tiene varios componentes y, entre ellos “comprende el análisis de los resultados de la ejecución presupuestaria financiera al nivel del presupuesto de la institución y de los programas que lo conforman, sustentada en los estados de ejecución presupuestaria; y, el análisis del grado de cumplimiento de las metas de producción y de resultados contenidas en los programas presupuestarios, en combinación con los recursos utilizados, en términos de los conceptos de eficiencia y eficacia que se expresan en el presupuesto mediante indicadores de resultados” (Ministerio de Finanzas del Ecuador 2015). Se destaca aquí, la validez del análisis de la ejecución presupuestaria como indicador significativo del logro de los resultados institucionales.

Podemos concluir que, siendo las herramientas de gestión (planificación y presupuesto); así como las capacidades que se necesitan para generar una correcta formulación y ejecución del plan organizacional, fundamentales para lograr un desempeño efectivo y eficiente dentro del contexto administrativo; la verificación de los resultados que alcanzó la organización en relación a los objetivos planteados, permite verificar el éxito de la gestión y que, mediante el análisis de la ejecución

presupuestaria, se puede vislumbrar de manera eficiente el logro de estos resultados. Además, permite proporcionar insumos a las autoridades para la respectiva toma de decisiones y sobre todo para rendir cuentas a la sociedad y aportar con el desarrollo del territorio.

GOBIERNOS AUTÓMOS DESCENTRALIZADOS

La Constitución de la República 2008, en su artículo primero, establece que “el Estado ecuatoriano se organiza en forma de República y se gobierna de manera descentralizada; así mismo, su artículo 2, define como uno de los derechos del Estado la promoción del desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (Constitución de la República del Ecuador 2008). El país está articulado territorialmente por gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con lo que determina el artículo 238 de la constitución de la república: “Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales”. De los cuales los concejos regionales aún no se han conformado, por lo que queda en la cúspide de la pirámide del gobierno territorial el nivel provincial.

Actualmente, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), de acuerdo a sus funciones y facultades establecidas por ley en la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), tienen la obligatoriedad de ejercer competencias exclusivas, concurrentes, y de ser el caso competencias adicionales y residuales. Todas las competencias son igual de importantes para el desarrollo del territorio local y nacional, mismas que son ejercidas de manera autónoma de acuerdo con lo que establece el artículo 238 de la constitución: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera...” Esto permite en teoría una gestión autónoma y descentralizada del territorio provincial en el ámbito de sus competencias, según lo que lo que determina el marco legal vigente.

En el caso de los GAD Provinciales, el artículo 263 de la Constitución y el artículo 42 del Código (COOTAD 2010) determinan las competencias exclusivas que les corresponde ejercer, entre las cuales se encuentran: i) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus

competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad, ii) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas, iii) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas, iv) La gestión ambiental provincial, v) Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley; competencia a la cual se dará el enfoque de análisis, debido que hasta la actualidad ha sido la única competencia provincial cuantificada por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), tanto para gastos de inversión como para gastos corrientes y de mantenimiento. vi) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y, vii) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Lo referido permite establecer que, además de cumplir con funciones de gestión específicas, los gobiernos provinciales cumplen con un papel de “gobierno intermedio”, entre el ejercicio nacional y la gestión local. Este papel le pone en una capacidad articuladora muy importante para la gestión pública. Por ello incluye como miembros natos de su conducción a los gobiernos cantonales y parroquiales, mediante su participación en el Consejo Provincial.

Para el ejercicio de las competencias de los GAD, el artículo 273 de la constitución establece: “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”. Lo cual se ha cumplido de manera expresa para el caso Provincial, únicamente en la competencia de riego. En este sentido, los GAD Provinciales, ejercen sus competencias de acuerdo a sus capacidades, lo que permite analizar su organización en todas las dimensiones descritas, según en el enfoque planteado por el autor Paulo Emilio Matos.

RIEGO

El estudio realizado por el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador “nombre del estudio” (CONGOPE 2012), define que “el riego es un elemento de vital importancia para mejorar la producción, generar empleo e incrementar los ingresos de las familias del campo”; para esto, el autor Alberto Sánchez, menciona que “el uso del riego en la agricultura es una práctica antigua, desarrollada con la finalidad de proveer

una cantidad adecuada de agua para el correcto desarrollo de los cultivos y permitir así la producción de alimentos en la época seca, en la cual no existen lluvias frecuentes, lo cual posibilita la existencia constante de comida y gracias a esto los pueblos logran asentarse y desarrollarse” (Sanchez 2013).

En el riego, la distribución de agua y los sistemas de riego son los elementos que más requieren de la acción del Estado y la existencia de políticas públicas que definan su gestión. “El sistema de riego es el conjunto de estructuras, que permite determinar qué área pueda ser cultivada aplicándole el agua necesaria a las plantas.” (Gutiérrez y Gerbrandy 1996). Estas estructuras son decisiones, organización y gestión que corresponde a una acción pública que, en el caso ecuatoriano, corresponde a los gobiernos provinciales.

Los sistemas de riego han sido una parte muy importante del desarrollo agrícola y se han ido desarrollando en el transcurso del tiempo. Los especialistas en riego, Sebald Hahn, Freddy Martínez y Guillermo González, mencionan y definen a los tipos de sistemas de riego más comunes: (1) Por aspersión: Funciona generalmente con una bomba centrífuga, que puede estar adherida a un motor en un solo cuerpo. Este puede ser impulsado por combustible, por energía eléctrica o por un elemento ajeno a la bomba. Para el funcionamiento adecuado, es necesario contar con un pozo, aguada o un grifo principal del cual se extraerá el líquido para dirigir a la parcela, por una red de tuberías. “Consta de un dispositivo pulverizador que se coloca en la boquilla. Su función, como su nombre lo indica, es pulverizar el chorro para hacer caer el agua sobre el terreno o las plantas de manera uniforme simulando la lluvia”. (2) Por goteo: Método eficaz de riego, caracterizado por ser una fuente eficiente de ahorro de agua, conocido además bajo el nombre de ‘riego gota a gota’, consiste en proporcionar la cantidad de agua justa a cada planta en la zona de influencia de las raíces, por medio de un sistema de válvulas, tuberías y mangueras con emisores. (3) Subterráneo: El sistema bajo tierra está específicamente dedicado a la agricultura extensiva. La tecnología se compone de mangueras que van enterradas a 25 o 30 cm de profundidad, que cuentan con picos ubicados estratégicamente para la salida de agua. Posee un bombeo mucho menor al de los implementos de riego convencionales y permite el ahorro y uso eficiente del agua. De este modo, se favorece la absorción de líquido por parte de las plantas. (4) Por Pívor: Logra cubrir grandes extensiones de cultivo como soja o maíz y permite paliar las deficiencias de agua en las épocas críticas o periodos

de sequía prolongada. El equipo consta de ejes fijos, ruedas en sus tramos y de un motor eléctrico para efectuar giros y posicionarse en diferentes superficies.

Según lo explicado por los autores, se puede entender que, en la actualidad, tanto el pequeño como el gran productor pueden acceder a sistemas de irrigación, considerando las ventajas que poseen, de acuerdo a sus demandas, dentro de las reglas del juego establecidas por el Estado.

En tal sentido, la distribución de agua tiene una función importante en los sistemas de riego, por lo que el autor Daniel Vega establece: “La distribución de agua en un sistema de riego es entendida como todas las actividades sociales que organizan los usuarios para el reparto de agua, así como el manejo requerido de la infraestructura hidráulica del sistema de riego. Estas actividades requieren de un conjunto de normas, acuerdos y reglas que las regulen, sobre la base de los derechos al agua, y de una organización para su cumplimiento.” (Vega 2002). Como se puede apreciar entran en juego tanto la acción estatal como dinámicas sociales relacionadas con los actores involucrados en la distribución y uso de agua.

“El diseño de la distribución de agua considera los usos actuales y futuros del agua para responder a sus requerimientos, especialmente relacionados a la actividad agrícola, pero sin dejar de lado otros posibles usos del agua. Asimismo, es imprescindible tener claridad sobre los derechos al agua”. (Gutiérrez y Gerbrandy 1996) Por otro lado, “el diseño de la distribución de agua parte de un análisis cuidadoso de la disponibilidad de agua, proyectada o producto de las medidas finalmente implementadas, tanto a nivel de sistema de riego como a nivel de unidades de riego y usuarios” (Vega 2002). Se incluye entonces, además de la dinámica de gobierno y la acción social, la disponibilidad del recurso natural y, por lo tanto, todo el tema del recurso ambiental escaso.

A las capacidades de gestión, el autor las entiende como las posibilidades y limitaciones de los usuarios para hacerse cargo del “nuevo” sistema de riego y que requiere: organización, conocimientos y recursos (mano de obra, dinero y materiales).

Gutiérrez y Hoogendam indican que “el diseño de sistemas de riego es un proceso social y técnico, basado en una discusión y negociación permanente sobre los cambios en el sistema de riego, en el cual los actores involucrados influyen en la toma de decisiones”. (Hoogendam 1998)

Según lo que señala el autor Daniel Vega Barbato, “Las tareas del diseño de riego sólo se concentran en la infraestructura hidráulica, con el criterio de área de

servicio. Sin embargo, cualquier intervención sobre un sistema de riego generará cambios sobre sus diferentes elementos o dimensiones: infraestructura, gestión del agua y producción agrícola” (Vega 2002). Por tal motivo, propone que en los proyectos de riego se diseñe simultánea e interactivamente la infraestructura y la gestión del sistema de riego, de manera que los resultados finales del diseño permitan satisfacer las necesidades de producción de los agricultores, lo cual responde también a las demandas de la competencia de fomento productivo, exclusiva de los GAD Provinciales.

El gobierno central, desde el año 2010 según lo que establece el COOTAD, transfirió el ejercicio de la competencia de riego a los GAD Provinciales; con ello, es a este nivel de gobierno en que se conjugan las decisiones y acciones vinculadas a la política pública, a las condiciones técnicas y a la acción-participación social, alrededor de la dinámica del riego.

Es importante resaltar que, en el Ecuador, la mayor parte del agua utilizada proviene de los recursos superficiales. Sus principales usos son: riego (82%), uso doméstico (12%) y uso Industrial (6%). (Centro Nacional de Recursos Hídricos 2006)

COMPETENCIA DE RIEGO

Al ser el riego, un elemento importante para el desarrollo social y productivo en el territorio, la generación de ingresos de la población y el respectivo crecimiento económico y mejoramiento de la calidad de vida, el Ecuador desde la década de los 70 ha venido trabajando en la elaboración de una política nacional de riego, que se estableció de manera más sólida en el año de 1986 en el marco de un convenio de cooperación entre el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI) y el ORSTOM; el diseño de esta política se completó para el año 1994, pero por cambios administrativos no fue aplicado. El plan fue retomado en el año 2007 por el Instituto Nacional de Riego (INAR), que por decreto ejecutivo ejerció en ese entonces la rectoría, regulación y planificación del riego. Posteriormente dentro de un proceso participativo en el año 2010 se fortalece el plan nacional de riego y en el año 2012 a cargo de la Subsecretaría de Riego y Drenaje como ente rector en ese periodo y como parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) se aprueba el plan nacional de riego y drenaje 2012 – 2026 y se expide en el año 2013 mediante registro oficial.

El CNC en el año 2011, mediante resolución N° 0008-CNC-2011, formaliza la transferencia de la competencia de riego hacia los gobiernos provinciales. Por tal motivo, con el fin de fortalecer los procesos de descentralización en el país, en ese periodo el MAGAP como ente rector de la competencia, en diciembre del año 2011 comienza con la transferencia de 15 sistemas de riego públicos uniprovinciales a nivel nacional. Desde ese entonces como parte del proceso, mediante decreto ejecutivo 05 del año 2013, SENAGUA es el nuevo rector de la competencia de riego y drenaje hasta la actualidad.

Después de cinco años de iniciado el proceso de transferencia de la competencia, los GAD Provinciales ejercen la gestión de riego atendiendo el sistema de riego público; únicamente falta la transferencia total de tres sistemas que se encuentran en proceso, dos en la provincia de El Oro y uno en la provincia del Guayas. Además, de acuerdo a sus capacidades, en coordinación con los entes rectores en la materia, el CONGOPE, la cooperación técnica tanto nacional e internacional y los GAD Provinciales apoyan con fortalecimiento técnico a los sistemas comunitarios o campesinos y realizan inversión en ciertos sistemas público – comunitarios, mientras que los sistemas de riego privados son atendidos de manera individual o asociativa.

De acuerdo a la guía metodológica emitida por el CNC, se asigna facultades atribuidas a los GAD Provinciales, de acuerdo a cada tipo de modelo de gestión.

Cuadro 1.2.

Modelos de gestión de riego y drenaje

Modelos de gestión de riego y drenaje	Facultades atribuidas
Sistemas de riego no transferidos a usuarios y sistemas de drenaje	Rectoría local, regulación, planificación, control y gestión integral
Sistemas transferidos a usuarios y en los público comunitarios	Rectoría local, regulación, planificación, control y gestión (cogestión en la administración, organización y mantenimiento).
Sistemas comunitarios	Rectoría local, regulación, planificación, control , apoyo en ampliación y rehabilitación
Sistemas privados	Rectoría local, regulación, planificación y control
Sistemas nuevos por construir	Construcción y todas las facultades (rectoría local, regulación, planificación, control y gestión integral).

Fuente: MAGAP – SENPLADES.

Para la gestión de esta y otras competencias se debe disponer los respectivos recursos económicos, según lo establece la Constitución de la República en el artículo 273; “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán

transferidas con los correspondientes recursos...” Ante lo señalado, la competencia de riego es la única que recibe los respectivos recursos económicos para su ejecución, lo que en parte se debe a que es una competencia provincial cuantificada. El Gobierno Central transfiere anualmente recursos para financiar los proyectos de inversión de riego sujetos a los montos máximos por provincias, los cuales han sido definidos por una tabla referencial elaborada por el ente rector (MAGAP desde el año 2011 y SENAGUA desde el año 2013), en el marco del informe de la comisión de costeo del 12 de junio del 2011. Adicionalmente transfiere de manera mensual recursos destinados para gastos corrientes y de mantenimiento de la competencia. El cálculo para definir los montos a transferir por concepto de gasto de inversión y gasto corriente de la competencia de riego, han sido determinados mediante lo que establece la resolución N°0008-CNC-2011 en el artículo 48, 49, 50 y 51, observando varios factores y variables.

Desde el año 2012 para poder acceder a los recursos de inversión, los GAD Provinciales deben presentar proyectos al ente rector en la materia de riego, el que luego del proceso de revisión y validación, de ser el caso, aprueba el proyecto. Posteriormente el Ministerio de Finanzas realiza la transferencia del monto asignado para el periodo fiscal que corresponda. El tiempo que lleva el proceso desde la presentación hasta la transferencia de los recursos depende de varios factores, como la correcta elaboración del proyecto desde el GADP, que responda a los criterios establecidos por el ente rector para su aprobación, la capacidad y criterios de los técnicos encargados de la revisión del proyecto desde el ente rector.

Es importante indicar que el gobierno central transfiere de manera mensual recursos por concepto del modelo de equidad territorial, que tiene por objetivo: “garantizar una provisión equitativa de bienes y servicios públicos, relacionados con las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno autónomo descentralizado...” (COOTAD 2010). De acuerdo a la fórmula que establece el COOTAD en el artículo 192 y 193, la asignación y distribución de los recursos para cada Gobierno Provincial considera varios factores como: i) tamaño de la población, ii) densidad de la población iii) necesidades básicas insatisfechas, iv) logros en el mejoramiento de los niveles de vida, v) capacidad fiscal, vi) esfuerzo administrativo, y vii) cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo. Dicha fórmula ha sido cuestionada por las autoridades Provinciales, pero a pesar de sus reclamos y sugerencias para ser reformada e incluir nuevos criterios de distribución, actualmente es un recurso que apoya a financiar la

gestión de las prefecturas en todos los ámbitos de las competencias. De acuerdo a información levantada por el CONGOPE, se puede identificar que en promedio el 94% del presupuesto de las prefecturas está estructurado por recursos provenientes de las transferencias que realiza el gobierno central. Vale la pena aclarar que el COOTAD, no le permite a este nivel de gobierno local (GAD Provinciales) poder generar recursos por autogestión, y como consecuencia tienen mayor dependencia de los recursos que el gobierno central les transfiere por ley. Por tal razón se ven en la obligación de gestionar el financiamiento de los proyectos a través de la búsqueda de recursos con cooperantes internacionales, préstamos con el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) o a través de alianzas público privadas, campo en el cual están incursionando en la actualidad.

Desde al año 2015 por efectos macroeconómicos, la crisis económica del país ha ocasionado un retraso en las transferencias que les corresponde por ley a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que para el caso de los GAD Provinciales, se han visto afectados sin recibir a tiempo los recursos que les corresponde por concepto del modelo de equidad territorial, devolución de IVA, por concepto de la competencia de riego y a las provincias que les corresponde, los montos asignados para atender el drenaje.

Como consecuencia de la falta de liquidez en la caja fiscal del Estado ecuatoriano, para la competencia de riego, el Ministerio de Finanzas ha acumulado una deuda a los 23 GAD Provinciales que alcanza el monto de \$ 84'830.693.08, correspondiente a montos corrientes y de inversión de los periodos fiscales 2015 y 2016.

Por lo señalado, las Provincias han debido reajustar su planificación y los proyectos para dicha competencia, en ciertos casos han tenido que reformar la planificación aprobada para el periodo fiscal 2016 y en el peor de los casos han debido paralizar las obras que se encontraban en ejecución. En otros casos los proyectos de la competencia están siendo financiados a través de cooperantes internacionales o APPs.

En enero del año 2017, a través de la firma de un convenio entre el Ministerio de Finanzas, El Banco de Desarrollo y el CONGOPE en representación de los 23 GAD Provinciales, se acordó que el monto total de deuda que asciende a \$86'186.778,17 por concepto de la competencia de riego y \$74'396.380,73 por concepto de devolución de IVA, se transferirá a través de desembolsos del Banco de Desarrollo (BDE), para la

ejecución de proyectos de inversión priorizados por los GADP. Dicho convenio tendrá una duración de 24 meses.

De cualquier manera, con las capacidades que cuentan actualmente los GAD Provinciales, continúan con la gestión que les corresponde en el ejercicio de la competencia.

El desarrollo conceptual del presente capítulo, nos sirve como instrumento para comprender el análisis de situación que se realiza en el siguiente capítulo, desde el tipo de información levantada hasta el procesamiento de datos y los resultados obtenidos.

CAPÍTULO SEGUNDO

Metodología

Para la presente investigación, las fuentes utilizadas son primarias y secundarias. De acuerdo al nivel de profundización en el objeto de estudio, se desarrolla una investigación explicativa ya que se intenta determinar las causas y consecuencias de la situación, es decir el análisis de las capacidades de los GADP en la gestión de la planificación y el presupuesto. Por el tipo de datos empleados se realiza una investigación cuantitativa, ya que se basa en el estudio y análisis de la realidad a través de diferentes procedimientos basados en la medición, que para el caso serán el objeto de análisis los siguientes instrumentos:

- Estados presupuestarios institucionales MEF – GADP (riego y drenaje)
- Informes y reportes de los GADP (riego y drenaje)
- Informes y reportes SENAGUA - MEF
- Reportes INEC
- Reportes CNC

La información se ha levantado, consolidado y analizado con los datos recopilados desde los Gobiernos Provinciales y entes rectores de la competencia de riego y drenaje, como el MAGAP, SENAGUA, Ministerio de Finanzas y CNC.

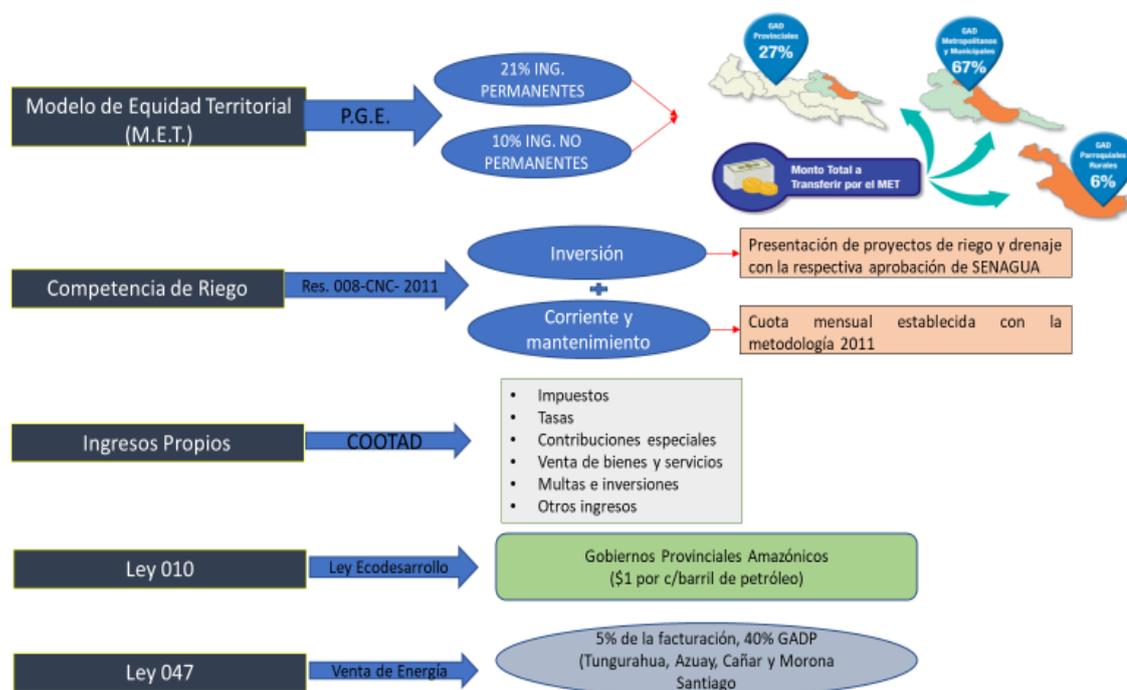
En la presente investigación se ha desarrollado tres tipos de metodologías para el análisis y relación de todos los datos:

1. Capacidad fiscal de los GADP: Para conocer la capacidad de planificación y ejecución del presupuesto de los GADP, es importante analizar la capacidad fiscal de estas entidades debido a que esta es la línea base que marca los horizontes de la planificación y la inversión en el territorio provincial.

Los GAD Provinciales cuenta con un presupuesto financiado por asignaciones del gobierno central, como los ingresos provenientes del modelo de equidad territorial, ingresos corrientes y de inversión por la competencia de riego y drenaje; y también por ingresos propios, que, a pesar de ser mínimos, están compuestos por impuestos, tasas, contribuciones especiales, inversiones y multas, renta de bienes y servicios y otros. A continuación, se muestra en la figura 2.1

Figura 2.1.

Ingresos de los GAD Provinciales



Fuente: COOTAD.

Elaboración propia.

Para conocer sobre la capacidad fiscal de los GAD Provinciales, se realizó un análisis entre cada tipo de ingreso con relación al presupuesto total de ingresos de cada prefectura correspondiente al periodo fiscal 2016, y posteriormente se realizó un promedio de los 23 GADP; tal como se muestra en las siguientes tablas.

Tabla 2.1.

Análisis de ingresos propios de los GAD Provinciales

INGRESOS PROPIOS GAD PROVINCIALES 2016	
CONCEPTO	MONTO
TASAS Y CONTRIBUCIONES	\$ 39.709.480,54
IMPUESTOS	\$ 5.456.983,95
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 1.461.839,36
INVERSIONES Y MULTAS	\$ 2.432.215,77
OTROS INGRESOS NO ESPECIFICADOS	\$ 5.831.157,55
TOTAL INGRESOS PROPIOS GADP	\$ 54.891.677,17

Fuente: Presupuestos GADP.

Elaboración propia.

Tabla 2.2.

Análisis de la capacidad fiscal de los GADP

COMPOSICIÓN PRESUPUESTARIA INGRESOS GADP 2016	
MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL	\$ 772.694.545,28
INGRESOS PROPIOS	\$ 54.891.677,17
RIEGO Y DRENAJE	\$ 59.022.488,66
TOTAL PRESUPUESTO GADP	\$ 886.608.711,11
% DE GESTIÓN PROPIA	6%
% DE DEPENDENCIA DEL G.C.	94%

Fuente: Presupuestos GADP.

Elaboración propia.

En base a la información presentada, se observa que los GAD Provinciales presentan en promedio un 6% de gestión propia a través de sus ingresos por autogestión, lo que representa una capacidad muy baja de generar ingresos propios; y por lo contrario se refleja un 94% de dependencia del gobierno central a través de las asignaciones que les corresponde por ley; por lo que se evidencia que los GADP dependen en muy alto grado de los recursos que el gobierno central transfiere a las prefecturas, lo que influye en la capacidad de planificar la inversión en sus territorios.

2. Evaluación de los presupuestos de ingresos y gastos institucional de los GADP: En esta etapa se ha realizado la evaluación presupuestaria de los ingresos y gastos de los 23 GADP desde el año 2012 al 2016, con el fin de conocer la capacidad de ejecución del presupuesto de cada GADP en cada uno de los años y al final se ha obtenido un promedio de todos los GADP en los 5 años de estudios, en tres tipos de relaciones:

- Ejecución de gastos en referencia a los ingresos efectivamente recaudados
- Ingresos efectivamente recaudados en referencia al codificado (proyectado)
- Ejecución presupuestaria de gastos (codificado vs. devengado)

Estos tres tipos de análisis nos permitirán identificar la capacidad que tienen los GADP de ejecutar sus presupuestos en referencia a lo planificado tanto en ingresos como en gastos y lo efectivamente recaudado, lo que se muestra en las tablas que se detallan a continuación:

Tabla 2.3.

Análisis de ejecución presupuestaria GADP 2012 - 2016

1. EJECUCIÓN DE GASTOS EN REFERENCIA A LOS INGRESOS EFECTIVAMENTE RECAUDADOS		2. INGRESOS EFECTIVAMENTE RECAUDADOS EN REFERENCIA AL CODIFICADO (PROYECTADO)		3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS (CODIFICADO VS. DEVENGADO)	
AÑO	%RECAUDACIÓN	AÑO	%RECAUDACIÓN	AÑO	%EJECUCIÓN
2012	85,95%	2012	72,23%	2012	62,86%
2013	89,54%	2013	72,25%	2013	64,69%
2014	84,55%	2014	63,51%	2014	53,70%
2015	96,83%	2015	58,28%	2015	56,25%
2016	92,52%	2016	76,72%	2016	69,89%
promedio	89,88%	promedio	68,60%	promedio	61,48%

Fuente: Presupuestos GADP

Elaboración propia

En base a la información que refleja cada uno de los análisis, en el periodo 2012 al 2016, se puede identificar que en promedio los GADP ejecutan el 89,88% de los presupuestos de gastos en relación a lo efectivamente recaudado, lo cual está evidencia una alta ejecución presupuestaria. Mientras que la ejecución de ingresos proyectados en relación a lo efectivamente recaudado refleja un 68,60%, lo que evidencia una ejecución media, al igual que la ejecución presupuestaria de gastos que refleja un 61,48%; lo que puede ser consecuencia de varios factores, y es objeto de análisis en el capítulo 3.

3. Evaluación al presupuesto asignado, transferido y ejecutado de la competencia de riego y drenaje de los GADP: En este punto se ha realizado el levantamiento de la información desde el año 2012 al 2016, referente a los montos asignados para gastos corrientes y de inversión, lo efectivamente transferido y lo ejecutado con todas las fuentes, exclusivamente para la competencia de riego y drenaje de cada uno de los GADP. El proceso de consolidación ha tomado en promedio 7 meses de trabajo y el análisis de la información se ha realizado haciendo relaciones entre los tres tipos de información; estos resultados se han comparado con lo previsto en el plan nacional de riego y drenaje, así como con las evaluaciones presupuestarias institucionales realizadas previamente. Además, se ha identificado los resultados de la inversión en bienes, obras y servicios generados por los GADP en el transcurso de los años desde el momento que fue descentralizada la competencia, lo que es objeto de estudio del capítulo 3.

CAPÍTULO TERCERO

Análisis de Situación

En el presente capítulo se realizará un análisis de la información recopilada en los GADP, en cuanto a la planificación, el presupuesto ejecutado y los insumos generados en el ámbito de la competencia de riego desde el momento que fue descentralizada; con el fin de poder observar la capacidad de gestión de las prefecturas y conocer la viabilidad de realizar un análisis de impacto en el territorio.

I. Desarrollo de la investigación. -

Para conocer si los GAD Provinciales, han logrado generar insumos, herramientas y proyectos en el ámbito de la competencia de acuerdo a lo planificado y lo que determina la norma referente a la competencia, se analiza la información recopilada en cada GAD Provincial, sobre lo planificado, asignado y ejecutado, en términos presupuestarios y de resultados alcanzados, desde el momento que fue transferida con sus respectivos recursos.

El tema de la disponibilidad de recursos es central en la aplicación de la facultad de desarrollar proyectos de riego. Los gobiernos provinciales para financiar los proyectos que constan en el plan provincial, pueden acceder a las rentas que posee el Estado. Su uso está reglamentado en el Código de Planificación y Finanzas Públicas publicado en el Segundo Suplemento del Registro oficial No. 306 del 22 de octubre del 2010. Sin embargo, las entidades ejecutoras de programas y proyectos previamente deben conseguir de la SENPLADES la declaratoria de prioridad y aprobación de los proyectos presentados por el GADP.

Otra fuente potencial de recursos está en la búsqueda de crédito y financiamiento por iniciativa local: “El artículo 263 de la Constitución les confiere a los gobiernos provinciales la potestad para: buscar el financiamiento destinado a la construcción de nuevos sistemas de riego o de rehabilitación; financiar con inversión directa o con crédito público, la tecnificación del riego para optimizar el agua disponible; y destinar recursos para desarrollar las capacidades administrativas, operativas y técnicas de los regantes y sus organizaciones. Entonces, bajo esa norma legal, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales pueden obtener financiamiento recurriendo a fuentes internas (rentas fiscales) o consiguiendo flujos

financieros a través de la Cooperación Financiera Internacional sea reembolsable o no”. (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca 2011)

Es importante notar que, a pesar de que los GAD Provinciales tienen la competencia exclusiva de riego y drenaje, tanto el MAGAP, CNC y SENAGUA actúan, en la práctica, como entes de coordinación, apoyo y hasta regulación de la competencia. Como se ha visto en el estudio, esta coordinación y articulación ha sido, en lo fundamental, un elemento necesario para poder implementar los programas de riego y darles consistencia y unidad nacional. Sin embargo, ha implicado un nivel de complejidad del manejo, por la baja capacidad de gestión y la ausencia de recursos locales. En definitiva, la gestión de riego y drenaje integra a varios actores institucionales.

Como un eje para fortalecer las capacidades de los equipos técnicos encargados de ejercer la competencia de riego y drenaje, el ente rector ha planteado programas de formación y capacitación en la materia; por lo que en el 2011 el Plan Nacional de Riego y Drenaje (PNRD) insta la necesidad de diseñar y establecer las modalidades, alcances y contenidos de la capacitación y asistencia técnica, la que será brindada dentro de los proyectos de riego y drenaje agrícola a nivel de todo el país, con el fin de formar a los técnicos a cargo de la competencia y lograr un desempeño eficiente en el transcurso de la experiencia de ejecución del riego y drenaje en el territorio provincial. El Programa contempla la capacitación y la especialización tanto de sus propios técnicos/as (MAGAP – SENAGUA), como los de los GADP. Las metas en formación y capacitación para los técnicos/as que asesoran y ejecutan las actividades dentro de la gestión de riego y drenaje constan en el plan nacional de riego desde el año 2011 y son las siguientes:

Cuadro 3.1.

Capacitación y formación

Metas Programa nacional de capacitación y formación (MAGAP)	Año 1	Año 2	Año 3 en adelante
Técnicos/as capacitados/as MAGAP	12	12	4
Técnicos/as formados MAGAP	12	12	4
Técnicos/as capacitados/as GADs	25	15	10
Técnicos/as formados GADs	18	15	10

Fuente: Luis Heredia. Consultor, 2011 Evaluación PNRD – MAGAP.

El CONGOPE en coordinación con MAGAP, SENAGUA, CNC y los GAD Provinciales, a partir del año 2011 hasta el año 2015, han realizado un proceso de capacitación y asistencia técnica para fortalecer las capacidades de los técnicos de estas instituciones, en el ejercicio de la competencia de riego y drenaje. De acuerdo a datos recopilados, en promedio desde el año 2012 hasta el 2015, se puede observar en el siguiente cuadro, el promedio de talleres realizados por año:

Cuadro 3.2.

Promedio de talleres realizados por año

DETALLE	NÚMERO
GAD Provincial	23
Funcionarios Promedio	4
Promedio Talleres por Año	1
TOTAL (Anual)	92

Fuente: CONGOPE.

Según los datos encontrados, se identifica que, para fortalecer las capacidades de los funcionarios de los GAD Provinciales, en promedio se ha realizado una capacitación al año, con la presencia aproximada de 4 funcionarios de cada GAD Provincial. Por tal motivo, desde el año 2012 hasta el año 2015, se han capacitado aproximadamente 368 funcionarios de los 23 GAD Provinciales, sin contar al Régimen Especial de Galápagos.

En el 2016 se realizó únicamente un taller conversatorio en busca de soluciones para enfrentar la difícil situación económica que impedía la ejecución de los proyectos de riego y drenaje desde el año 2015 y el transcurso del 2016, por consecuencia de variables macroeconómicas que afectaron al país, como la baja del precio del barril del petróleo y la apreciación del dólar; el taller contó con la presencia de 20 GAD Provinciales. En esta reunión nació la propuesta de seguir ejecutando la competencia con recursos de otras fuentes en las prefecturas que tenían capacidad económica para hacerlo. En aquellos GADP que no se encontraban en posibilidad, plantearon paralizar las obras y suspender el ejercicio de la competencia de riego en ese año hasta que el Gobierno Nacional transfiera los respectivos recursos.

En cuanto al fortalecimiento de capacidades a través de la formación académica del personal técnico de los GAD Provinciales, no existen registros de financiamiento o auspicio para formación especializada en temas de riego y drenaje; pero las entidades, en su mayoría, si cuentan con personal con formación en la materia o afines,

que han sido contratados bajo las condiciones de cumplimiento del perfil adecuado para el ejercicio de la competencia.

Por lo tanto, a nivel de GAD Provinciales, los datos reflejan que desde el momento que fue descentralizada la competencia, se ha generado capacitación dirigida a responsables y técnicos encargados de ejercer el riego y drenaje, con recursos en su mayoría del ente asociativo de los GADP (CONGOPE) y sus asociados, con apoyo técnico del CNC y SENAGUA; lo cual no es suficiente para un proceso de fortalecimiento de capacidades, ya que se requiere de otros insumos, como: formación, intercambio de experiencias, programas de investigación, asesoría, asistencia técnica permanente de expertos y herramientas tecnológicas que faciliten el trabajo del recurso humano; lo que en su conjunto lograría formar personal técnico con mayor experiencia y conocimiento para desarrollar en cada GADP sus propios proyectos y estudios de riego y drenaje sin depender de la contratación de consultorías para la mayoría de procesos.

Al realizar un análisis general, es evidente que, al invertir en el fortalecimiento de capacidades del personal, se optimizan los recursos monetarios, ya que contarían con personal especializado de manera permanente, con estabilidad laboral debido a lo que determina la norma "...devengar en la institución lo invertido en el funcionario por concepto de capacitación y/o formación..."; quienes podrían generar mayores insumos, programas y proyectos en el territorio sin depender de empresas o expertos externos.

Ante lo mencionado, de acuerdo a las experiencias de los GADP, se evidencia que se da mucha centralidad al financiamiento, que es invertido en la contratación de consultorías para estudios de prefactibilidad y/o concursos de contratación pública en su mayoría para la ejecución de los proyectos, cuando lo importante es contar con un equipo técnico lo suficientemente capacitado y preparado, capaz de generar insumos propios, manejar herramientas tecnológicas disponibles, y ejecutar proyectos a través de contratación directa; lo que llevaría a la optimización de los recursos y por ende a cumplir con lo que se define la calidad de gasto.

Adicional a la capacitación generada, con la formación y la experiencia que han logrado adquirir los técnicos de los GAD Provinciales, adicional al apoyo de actores del gobierno central, organismos multilaterales, la academia, entre otros; hasta la fecha la mayoría de prefecturas han realizado su propio plan provincial de riego y drenaje.

Cuadro 3.3.

GAD Provinciales que cuentan con un plan de riego y drenaje, exceptuando al régimen especial de galápagos

Detalle	Cantidad
Nacional (Aprobados)	17
Gestión propia	5
Gestión propia y consultoría	6
Consultoría	6
En Construcción	6

Fuente: CONGOPE.

De acuerdo a los datos presentados, hasta el primer trimestre del año 2017, son 6 los GAD Provinciales que aún se encuentran en construcción del plan provincial de riego y drenaje, mientras que 17 Provincias ya cuentan el plan, de los cuales solo 5 GADP generaron a través de gestión propia.

A continuación, se muestra el estado de los planes de riego y drenaje a nivel nacional, el cual muestra que las provincias han planificado su gestión entre 10 años como mínimo y 18 años como máximo, donde la mayoría han establecido un presupuesto referencial para los programas y proyectos, mientras que tres provincias no han incluido montos.

Cuadro 3.4.

Estado del plan de riego y drenaje provincial

ÍTEM	PROVINCIA	ESTADO	AÑOS DE PLANIFICACIÓN	COSTO PLAN PROVINCIAL
1	AZUAY			
2	BOLIVAR	EJECUCION	10	\$ 22,733,570.00
3	CAÑAR			
4	CARCHI	EJECUCION	18	\$ 243,444,213.49
5	CHIMBORAZO	EJECUCION	12	\$ 236,520,666.47
6	COTOPAXI	EJECUCION	15	\$ 437,479,108.00
7	EL ORO	EJECUCION	15	\$ 354,158,798.00
8	ESMERALDAS	EJECUCION	12	\$ 43,874,000.00
9	GUAYAS	EJECUCION	14	\$ 293,500,000.00
10	IMBABURA			
11	LOJA	EJECUCION	9	\$ 1,135,149,341.71
12	LOS RIOS	EJECUCION	15	\$ 264,440,715.63
13	MANABI	EJECUCION	15	\$ 63,149,740.40
14	MORONA SANTIAGO	EJECUCION	12	*
15	NAPO			
16	ORELLANA			
17	PASTAZA	EJECUCION	12	*
18	PICHINCHA	EJECUCION	15	\$ 239,343,374.00
19	SANTA ELENA			
20	SANTO DOMIGO	EJECUCION	13	\$ 238,542,685.39
21	SUCUMBIOS	EJECUCION	12	*
22	TUNGURAHUA	EJECUCION	15	\$ 732,832,000.00
23	ZAMORA CHINCHIPE	EJECUCION	10	\$ 12,552,842.72

Fuente: CONGOPE.

*No proporcionaron información sobre el costo total del plan provincial.

Desde el momento que fue transferida la competencia de riego y drenaje, el proceso de apropiación del ejercicio de la competencia ha sido paulatino; por lo que en base a la información levantada en los GAD Provinciales, de manera general, se ha identificado el siguiente proceso para la priorización de los proyectos de riego y drenaje, donde se muestra el trabajo coordinado y articulado entre los diferentes actores del estado y en especial la participación de la comunidad, quienes resultan ser los beneficiarios directos de los programas y proyectos que implementa el GAD Provincial y a quienes se debe la rendición de cuentas sobre la inversión de los recursos públicos:

1. Solicitud de la comunidad
2. Verificación de conformación de junta de riego y/o drenaje
3. En caso de que no esté conformada se deriva a SENAGUA para que gestione el trámite de conformación de la junta.
4. Se realiza la inspección en campo y verificación de la necesidad por parte de los Técnicos.
5. Se socializa para corroborar que no exista conflictos para ejecución de una futura obra.
6. Se verifica que la solicitud este alineada a los objetivos del Plan Provincial de Riego y Drenaje de la Provincia.
7. Se incluye la necesidad en el banco de proyectos.
8. Se prioriza de acuerdo a los criterios de priorización del PPRD-G y criterios de la Dirección de Riego y Drenaje.

“Los proyectos deben ser de carácter integral, es decir que no conlleven solamente la construcción de obras sino acciones articuladas para el desarrollo de los territorios rurales, que abordan los ámbitos socio-organizativos, económico-productivos y ambientales con el sustento técnico apropiado, mismos que deben estar reflejados en los respectivos estudios integrales”. (SENAGUA 2012) Esta afirmación planteada por SENAGUA, determina la importancia de la integralidad de los proyectos desde varias dimensiones, que para el caso del riego y drenaje no solo basta la generación de un proyecto de infraestructura, o su ampliación o mantenimiento; sino el fin de la obra, como ejecutarla, como aportará a la comunidad, el beneficio directo e indirecto que tendrá la población localizada en el zona geográfica del proyecto, el desarrollo productivo que generará, el acceso a nueva oportunidades y servicios, el cuidado del medio ambiente y la inclusión social, entre los principales. Estos factores

han sido tomados en cuenta en mayor medida para la formulación de los planes de riego y drenaje de cada prefectura. En algunos casos los proyectos han logrado una visión de integralidad con las otras competencias y se han acercado con ello de mejor manera a las demandas y necesidades de la población.

Para esto, Un elemento dinamizador ha sido la guía elaborada por SENAGUA para la formulación de proyectos de riego y drenaje. Ha permitido identificar las clases de proyectos que se pueden generar desde los GAD Provinciales en base al tipo de inversión:

(1) Pre-Inversión (Términos de Referencia): corresponde a estudios a nivel de factibilidad y diseños definitivos para implementación de cualquier tipo de infraestructura de riego (a nivel de captación, conducción, distribución y almacenamiento) y drenaje. Los estudios a nivel de pre factibilidad deberán ser asumidos por el GAD Provincial, debido al alcance de los estudios y el conocimiento del territorio por parte de los técnicos de los GAD.

Este tipo de proyecto permite evidenciar si es factible o no realizar proyectos de infraestructura en determinado espacio del territorio provincial, donde se evidencia el costo beneficio que potencialmente generará la obra para la población.

(2) nuevos sistemas de riego: corresponde a la construcción de nueva infraestructura a nivel de captación, conducción, distribución, almacenamiento y regulación de aguas. Estos proyectos incluyen ejecución de obras para construcción de bocatomas, canales principales y secundarios y obras complementarias, sistemas presurizados, infraestructura y equipamiento para uso de agua subterránea en riego, entre otros.

(3) rehabilitación, terminación y/o ampliación de infraestructura existente: corresponde a la rehabilitación, ampliación y/o terminación de infraestructura de riego y drenaje existente (a nivel de captación, conducción, distribución, almacenamiento y regulación de aguas).

Los nuevos sistemas de riego, la rehabilitación, terminación y/o ampliación de las infraestructuras, permiten cubrir más hectáreas de terreno aptas para la agricultura, por lo que resulta importante la implementación de nuevas obras o su culminación, para incrementar la actividad productiva y dinamizar la economía de la provincia.

(4) tecnificación del riego: corresponden a proyectos productivos cuyo fin es mejorar la producción a través de la implementación de nuevos métodos de riego

tecnificados (micro aspersión, aspersión, goteo). Estos proyectos incluyen ejecución de obras y equipamiento de tecnificación a nivel de predio.

La tecnificación es un proceso interesante e importante para el aporte del desarrollo productivo, ya que se aplican nuevas técnicas de riego con el objetivo de optimizar recursos y aprovechar el uso del agua para los cultivos.

(5) sistemas de drenaje: corresponden a proyectos productivos cuyo fin es mejorar la producción a través de la implementación de nuevos sistemas de drenaje que permitan evacuar el exceso de agua y así mejorar las condiciones del suelo.

Los sistemas de drenaje son un insumo importante para permitir la actividad agrícola en suelos que presentan exceso de agua, que por lo general están ubicados en la amazonia. Estos sistemas recogen el exceso de agua y generan hectáreas aptas para la productividad.

(6) gestión del conocimiento e información: son proyectos cuyo enfoque se enmarca en la gestión del conocimiento e información dentro de las áreas de influencia de los sistemas de riego y/o drenaje. Estos proyectos incluyen investigación de nuevas tecnologías de riego y/o drenaje, generación de información de requerimientos hídricos de cultivos, balances hídricos, sistemas de información geográfica (SIG), inventario de sistemas de riego y drenaje, entre otros.

Este tipo de proyectos son importantes ya que generan productos y líneas bases esenciales para la implementación de proyectos de infraestructura.

(7) fortalecimiento y capacitación: son proyectos cuyo enfoque se enmarca en el fortalecimiento de las organizaciones, formación y mejoramiento de las capacidades locales de los usuarios del agua dentro de cualquier temática relacionada a la gestión integral de los sistemas de riego y/o drenaje.

Este tipo de proyectos son importantes implementar para fortalecer las capacidades del equipo técnico de las organizaciones que ejercen el riego y el drenaje, como apoyo para el desempeño eficiente y efectivo de sus funciones y el alcance de los resultados esperados; pero se generan en una mínima cantidad en las provincias, debido a que los recursos son invertidos en la mayoría en proyectos de pre inversión y en infraestructuras.

A propósito de este análisis, se presenta los sistemas de riego con los que cuentan los GAD Provinciales hasta el año 2015. El INEC realizó el levantamiento de la información para mostrar el número de sistemas de riego que están a cargo de cada

una de las provincias y el número de hectáreas que han sido cubiertas y efectivamente regadas a nivel nacional; los datos no han variado significativamente hasta la fecha.

Cuadro 3.5.

Sistemas de riego con los que cuentan los GAD Provinciales

PROVINCIA	TOTAL SISTEMAS	Sistemas de riego superficial			
		Número	Superficie cubierta (ha)	Superficie efectivamente regada (ha)	
		Absoluto	Absoluto	Absoluto	%
NACIONAL*	1945	1742	316848	243859	100%
Azuay	10	7	7000	7000	2.87%
Bolívar	49	11	2615	748	0.31%
Cañar	163	136	39700	29800	12.22%
Carchi	156	133	29823	21563	8.84%
Cotopaxi	1047	1046	60713	60259	24.71%
Chimborazo	13	7	7936	7936	3.25%
El Oro	62	62	26323	26323	10.79%
Esmeraldas	-	-	-	-	-
Guayas	6	6	29052	19549	8.02%
Imbabura	-	-	-	-	-
Loja	80	13	9891	8894	3.65%
Los Ríos	3	3	16800	4678	1.92%
Manabí	2	-	-	-	-
Morona Santiago	-	-	-	-	-
Napo	-	-	-	-	-
Pastaza	-	-	-	-	-
Pichincha	331	301	81295	52095	21.36%
Tungurahua	22	16	5500	5000	2.05%
Zamora Chinchipe	-	-	-	-	-
Galapagos	1	1	200	15	0.01%
Sucumbios	-	-	-	-	-
Orellana	-	-	-	-	-
Santo Domingo	-	-	-	-	-
Santa Elena	-	-	-	-	-

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

De acuerdo a los datos que muestra el cuadro 3.5, a nivel nacional existen 1945 sistemas de riego, de los cuales 1742 son sistemas de riego superficial, con lo que se ha logrado una superficie cubierta de 316848 ha y 243859 ha efectivamente regadas. Existen provincias que no cuentan con sistemas de riego, debido a sus condiciones del suelo con presencia de exceso de agua; por lo que, no necesitan de un sistema de riego como tal, sino de otro tipo de actividades como el drenaje para el uso adecuado del agua para el cultivo en determinadas épocas del año.

El proceso para el ejercicio adecuado de la competencia, consta en el plan de riego de cada GAD Provincial de acuerdo a su realidad territorial, condiciones del suelo y ubicación geográfica. Por la misma razón, las provincias de la amazonia y unas

pocas dela costa, por el exceso de agua que se presenta en sus territorios, no utilizan el riego, y por lo contrario recurren a implementar la competencia de drenaje.

En base a un levantamiento de información realizado por el INEC, en coordinación con el CONGOPE y los GAD Provinciales, se dispone de información sobre los sistemas de riego públicos, comunitarios y privados que existen por provincia:

Cuadro 3.6.

Sistemas de riego públicos por provincia

Provincia	Sistemas Públicos							
	Sistemas de riego superficial				Sistemas de riego presurizado			
	Número	Superficie cubierta (Ha)	Superficie efectivamente regada (Ha)		Número	Superficie cubierta (Ha)	Superficie efectivamente regada (Ha)	
	Absoluto	Absoluto	Absoluto	%	Absoluto	Absoluto	Absoluto	%
NACIONAL	15	36793	30465	100%	5	13456	6180	100%
Carchi	4	3053	1902	6%	-	-	-	-
Cotopaxi	3	3177	2722	9%	-	-	-	-
Chimborazo	1	5622	5622	18%	-	-	-	-
El Oro	3	15255	15255	50%	-	-	-	-
Loja	2	3726	3354	11%	4	200	180	3%
Los Rios	1	5760	1595	5%	-	-	-	-
Manabi	-	-	-	-	1	13256	6000	97%
Galapagos	1	200	15	0%	-	-	-	-

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

A nivel nacional actualmente existen 15 sistemas de riego públicos de tipo superficial y 5 sistemas de riego públicos de tipo presurizado, a cargo de los GAD Provinciales, que fueron transferidos en el momento que se legalizó la descentralización de la competencia desde el Gobierno Central. Hasta la fecha falta la transferencia de tres sistemas que se encuentran en proceso, dos en la provincia de El Oro y uno en la provincia del Guayas. Estos sistemas públicos deben ser atendidos con recursos y administración de los GAD Provinciales. Además, deben cumplir con la construcción de los nuevos sistemas de riego que han establecido en sus planes provinciales de riego y drenaje. A través de los sistemas de riego públicos, se ha logrado una cobertura de 36793 ha y una superficie efectivamente regada de 30465 ha, de lo cual el 50% ha sido generado por la Provincia de El Oro.

De los sistemas de riego público de tipo presurizado, se evidencia que a pesar de que la provincia de Loja se encuentra a cargo de 4 sistemas de los 5 existentes, a

penas logra una cobertura de riego efectiva del 3%, a diferencia de la Provincia de Manabí que cuenta con un solo sistema y logra una cobertura del 97% del total del área regada.

Es importante considerar en este punto, la presencia de sistemas administrados por usuarios y comunidades, pues también son sistemas de riego que apoyan al proceso productivo del territorio, pero con gestión independiente.

Cuadro 3.7.

Sistemas de riego públicos administrados por los usuarios

Sistemas públicos administrados por los usuarios				
Sistemas de riego superficial				
Provincia	Número	Superficie cubierta (Ha)	Superficie efectivamente regada (Ha)	%
NACIONAL	52	122015	81238	100%
Azuay	7	7000	7000	8.62%
Bolívar	11	2615	748	0.92%
Cañar	1	15000	15000	18.46%
Carchi	7	13057	5948	7.32%
Chimborazo	3	2100	2100	2.59%
El Oro	2	7173	7173	8.83%
Guayas	6	29052	19549	24.06%
Loja	11	6165	5540	6.82%
Los Ríos	1	10058	2101	2.59%
Manabí	-	-	-	-
Pichincha	3	29795	16079	19.79%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

Cuadro 3.8.

Sistemas de riego públicos comunitarios

SISTEMAS DE RIEGO COMUNITARIOS				
Sistemas de riego superficial				
Provincia	Número	Superficie cubierta (Ha)	Superficie efectivamente regada (Ha)	%
NACIONAL	936	117702	93833	100%
Cañar	135	24700	14800	15.77%
Carchi	97	12408	12408	13.22%
Cotopaxi	398	36856	36856	39.28%
Chimborazo	3	214	214	0.23%
El Oro	57	3895	3895	4.15%
Loja	-	-	-	-
Los Ríos	1	982	982	1.05%
Pichincha	245	38647	24678	26.30%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

A nivel nacional existe 936 sistemas de riego comunitarios y 52 sistemas públicos administrados por los usuarios; los cuales tienen una gestión independiente, con aportes técnicos y económicos del estado a través de los GAD Provinciales; este

apoyo depende de cada GADP y cada sistema de riego, ya que se genera en el momento en el que las juntas de regantes o las comunidades solicitan apoyo a la prefectura, ya sea con: maquinaria, materiales, asistencia técnica, insumos o hasta recursos económicos; por lo que los GAD se convierten en co-ejecutores del mantenimiento y operación de estos sistemas. Este apoyo no se cuantifica o refleja algún tipo de impacto directo en el territorio como parte de la gestión de los GADP, al ser esporádico y no planificado.

Cuadro 3.9.

Sistemas de riego privados

SISTEMA DE RIEGO PRIVADOS				
Sistemas de riego superficial				
Provincia	Número	Superficie cubierta (Ha)	Superficie efectivamente regada (Ha)	
NACIONAL	739	40338	38323	100%
Carchi	25	1305	1305	3.41%
Cotopaxi	645	20680	20680	53.96%
Pichincha	53	12853	11338	29.59%
Tungurahua	16	5500	5000	13.05%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

A nivel nacional se identifica 739 sistemas de riego privados, los cuales son atendidos de manera individual o asociativa por el sector privado en su totalidad, donde la prefectura no tiene ningún tipo de participación, gestión o regulación. La operación y mantenimiento de estos sistemas son financiados con recursos privados, pero de igual manera aporta al desarrollo productivo de la provincia, debido a la generación de plazas de trabajo, incremento de la productividad y el comercio desde el sector privado.

De acuerdo a la información presentada, se puede identificar, que, entre los sistemas de riego públicos a cargo de las prefecturas en su totalidad (15), los sistemas públicos administrados por los usuarios (52), los sistemas públicos comunitarios (936); en total el estado a través de las prefecturas con la mayor participación, en coordinación con el MAGAP y SENAGUA atienden alrededor de 1003 sistemas de riego con 276.510 hectáreas cubiertas y 205.536 hectáreas efectivamente regadas; mientras que el sector privado atiende alrededor de 739 sistemas de riego con 40338 ha cubiertas y 38323 ha efectivamente regadas. En total existen 1742 sistemas de riego

superficial a nivel nacional, que aportan de manera directa al incremento de las actividades de la cadena productiva de las provincias.

Es importante mencionar que los sistemas de riego públicos manejan y administran proyectos grandes, ya que obedecen a infraestructuras de gran escala con alto alcance y cobertura, por lo tanto con un impacto sumamente mayor para los usuarios, a diferencia del impacto que generan los sistemas de riego comunitarios o los administrados por usuarios, ya que son proyectos pequeños con caudales y captaciones muy pequeñas, que por lo general solo son con acequias y sistemas de riego no tecnificado; en su mayoría con autonomía administrativa pero no con la capacidad suficiente para mantener esos proyectos; en algunos casos incluso toman el agua de los grandes canales de riego públicos.

En cuanto al drenaje, debido a que los suelos especialmente de las provincias ubicadas en la región amazónica del país pueden tener alta humedad por causas naturales como: exceso de lluvias, inundaciones, poca permeabilidad de las capas del subsuelo, obstáculos para las escorrentías, entre otros factores; es importante la implementación de sistemas de drenaje para mejorar y devolver la productividad a tierras potencialmente fértiles que se encuentran marginadas del proceso productivo.

La implementación de sistemas de drenaje resultan ser el medio o el instrumento esencial para eliminar el exceso de agua del suelo, transformándolo y dejándolo apto para cumplir con actividades productivas. Por lo tanto, en el Ecuador por su ubicación geográfica varias provincias implementan sistemas de drenaje, detalladas a continuación.

Cuadro 3.10.

Sistemas de drenaje con los que cuentan las provincias

Provincia	Número de sistemas		Superficie cubierta (ha)	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
NACIONAL	154	100%	46604	100%
El Oro	4	2.60%	21069	45.21%
Manabi	1	0.65%	13256	28.44%
Morona Santiago	18	11.69%	1153	2.47%
Napo	44	28.57%	10080	21.63%
Orellana	1	0.65%	456	0.98%
Pastaza	80	51.95%	230	0.49%
Sucumbios	3	1.95%	300	0.64%
Tungurahua	3	1.95%	60	0.13%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

A nivel nacional existen 154 sistemas de drenaje a cargo de 8 Provincias, 5 de la región amazónica, 2 de la región costa y 1 de la región sierra. Estas Provincias por el exceso de agua presente en sus suelos, deben utilizar estos sistemas para controlar el exceso de agua y técnicamente lograr deprimir los niveles freáticos, mejorando la aireación, la exploración radicular y el acceso a nutrientes para contar con terrenos en condiciones adecuadas para la producción. Existen provincias que actualmente se encuentran realizando proyectos para la implementación de nuevas infraestructuras de drenaje como: Guayas y los Ríos; el motivo del retraso de sus obras obedece a la falta de financiamiento.

Estos proyectos permiten, además, disponer del recurso agua para otras necesidades tales como el riego en temporadas de sequía después de un proceso de almacenamiento; pero en la actualidad, por lo general los GADP envían el agua drenada nuevamente al curso natural, (lagos, fuentes, ríos), debido a la falta de financiamiento.

En el marco de la información presentada se puede observar que del total de los sistemas de riego que existen a nivel nacional, el 58% corresponden a sistemas públicos y el 42% a sistemas de riego privado; lo que representa, que, del total de hectáreas cubiertas, los sistemas de riego públicos atienden el 87.27%, mientras que el sector privado cubre el 12.73%.

De acuerdo a las cifras de hectáreas efectivamente regadas, el 84.28% han sido atendidas por los sistemas de riego públicos, mientras que el 15.72% de ha efectivamente regadas han sido cubiertas por los sistemas de riego privados.

De manera general se puede observar que la mayoría de las hectáreas a nivel nacional han sido cubiertas por los sistemas de riego público a cargo de los GAD Provinciales desde el año 2011 con la administración, y 2012 incluidos los recursos exclusivos para la competencia. Los sistemas de riego privados aportan en una mínima cantidad para el riego de hectáreas en referencia al territorio nacional, con recursos de inversión y retornos de utilidad privados. Por lo tanto, es evidente que del total del territorio nacional que ha sido regado, convirtiéndolo en suelo apto para el cultivo, en un 84% ha sido financiado con recursos públicos, lo que ha generado sin duda un incremento en la productividad y mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad asentada en esas hectáreas y sus alrededores; esto se puede afirmar ya que los proyectos de riego generados por los GADP que han logrado cubrir con riego hectáreas

de terreno, tienen este fin o meta, sin que se haya realizado hasta la fecha evaluaciones de impacto.

En el mismo marco, los GADP deben realizar proyectos de nuevas infraestructuras, ampliación de infraestructuras existentes, mantenimiento y fortalecimiento de capacidades de la comunidad, en los cuales debe prevalecer el cuidado del medio ambiente, la inclusión social y la sostenibilidad del proyecto, en base a lo que determina la guía emitida por SENPLADES para la formulación y ejecución de proyectos de riego y drenaje, descritos en párrafos anteriores. Estos proyectos se logran dependiendo de la planificación de cada GADP en base a la priorización realizada en el territorio y la disponibilidad de recursos. Por lo general los proyectos de infraestructura, siempre van acompañados de la respectiva socialización y talleres de sensibilización a la comunidad sobre la importancia del uso del agua.

En la mayoría de GAD Provinciales los planes de riego y drenaje incluyen el monto de inversión planificado para el ejercicio de la competencia de acuerdo al número de años establecido por cada prefectura. Debido a que 6 GADP aún se encuentran en el proceso de construcción del plan provincial, actualmente no se puede determinar un monto total a nivel nacional para la competencia. Para esto, el Instituto del Plan Nacional de Riego y Drenaje, propone que la inversión para el plan nacional de riego para el periodo conformado entre los años 2012 al 2016 ascienda a \$656,440,230.00; mientras que para el mismo periodo, la asignación de recursos que ha determinado el Gobierno Central para transferir a los GADP por concepto de gastos de inversión (proyectos) y gastos corrientes (mantenimiento) correspondientes a la competencia ha sido de \$299,655,252.22; generando una diferencia de (\$356,784,977.78) menos de lo propuesto en el plan nacional, lo cual se puede observar de manera detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.11.

Presupuesto Plan Nacional de Riego vs. Recursos Asignados

AÑO	PRESUPUESTO PLAN NACIONAL DE RIEGO PARA LOS GAD PROVINCIALES*	RECURSOS ASIGNADOS INVERSIÓN	RECURSOS ASIGNADOS GASTO CORRIENTE	TOTAL RECURSOS ASIGNADOS**	DIFFERENCIA
2012	\$ 70,829,335.00	\$ 33,880,000.00	\$ 23,641,569.60	\$ 57,521,569.60	(\$ 13,307,765.40)
2013	\$ 105,389,743.00	\$ 37,801,516.60	\$ 23,641,569.60	\$ 61,443,086.20	(\$ 43,946,656.80)
2014	\$ 152,218,166.00	\$ 35,610,941.00	\$ 23,641,569.60	\$ 59,252,510.60	(\$ 92,965,655.40)
2015	\$ 152,204,685.00	\$ 36,516,022.46	\$ 23,641,569.60	\$ 60,157,592.06	(\$ 92,047,092.94)
2016	\$ 175,798,301.00	\$ 35,380,919.06	\$ 23,641,569.60	\$ 59,022,488.66	(\$ 116,775,812.34)
TOTAL	\$ 656,440,230.00	\$ 179,189,399.12	\$ 118,207,848.00	\$ 297,397,247.12	(\$ 359,042,982.88)

Fuente: Institución del Plan Nacional de Riego y Drenaje – SENAGUA.

Según lo que muestran los datos en el cuadro 3.11; para el periodo 2012 – 2016, se evidencia un déficit entre el monto propuesto en el plan nacional de riego y el monto asignado por el Gobierno Central para el ejercicio de la competencia, lo que implica que los GAD Provinciales tengan como referencia su propio plan provincial de riego para la ejecución de proyectos plurianuales y realicen su planificación anual de acuerdo a su real capacidad económica.

Es importante señalar que los recursos que han sido asignados por el Gobierno Central para los GADP, fueron transferidos hasta el año 2014 dentro del plazo que correspondía, pero desde el año 2015 hasta diciembre del año 2016, no fueron transferidos debido a la difícil situación económica que enfrentaba en ese entonces el Estado ecuatoriano y por ende la falta de liquidez para poder cumplir con las transferencia que les correspondía por ley: por tal motivo, los Gobiernos Provinciales que estuvieron en posibilidades, siguieron operando los proyectos de riego y drenaje; mientras que los GADP que no contaban con las mismas capacidades, no pudieron seguir ejecutando las obras que estaban en desarrollo, ni cubriendo los gastos de mantenimiento, de operación y tampoco seguir con la gestión alrededor de la competencia. Ante este hecho, varios GADP buscaron financiamiento de cooperantes internacionales o financiamiento interno a través del Banco de Desarrollo, lo que en muy pocos casos generó resultados. En el caso de la prefectura de Pichincha, ésta financió sus obras a través del préstamo otorgado por el BDE para terminar el canal de riego Tabacundo.

A pesar de la compleja situación financiera, durante los tres años que contaron con recursos disponibles, y los dos años que no pudieron contar con los recursos que les correspondía, algunos GADP supieron generar inversión en sus territorios al encontrar soluciones para apoyar y enfrentar la situación económica que vivía en ese entonces el país, como por ejemplo, la restricción del gasto corriente (viáticos, insumos y materiales, suministros, sueldos y salarios, horas extras, entre los principales) a través de políticas institucionales que obliga hasta la fecha el uso eficiente de los recursos. Además, es importante señalar que los GADP tuvieron que financiar los proyectos correspondientes a la competencia de riego y drenaje con fuentes provenientes de las transferencias por concepto del modelo de equidad territorial. Para esto, es importante mostrar la composición de los ingresos totales de los GAD.

De acuerdo al contenido del cuadro 3.12; se puede identificar la composición de los ingresos totales de los GAD Provinciales, municipales y parroquiales.

Dado que la capacidad de recaudación por parte de los GAD, en el caso de los GAD municipales, pero en especial de los GAD provinciales y parroquiales no genera suficientes ingresos, el aporte que perciben del presupuesto general del estado (PGE) es indispensable para su gestión.

Las transferencias, tanto permanentes como no permanentes que realiza el gobierno central desde el PGE a los GAD municipales representa en promedio el 74% del total de sus ingresos, a diferencia de los GAD provinciales, que representan en promedio el 94% del total de sus ingresos, lo que evidencia un alto grado de dependencia de las asignaciones de recursos provenientes del presupuesto general del estado para los GAD Provinciales.

Cuadro 3.12.

Composición de los ingresos de los GAD

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS			
GAD	DEPENDENCIA DE TRANSFERENCIAS DESDE EL G. CENTRAL	INGRESOS PROPIOS	
GOBIERNOS PROVINCIALES	<u>94%</u>	6%	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas y Contribución • Impuestos • Venta de bienes y servicios • Otros Ingresos
GOBIERNOS MUNICIPALES	74%	26%	<ul style="list-style-type: none"> • Tránsito • Patrimonio • Ley de Plusvalía • Otros ingresos
JUNTAS PARROQUIALES	99%	1%	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio de prefecturas a las juntas parroquiales • Otros Ingresos

Fuente: BDE – MEF.

Elaboración propia

Como podemos evidenciar, los GAD Provinciales para el ejercicio de sus competencias y gestión, dependen en un alto grado de las transferencias que por ley les corresponde de parte del gobierno central, en base a lo cual realizan su planificación cada año fiscal; y además deben buscar nuevas formas de financiamiento para sus proyectos a través de instituciones financieras públicas u otros organismos internacionales.

Durante el proceso de ejecución de la competencia de riego y drenaje, desde el año 2012 donde se inició con la transferencia de los recursos correspondientes hasta el año 2016, los GAD Provinciales por ley debían recibir por concepto de gasto de inversión y corriente \$297'397,247.12; monto que no fue transferido en su totalidad

debido a los difíciles momentos que sufrió la economía del país en los años 2015 y 2016, causando un retraso en las transferencias para los GAD. A pesar de eso, los GAD Provinciales han ejecutado en el ejercicio de la competencia un monto total de \$309'722,019.05 de \$206'807,775.59 que fue lo efectivamente transferido para el mismo periodo, lo que genera una ejecución superior de \$102'914,243.47.

Para esto es importante tomar en cuenta los proyectos que han sido financiados con otras fuentes, como el caso del GAD Pichincha, Chimborazo y Tungurahua entre los más representativos.

De acuerdo a las cifras que se detallan por Provincia en el siguiente cuadro, se puede observar que hasta la fecha, 11 GADP han ejecutado en menos los recursos en referencia a lo efectivamente transferido, lo que responde a diferentes factores que influyen en la ejecución del presupuesto, ya sea, porque los recursos se encuentran comprometidos para proyectos plurianuales, o debido a las condiciones climáticas o procesos de contratación que retrasan la ejecución de las obras, o demás factores que se presentan según la realidad y condiciones de cada territorio provincial; mientras que 12 Provincias han ejecutado recursos superiores en referencia a lo que fue efectivamente transferido; esto indica que la gestión de estos GADP para la búsqueda de recursos y financiamiento de sus obras fue efectiva, con fuentes de financiamiento de entidades públicas financieras nacionales o de organismos multilaterales; en otros casos los proyectos fueron financiados con fuentes propias de acuerdo a su capacidad económica, provenientes del modelo de equidad territorial, con el fin de no retrasar o paralizar las obras.

El cuadro 3.13 muestra en detalle el estado presupuestario de cada GAD Provincial, para el periodo 2012 al 2016.

En la columna denominada : asignado inversión constan los montos que han sido determinados por SENAGUA y el Ministerio de Finanzas para la presentación y ejecución de proyectos; mientras que en la columna denominada: asignado corriente, constan los montos determinados para gastos de mantenimiento y operación, de acuerdo a la fórmula establecida para el costeo de la competencia, montos que hasta la fecha no han variado desde el 2012, y han sido constantes cada mes en todos los periodos fiscales.

La columna denominada: total asignado competencia de riego, resulta ser la suma de los montos asignados para gastos corrientes y de inversión desde el año 2012 hasta el 2016.

La columna denominada: total transferido riego, resulta ser la suma de los montos efectivamente transferidos por concepto de gasto corriente e inversión para el periodo 2012 – 2014; ya que los recursos correspondientes a los años 2015 y 2016 están siendo transferidos actualmente dentro del marco del convenio BDE-GADP-MEF denominado “FINGADP”, a través de la presentación de proyectos de los GADP al Banco de Desarrollo.

La columna denominada: total ejecutado, corresponde a los montos devengados por los GAD Provinciales en el periodo 2012 – 2016, lo cual ha sido reportado de manera formal desde las prefecturas en base a la información que reflejan sus estados presupuestarios.

Por lo tanto, la columna denominada: diferencia de ejecución con relación a lo transferido, es el resultado de restar la columna total transferido menos el total de los montos ejecutados.

A continuación, se muestra en resumen los montos que han sido ejecutados por los GADP en comparación a los recursos asignados por el gobierno central y lo efectivamente transferido para la competencia.

Cuadro 3.13.

Estado presupuestario de los GADP en la competencia de riego

CAPACIDAD DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GAD PROVINCIALES EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE RIEGO 2012 - 2016				
PROVINCIA	TOTAL ASIGNADO COMPETENCIA DE RIEGO (2012 - 2016)	TOTAL TRANSFERIDO RIEGO 2012-2016 (Adeuda inversión 2015, 2016 y corriente 5 meses)	TOTAL EJECUTADO (2012 - 2016)	DIFERENCIA DE EJECUCIÓN CON RELACIÓN A LO TRANSFERIDO
AZUAY	\$ 15,387,206.08	\$ 11,049,442.16	\$ 11,681,719.24	\$ 632,277.08
BOLIVAR	\$ 12,437,643.04	\$ 9,593,735.36	\$ 4,483,658.06	\$ -5,110,077.30
CAÑAR	\$ 13,188,691.50	\$ 9,131,933.54	\$ 7,012,237.73	\$ -2,119,695.81
CARCHI	\$ 11,791,810.89	\$ 8,692,233.52	\$ 10,123,215.18	\$ 1,430,981.66
CHIMBORAZO	\$ 19,360,470.45	\$ 12,964,850.05	\$ 13,708,342.76	\$ 743,492.72
COTOPAXI	\$ 14,685,287.50	\$ 10,228,591.63	\$ 16,890,022.05	\$ 6,661,430.43
EL ORO	\$ 23,187,117.87	\$ 16,710,900.22	\$ 18,518,753.78	\$ 1,807,853.56
ESMERALDAS	\$ 6,743,797.19	\$ 4,772,485.87	\$ 1,521,157.27	\$ -3,251,328.60
GUAYAS	\$ 32,299,360.41	\$ 16,338,732.92	\$ 19,189,392.09	\$ 2,850,659.18
IMBABURA	\$ 10,251,275.74	\$ 7,252,755.44	\$ 8,885,401.39	\$ 1,632,645.95
LOJA	\$ 17,325,681.86	\$ 11,886,961.06	\$ 13,310,262.13	\$ 1,423,301.07
LOS RIOS	\$ 26,617,732.94	\$ 18,713,306.11	\$ 18,820,870.38	\$ 107,564.26
MANABI	\$ 25,076,378.88	\$ 19,073,830.09	\$ 18,781,028.00	\$ -292,802.09
MORONA SANTIAGO	\$ 3,958,745.03	\$ 3,075,599.38	\$ 2,143,308.92	\$ -932,290.46
NAPO	\$ 3,126,695.02	\$ 2,545,181.96	\$ 2,217,512.18	\$ -327,669.78
ORELLANA	\$ 3,610,801.94	\$ 2,551,573.47	\$ 2,647,645.67	\$ 96,072.20
PASTAZA	\$ 5,516,685.58	\$ 3,716,861.03	\$ 1,267,059.84	\$ -2,449,801.19
****PICHINCHA	\$ 12,598,763.57	\$ 10,185,074.96	\$ 8,546,892.62	\$ 91,990,786.64
CANAL DE RIEGO			\$ 93,628,968.98	
SANTA ELENA	\$ 11,001,523.57	\$ 8,419,921.32	\$ 5,221,745.99	\$ -3,198,175.33
SANTO DOMINGO	\$ 3,951,572.42	\$ 3,328,683.40	\$ 659,437.33	\$ -2,669,246.07
SUCUMBIOS	\$ 5,098,376.78	\$ 3,384,015.51	\$ 2,951,704.54	\$ -432,310.97
TUNGURAHUA	\$ 14,484,753.42	\$ 9,332,157.78	\$ 25,328,038.97	\$ 15,995,881.19
ZAMORA CHINCHIPE	\$ 5,696,875.44	\$ 3,858,948.81	\$ 2,183,643.95	\$ -1,675,304.86
TOTAL	\$ 297,397,247.12	\$ 206,807,775.59	\$ 309,722,019.05	\$ 102,914,243.47

Fuente: (2012-2013) MAGAP - (2014-2016) SENAGUA - CONGOPE - GAD PROVINCIALES.

Elaboración propia.

*Asignado por el Gobierno Central para la competencia de riego en montos de inversión, corriente y mantenimiento

**Ejecutado por los GADP en la competencia de riego en montos de inversión, corriente y mantenimiento incluidas todas las fuentes de financiamiento

*** Adeuda inversión año 2014 para Loja y Santa Elena

****Incluye proyectos con otro financiamiento (Pichincha, Tungurahua y Chimborazo)

Los montos asignados para cada prefectura fueron levantados de la siguiente manera: el total asignado para la competencia de riego para los periodos 2012-2016, que es el resultado de la suma de los montos de inversión y corrientes para cada GADP en esos años. Además, se ha identificado los montos efectivamente transferidos, y los montos ejecutados por cada prefectura para el mismo periodo (incluidos todas las fuentes).

A los totales de estos tres rubros (total asignado, total transferido y total ejecutado), se realizó una comparación para cada caso, de lo que se puede evidenciar que a pesar de las particularidades presentadas en el proceso de descentralización de la competencia en el periodo correspondiente al 2012 hasta el 2016, de manera general, sin tomar en cuenta los proyectos ejecutados con financiamiento de otras fuentes, como del sector financiero u organismos multilaterales; con las capacidades y recursos que cuentan los GAD Provinciales, se evidencia una ejecución promedio del 93.5% con respecto a los recursos transferidos, correspondientes únicamente a la competencia de riego.

En este marco es importante señalar los casos puntuales más representativos de proyectos financiados con otras fuentes para la competencia de riego, como el proyecto “Canal de Riego Tabacundo” financiado por el BDE a la prefectura de Pichincha por un monto total de \$93'628,968.98; el proyecto de riego denominado “Programa de Aguas y Cuencas de Tungurahua” financiado por la cooperación Alemana con recursos KFW por un monto total de \$16'000.000; el proyecto de riego financiado por el Banco Mundial para la prefectura de Chimborazo denominado “Programa de Inversiones de Desarrollo Rural PIDD” por un monto total de \$15'017,072.32 que se desarrolló desde el año 2009 hasta el año 2014.

Con los recursos que han recibido los GAD Provinciales, a continuación, en el cuadro 2.12; se puede identificar los resultados de la inversión, visibilizados en los equipos con los que cuentan los GADP para el desarrollo de sus actividades y continuar con el ejercicio de la competencia, así como los proyectos que han ejecutado. Esta información consta hasta el año 2015 considerando que no hubo mayor variación en el año 2016.

Cuadro 3.14.

Equipos y herramientas de gestión para riego y drenaje de los GADP

Equipos y herramientas de gestión (riego y drenaje)					
NACIONAL	SI		NO		TOTAL
	Número	%	Número	%	
Instalaciones equipadas	22	91.67%	2	8.33%	24
Herramientas de gestión (GPS, SIG)	22	91.67%	2	8.33%	24
Manual de operación de los sistemas	13	54.17%	11	45.83%	24
Manual de mantenimiento de los sistemas	13	54.17%	11	45.83%	24
Equipos topográficos	16	66.67%	8	33.33%	24
Vertederos y aforadores portátiles	5	20.83%	19	79.17%	24
Sistema automatizado de gestión de padrones de usuarios con base cartográfica	7	29.17%	17	70.83%	24

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

Se evidencia que 22 de 24 GADP incluido el Régimen especial de Galápagos, cuentan con instalaciones equipadas y herramientas de gestión como GPS, SIG entre las principales para ejercer la competencia de riego y drenaje. 13 GADP cuentan con manuales de operación, 16 tienen equipos topográficos y 7 cuentan con sistemas automatizados de gestión; insumos y herramientas que apoyan en el proceso de construcción de proyectos, a través de la generación de diagnósticos, levantamiento de información topográfica y georreferenciada entre las principales. Estas cifras representan un avance en la gestión de los GADP durante el proceso de ejecución de la competencia, pero lo ideal es que el 100% de las prefecturas cuenten con los manuales, insumos y herramientas necesarias para la gestión de la competencia, de acuerdo a lo que consta en el cuadro 3.14.

En base a los tipos de proyectos y lineamientos que determina la guía para la elaboración de proyectos de riego y drenaje emitida por SENAGUA, a continuación, se detalla los proyectos que han ejecutado los GAD Provinciales en el ámbito de sus responsabilidades en la competencia de riego y el respectivo proceso de priorización anclado al Plan Provincial de Riego.

Cuadro 3.15.

Estudios de factibilidad de sistemas de riego de los GADP

PROVINCIA	Tipo								
	Estudios de factibilidad de Sistemas de Riego								
	Número	Relativo	Relativo	UPA Beneficiarias	Relativo	No. Beneficiarios	Relativo	Área regada (Ha)	Relativo
NACIONAL	98	100%	100%	52412	100%	70875	100%	76682	100%
Azuay	2	2.04%	18.47%	400	0.76%	2000	2.82%	400	0.52%
Bolívar	3	3.06%	-	167	0.32%	167	0.24%	281	0.37%
Cañar	7	7.14%	3.23%	-	-	1675	2.36%	1700	2.22%
Carchi	17	17.35%	13.78%	3264	6.23%	3264	4.61%	9474	12.35%
Chimborazo	10	10.20%	4.52%	653	1.25%	653	0.92%	745	0.97%
El Oro	18	18.37%	2.64%	591	1.13%	2955	4.17%	1168	1.52%
Esmeraldas	1	1.02%	2.03%	280	0.53%	280	0.40%	1022	1.33%
Imbabura	5	5.10%	18.47%	800	1.53%	800	1.13%	600	0.78%
Loja	8	8.16%	0.62%	1221	2.33%	4884	6.89%	1497	1.95%
Pichincha	20	20.41%	-	1055	2.01%	5275	7.44%	5766	7.52%
Tungurahua	2	2.04%	12.67%	43965	83.88%	48850	68.92%	7981	10.41%
Zamora Chinchipe	1	1.02%	1.12%	16	0.03%	72	0.10%	48	0.06%
Santa Elena	4	4.08%	22.44%	-	-	-	-	46000	59.99%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

En cuanto a los estudios de factibilidad de los sistemas de riego, estos proyectos deben ser asumidos por cada GAD Provincial, debido al alcance de los estudios y el conocimiento del territorio por parte de los técnicos de las prefecturas. Para este tipo de estudios el BDE tiene una línea de crédito mediante consultorías, la cual financia el 60% del total del estudio a través de financiamiento no reembolsable y el restante 40% a través crédito de acuerdo al cupo disponible de cada prefectura.

De acuerdo a los datos presentados, se evidencia que se han realizado 98 estudios de factibilidad en las Provincias, con un número significativo para Pichincha, El Oro, Carchi y Chimborazo. Des estos estudios se generarán potenciales proyectos de infraestructura para la competencia.

Cuadro 3.16.

Nuevos sistemas de riego de los GADP

Provincia	Nuevos sistemas de Riego								
	Número		Relativo	UPA Beneficiarias		No. Beneficiarios		Área regada (Ha)	
	Absoluto	Relativo		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
NACIONAL	28	100%	100%	5,608	100%	9,139	100%	10,590	100%
Azuay	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	1	3.57%	15.03%	170	3.03%	170	1.86%	108	1.02%
Cañar	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Carchi	2	7.14%	4.62%	128	2.28%	128	1.40%	290	2.74%
Cotopaxi	10	35.71%	26.65%	1595	28.44%	1997	21.85%	2035	19.22%
Loja	7	25.00%	3.78%	211	3.76%	844	9.24%	157	1.48%
Tungurahua	8	28.57%	49.92%	3504	62.48%	6000	65.65%	8000	75.54%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

En cuanto a los proyectos de nuevos sistemas de riego, se ha identificado que a nivel nacional se han realizado en total 28 nuevos sistemas a cargo de las prefecturas con una cobertura de 10,590 ha regadas; de los cuales 10 se han generado en Cotopaxi, 8 en Tungurahua, 7 en Loja, 2 en Carchi, 1 en Bolívar y 1 proyecto que no consta en los datos levantados hasta el 2015, que corresponde al proyecto del canal de riego Tabacundo realizado por el GAD Pichincha y que fue entregado en el transcurso del año 2016 con un financiamiento aproximado de \$93'628,968.98.

Adicional a los proyectos nuevos, también son importantes los proyectos que se han realizado para la rehabilitación de sistemas de riego ya existentes, debido a que los costos que se invierte en rehabilitación, son menores a los proyectos de nuevas infraestructuras, siempre y cuando exista la necesidad en el territorio y el potencial incremento de la actividad productiva.

Cuadro 3.17.

Rehabilitación de sistemas de riego de los GADP

Provincia	Rehabilitación de Sistemas de Riego							
	Número		UPA Beneficiarias		No. Beneficiarios		Área regada (Ha)	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
NACIONAL	203	100%	37122	100%	83638	100%	65280.55	100%
Azuay	11	5.42%	2000	5.39%	10000	11.96%	2000	3.06%
Bolivar	12	5.91%	380	1.02%	380	-	410	0.63%
Cañar	40	19.70%	-	0.00%	2032	2.43%	4850	7.43%
Carchi	10	4.93%	367	0.99%	367	-	520	0.80%
Cotopaxi	3	1.48%	4000	10.78%	5000	5.98%	4700	7.20%
Chimborazo	6	2.96%	1142	3.08%	1142	1.37%	1047.55	1.60%
El Oro	21	10.34%	2158	5.81%	9150	10.94%	17389	26.64%
Imbabura	32	15.76%	9396	25.31%	9396	11.23%	3500	5.36%
Loja	39	19.21%	7654	20.62%	30616	36.61%	9998	15.32%
Manabi	1	0.49%	70	-	280	-	100	0.15%
Pichincha	20	9.85%	1055	2.84%	5275	6.31%	5766	8.83%
Tungurahua	8	3.94%	8900	23.98%	10000	11.96%	15000	22.98%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

En cuanto a la rehabilitación de sistemas de riego, se evidencia que a nivel nacional se han realizado 203 proyectos a cargo de las prefecturas generando una cobertura de 65280.55 hectáreas regadas, con un beneficio aproximado a 83638 personas. La mayor cantidad de sistemas que han sido rehabilitados están ubicados en las Provincias de: Cañar, seguido por Loja, Imbabura y El Oro; debido a sus condiciones del suelo. Esto ha permitido que se cuente con hectáreas de terreno aptas para el incremento de la actividad productiva de estas provincias y por ende la comercialización y actividad económica.

Cuadro 3.18.

Tecnificación de riego de los GADP

Provincia	Tecnificación de Riego							
	Número		UPA Beneficiarias		No. Beneficiarios		Área regada (Ha)	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
NACIONAL	83	100%	10141	100%	25153	100%	17552	100%
Azuay	15	18.07%	1800	17.75%	9000	35.78%	1200	6.84%
Bolívar	2	2.41%	73	0.72%	73	0.29%	76	0.43%
Cañar	5	6.02%	-	-	1850	7.35%	900	5.13%
Carchi	5	6.02%	373	3.68%	373	1.48%	945	5.38%
Cotopaxi	42	50.60%	5825	57.44%	6857	27.26%	5079	28.94%
El Oro	2	2.41%	718	7.08%	2872	11.42%	4312	24.57%
Loja	1	1.20%	52	0.51%	208	0.83%	110	0.63%
Pichincha	5	6.02%	400	3.94%	2120	8.43%	3230	18.40%
Tungurahua	6	7.23%	900	8.87%	1800	7.16%	1700	9.69%

Fuente: INEC - Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2015.

A nivel nacional los GAD Provinciales han generado 83 proyectos de tecnificación de riego, con una cobertura de 17552 hectáreas regadas y beneficiando aproximadamente a 25153 personas; de los cuales 42 proyectos han sido ejecutados en la provincia de Cotopaxi, seguido por la Provincia de Azuay con 15, Tungurahua con 6, Carchi, Cañar y Pichincha con 5, Bolívar y El Oro 2, y Loja 1 proyecto. En cuanto a proyectos de tecnificación de los sistemas de drenaje, es importante mencionar que la provincia de Manabí ha realizado 115 proyectos con una cobertura de 5680 ha drenadas, beneficiando a 20849 habitantes aproximadamente. Estos proyectos han sido formulados y ejecutados de acuerdo a la priorización que se realiza en el territorio, articulado a la planificación territorial.

En base a la información levantada y el análisis realizado, con respecto a la ejecución presupuestaria y los insumos generados por los GAD Provinciales en el ámbito de la competencia de riego y drenaje, se puede evidenciar que cada prefectura tiene capacidades diferenciadas, tanto en sus capacidades técnicas para la formulación y presentación de proyectos, como para la ejecución de lo planificado, el manejo de sus recursos y la gestión para el acceso a otras fuentes de financiamiento, que por lo general lo tramitan con el Banco de Desarrollo y a través de la aplicación de proyectos concursables con cooperantes internacionales.

De acuerdo a los datos, es evidente que las Provincias grandes geográfica y demográficamente tienen una gestión más eficiente en la búsqueda de financiamiento. En cuanto a la formulación y ejecución de proyectos, todas las prefecturas han mostrado algún grado de gestión a través de la generación de productos; en algunas

prefecturas con mayor número de insumos, herramientas y obras, lo cual depende de la demanda y necesidad de cada jurisdicción provincial, pero con notables diferencias en cuanto a las capacidades técnicas; lo que se refleja en los informes técnicos de concordancia emitidos por SENAGUA para la aprobación de los proyectos de riego. Las mismas provincias que ejecutaron en mayor porcentaje sus presupuestos, han logrado recibir en corto plazo los informes de concordancia con aprobación inmediata, mientras que el resto de provincias, han tenido varias observaciones a los proyectos lo que genera el retraso de las obras y por ende del cumplimiento de la planificación; en otros casos simplemente no han presentado proyectos.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, se evidencia hasta la fecha que 12 prefecturas han ejecutado en total, montos mayores al presupuesto asignado y efectivamente transferido para la competencia de riego hasta el año 2014. Estas prefecturas han utilizado recursos provenientes del modelo de equidad territorial sobre los cuales también se encontraron retrasos de ejecución significativos en las transferencias durante los años 2015 y 2016 por la difícil situación económica que atravesó el país en esos periodos. A pesar de eso, los GADP utilizaron estos recursos para cubrir el déficit del presupuesto correspondiente a la competencia de riego, en su mayoría gasto corriente y de operación. En casos como Loja y Azuay también utilizaron para cubrir gastos de inversión y continuar con la ejecución de los proyectos de riego de acuerdo a su planificación. Además, de los 12 GADP, 3 han logrado tener acceso a montos significativos por financiamientos del BDE y cooperantes internacionales.

Las prefecturas que han logrado conseguir recursos de otras fuentes de financiamiento para la ejecución de sus proyectos de riego son: Pichincha, Tungurahua y Chimborazo, a través de BDE y cooperantes internacionales respectivamente.

Además, se evidencia que 11 prefecturas han tenido una ejecución presupuestaria menor a los montos efectivamente transferidos hasta el año 2014 para la competencia; esto obedece a varias razones como: los recursos han sido comprometidos en obras plurianuales, en otros casos los procesos de contratación han presentado problemas por lo que han retrasado la ejecución de las obras, en ciertas provincias han tenido que priorizar el gasto para atender emergencias generadas por efectos de desastres naturales como las inundaciones y el terremoto del pasado 16 de abril del 2016 entre las causas principales, lo cual ha ocasionado que los recursos de riego se inviertan en otras actividades o proyectos priorizados para la provincia.

De manera general todas de las prefecturas durante los años 2015 y 2016, realizaron un gran esfuerzo económico y de talento humano para poder mantener activas sus unidades de riego y drenaje, al menos cubriendo con recursos propios o de otras fuentes los gastos de mantenimiento y operación, por lo que en la mayoría de GADP no se evidenció la generación de nuevos proyectos con casos excepcionales como Pichincha, que culminó su obra con un significativo financiamiento otorgado por el BDE, estos recursos se otorgaron a las prefecturas que contaban con cupos de crédito de acuerdo a su capacidad financiera y de recaudación, por lo que la mayoría al tener créditos vigentes para otras obras, no podían acceder a más recursos del banco de desarrollo.

En vista del escenario, desde el momento que fue descentralizada la competencia para los GADP con los respectivos recursos, en su conjunto han logrado generar herramientas e insumos para su gestión, así como proyectos de nuevas infraestructuras, ampliaciones, mantenimiento y rehabilitación, estudios de prefactibilidad para nuevas infraestructuras y en una mínima cantidad programas de fortalecimiento de capacidades del equipo técnico. Estos proyectos han sido generados en su mayoría por el CONGOPE para sus asociados en el marco de sus facultades, en coordinación con SENAGUA, seguido por CNC y MAGAP, con recursos del CONGOPE provenientes de los aportes de los 23 GAD Provinciales.

Actualmente los GADP se encuentran en el proceso de presentación de los proyectos de riego y drenaje al BDE, que en su momento fueron aprobados por SENAGUA y serán financiados con los recursos pendientes de los años 2015 y 2016 correspondientes a la competencia, por un monto total de \$84'830.693,08 en el marco del programa FINGAD, establecido en el convenio entre FINANZAS, BDE y CONGOPE el pasado 16 de enero del 2017, donde el BDE figura como administrador de estos recursos.

CAPÍTULO CUARTO

Conclusiones

I. Conclusiones de la Investigación

Por los resultados encontrados en la elaboración de planes provinciales de riego y drenaje, la generación de herramientas, insumos y proyectos para cada territorio, se puede concluir que, en general, se ha incrementado la capacidad de gestión de las prefecturas para la generación de productos y servicios en la competencia de riego y drenaje. Estas capacidades se han ido desarrollando en el transcurso del ejercicio de la competencia desde el año 2012, adquiriendo paulatinamente mayor experiencia y conocimiento técnico para el riego y el drenaje.

A pesar de esto, existen condiciones diferenciadas en cada GAD Provincial, especialmente en las capacidades técnicas de implementación de la competencia y en el manejo financiero, especialmente en lo que respecta a la búsqueda de otras fuentes de financiamiento.

Las prefecturas que mejor desempeño han reflejado en la presentación y ejecución de proyectos, así como la generación de insumos y herramientas debido a sus capacidades técnicas y de formación, han coincidido con aquellas que reflejan una ejecución presupuestaria mayor a los montos transferidos por el gobierno central para el periodo comprendido entre el año 2012 y 2016. También se trata de las prefecturas con mayor extensión territorial y demografía, como son: Azuay, Loja, Pichincha, Guayas y Tungurahua.

Otro grupo de gobiernos provinciales: El Oro, Los Ríos, Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Carchi y Orellana. Manabí, si bien no muestran una gestión significativa de riego, si logran gestionar un importante número de proyectos de infraestructura para drenaje, por lo que también se lo considera como entidades de gobierno con un alto grado de gestión.

Es importante señalar que tres prefecturas: Pichincha, Chimborazo y Tungurahua han tenido además la capacidad de conseguir financiamiento para la gestión de sus proyectos a través de otras fuentes, como el BDE y cooperación internacional.

Las otras 9 provincias con alta gestión han ejecutado sus presupuestos con fuentes de financiamiento internas como recursos propios, y montos provenientes del modelo de equidad territorial, recursos que en promedio representan el 94% del total de sus presupuestos.

De los 23 GAD Provinciales sin incluir al Régimen Especial de Galápagos, se ha identificado que 12 GADP han ejecutado un presupuesto de acuerdo a lo planificado e incluso mayor a los montos asignados y efectivamente transferidos por el gobierno central. Estas provincias se han caracterizado por contar con procesos y modelos de gestión más desarrollados.

Las 11 provincias restantes no han logrado ejecutar sus presupuestos, acorde a lo planificado e incluso han reflejado una ejecución presupuestaria menor a los recursos asignados y transferidos por el gobierno central. Esto obedece a varios factores internos y externos que influyen en el desarrollo de su gestión. De manera interna, se ha identificado que no cuentan con las suficientes capacidades técnicas institucionales y de formación; lo cual se refleja en los informes de concordancia emitidos por SENAGUA para la aprobación de los proyectos presentados. Estos informes por lo general, reflejan varias debilidades en el proceso de formulación y elaboración de proyectos, especialmente en los diagnósticos, sustentos técnicos y análisis de viabilidad económica – financiera; lo que retrasa la programación de la planificación anual de los GADP y por ende la ejecución de obras en el territorio. Además, no se gestiona la presentación de proyectos a programas nacionales o programas concursables con otras fuentes de financiamiento de cooperantes internacionales, debido a que, por lo general no cuentan con documentos disponibles, o en otros casos no cuentan con buena calidad de información.

Esta baja capacidad técnica que se ha identificado, también afecta en la gestión del GADP para la generación de insumos y herramientas propias, así como en la administración de los proyectos existentes, el posicionamiento en el territorio y sobre todo en la atención de los requerimientos y necesidades formuladas por la comunidad.

En la mayoría de GADP, se han presentado emergencias ocasionadas por desastres naturales, como desbordamiento de ríos, inundaciones, derrumbes en carreteras, el terremoto del pasado 16 de abril, entre otros; lo cual generó que los recursos se ocupen para atender estas emergencias, priorizando el gasto en estos sucesos inesperados; postergando los proyectos de riego y otras competencias en el territorio. Esto lleva a la conclusión de que son totalmente necesarios planes de

contingencia para el manejo del riego y drenaje, ya que la ocurrencia de emergencias es alta.

Otro factor que ha influido en el retraso de la gestión de los proyectos y por ende en la ejecución del presupuesto, son los procesos de contratación pública institucional y del ente rector SERCOP, debido a los constantes cambios a la normativa y la demora en los procesos en el aspecto técnico y burocrático, lo que ha incidido en incumplimiento de la planificación por parte de los GADP.

Un último factor importante, que influye en la ejecución presupuestaria de lo planificado por los GADP, es el retraso de las transferencias que se presentó en los años 2015 y 2016, debido al difícil momento económico que vivió el país en ese periodo. Ante esta situación 11 GADP no tuvieron la capacidad de cubrir los costos de la competencia a través de recursos provenientes del modelo de equidad territorial, ya que esa fuente estaba asignada para cubrir otros proyectos en el ámbito de las competencias, como fomento productivo, vialidad, ambiente entre los principales y por supuesto su gestión institucional. Peor aún pudieron cubrir los montos faltantes a través de recursos propios, ya que no generan recursos de autogestión.

Cabe tomar en cuenta como un aspecto relevante, que los procesos de fortalecimiento de capacidades a través de capacitación y asistencia técnica, han sido generados por el ente asociativo de los GADP (CONGOPE), de manera equitativa e inclusiva, con participación voluntaria de cada prefectura. Además, esta institución ha apoyado a las prefecturas en procesos de búsqueda de financiamiento para proyectos de todas las competencias, lo cual permitió que las prefecturas generen ~~en~~ mayores capacidades técnicas.

Una vez que sabemos que la planificación anual de los GADP está basada en procesos de priorización de proyectos de forma participativa con la comunidad, además en el plan provincial de riego y en el PDOT, en el transcurso del periodo fiscal se presentan factores técnicos, administrativos y económicos, que pueden reformar este proceso de planificación y como consecuencia el presupuesto. Por lo tanto, estos dos instrumentos no son suficientes para reflejar en un 100% la gestión que realizan los GADP ni la calidad del gasto que se genera en la competencia de riego.

Para poder visibilizar de manera objetiva la gestión de los GADP, es necesario aplicar una metodología de articulación entre la planificación y el presupuesto, que abarque todo el ciclo del proceso de gestión a nivel de programas, subprogramas, proyectos y actividades. Este proceso actualmente se realiza de manera manual o a

través de herramientas independientes que no tienen la capacidad de articular la información, lo cual se vuelve susceptible a generación de datos erróneos y emisión incorrecta de información, sobre todo para la toma de decisiones.

Además, al no implementarse la fase de seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos ejecutados en el territorio, la información disponible sobre la evaluación presupuestaria y el número de productos generados, no es suficiente para conocer si los proyectos están siendo eficientes en el territorio, o se encuentran las obras en óptimas condiciones para su uso; sobre todo el impacto que ha generado la gestión de las prefecturas en el territorio y cuanto ha aportado en el desarrollo de las provincias.

En tal sentido, de manera general, a pesar de no poder establecer con precisión el impacto que ha generado en el territorio la gestión de los GADP en la competencia de riego, con los conocimientos, experiencia y formación adquirida en el ejercicio del riego y el drenaje, han logrado generar insumos valiosos para su gestión como las herramientas y manuales indispensables para las obras. La generación de 98 estudios para la ejecución de nuevas infraestructuras, la realización de 28 nuevos sistemas de riego, 203 proyectos de rehabilitación y mantenimiento de los sistemas de riego, y 83 tecnificaciones de riego, sin duda aportan al desarrollo de la actividad productiva del territorio, por lo que, con todos los proyectos desarrollados y descritos anteriormente, los GADP se encuentran en capacidad de realizar una evaluación de impacto a la competencia, de manera diferenciada, considerando las condiciones de cada provincia.

Por lo tanto, de los datos recopilados y los resultados generados en la presente investigación, se espera sirvan como insumo en el proceso de la gestión de riego y drenaje y una oportuna toma de decisiones para el desarrollo del territorio.

Bibliografía

- Amijo, Marianela. *"Manual de Planificación Estratégica en el Sector Público"*. México D.F.: CEPAL, 2009.
- Calderón, Boanerges. «"Diagnóstico de la técnica presupuestaria aplicada en el Ecuador".» *Cuadernos de Formación*, 2011: 36-44.
- Centro Nacional de Recursos Hídricos. *"Recursos Superficiales del Territorio Ecuatoriano"*. Quito: Centro Nacional de Recursos Hídricos, 2006.
- CONGOPE. *"Manual Metodológico Articulación Plan Presupuesto"*. Quito: CONGOPE-GIZ, 2012.
- Constitución de la República del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Ciudad Alfaro, Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, 2008.
- COOTAD. *"Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización"*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2010.
- Fichter, Joseph Herder. *"Sociología aplicada a la administración"*. U.S.A.: Herder Editorial S.A., 1964.
- García Lopez Roberto y García Moreno Mauricio. *"La gestión para resultados en el desarrollo, avances y desafíos de América Latina y el Caribe"*. Washington D.C.: Relaciones Externas del BID, 2010.
- Grindle, Merilee. *"Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries"*. Cambridge: Harvard University Press., 1997.
- Gutiérrez, y Gerbrandy. *"Concepciones Campesinas de Equidad en la Distribución de Agua"*. Cochabamba - Bolivia: PEIRAV, 1996.
- Hoogendam, Gutiérrez y. *"Los derechos al agua y la gestión campesina"*. Cochabamba - Bolivia: PEIRAV, 1998.
- Huerta, Angélica Rosas. *"Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional"*. Investigación, México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco, 2008.

- Makon, Marcos. *"La gestión por resultados y el presupuesto"*. México: ILPES - CEPAL, 2014.
- Martins, Paulo Matos. *"Espaço-Dinâmica Organizacional em Perspectiva Histórica"*. São Paulo: Instituto Ricardo Brennand em Recife, 2012.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. *"Plan Nacional de Riego y Drenaje"*. Quito: Secretaria de Riego y Drenaje, 2011.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador. *"Manual de Procedimientos del Sistema Presupuestario"*. Financiero, Quito: Subsecretaría de Presupuesto, 2015.
- Olivera, Mauricio. *"Diseño de una Índice de Capacidad Institucional para la Efectividad del Gasto Público"*. Investigación, Wahington D.C.: FEDESARROLLO Centro de Investigación Económica y Social - USAID, 2011.
- Parr, Sakiko Fudaka. «sakikofukudaparr writings.» *"Capacity for development"*. 2002. <http://sakikofukudaparr.net/writings/> (último acceso: 12 de Octubre de 2016).
- PROFIP. *"Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal"*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda de la Nación de Argentina, 2011.
- Puras Higuera, José Manuel. «Manual sobre Gestión para Resultados de Desarrollo.» *Manual sobre Gestión para Resultados de Desarrollo*. Madrid - España: Fundación Humanismo y Democracia, 2014.
- Sanchez, Alberto. «"La importancia del riego en la agricultura".» *El Universo*, 17 de Diciembre de 2013: 2-6.
- SENAGUA. *"Guía metodológica para la formulación de proyectos de riego y drenaje"*. Quito: Secretaría Nacional del Agua, 2012.
- SENPLADES. *"Guía Metodológica de la Planificación Institucional"*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011.
- Shack, Nelson. *"Modelos para la Construcción de un Proceso de Planificación articulado al Presupuesto"*. Montevideo: ILPES - CEPAL, 2010.

Silva, Francisco. *"Gerencia y Administración para Gobiernos Autónomos Descentralizados"*. Quito: ABYA-YALA, 2015.

Vega, Daniel. «"Pautas para el Diseño de la Distribución de Agua".» *Artículo Científico Serie N°5*, 2002: 1-3.