

# Informe del estado de transferencia de la competencia de riego y drenaje





# Informe del estado de transferencia de la competencia de riego y drenaje



Secretaría Nacional  
de **Planificación**  
y **Desarrollo**



Senplades

*Informe del estado de transferencia de la competencia de riego y drenaje*

Senplades / 1 edición - Quito, 2014

64 páginas, 21 cm x 29,7 cm

---

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita.

© Senplades, 2014

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.

Juan León Mera N° 1936 y Av. Patria

Quito, Ecuador

Tel: (593) 2 3978900

[www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec)

Impreso en Ecuador

ISBN: 978-9977-68-261-7

Aprobado por:

Germán Guerra

Subsecretario de Descentralización

# Contenido

	<i>Presentación</i>	13
<b>1</b>	<b>Introducción</b>	15
<b>2</b>	<b>Monitoreo del proceso de descentralización</b>	17
	Consideraciones conceptuales	17
<b>3</b>	<b>Metodología de monitoreo a la implementación de la competencia de riego y drenaje</b>	19
	<b>Unidad temporal</b>	21
	a) Traspaso de la competencia	21
	b) Transición	21
	c) Ejercicio autónomo	21
	<b>Actores</b>	22
	<b>Ámbitos de medición</b>	22
	<b>3.1 LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MONITOREO</b>	24
	<b>3.1.1 DEFINICIÓN DE EJES Y CRITERIOS</b>	24
	EJE 1: Política de riego, normativa y plan provincial	24
	EJE 2: Formulación participativa del plan provincial de riego y drenaje	24
	EJE 3: Proyectos de inversión	26
	EJE 4: Financiamiento	26
	EJE 5: Conflictividad	26
	<b>3.1.2 CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LOS AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA</b>	26

<b>4</b>	<b>Estado de avance de la competencia: resultados monitoreo</b>	29
	4.1. ESTADO DE AVANCE DE LA COMPETENCIA A NIVEL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES	29
	Primer eje: Política de riego, normativa y plan provincial de riego y drenaje	30
	Segundo eje: Formulación participativa del plan provincial de riego y drenaje	35
	Tercer eje: Proyectos de inversión	37
	Cuarto eje: Financiamiento	39
	Quinto eje: Conflictividad	41
	4.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES EN LA IMPLEMENTACIÓN Y EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE	43
	4.2.1. Estado de avance de la competencia a nivel del Ejecutivo	46
<b>5</b>	<b>Reflexiones finales</b>	51
<b>6</b>	<b>Anexos</b>	53
<b>7</b>	<b>Bibliografía</b>	59
	<b>Siglas y abreviaturas</b>	61

# Índice de tablas

<b>Tabla 1. Actores y ámbitos de monitoreo</b>	22
<b>Tabla 2. Ámbitos de medición para el rector de la competencia</b>	23
<b>Tabla 3. Guía para monitoreo de los GADP en la implementación de la competencia de riego y drenaje</b>	23
<b>Tabla 4. Intervalo del resultado global por GADP</b>	28
<b>Tabla 5. Estado de ejecución de los proyectos de inversión 2012</b>	38
<b>Tabla 6. Número de provincias por resultado</b>	43
<b>Tabla 7. Resultados del avance en la implementación y el ejercicio de la competencia de riego y drenaje</b>	44
<b>Tabla 8. Sistemas de riego públicos no transferidos a usuarios</b>	47
<b>Tabla 9. Transferencia de recursos de la competencia de riego y drenaje 2011- 2013 a los GADP (\$)</b>	48
<b>Tabla 10. Definición de variables por criterio y eje de análisis</b>	53
<b>Tabla 11. Definición del vector óptimo para las variables del monitoreo</b>	57
<b>Tabla 12. Combinaciones de dos criterios para la caracterización del eje</b>	57

# Índice de gráficos

<b>Gráfico 1. Cadena de relación causal de la competencia de riego y drenaje</b>	20
<b>Gráfico 2. Estructura del monitoreo a la competencia de riego y drenaje</b>	25
<b>Gráfico 3. Ponderaciones por cada eje</b>	27
<b>Gráfico 4. Transferencias a GADP por la competencia de riego y drenaje 2013</b>	48

# Índice de mapas

<b>Mapa 1. Política local, normativa, sanciones, mecanismos de control y Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial</b>	32
<b>Mapa 2. Plan provincial de riego y drenaje</b>	34
<b>Mapa 3. Formulación participativa del plan provincial de riego y drenaje</b>	36
<b>Mapa 4. Financiamiento</b>	40
<b>Mapa 5. Conflictividad</b>	42
<b>Mapa 6. Avances en la implementación y ejercicio de la competencia de riego y drenaje</b>	45
<b>Mapa 7. Entidad que fortalece en el territorio</b>	49

# Índice de anexos

<b>Anexo 1. Definición de variables por criterio y eje de análisis</b>	53
<b>Anexo 2. Nota técnica para la estimación de los criterios con dos o más variables</b>	56
<b>Anexo 3. Combinaciones de dos criterios para la caracterización del eje</b>	57





## Presentación

La Constitución de Montecristi crea el Sistema Nacional de Competencias con la finalidad de hacer efectivo un proceso de descentralización de competencias desde el gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, que acerque la administración a la ciudadanía ecuatoriana y que genere equidad territorial con la prestación adecuada de los servicios públicos.

Bajo estos preceptos, la Resolución del Consejo Nacional de Competencias (CNC), Nro. 008-CNC-2011, marca el inicio formal de este proceso, transfiriendo la competencia para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales. La resolución describe los diferentes modelos de gestión, los sistemas de riego transferidos y los respectivos recursos para las actividades de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de riego, así como los recursos con que los gobiernos provinciales cuentan para financiar proyectos de inversión que se encuentren articulados con los objetivos y metas del Plan Nacional de Riego y Drenaje.

Con el fin de establecer el estado de la transferencia de la competencia de riego y drenaje, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y el Consejo Nacional de Competencias realizaron un monitoreo a la implementación y ejercicio de la competencia de riego y drenaje a los gobiernos autónomos provinciales. Investigación que permite contar con información relevante del avance del proceso de descentralización y de la transferencia de la competencia, de forma que se puedan advertir las fortalezas y debilidades del proceso y, así, diseñar acciones de mejora.

Este informe presenta los primeros resultados del proceso de descentralización, enfocados en la transferencia de la competencia de riego y drenaje. Inicia situando al monitoreo de la competencia dentro del contexto del proceso de descentralización, para luego detallar de manera pormenorizada la metodología utilizada. Esta procura identificar los ámbitos de medición que evidencien los avances de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en la implementación de la competencia de riego y drenaje.

El agua y, en concreto, el agua para riego, es regulada y gestionada bajo principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental con el fin de reorganizar

el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Sin duda, en los diferentes países de la región, los procesos de descentralización arrojan resultados diferentes como consecuencia de las transformaciones sociales, históricas, culturales y económicas de los diferentes países, donde Ecuador no es una excepción. De esta forma, podemos afirmar que en materia de descentralización ningún país es igual a otro y tampoco ninguna competencia se gestiona de igual manera que otras. Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, como parte de la vertebración del Estado, configuran variadas capacidades institucionales en los ámbitos de planificación y gestión que, con adecuados procedimientos de capacitación, fortalecen la gestión del propio Estado en su conjunto.

El presente documento forma parte de la política de seguimiento y monitoreo a las actividades del Estado y da cuenta de la situación actual de la política de riego y drenaje en el Ecuador. Los resultados que el lector puede encontrar en su interior animan a seguir trabajando por el impulso al desarrollo en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar y alcanzar el Buen Vivir y la equidad interterritorial.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo



## Introducción

La Constitución consagra un Sistema Nacional de Competencias (SNC) articulado al Sistema Nacional de Planificación y a un nuevo modelo de descentralización fundamentado en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el nivel central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). El objeto fundamental del proceso de descentralización es generar equidad territorial por medio de los principios de subsidiariedad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, complementariedad, sustentabilidad del desarrollo, participación y unidad del Estado.

En este nuevo marco, la normativa vigente dota a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (GADP) de la potestad para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego; disposición que se concreta mediante Resolución Nro. 008-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias (CNC), publicada en Registro Oficial 509 del 9 de agosto de 2011. La transferencia de dicha competencia a los GADP consiste en el ejercicio de las facultades de rectoría, planificación, regulación del riego en su circunscripción territorial, así como la gestión sobre los sistemas de riego públicos, comunitarios, asociativos e individuales, y de los sistemas de drenaje públicos, de acuerdo con los modelos de gestión establecidos en la resolución del CNC; además del ejercicio de estas facultades, la transferencia implicó el traspaso a favor de los GADP de la infraestructura de los sistemas de riego públicos que se encontraban en administración del Gobierno central. De los 76 sistemas de riego que se registraron a escala nacional, se determinó que quince (15) de ellos eran susceptibles de transferencia a los GADP en virtud de su tipología: públicos no transferidos a usuarios uniprovinciales; es decir, aquellos sistemas cuya inversión, administración, operación y mantenimiento eran de responsabilidad del Gobierno central, y cuya infraestructura se encontraba dentro de la jurisdicción provincial.

Después de casi tres años de la transferencia de la competencia (facultades, atribuciones, infraestructura, recursos) a los GADP, es necesario evaluar el cumplimiento de la resolución de transferencia.

En este contexto, al CNC, en cumplimiento de sus funciones establecidas en el art. 119, literal j) del COOTAD, le corresponde: «Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias

transferidas». En ese sentido, a partir de agosto de 2013, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) inició el proceso de monitoreo a la competencia de riego y drenaje transferida a los GADP, con el objetivo de obtener información necesaria tanto de la implementación del proceso como del ejercicio de la competencia.

En virtud de lo señalado, este informe presenta los resultados del monitoreo de la transferencia de la competencia de riego y drenaje. La primera parte del informe sitúa al monitoreo de esta competencia en el contexto más amplio del proceso de descentralización (enfoque conceptual) y detalla la metodología de monitoreo. La segunda parte se concentra en el análisis de resultados considerando algunos ámbitos a nivel del GAD: a) formulación de política y normativa local de riego; b) impulso de mecanismos de participación ciudadana; c) avance en la ejecución de proyectos de inversión; d) alternativas de financiamiento; y e) nivel de conflictividad. Estos ámbitos se analizaron en torno a la dinámica institucional, es decir, la relación del GAD con las entidades del Ejecutivo, lo que permitió conocer los factores y procesos que jugaron a favor y en contra de la implementación de la competencia, así como el ejercicio competencial por parte del GAD.

# 2

## Monitoreo del proceso de descentralización

### Consideraciones conceptuales

El proceso actual de descentralización busca superar los procesos anteriores caracterizados por el control territorial del Estado central, un alto grado de municipalismo, y un sustancial énfasis en la transferencia administrativa de competencias y descentralización de los mecanismos de representación política.

El nuevo modelo tiene como ejes articuladores tanto la necesidad de considerar a la descentralización como parte de un proceso de transformación de la estructura institucional del Estado, como a la perspectiva de fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno como el mecanismo idóneo para ejecutar esa reforma institucional. Por tanto, la descentralización se inscribe en la consolidación de los poderes y de la institucionalidad estatal subnacional, debidamente articulada a un sólido y efectivo Gobierno central desconcentrado. Aquello se combina con la necesidad de generar en todos los niveles de gobierno un Estado eficaz y democrático donde los gobiernos locales gocen del mayor grado de autonomía y descentralización política, administrativa y financiera (Muñoz, 2008).

Bajo este modelo de descentralización, se entiende por *autonomía* al derecho y la capacidad efectiva de los gobiernos autónomos descentralizados para gobernarse mediante normas y órganos propios, sin la intervención de otro nivel de gobierno o autoridad extraña en su administración y gestión. Por tanto, la autonomía garantiza el ejercicio de sus potestades administrativas, efectivamente no alcanza la autonomía plena o territorial, sin embargo garantiza la autonomía política, administrativa y financiera (Bedón, 2013).

Se concibe entonces como *autonomía* a la oportunidad de los territorios para desarrollarse sin dependencia del centro, y por lo tanto los gobiernos autónomos descentralizados se posicionan como artífices del desarrollo territorial, instituyéndose como una parte del todo, y no como partes independientes; es decir, niveles de gobierno del mismo Estado y, por lo tanto, corresponsables, en el ámbito de sus competencias, del bienestar de la población (Bedón, 2013).

Así, la descentralización política se asume como la transferencia del poder de decisión desde el ámbito nacional hacia los ámbitos subnacionales que

mejor correspondan a las demandas diferenciadas (Finot, 2001). Es decir, la capacidad de los gobiernos subnacionales para impulsar procesos en su territorio de acuerdo con sus particularidades y características propias; mediante la promoción de sistemas de participación y representación que le permitan ejercer su autonomía y empoderarse en el territorio. Por tanto, la descentralización política puede expresarse en el ejercicio de facultades, y sobre todo en la capacidad de emitir y regular políticas públicas en el territorio.

Es evidente que esta capacidad política está acompañada de una gestión administrativa que permite al gobierno autónomo descentralizado ejecutar las políticas locales articuladas al nivel central. Se entiende entonces como *descentralización administrativa* el pleno ejercicio de la facultad de organización y gestión del GAD, sea esta de forma directa o delegada. Finalmente, la descentralización en términos financieros alude a la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar y administrar sus propios recursos.

# 3

## Metodología de monitoreo a la implementación de la competencia de riego y drenaje

En el marco de estas consideraciones conceptuales se desarrolla la propuesta metodológica para monitorear la implementación del proceso de descentralización acotado a la transferencia de competencias. En este caso, el monitoreo alude a procesos continuos de medición con la finalidad de informar a diferentes actores sobre la implementación, la administración y la gestión del proceso de descentralización. Esta etapa generalmente se centra en insumos, actividades y productos que se requieren para la implementación de la política o programa, y en ocasiones hasta puede incluir ciertos resultados (Gertler, 2011).

El propósito de monitorear esta etapa es ajustar, sobre la marcha, los posibles cambios en torno a aspectos operativos; para ello, se genera información periódica que posteriormente puede ser usada para la evaluación de resultados o de impacto. En este sentido, es preciso establecer una sólida articulación entre los distintos niveles de monitoreo, seguimiento y evaluación: actividades, resultados y objetivos. Esto implica que toda la estrategia de intervención debe hallarse articulada a los objetivos de desarrollo que constituyen el campo específico de la descentralización. Y no solo eso, la determinación del instrumental técnico de monitoreo, seguimiento y evaluación debe establecer esta necesidad de articulación a aquellos objetivos como el criterio fundamental para la selección de herramientas, mecanismos e información específica.

El objetivo principal de esta metodología es obtener información sobre la situación actual de los GADP y de otras instituciones del Ejecutivo (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca —MAGAP—; Secretaría del Agua —Senagua—; Ministerio de Finanzas) en la implementación y el ejercicio de la competencia de riego y drenaje. Para ello, es necesario identificar las áreas en que estas instituciones avanzan sobre las actividades, insumos, productos o medios que les permitan ejercer adecuadamente la competencia.

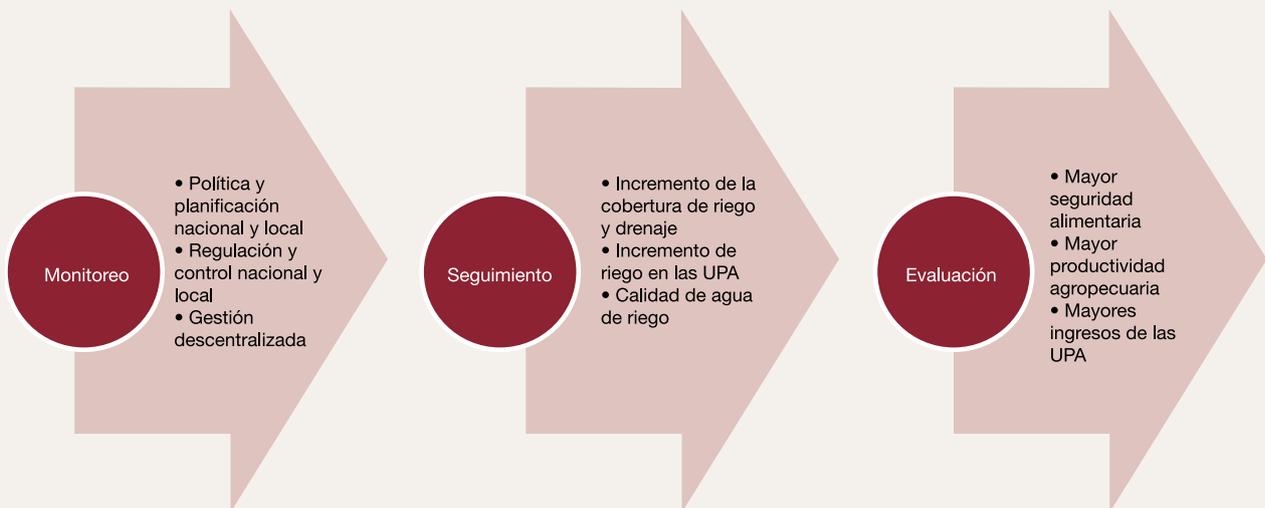
A pesar de que en la etapa de monitoreo se considera estrictamente el proceso operativo, es necesario analizar el proceso integral de transferencia de la competencia, vinculado a los objetivos del proceso de descentralización. La finalidad de este ejercicio es explicar la relación causal que permita identificar los resultados y metas que se deben medir en este nivel, y su relación con los resultados y metas de los niveles más estratégicos.

Es importante tomar en cuenta que los impactos de la descentralización no se van a lograr únicamente mediante la transferencia de competencias o la prestación de productos y servicios públicos en el territorio; los impactos relativos a una competencia se podrían lograr mediante un ejercicio amplio y combinado de las distintas facultades (rectoría, planificación, gestión, regulación y control) que un gobierno autónomo descentralizado despliega en diversas competencias y sectores. Para ello, también se debe considerar que el ejercicio autónomo de los niveles subnacionales depende en mucha medida de factores y elementos que son externos a su control y que son responsabilidad de otros actores como el rector de la competencia (Magap; Senagua), el Ministerio de Finanzas, el Consejo Nacional de Competencias, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope), entre otras entidades que forman parte del proceso.

Consideremos como ejemplo la problemática de riego de una provincia para identificar la articulación de la que se ha indicado entre el nivel operativo y el estratégico. En el nivel operativo, la competencia alude a una adecuada administración de los sistemas de riego transferidos a los GADP; sin embargo, la problemática de riego en el territorio probablemente requiere de una acción más amplia, que incluya la generación de políticas locales y una planificación integral de riego y drenaje, vinculada incluso con otras áreas (por ejemplo, la producción, la gestión ambiental). Esto permitiría atender la demanda de riego requerida en la provincia, tecnificar el funcionamiento de sistemas nuevos y existentes, establecer regulaciones y controles de calidad, así como establecer procesos de apoyo organizativo a las juntas de regantes y organizaciones.

Para ello, el GADP requiere lineamientos nacionales que correlacionen la política nacional y local; la emisión de estándares nacionales que le permitan regular la prestación del servicio asegurando acceso y calidad, o la transferencia oportuna de recursos; asistencia técnica y procesos de fortalecimiento que le permitan al GAD fortalecerse institucional y políticamente en su territorio. Una adecuada gestión operativa podría llevarnos

**Gráfico 1. Cadena de relación causal de la competencia de riego y drenaje**



a los resultados mencionados (cobertura, calidad, etc.), pero estos deben contribuir finalmente al objetivo estratégico que esperamos del proceso de descentralización en materia de riego: redistribución equitativa del agua de riego, mayor productividad agropecuaria, mayores ingresos en una unidad productiva agropecuaria (UPA), etc.

De ahí, la necesidad de identificar la cadena causal de resultados por niveles de intervención del proceso de descentralización, así como delimitar la unidad temporal del monitoreo, los actores que participan y los ámbitos de análisis.

## Unidad temporal

Para delimitar la temporalidad de la etapa de monitoreo, debemos tener claridad del proceso de transferencia de competencias. Identificar este proceso también nos permite visualizar la parte operativa de la implementación (traspaso de la competencia), los primeros resultados que busca el proceso (implementación) y el objetivo final (ejercicio autónomo del GAD).

### a) Traspaso de la competencia

Corresponde al proceso legal y administrativo de traspaso de la competencia. Se inicia con la solicitud de informes habilitantes y concluye con la resolución del CNC que activa la transferencia efectiva de los recursos fiscales necesarios para la gestión y disposiciones generales y transitorias necesarias para el ejercicio de la competencia.

### b) Transición

En esta etapa se considera la estrategia de implementación, que incluye temas importantes como el fortalecimiento institucional y el acompañamiento técnico por parte de las entidades del Gobierno central para el ejercicio de la competencia a cargo de los GADP. Es decir, la implementación de aquellos medios que permitan en el futuro garantizar la autonomía de los GADP y la adecuada gestión de la rectoría por parte del Gobierno central.

### c) Ejercicio autónomo

El énfasis de esta fase radica en que los GADP lleven adelante el ejercicio de las competencias correspondientes, sin necesidad de intervención directa de agentes externos. No obstante, esto supone un adecuado funcionamiento de todo el modelo definido en el SNC, es decir, implica también una gestión eficiente por parte de los organismos del Gobierno central en las competencias que le atañen en cada ámbito sectorial descentralizado. En suma, esta etapa representa el cumplimiento de los objetivos de gestión propuestos.

El traspaso de competencias y la transición hacia el ejercicio autónomo de los GAD son etapas en las que predominan cuestiones de cumplimiento legal, procedimientos administrativos y de gestión; en estas etapas se identifican responsables y plazos para llegar finalmente al ejercicio autónomo descentralizado de los GAD, etapa en que proponemos analizar los procedimientos administrativos y la gestión en contraste con los resultados obtenidos. De esta forma, el proceso de monitoreo se ancla en las tres etapas diferenciándose el análisis en los ámbitos a tratar de acuerdo con el proceso.

## Actores

Una vez identificada la unidad temporal, se definen las instituciones responsables de generar insumos, productos o medios necesarios para que los GADP implementen y ejerzan adecuadamente la competencia.

**Tabla 1.**  
Actores y ámbitos de monitoreo

Etapa proceso transferencia	Actores	Ámbitos de análisis
Traspaso de la competencia	Ministerio de Finanzas	Transferencia de recursos
		Normativa financiera
		Sistema informático financiero
	Ministerio rector de la competencia (Magap; Senagua)	Estándares mínimos
		Proyectos inconclusos
		Información competencial
		Plan de fortalecimiento
Consejo Nacional de Competencias		
Consortio de Gobiernos Provinciales del Ecuador		
Ministerio rector de la competencia (Magap; Senagua)		
Transición	Ministerio rector de la competencia (Magap; Senagua)	Facultades - Modelo de gestión
Ejercicio autónomo	GADP	Facultades - Modelo de gestión

Elaboración: Senplades.

## Ámbitos de medición

Los ámbitos de medición para la entidad rectora de la competencia de riego y drenaje se analizan sobre la base de las facultades que determina el modelo de gestión descentralizado de la competencia.

Mientras para el monitoreo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales se analizaron tres ejes: descentralización política, administrativa y financiera, en cada uno de estos se estableció una relación con las facultades transferidas a los GADP, y a su vez se identificaron los ámbitos de medición que permitan evidenciar los avances de los GADP en la implementación de la competencia de riego y drenaje.

De acuerdo con la planificación establecida, se realizó el levantamiento de información a los GADP de Pichincha, Chimborazo, Cotopaxi, Loja, Zamora Chinchipe, Orellana, Sucumbíos, Guayas, Santa Elena, Azuay, Cañar, Carchi, El Oro, Los Ríos, Napo y Morona Santiago; y en la segunda fase, de los GADP de Esmeraldas, Imbabura, Tungurahua, Pastaza, Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y Bolívar.

Facultad	Ámbito de medición
Rectoría	Política nacional agraria y de fomento productivo agrícola
	Política nacional de riego y drenaje
Planificación	Planificación nacional de riego y drenaje
	Planificación nacional agraria y de fomento productivo agrícola
Regulación	Normativa nacional de riego
	Normativa para el otorgamiento de personería jurídica para juntas de regantes
	Normativa tarifaria nacional
	Normativa para desarrollo agrario y fomento productivo vinculado con la competencia de riego
Control	Control del uso y aprovechamiento del recurso hídrico, y verificar su cumplimiento
	Control de la normativa nacional de riego
	Verificación del cumplimiento de normativa ambiental nacional
	Seguimiento y evaluación del plan y la política nacional de riego y drenaje
Gestión	Fortalecimiento de las organizaciones de regantes y usuarios
	Tecnificación del riego
	Administración y manejo de sistemas de información nacional
	Innovación tecnológica en riego y drenaje
	Programas de gestión del conocimiento y recuperación de saberes ancestrales de agricultura bajo riego y drenaje
	Articulación de competencias de riego y fomento productivo.

Elaboración: Senplades.

**Tabla 2.**  
Ámbitos de medición para el rector de la competencia

Eje	Facultades	Ámbito de medición
Político	RECTORÍA	Articulación con el rector.
	Definición de políticas locales	Articulación con otros niveles de gobierno.
	PLANIFICACIÓN	Formulación de instrumentos de política, planificación y regulación territorial.
	Formulación de instrumentos de planificación local	Conocimiento de la política y regulación nacional.
Administrativo – financiero	REGULACIÓN	Alineación de la política territorial con la política nacional.
	Emisión de ordenanzas locales	Mecanismos de participación.
	CONTROL	Niveles de conflictividad.
	Experiencia en la competencia.	
Administrativo – financiero	Procedimientos de control	Organización operativa para ejercer la competencia.
	GESTIÓN	Transferencia y uso de recursos.
		Mecanismos de recuperación de recursos.
	Organización del GAD Provincial para asumir la competencia	Alternativas de financiamiento.
	Infraestructura ligada a la competencia (sistemas de riego).	

Elaboración: Senplades.

**Tabla 3.**  
Guía para monitoreo de los GADP en la implementación de la competencia de riego y drenaje

### 3.1 LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE MONITOREO

La aplicación de esta metodología permite obtener información relevante sobre los avances en la implementación de la competencia de riego y drenaje en los GADP. Asimismo, la información resultante del monitoreo permitirá priorizar y tomar decisiones sobre las áreas críticas del proceso de transferencia de competencias, la gestión de los GADP y la gestión de la rectoría por parte del Gobierno central.

El monitoreo a la implementación de la competencia de riego y drenaje en cada uno de los GAD Provinciales aborda 5 ejes de análisis, que permiten integrar aspectos cuantitativos y cualitativos, descritos en diferentes niveles de valoración.

Cada eje de análisis se descompone sucesivamente en niveles más específicos *critérios* y *variables*, dando lugar a una estructura arborescente donde cada uno de los niveles se emplea como medio para llegar a un resultado global por cada GADP.

#### 3.1.1 DEFINICIÓN DE EJES Y CRITERIOS

##### *EJE 1: POLÍTICA DE RIEGO, NORMATIVA Y PLAN PROVINCIAL*

El primer eje permite establecer el estado en que se encuentra el GADP en cuanto a su planificación integral, política local, normativa local, sanciones y mecanismos de control; en definitiva, cuáles son las fortalezas del GADP para la gestión de la competencia. Este eje está compuesto por los siguientes criterios:

##### *Criterio 1.1: Política, Normativa y Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)*

Este criterio describe la generación de diversos instrumentos desarrollados para elaboración e inclusión de política local, normativa local, sanciones y mecanismos de control de los GADP. Además, permite identificar si la política de riego y drenaje está dentro de los componentes del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (ejes o estrategias territoriales, mecanismos de gestión, programas y proyectos)<sup>1</sup>.

##### *Criterio 1.2: Plan provincial de riego y drenaje*

Este criterio permite conocer si el GADP cuenta con el plan provincial de riego y drenaje, y, en caso de no tenerlo, refleja la etapa de desarrollo en que se encuentra<sup>2</sup>.

##### *EJE 2: FORMULACIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN PROVINCIAL DE RIEGO Y DRENAJE*

El segundo eje permite evidenciar cómo el GAD formula su planificación a través del involucramiento de los actores que intervienen en el sector.

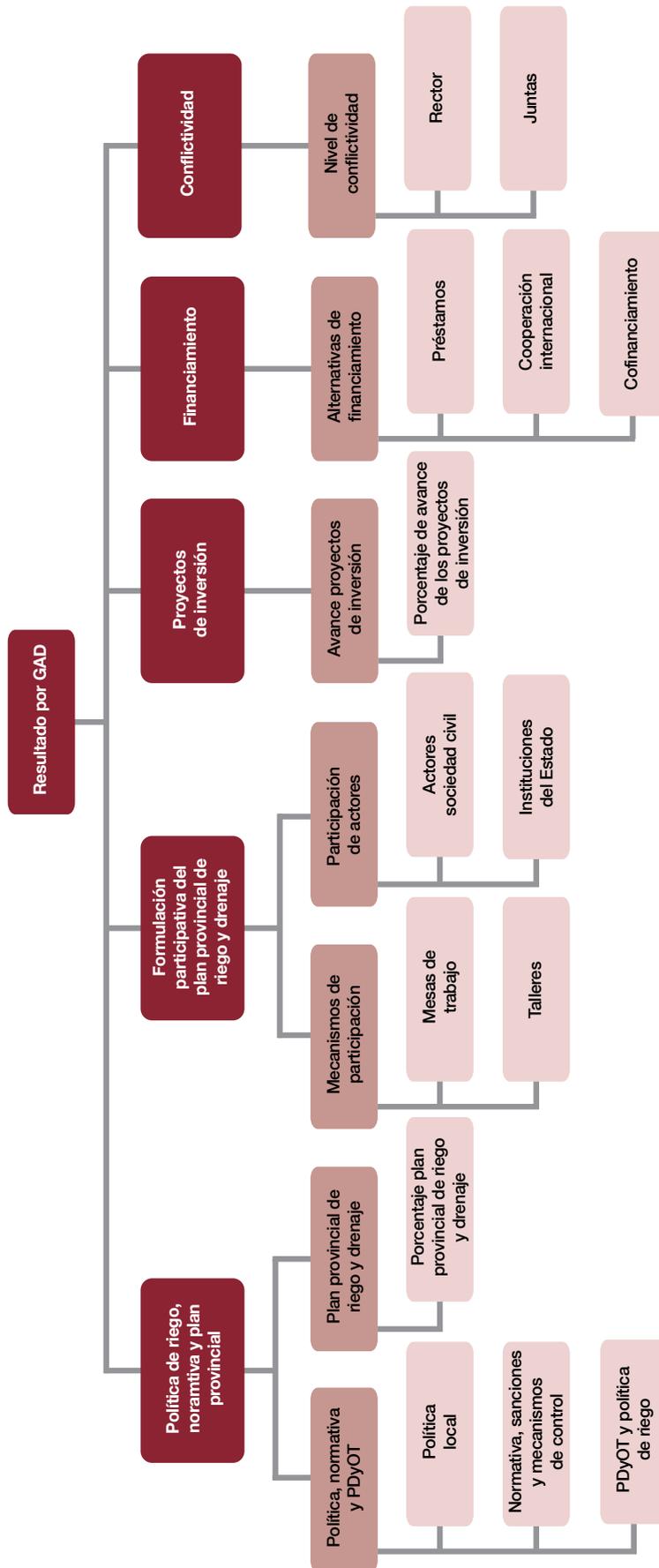
##### *Criterio 2.1: Mecanismos de participación*

Este criterio identifica los mecanismos de participación<sup>3</sup> empleados en la formulación del plan provincial de riego y drenaje.

1 Ver Anexo 1.

2 *Ibidem*.

3 *Ibidem*.



**Gráfico 2.**  
Estructura del monitoreo a la competencia de riego y drenaje

### *Criterio 2.2: Participación de actores*

Criterio que analiza si la construcción del plan provincial de riego y drenaje se realizó con la participación de diferentes actores<sup>4</sup> (sociedad civil: juntas de regantes y usuarios; instituciones del Estado: niveles de gobierno y Ejecutivo desconcentrado).

### **EJE 3: PROYECTOS DE INVERSIÓN**

El tercer eje es representado solamente con información correspondiente a los proyectos de inversión presentados por los GADP en 2012 descritos por medio de los avances en los mismos.

#### *Criterio 3.1: Avance proyectos de inversión<sup>5</sup>*

Con este criterio se presenta información correspondiente al porcentaje de avance de los 95 proyectos de inversión aprobados a escala nacional en el año 2012, que contaron con informes de concordancia, emitidos por el Magap, cuyos montos del ejercicio fiscal fueron transferidos por el Ministerio de Finanzas a los GADP.

### **EJE 4: FINANCIAMIENTO**

El cuarto eje permite establecer las fuentes de financiamiento que los GADP generan para la competencia.

#### *Criterio 4.1: Alternativas de financiamiento*

Tal criterio analiza si el GADP cuenta con otras fuentes de financiamiento<sup>6</sup> (préstamos, cooperación internacional o cofinanciamiento) distintas de los recursos generados por la competencia.

### **EJE 5: CONFLICTIVIDAD**

El quinto eje pretende visibilizar la conflictividad de los actores del GADP en la interrelación con las demás organizaciones de la competencia, explicada mediante el siguiente criterio.

#### *Criterio 5.1: Nivel de conflictividad*

Este criterio indica la percepción del GADP respecto a la conflictividad que ha presentado con las juntas de regantes y/o el rector de la competencia, y cómo el GADP articula sus acciones en la gestión y resolución de conflictos<sup>7</sup>.

### **3.1.2 CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LOS AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA**

Para analizar los avances en la implementación de la competencia de riego y drenaje, es necesario considerar que cada provincia posee características propias y diversas, por lo que se plantea una caracterización en cada nivel de valoración, permitiendo obtener un resultado global por cada GADP.

Con los valores finales obtenidos se puede realizar una comparación directa entre los GADP, pues se utilizan las mismas variables, criterios, ejes y ponderaciones.

4 *Ibidem.*

5 Informe de Seguimiento a proyectos ejecutados por los GADP, con informe de concordancia del ejercicio fiscal 2012, Magap, septiembre 2013.

6 Ver Anexo 1.

7 *Ibidem.*

La información para las variables que se utilizan en el análisis del monitoreo se obtuvo mediante el levantamiento de información a través de encuestas y entrevistas, realizado en cada provincia<sup>8</sup> para conocer el estado de la competencia. Es así que se logró contar con 15 variables (descritas en el Anexo 1) distribuidas en diferentes criterios.

Los *criterios* permiten conocer los esfuerzos que han realizado los GADP para la adecuada gestión de la competencia. En este sentido, se ha valorado a cada GADP dependiendo del resultado que obtenga en 3 niveles: alto, medio y bajo.

Podemos diferenciar dos tipos de criterios:

1. Criterios compuestos por una sola variable, cuya caracterización está definida por el resultado identificado en la misma.
2. Criterios compuestos por dos o tres variables. En este caso, la caracterización de los criterios se construye utilizando el concepto de distancia euclídea<sup>9</sup>, es decir, se realiza el análisis mediante la comparación de los resultados de las variables con los parámetros de gestión «óptimos».

Los *ejes* tienen el propósito de evidenciar el desempeño de los GADP en la implementación de la competencia y son la base para determinar la caracterización global por cada uno de ellos. Para lograrlo, se establece un sistema de valoración con parámetros de calificación por GADP: alto, medio y bajo; y ponderaciones por cada eje (Gráfico 3).

30%	Política de riego, normativa y plan provincial
20%	Formulación participativa del plan provincial de riego y drenaje
20%	Proyectos de inversión
20%	Financiamiento
10%	Conflictividad

**Gráfico 3.**  
Ponderaciones  
por cada eje

Elaboración: Senplades.

Se presentan dos tipos de ejes:

- Ejes que se encuentran conformados por un criterio, donde el resultado (del eje y del criterio) va a ser igual a los valores de las variables por el ponderador correspondiente.
- Ejes que tienen dos criterios, donde el resultado del eje va a ser igual a la combinación<sup>10</sup> de los resultados de los criterios por el ponderador respectivo.

Para obtener un resultado global por cada GADP, se consideran los 5 ejes, antes descritos, medidos entre 0 y 100. De esta forma, aquellas provincias que obtengan una puntuación baja en el resultado global corresponderán a los GADP que tienen menor avance en la implementación de la competencia, y las provincias que obtengan una puntuación alta tendrán mayor avance.

El resultado global por cada GADP se obtiene de la sumatoria de la calificación de cada eje. A partir de los valores obtenidos se formaron cuatro intervalos

<sup>8</sup> Excepto Galápagos.

<sup>9</sup> Ver Anexo 2.

<sup>10</sup> Ver Anexo 3.

(alto, medio alto, medio bajo, y bajo) para los GADP, identificando el valor mínimo (41), el máximo (97) y el rango entre el valor mínimo y el máximo (14<sup>11</sup>)

Los cuatro intervalos conformados se pueden apreciar en la Tabla 4.

**Tabla 4.**  
**Intervalo del resultado global por GADP**

Intervalo	Rango intervalo	Máximo	Mínimo
Alto	14	97	83
Medio alto	14	83	69
Medio bajo	14	69	55
Bajo	14	55	41

Elaboración: Senplades.

11 Para determinar el rango de los intervalos, se aplicó la siguiente fórmula:

$$\text{Rango intervalo} = \frac{\text{máximo} - \text{mínimo}}{4}$$

# 4

## Estado de avance de la competencia: resultados monitoreo

La metodología propuesta supone un sistema de valoración de desempeño de los GADP; sin embargo, dicho desempeño debe considerarse dentro de una heterogeneidad institucional y territorial, así como en las dinámicas propias entre entidades locales y nacionales. De ahí la necesidad de analizar, además de la gestión del GADP y sus procesos internos, la relación del GADP con el medio y con otros agentes externos que influyen en su desempeño y gestión. Con estas consideraciones se exponen los resultados obtenidos en la gestión de los GADP, el contexto en que se encuentran y los posibles factores que explican el nivel de avance en su gestión.

### 4.1. ESTADO DE AVANCE DE LA COMPETENCIA A NIVEL DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES

El riego y el drenaje constituyen elementos relevantes para la producción agropecuaria. En el Ecuador el problema estructural del agro tiene una característica central: la concentración en pocas manos de los recursos productivos como la tierra y el agua.<sup>12</sup> De ahí que la descentralización de la competencia de riego y drenaje no solo implica la transferencia de un proceso legal y administrativo, sino la aplicación de un modelo de gestión local que contribuya al Buen Vivir nacional, a la economía agraria, y al uso y aprovechamiento sustentable del agua para la agricultura.<sup>13</sup> Por tanto, la implementación de la competencia representa para los gobiernos autónomos descentralizados provinciales un desafío en la generación de políticas, normativa, regulaciones locales, control y gestión de sistemas de riego y drenaje en articulación con actores estatales y de la sociedad civil en virtud de sus atribuciones y facultades otorgadas con la transferencia de la competencia de riego y drenaje.

Es importante también considerar que el desarrollo local depende de las características y necesidades propias de cada territorio; estas condicionan de una u otra forma el quehacer de las instituciones públicas, privadas y comunitarias, cuya finalidad se debe entender en el contexto de las relaciones e interacciones económicas, sociales y políticas existentes. De este modo, se debe considerar el estado de avance de los GADP en el proceso de implementación y ejercicio de la competencia de riego y drenaje como

<sup>12</sup> Plan Nacional de Riego y Drenaje, p. 27.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 106.

un mecanismo de evaluación, que permita contar con información relevante para retroalimentar y mejorar las acciones estatales en el territorio.

El análisis de la información levantada se presenta a través de 5 ejes: política de riego, normativa y plan provincial; formulación participativa del plan provincial de riego y drenaje; proyectos de inversión; financiamiento; y conflictividad. Finalmente, la combinación de estas variables permite obtener una caracterización de los GADP en la implementación y el ejercicio de la competencia de riego y drenaje.

*Primer eje: Política de riego, normativa y plan provincial de riego y drenaje*

Una vez transferida la competencia de riego y drenaje a los GADP, estos se encuentran facultados para ejercer rectoría local, planificación y regulación de riego y drenaje en su circunscripción territorial. Con este componente se pretende identificar el avance que presenta cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en la generación de política y normativa local, instrumentos que le permitan planificar el riego y el drenaje en la provincia; es decir, los instrumentos necesarios para gestionar la competencia y administrar, operar y mantener los sistemas de riego de su circunscripción territorial.

En este componente, es necesario considerar que algunas provincias han tenido experiencia en la gestión del riego, no siempre desde la institucionalidad del GAD pero sí desde la relación con las juntas de regantes, usuarios o comunidades que crearon sus propias formas de gestión y administración. También existen provincias como las amazónicas, cuya relación con la competencia ha sido escasa y, en algunos casos, no ha existido experiencia alguna sobre el riego y drenaje agrícola. Además, se debe considerar que a escala nacional, diferentes instituciones manejaron el riego creando una situación caótica tanto en el ámbito institucional como en el territorial.

*Entre 1966 y 1944 la gestión del riego estuvo en manos del Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INERHI), período que se caracterizó por la intervención directa del Estado en el sector del riego, a través del desarrollo de infraestructura. Después y como parte de las políticas de ajuste hídrico, se sustituye el INERHI por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) y las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD), lo cual significó por un lado, una limitada intervención del Estado en el sector y por otro, procesos de descentralización y fortalecimiento del sector privado en la gestión del riego.<sup>14</sup>*

Con el propósito de recuperar para el Estado la capacidad de planificación y organización de esta competencia, se crea en 2007 la Senagua para sustituir al CNRH, y además se establece el Instituto Nacional de Riego (INAR), que luego es reestructurado como Subsecretaría de Riego en el Magap.<sup>15</sup> Estos elementos muestran un proceso institucional oscilante y complejo que de alguna manera incide en el proceso de descentralización y de transferencia de la competencia de riego y drenaje.

De los resultados obtenidos, encontramos que los GADP de Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Loja, Napo y El Oro tienen un nivel de avance alto en las tres variables (política, normativa, plan). Esto se debe a la experiencia previa de estas provincias en el tema de riego, ligado a procesos productivos que han venido desarrollando por su vocación territorial y que se evidencia en sus PDyOT. Mientras que los GADP de Sucumbíos, Orellana, Pastaza y Morona Santiago presentan un nivel de avance bajo en las tres variables analizadas,

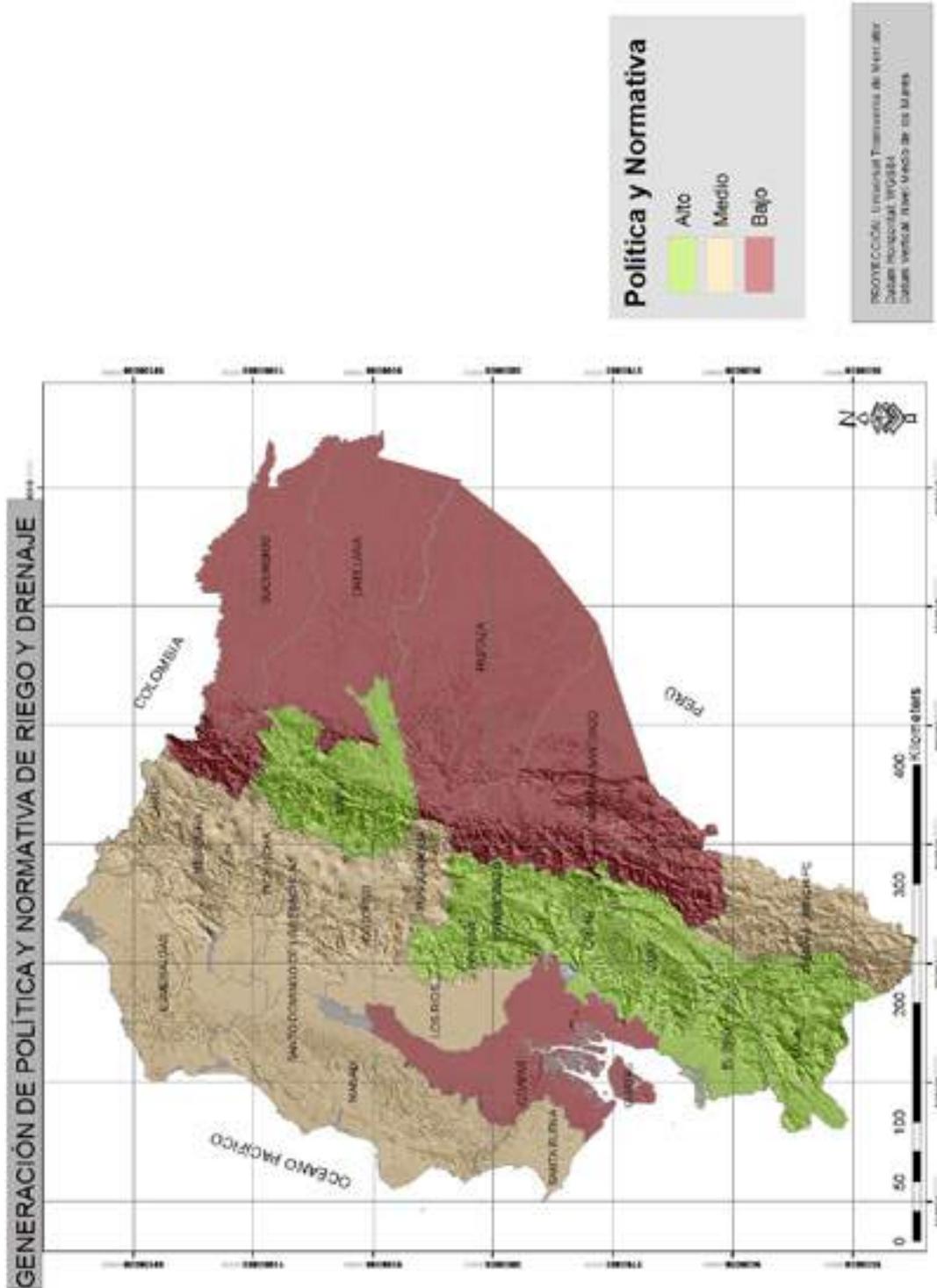
<sup>14</sup> Magap, *Guía para la elaboración de Planes Provinciales de Riego y Drenaje*, 2013, p. 9.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 9-10.

situación que puede explicarse por sus condiciones naturales de suelo y clima, que determinan una necesidad mayor de drenaje agrícola. En este ámbito, es importante evidenciar que la experiencia técnica del rector ha sido escasa, lo que conlleva una falta de lineamientos nacionales y, por tanto, dificultades para implementar la competencia localmente.

Los GADP de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cotopaxi, Tungurahua, Los Ríos, Guayas, Santa Elena, Manabí y Zamora Chinchipe presentan un nivel de avance medio, lo que quiere decir que han desarrollado acciones en alguna de las tres variables. Estos resultados evidencian la heterogeneidad territorial e institucional al momento de asumir la competencia, que se refleja en la coexistencia de gobiernos provinciales más y menos avanzados en la generación de políticas, regulaciones y planificación local de riego.

**Mapa 1.**  
**Política local,**  
**normativa, sanciones,**  
**mecanismos de control**  
**y Plan de Desarrollo y**  
**Ordenamiento Territorial**



Fuente: Monitoreo Semplades-CNC, septiembre 2013.  
Elaboración: Semplades.

Una variable importante en este componente es la elaboración del plan provincial de riego y drenaje. Se debe considerar que los GADP iniciaron el proceso sin contar con lineamientos nacionales a tiempo; dado que el Plan Nacional de Riego y Drenaje fue emitido en octubre de 2012, y la guía metodológica para elaborar los planes provinciales se presentó un año más tarde (octubre de 2013). Además, ni el ente rector ni los GAD cuentan con un tiempo definido para presentar sus instrumentos de planificación.

Desde este contexto encontramos que únicamente dos GADP, Azuay y Santa Elena, cuentan con el plan provincial de riego. En ambos casos, los GADP habían planificado el riego ligado a temas productivos antes de la transferencia de la competencia. Los GADP como Guayas y Chimborazo presentan un nivel de avance bajo puesto que se encuentran en la fase preparatoria de elaboración del plan. En el caso del GADP de Chimborazo, resulta paradójico que presente por un lado bajos niveles de avance en la elaboración del plan, y un avance alto en la emisión de políticas locales de riego a través de su PDyOT.

Esto implica en algunos casos que la ausencia de planes provinciales de riego no supone necesariamente falta de planificación de la competencia por parte del GAD. De ahí la importancia de combinar las tres variables de este componente: política local de riego desde cualquier instrumento generado por el GAD, normativa y regulaciones emitidas, y el avance en el plan provincial de riego y drenaje.



### *Segundo eje: Formulación participativa del plan provincial de riego y drenaje*

Este componente alude a uno de los principios generales del Plan Nacional de Riego y Drenaje: la participación como mecanismo democrático con el fin de promover el diálogo y la toma conjunta de decisiones sobre riego a escala territorial, y observar que sean respetadas por los actores públicos y privados;<sup>16</sup> por tanto, este componente permite determinar la capacidad instalada del GADP para incluir en su gestión la participación ciudadana. Se debe considerar que en esta competencia se contempla un modelo de gestión particular que incluye a juntas de regantes y/o usuarios como actores significativos en la gestión del riego, de ahí la importancia de involucrar además de los actores estatales a las organizaciones de regantes y/o usuarios en la planificación, ejecución y evaluación de las acciones referidas a la competencia. Además de los regantes, es necesario impulsar la participación de universidades, centros de investigación, promotores rurales, asociaciones de productores, agricultores, entidades del ejecutivo desconcentrado, gremios, asociaciones, etc., con la finalidad de contar con el conocimiento y habilidades de varios actores, corresponsables también del diseño y la gestión de las acciones públicas.

En este sentido, el componente da cuenta tanto de los mecanismos de participación utilizados por el GADP como de los actores que participaron en la formulación del plan provincial de riego y drenaje. De los resultados obtenidos, todos los GADP han promovido estos espacios; sin embargo, no todos han recogido aportes de la sociedad civil. Los GADP de Cañar, Manabí, Los Ríos, Guayas, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo, El Oro, Loja y Zamora Chinchipe han trabajado con otros niveles de gobierno, Ejecutivo desconcentrado y sociedad civil, principalmente juntas y organizaciones de regantes; mientras que los GADP de Esmeraldas, Santa Elena, Imbabura, Morona Santiago y Pastaza solo con dos de estos tres actores. Por su parte, los GADP de Sucumbíos y Orellana, al menos con uno de estos tres actores. En este componente se debe considerar que en las provincias amazónicas no existen organizaciones de regantes, por lo que la participación con la sociedad civil todavía no es muy clara.

<sup>16</sup> Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027, p. 79.



### *Tercer eje: Proyectos de inversión*

El tercer componente busca determinar el grado de avance de los GADP en la ejecución de los proyectos de inversión de la competencia. Para ello, se consideró la información proporcionada por el Magap, que permite medir el porcentaje de implementación de los proyectos aprobados para el ejercicio fiscal 2012. Este componente considera los proyectos no iniciados, los que se encuentran en fase precontractual, los que están en ejecución y los que han finalizado.

De los resultados obtenidos, los GADP de Los Ríos, Azuay, Chimborazo, Esmeraldas, Orellana y Loja son los que cuentan con un mayor avance en la ejecución de estos proyectos. Sin embargo, se debe considerar que el proceso de transferencia de recursos de inversión fue complejo tanto para el ente rector de la competencia como para los GADP. Una vez transferida la competencia (julio de 2012), se transfieren inmediatamente los recursos para gasto corriente, y en septiembre de 2012 el CNC emite la resolución No. CNC-010-2012<sup>17</sup>, en la que dispone al Magap emitir informes de concordancia de los proyectos presentados por los gobiernos provinciales, acción que habilita la transferencia de recursos de inversión.

En el último trimestre de 2012 se realiza efectivamente la transferencia de recursos correspondientes a este año fiscal; mientras tanto, los gobiernos autónomos descentralizados provinciales en el mejor de los casos realizaron reformas presupuestarias en enero de 2013.<sup>18</sup> Posteriormente, se emite el Decreto Ejecutivo No. 5 de transferencia de la competencia de riego y drenaje del Magap a la Senagua (mayo 2013), lo que dilató el proceso de aprobación de proyectos y transferencia de recursos; en algunos casos, han sido determinantes para el avance en la ejecución de los proyectos de inversión presentados por los GADP y aprobados por el ente rector.

<sup>17</sup> Publicada en Registro Oficial No. 808 del 11 de octubre de 2012.

<sup>18</sup> Senplades, *Entrevistas monitoreo de la competencia riego y drenaje*, agosto 2013.

**Tabla 5.**  
Estado de ejecución  
de los proyectos de  
inversión 2012

GADP	Proyectos aprobados 2012	Proyectos finalizados	Ejecución	Precontractual	No iniciados	% avance
Azuay	9	5	4	-	-	84
Bolívar	4	-	4	-	-	66
Cañar	8	-	-	3	5	6
Carchi	2	-	-	2	-	23
Chimborazo	8	4	3	-	1	76
Cotopaxi	12	2	2	4	4	32
El Oro	1	-	1	-	-	13
Esmeraldas	3	-	3	-	-	75
Guayas	7	-	-	-	7	10
Imbabura	5	-	1	3	1	26
Loja	2	-	1	1	-	67
Los Ríos	1	1	-	-	-	100
Manabí	6	-	1	4	1	10
Morona Santiago	1	-	-	-	1	10
Napo	1	-	1	-	-	20
Orellana	1	-	1	-	-	70
Pastaza	1	-	1	-	-	34
Pichincha	1	-	1	-	-	30
Santa Elena	5	-	-	5	-	10
Santo Domingo de los Tsáchilas	1	-	1	-	-	95
Sucumbíos	3	-	-	2	1	7
Tungurahua	12	6	-	6	-	39
Zamora Chinchipe	1	-	1	-	-	64
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>30</b>	<b>21</b>	<b>42%</b>

Fuente: Magap 2013.  
Elaboración: Senplades.

#### *Cuarto eje: Financiamiento*

El cuarto componente pretende identificar a los GADP que han gestionado fuentes alternativas de financiamiento para el ejercicio de la competencia de riego y drenaje. Para ello, es necesario considerar que los GADP reciben mensualmente recursos por la competencia; además, el COOTAD los faculta para captar sus propios recursos financieros<sup>19</sup> (tributos, tasas, contribuciones especiales de mejora, etc.). Asimismo, pueden optar por la gestión de alternativas de financiamiento que les permitan complementar los recursos para gestionar la competencia, puede surgir de préstamos, cooperación internacional y/o cofinanciamiento con otras entidades. Es decir, este componente busca evaluar a los GADP en la generación de otras fuentes de financiamiento distintas de las correspondientes por la transferencia de recursos que reciben del Gobierno central.

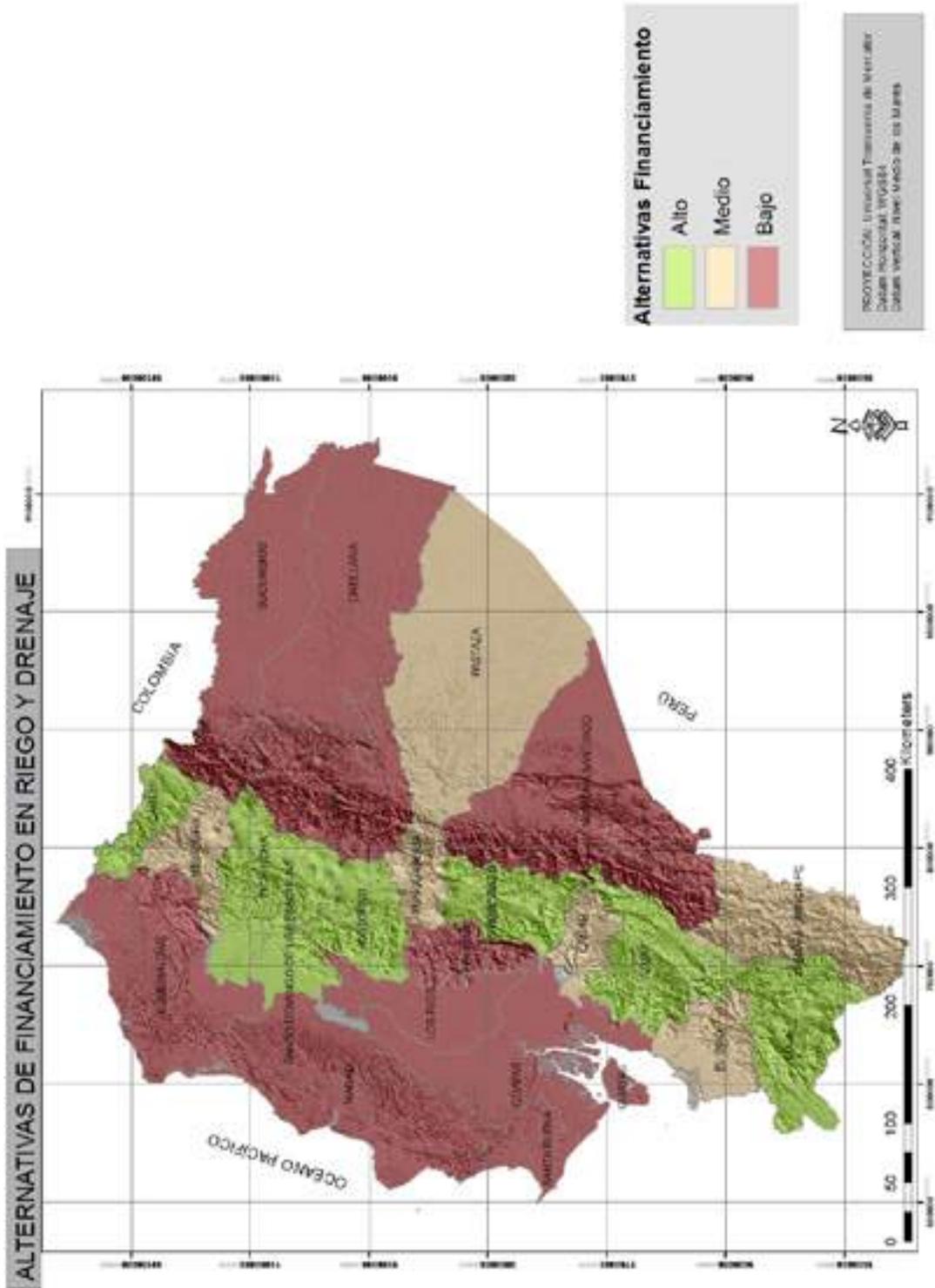
Desde esta perspectiva, los GADP de Carchi, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Cotopaxi, Chimborazo, Loja y Azuay registran un nivel alto de avance en este componente; los recursos obtenidos desde estas fuentes de financiamiento han sido destinados para inversión de nueva infraestructura, mantenimiento y capacitación. Mientras que en los GAD que registran bajos niveles en este componente se pueden identificar al menos dos características: GADP que reciben mayor cantidad de recursos por transferencias desde el Gobierno central como Manabí, Los Ríos y Guayas; y gobiernos provinciales que al no tener experiencia previa en la competencia realizan intervenciones puntuales, razón por la cual los recursos transferidos hasta el momento han sido suficientes (como Esmeraldas, Orellana, Sucumbíos, Morona Santiago).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Cootad.

<sup>20</sup> Entrevistas.

Mapa 4.  
Financiamiento



Fuente: Monitoreo Semplades-CNC, septiembre 2013.  
Elaboración: Semplades.

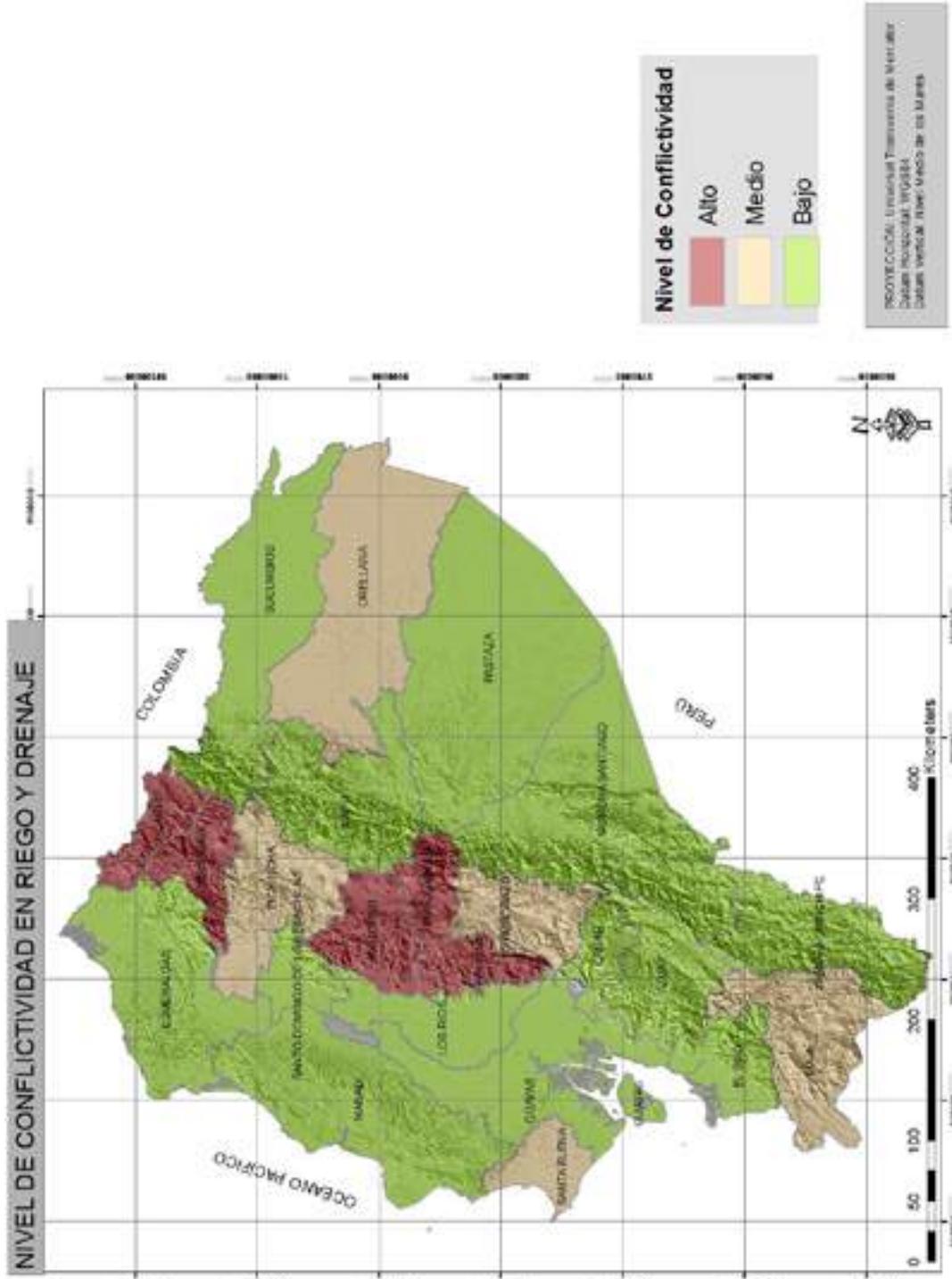
### *Quinto eje: Conflictividad*

El quinto componente se refiere a la percepción de los GADP con respecto al nivel de conflictividad que se da en la dinámica del ejercicio de la competencia y la relación entre los distintos actores. En este componente se debe considerar la particularidad de la competencia en la que se aplica un modelo de gestión que incluye, además de los niveles de gobierno, a ciertos actores de la sociedad civil como las juntas de regantes y/o usuarios. Por tanto, este componente fue diseñado con la finalidad de medir la percepción de los GAD sobre los niveles de conflictividad que pueden darse al momento de gestionar la competencia o en la interacción con las organizaciones de regantes y el ente rector de la competencia; conflictividad dada generalmente por acceso y distribución de recursos, aplicación del modelo de gestión, lineamientos en la planificación y política local de riego.

Los resultados obtenidos dan cuenta de una baja percepción de conflictividad en los GADP de Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Manabí, Los Ríos, Guayas, El Oro, Cañar y Azuay; esto, debido al acompañamiento del ente rector en la implementación y el ejercicio de la competencia, así como por la asistencia técnica brindada para la formulación del plan provincial de riego y drenaje, la difusión de política y normativa nacional, y la coordinación entre el nivel central y los GADP para el diseño y la ejecución de programas territoriales. En el caso de los GADP de Sucumbíos, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Napo, también con niveles bajos, se debe considerar que son GAD con poca experiencia en riego y drenaje agrícola, y por tanto no existen organizaciones de usuarios en estas zonas. Asimismo, se debe considerar que los lineamientos emitidos por el ente rector en el área de drenaje agrícola han sido escasos, y esto ha determinado la dinámica entre el ente rector y los GADP amazónicos.

En el caso de los GADP de Carchi, Imbabura, Cotopaxi, Bolívar y Tungurahua, la percepción de conflictividad es alta, percibida con el ente rector y las juntas de regantes y/o usuarios, por la falta de lineamientos emitidos desde el rector para la prestación del servicio; esto no ha permitido una adecuada interrelación entre ellos y ha desencadenado una dinámica de conflictividad con las organizaciones de regantes.

**Mapa 5.**  
**Conflicto**



Fuente: Monitoreo Senplades-CNC, septiembre 2013.  
Elaboración: Senplades.

## 4.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES EN LA IMPLEMENTACIÓN Y EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE

Con base en los cinco ejes definidos anteriormente, se consideró un sistema de valoración sobre el desempeño de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales; para ello, se establecieron cuatro parámetros de calificación: alto, medio alto, medio bajo y bajo.

A manera de resumen, en la Tabla 6 se presenta el número de provincias por caracterización.

Caracterización	Número de provincias
Alto	4
Medio alto	10
Medio bajo	5
Bajo	4

**Tabla 6.**  
Número de provincias por resultado

Elaboración: Senplades.

De acuerdo con estos criterios, los GADP que presentan un desempeño *alto* son: Loja, Azuay, Chimborazo y Santo Domingo de los Tsáchilas. Las tres primeras, con experiencia previa en la competencia; el GADP de Loja, con seis sistemas de riego públicos bajo su circunscripción territorial, y el GADP de Chimborazo con sistemas importantes tanto en el ámbito público como en el comunitario; por tanto, ambos GADP tienen juntas de regantes muy dinámicas el territorio. El GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, a pesar de no tener experiencia previa en la competencia, ha generado lineamientos y directrices locales que le permiten proyectarse en el corto y en el largo plazo con respecto a la competencia.

Los diez GADP que se encuentran en el intervalo *medio alto* son Cañar, Bolívar, Pichincha, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, El Oro, Los Ríos, Zamora Chinchipe y Esmeraldas. El GADP de El Oro tiene una fuerte experiencia en la competencia pues es la única provincia que ha construido y administrado sistemas de riego provinciales antes de la transferencia de la competencia. Los GADP de la Sierra (Cotopaxi, Pichincha, Tungurahua, Carchi) cuentan con cierta experiencia en riego.

Los GADP de Manabí, Pastaza, Napo, Imbabura y Santa Elena se ubican en un nivel de avance *medio bajo*. En este grupo se debe considerar que el GADP que recibe mayor cantidad de recursos por esta competencia es Manabí.

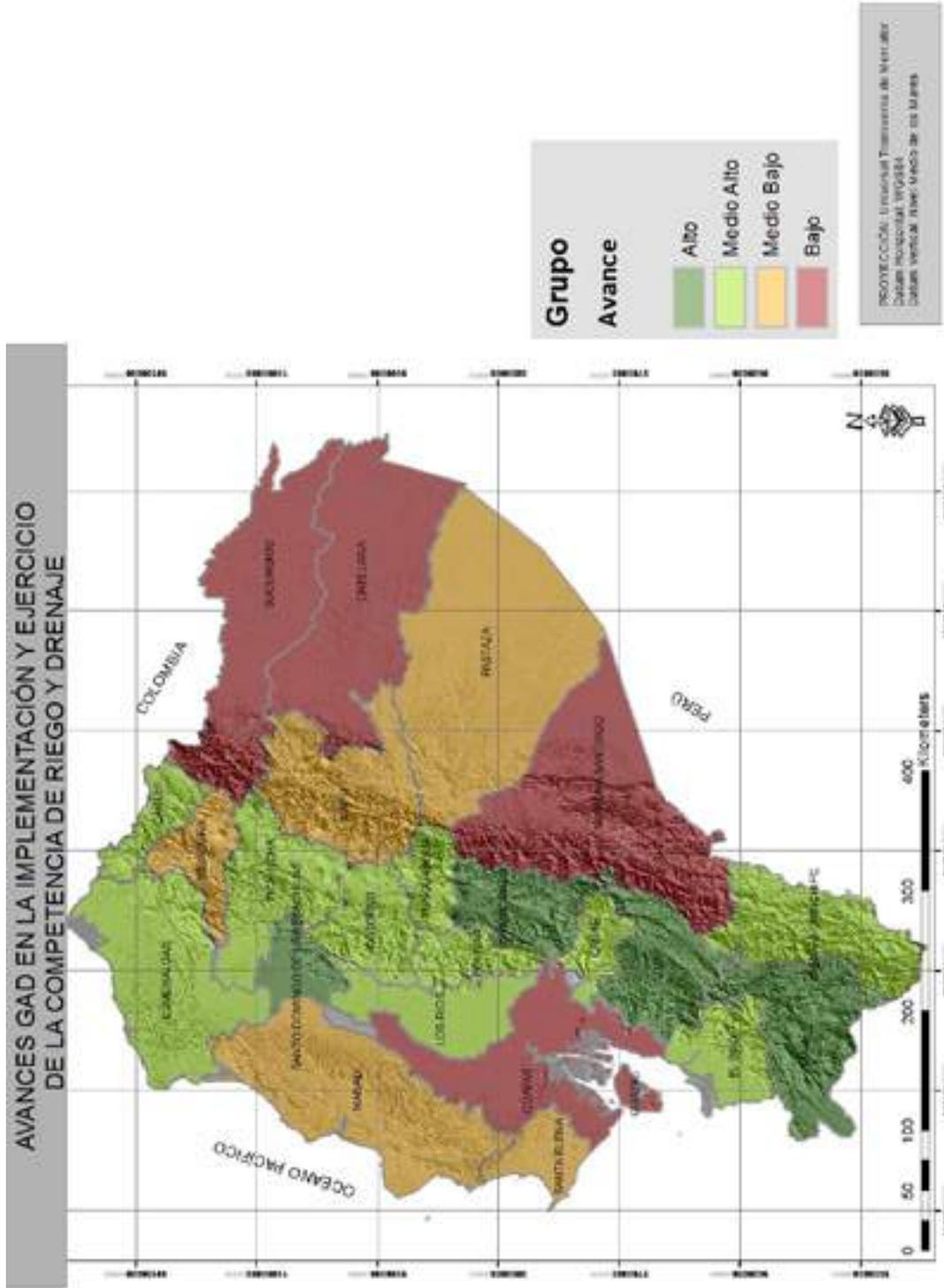
Finalmente, se encuentran en el intervalo bajo los GADP de Guayas, Orellana, Morona Santiago y Sucumbíos; estos tres últimos GAD provinciales requieren planificar sistemas de drenaje agrícola públicos por sus características morfológicas, siendo un área totalmente nueva tanto para los GAD como para el rector de la competencia.

**Tabla 7.**  
**Resultados del avance  
 en la implementación  
 y el ejercicio de la  
 competencia de riego y  
 drenaje**

GAD Provincial	Avances GAD en ejercicio de la competencia	Avances GAD en ejercicio de la competencia
Loja	97	Alto
Azuay	94	Alto
Santo Domingo de los Tsáchilas	90	Alto
Chimborazo	87	Alto
Cañar	81	Medio alto
El Oro	81	Medio alto
Zamora Chinchipe	78	Medio alto
Los Ríos	77	Medio alto
Bolívar	75	Medio alto
Pichincha	74	Medio alto
Tungurahua	72	Medio alto
Esmeraldas	71	Medio alto
Carchi	71	Medio alto
Cotopaxi	71	Medio alto
Manabí	64	Medio bajo
Pastaza	62	Medio bajo
Napo	61	Medio bajo
Imbabura	59	Medio bajo
Santa Elena	55	Medio bajo
Guayas	54	Bajo
Orellana	51	Bajo
Morona Santiago	48	Bajo
Sucumbíos	41	Bajo

Fuente: Monitoreo Senplades - CNC, septiembre 2013.  
 Elaboración: Senplades.

**Mapa 6.**  
Avances en la implementación y ejercicio de la competencia de riego y drenaje



Fuente: Monitoreo Semplades-CNC, septiembre 2013.  
Elaboración: Semplades.

#### *4.2.1. Estado de avance de la competencia a nivel del Ejecutivo*

El proceso de descentralización en general y el de transferencia de competencias en particular demandan del esfuerzo combinado entre el nivel central y los niveles de gobierno locales. En este sentido, el análisis sobre el avance de la transferencia de la competencia de riego y drenaje no puede dejar de lado la evaluación a las entidades del Ejecutivo, principalmente en aquellas disposiciones que habilitan o determinan la gestión propia de los GAD.

Desde esta perspectiva, analizaremos la situación de las disposiciones legales sobre la transferencia de la competencia de responsabilidad de las entidades del Ejecutivo.

En cuanto a las directrices y políticas nacionales que debieron emitirse sobre riego y drenaje agrícola, el Magap aprobó el Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012-2027, el 30 de agosto de 2012. El carácter de este plan proporciona un marco orientador para las acciones de todos los organismos estatales que intervienen en la gestión de la competencia de riego y drenaje. En 2012, y en función de las políticas nacionales del Magap, se conformó el Consejo Consultivo de Riego, un espacio en el que participan los actores involucrados en el riego y drenaje para proponer lineamientos, resolver conflictos y establecer las necesidades de inversión. El Magap también emitió lineamientos para la elaboración de planes provinciales de riego y drenaje por medio de la Guía Metodológica para Planes Provinciales de Riego y Drenaje, en octubre de 2013.

Además de las políticas nacionales, la entidad rectora es la responsable de emitir estándares mínimos para la gestión de la competencia. Para ello, el Magap ha trabajado en lineamientos generales para mejorar la prestación del servicio; sin embargo, no se cuenta todavía con los estándares mínimos que requiere la gestión de riego a escala nacional y local; actualmente, estas directrices son de responsabilidad de Senagua.

Magap en su momento y actualmente Senagua<sup>21</sup>, como instituciones responsables, han debido crear un sistema de información que permita disponer de datos sectoriales que incluyan el catastro de sistemas privados y comunitarios, proceso que no se concreta hasta el momento.

El Magap, en coordinación con el Congope y el CNC, emitió el plan de fortalecimiento, acompañamiento y asistencia técnica a los GADP para la transferencia de la competencia de riego y drenaje en diciembre de 2011, el que se viene trabajando con el fin de capacitar a los GADP en la formulación de los planes de riego y drenaje provinciales.

El Ministerio de Finanzas se encuentra trabajando en las reformas necesarias a la normativa de administración financiera, para el registro de los recursos e incluir las facultades, atribuciones, actividades, productos y servicios.

El Magap ha entregado a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales 13 de los 15 sistemas de riego públicos mediante actas de transferencia.

---

<sup>21</sup> Decreto Ejecutivo No. 5 emitido el 30 de mayo de 2013.

Ubicación geográfica	Sistema de riego público		Estado de transferencia
	No.	Nombre	
Carchi	1	Alor	Transferidos mediante acta firmada el 8 de diciembre de 2011.
	2	Monte Olivo	
Chimborazo	3	Chambo - Guano	Transferido mediante acta de 9 de febrero de 2012.
Cotopaxi	4	Alumis	Transferido mediante acta el 9 de febrero de 2012.
	5	Canal del Norte	
	6	Jiménez Cevallos	
El Oro	7	Bono las Caleras San Roque	No transferido.
Guayas	8	Samborondón	No transferido.
Loja	9	Campana Malacatos	Transferidos mediante acta el 2 de agosto de 2012.
	10	La Palmira	
	11	La Papaya	
	12	Las Cochas San Vicente	
	13	Limas Conduriacu	
	14	Zapotillo	
Los Ríos	15	Catarama	Transferido mediante acta el 10 de diciembre de 2011.

**Tabla 8.**  
Sistemas de riego públicos no transferidos a usuarios

Fuente: Resolución 008-CNC-2011.  
Elaboración: Magap.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 5 del 30 de mayo de 2013<sup>22</sup>, se transfieren las competencias de riego y drenaje a la Senagua. El Art. 2 establece: «Transfiérase a la Secretaría Nacional del Agua todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, representaciones, proyectos y programas que en materia de riego y drenaje ejerce el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca»; se exceptúan las competencias, atribuciones, programas y proyectos vinculados al uso y aprovechamiento agrícola y productivo del recurso hídrico. En virtud de este decreto, para el ejercicio fiscal 2013 la Senagua revisó y aprobó 114 proyectos de riego y drenaje por un monto de \$35,51 millones, dejando un monto de \$1,4 millones comprometidos para el año 2014; este monto corresponde a 22 GADP que solicitaron la revisión y emisión del informe de concordancia. En el caso de los GADP de Santa Elena y Zamora Chinchipe, comprometieron fondos desde 2012; y en el caso de los GADP de Napo y Galápagos, no presentan ningún proyecto. La información sobre transferencias por montos de inversión se realizó hasta el 5 de febrero de 2014, con cargo al techo presupuestario del ejercicio fiscal 2013.

Además, el nuevo marco de la descentralización establece la transferencia de la competencia con sus respectivos recursos. En este sentido, la transferencia de la competencia de riego y drenaje, según lo establecido en la resolución, determinó los recursos financieros existentes para administración, operación y mantenimiento, y gasto corriente; además de recursos para nuevas inversiones, distribuidos según lo establecido en el Plan Nacional de Riego.

<sup>22</sup> Publicado en Registro Oficial No. 014, Suplemento, del 13 de junio de 2013.

**Tabla 9.**  
Transferencia de recursos de la competencia de riego y drenaje 2011- 2013 a los GADP (\$)

Concepto	2011	2012	2013
Gasto corriente	3.343.961,54	10.031.884,84	10.031.883,24
Rehabilitación, operación y mantenimiento	4.536.561,00	13.646.778,11	13.609.684,80
Proyectos de inversión (Plan de Riego)	–	33.968.705,91	35.514.791,61
Total transferido	7.880.522,54	57.647.368,86	59.156.359,65

Fuente: Ministerio de Finanzas.  
Elaboración: Senplades.

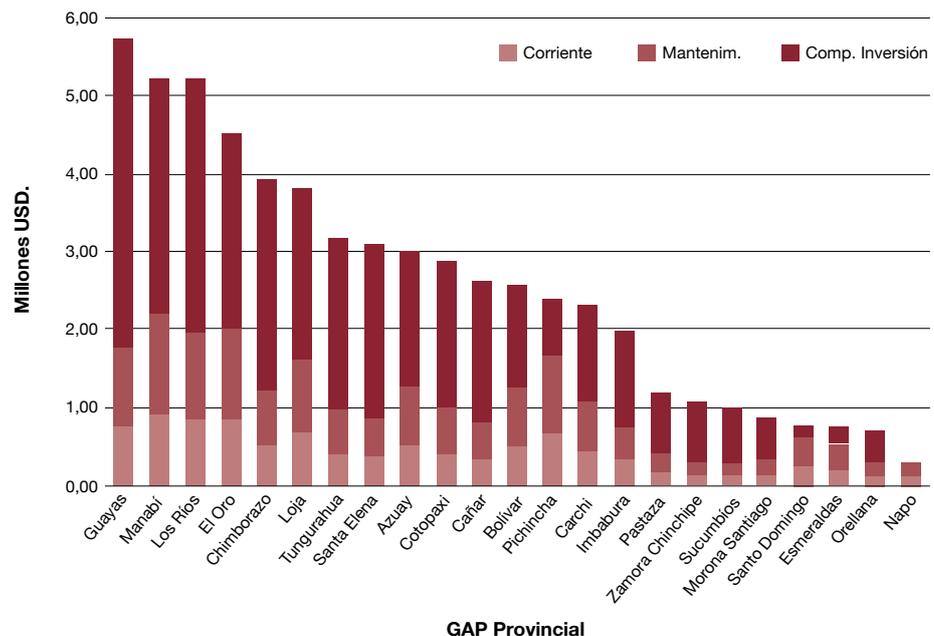
En el año 2011, la cantidad recibida fue menor ya que la asunción efectiva de la competencia se realizó en el mes de octubre de 2011, por lo que el monto es proporcional a los meses en ejecución.

En el año 2013, se transfirieron recursos por un total de \$59,15 millones, los que se distribuyeron entre 23 GAD. Se evidencia que la transferencia de recursos de inversión ha sido significativa para este año en todas las provincias, a excepción del GADP Napo, quien no presentó ningún proyecto.

A partir de la transferencia de la competencia y de la aprobación del Plan Nacional de Riego y Drenaje, en el periodo 2011-2013 se han transferido a los GADP aproximadamente \$126 millones, los que se han destinado a nueva infraestructura, rehabilitación, mejoramiento, tecnificación, drenaje, fortalecimiento organizativo y generación de conocimiento e información.

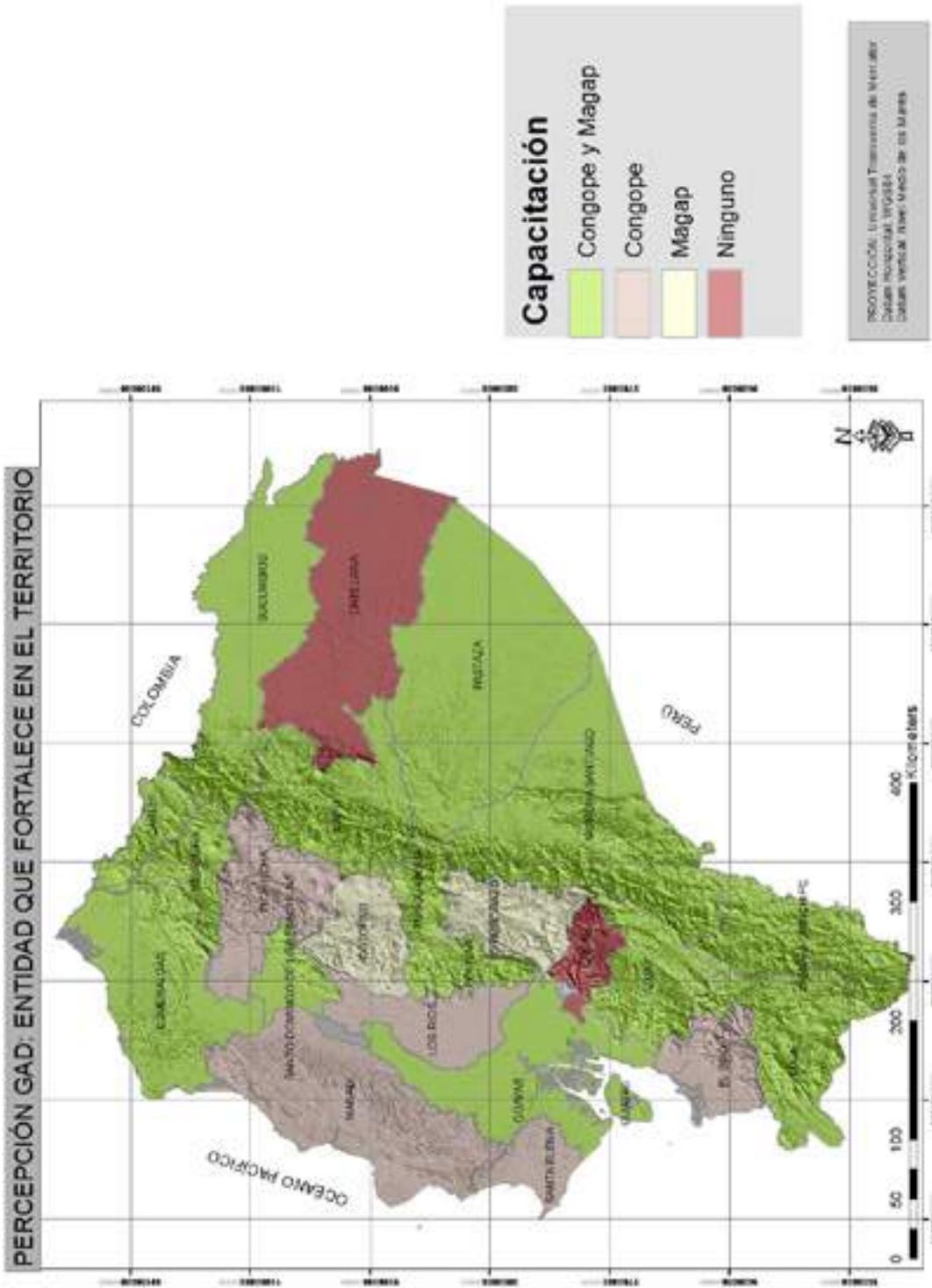
Desde la presencia de los actores del nivel central así como de los GAD, tanto el Magap como el Congope están posicionados en la mayoría de los GADP, según un análisis de la percepción de los mismos por parte de los GADP (ver Mapa 7).

**Gráfico 4.** Transferencias a GADP por la competencia de riego y drenaje 2013



Fuente: Ministerio de Finanzas.  
Elaboración: Senplades.

**Mapa 7.**  
Entidad que fortalece  
en el territorio



Fuente: Monitoreo Semplades-CNC, septiembre 2013.  
Elaboración: Semplades.



# 5

## Reflexiones finales

La aplicación metodológica alude al proceso de monitoreo sobre la implementación de transferencia de la competencia, pero siempre en articulación con las fases de evaluación de resultados y de impacto. En suma, el monitoreo y la evaluación de resultados y de impactos deben permitir evidenciar las condiciones de sostenibilidad del modelo descentralizado de gestión estatal y, principalmente, su impacto en relación con la disminución de inequidades territoriales y sociales; así como en referencia al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El modelo teórico y metodológico define criterios que permiten conectar la fase de monitoreo con la evaluación de resultados y de impacto en el ciclo de la gestión de la descentralización. Es decir, se delimitaron los criterios de medición a partir de los ámbitos de la descentralización (político, fiscal, administrativo), lo que permite plantear una propuesta integral que supera los procesos de evaluación eclécticos.

A partir de la articulación entre los distintos niveles de monitoreo y evaluación de resultados podemos obtener una estrategia de monitoreo directamente vinculada con los campos específicos que constituye la descentralización: sus objetivos. De este modo, la metodología de monitoreo aplicada seleccionó herramientas y mecanismos que permiten desarrollar posteriormente estrategias de evaluación de resultados y de impacto para alcanzar una propuesta de evaluación integral.

El proceso de transferencia de competencias debe incluir una estrategia de transición, que considere el fortalecimiento institucional y el acompañamiento técnico por parte de las entidades del Gobierno central, es decir, dotar de mecanismos que garanticen la autonomía de los GAD y la adecuada gestión de la rectoría del lado del Gobierno central.

El proceso de transferencia de competencias no alude únicamente a un proceso legal administrativo, el énfasis radica en que los GAD lleven adelante el ejercicio de las competencias correspondientes sin necesidad de intervención directa de agentes externos. No obstante, es necesario tener en cuenta que en términos generales esto supone un adecuado funcionamiento de todo el modelo definido en el SNC, es decir, implica también una gestión eficiente por

parte de los organismos del Gobierno central en las competencias que le atañen en cada ámbito sectorial descentralizado.

El proceso de transferencia de la competencia de riego demuestra cierta debilidad en las entidades del Ejecutivo para emitir políticas y lineamientos nacionales. Algunos de los GADP han emitido políticas locales al margen de estos o después de un tiempo considerable de realizada la transferencia.

Para lograr una planificación integral, el plan de riego y drenaje debe ser considerado como una herramienta que desarrolle los lineamientos generales de la política de riego local, la misma que debería estar considerada en el PDyOT; esto permitiría una planificación intersectorial y en articulación con los otros niveles de gobierno.

Es necesario analizar las capacidades institucionales de los GAD más allá de las capacidades de gestión, es decir, mirar principalmente la planificación y la provisión de bienes y servicios con calidad; también es indispensable identificar el funcionamiento de mecanismos participativos para formulación, ejecución y seguimiento de la política de riego de los GAD.

Al momento de analizar el ejercicio de las facultades de los GADP, el criterio fundamental es considerar la heterogeneidad institucional y territorial; en definitiva, sus capacidades no pueden ser valoradas desde los mismos estándares.

En la transferencia de la competencia de riego y drenaje, los GADP que reciben mayor cantidad de recursos por transferencias del Gobierno central no sienten la necesidad de generar otro tipo de recursos. De ahí la necesidad de considerar, como parte de la estrategia de fortalecimiento institucional, mecanismos de generación de recursos propios.

## 6

## Anexos

## Anexo 1. Definición de variables por criterio y eje de análisis

Tabla 10. Definición de variables por criterio y eje de análisis

Eje	Criterio	Variables	Descripción	Unidades
1. Política de riego, normativa y plan provincial	Política, normativa y PDyOT	Política local	Variable que permite conocer si el GADP ha generado política local que le permita planificar el riego y el drenaje en la provincia.	Variable dicotómica 1: Si el GADP cuenta con política local. 0: Si el GADP no cuenta con política local.
		Normativa, sanciones y mecanismos de control	Variable que permite conocer si el GADP ha emitido normativa local, sanciones y mecanismos de control para gestionar la competencia y administrar, operar y mantener los sistemas de riego de su circunscripción territorial.	Variable dicotómica 1: Si el GADP ha emitido normativa, sanciones y mecanismos de control. 0: Si el GADP no ha emitido normativa, sanciones ni mecanismos de control.
		PDyOT y política de riego	Variable que permite conocer si la política de riego y drenaje está dentro de los componentes del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GADP.	Variable dicotómica 1: Si la política de riego está dentro del PDyOT del GADP. 0: Si la política de riego no está dentro del PDyOT del GADP.
		Plan provincial de riego y drenaje	Variable que permite conocer si el GADP cuenta con el plan provincial de riego y drenaje considerando que los GADP iniciaron el proceso de transferencia sin contar con lineamientos nacionales a tiempo.	Variable dicotómica 1: Si el GADP cuenta con el plan provincial de riego y drenaje. 0: Si el GADP no cuenta con el plan provincial de riego y drenaje.
	Plan provincial de riego y drenaje	Porcentaje plan provincial de riego y drenaje	Variable que refleja la fase en que se encuentra la elaboración del plan provincial de riego y drenaje.	Variable continua Porcentaje de avance en el plan provincial de riego y drenaje.

Eje	Criterio	Variables	Descripción	Unidades	
2.	Formulación participativa del plan provincial de riego y drenaje	Mecanismos de participación	Mesas de trabajo	Variable que refleja si se conformó mesas de trabajo como mecanismo de participación en la formulación del plan provincial de riego y drenaje.	Variable dicotómica 1: Si el GADP utilizó mesas de trabajo para la formulación del plan provincial de riego y drenaje. 0: Si el GADP no utilizó mesas de trabajo para la formulación del plan provincial de riego y drenaje.
		Mecanismos de participación	Talleres participativos	Variable que refleja si se conformó talleres participativos como mecanismo de participación en la formulación del plan provincial de riego y drenaje.	Variable dicotómica 1: Si el GADP utilizó talleres participativos para la formulación del plan provincial de riego y drenaje. 0: Si el GADP no utilizó talleres participativos para la formulación del plan provincial de riego y drenaje.
		Participación de actores	Actores sociedad civil	Variable que analiza si la construcción del plan provincial de riego y drenaje se realizó con la participación de actores de la sociedad civil (juntas de regantes y/o usuarios).	Variable dicotómica 1: Si participaron actores de la sociedad civil en la formulación del plan provincial de riego y drenaje. 0: Si no participaron actores de la sociedad civil en la formulación del plan provincial de riego y drenaje.
			Instituciones del Estado	Variable que analiza si la construcción del plan provincial de riego y drenaje se realizó con la participación de instituciones del Estado como niveles de gobierno y/o Ejecutivo descentralizado.	Variable dicotómica 1: Si participaron instituciones del Estado en la formulación del plan provincial de riego y drenaje. 0: Si no participaron instituciones del Estado en la formulación del plan provincial de riego y drenaje.
3.	Proyectos de inversión	Avance proyectos de inversión	Porcentaje de avance de los proyectos de inversión	Variable que refleja el porcentaje de avance de los 95 proyectos de inversión aprobados a escala nacional.	Variable continua Porcentaje de avance de los proyectos de inversión.

Eje		Criterio	Variables	Descripción	Unidades
4.	Financiamiento	Alternativas de financiamiento	Préstamos	Variable que analiza si el GADP ha realizado préstamos para dar sostenibilidad financiera a la competencia.	Variable dicotómica 1: Si el GADP ha realizado préstamos para dar sostenibilidad financiera a la competencia. 0: Si el GADP no ha realizado préstamos para dar sostenibilidad financiera a la competencia.
			Cooperación internacional	Variable que analiza si el GADP ha empleado fondos de cooperación internacional para dar sostenibilidad financiera a la competencia.	Variable dicotómica 1: Si el GADP ha empleado fondos de cooperación internacional para dar sostenibilidad financiera a la competencia. 0: Si el GADP no ha empleado fondos de cooperación internacional para dar sostenibilidad financiera a la competencia.
			Cofinanciamiento	Variable que analiza si el GADP ha realizado cofinanciamiento para dar sostenibilidad financiera a la competencia.	Variable dicotómica 1: Si el GADP ha realizado cofinanciamiento para dar sostenibilidad financiera a la competencia. 0: Si el GADP no ha realizado cofinanciamiento para dar sostenibilidad financiera a la competencia.
5.	Conflictividad	Nivel de conflictividad	Rector	Variable que indica la percepción del GADP respecto a la conflictividad que se ha presentado con el rector de la competencia de riego y drenaje.	Variable dicotómica 1: Si el GADP ha tenido conflictos con el ente rector. 0: Si el GADP no ha tenido conflictos con el ente rector.
			Juntas	Variable que indica la percepción del GADP respecto a la conflictividad que se ha presentado con las juntas de regantes.	Variable dicotómica 1: Si el GADP ha tenido conflictos con las juntas de regantes. 0: Si el GADP no ha tenido conflictos con las juntas de regantes.

Elaboración: Senplades.

## Anexo 2. Nota técnica para la estimación de los criterios con dos o más variables

Para realizar la caracterización de los criterios por GADP se empleó el concepto de distancia euclídea, el cual se define como la distancia «ordinaria» entre dos puntos, basada en la fórmula del Teorema de Pitágoras sobre el cálculo de la hipotenusa en un triángulo rectángulo.

Por lo tanto, la caracterización de los criterios queda definida por la siguiente fórmula:

$$C_{ki} = \sum_{j=1}^3 (PO_j - x_{ij})^2$$

Donde:

$C_{ki}$ : es la caracterización del criterio  $k$  para la provincia  $i$

$PO_j$ : es el valor óptimo de cada variable  $j$

$x_{ij}$ : es el valor de la variable  $j$  entre 0 (cero) y 1 (uno) para la provincia  $i$

$k$ : es el índice que corresponde a los criterios,  $k = 1, 2, \dots, 5$

$i$ : es el índice que corresponde a las provincias,  $i = 1, 2, \dots, 23$

$j$ : es el índice que corresponde a las variables,  $j = 1, 2, 3$

Para la construcción de la caracterización se requirió definir el punto óptimo de resultado para cada variable, y medir la distancia entre cada provincia y el punto definido como óptimo en cada variable.

La distancia menor indica una mejor gestión del GADP en la implementación de la competencia; por el contrario, una mayor distancia significa que el GADP no ha realizado una buena gestión en la implementación de la competencia.

De esta manera, aquellas provincias que obtengan una puntuación baja corresponderán al grupo que tiene menor distancia al vector óptimo.

En la Tabla 11 se presenta la definición del vector óptimo para las variables del monitoreo.

Variables	Definición de óptimos
Política local	1
Normativa, sanciones y mecanismos de control	1
PDyOT y política de riego	1
Mesas de trabajo	1
Talleres participativos	1
Actores sociedad civil	1
Instituciones del Estado	1
Préstamos	1
Cooperación internacional	1
Cofinanciamiento	1
Rector	1
Juntas	1

Elaboración: Senplades.

**Tabla 11.**  
Definición del vector  
óptimo para las variables  
del monitoreo

### Anexo 3. Combinaciones de dos criterios para la caracterización del eje

Criterio 1	Criterio 2	→	Caracterización eje
Alto	Alto	→	Alto
Alto	Medio	→	Medio
Alto	Bajo	→	Medio
Medio	Alto	→	Medio
Medio	Medio	→	Medio
Bajo	Alto	→	Medio
Medio	Bajo	→	Bajo
Bajo	Medio	→	Bajo
Bajo	Bajo	→	Bajo

Elaboración: Senplades.

**Tabla 12.**  
Combinaciones de  
dos criterios para la  
caracterización del eje



# 7

## Bibliografía

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ayala Mora, E. (2003). Centralismo y descentralización en el Ecuador del pasado a la historia actual. *Procesos*, 203-221.

Barrera, A. (1999). *Ecuador: un modelo para (des)armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: CIUDAD.

Bedón, G. (2013). *Autonomía y Estado Unitario*. Quito.

CNC (Consejo Nacional de Competencias). (2011). *Resolución Nro. 008-CNC-2011*. Quito: CNC.

CNC-Senplades. (2012). *Plan Nacional de Descentralización*. Quito: Senplades.

*Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.

Cootad. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización). (2012). Quito: Asamblea Nacional.

Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: ¿cómo hacer viable el desarrollo local?* Santiago de Chile: CEPAL.

Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Gertler, P. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Mundial.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap). (2011). *Informe de la situación actual de riego y drenaje en el Ecuador*. Quito.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap). (2013). *Plan Nacional de Riego y Drenaje 2012 - 2027*. Quito.

Muñoz, P. (2008). Estado regional autónomo para el Ecuador. En F. Carrión, y B. Villaronga, *Descentralizar: un derrotero a seguir* (págs. 339-362). Quito: FLACSO.

Senplades. (2013). *Territorio y Descentralización: Competencia de riego y drenaje*. Quito: Senplades.

Senplades. (2012). *Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito.

Senplades. (2011). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*. Quito: Senplades.

Senplades. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.

Senplades. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación. (s/f). *Notas para Discusión. Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación*. Quito: Senplades.

## Siglas y abreviaturas

<b>SIGLA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
SNC	Sistema Nacional de Competencias
GAD	Gobiernos autónomos descentralizados
GADP	Gobierno autónomo descentralizado provincial
CNC	Consejo Nacional de Competencias
Cootad	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Magap	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
Senagua	Secretaría Nacional del Agua
UPA	Unidad productiva agropecuaria
Congope	Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador
PDyOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Inerhi	Instituto Nacional de Recursos Hídricos
CNRH	Consejo Nacional de Recursos Hídricos
CRD	Corporaciones Regionales de Desarrollo
INAR	Instituto Nacional de Riego

La Constitución consagra un Sistema Nacional de Competencias que regula las transferencias de las competencias a los gobiernos autónomos descentralizados. La transferencia de la competencia para planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP) marcó un hito en este nuevo modelo de descentralización. Este informe presenta los primeros resultados del monitoreo a la transferencia de la competencia de riego y drenaje. El informe sitúa al monitoreo de esta competencia en el contexto más amplio del proceso de descentralización y se concentra en el análisis de resultados, distinguiendo algunas áreas de medición: política y regulaciones locales, participación, proyectos de inversión, alternativas financieras y conflictividad. Finalmente concluye con los factores que dan forma al proceso y los resultados obtenidos del proceso, información necesaria para los procesos de fortalecimiento y adecuada gestión de la competencia.

ISBN 978-9942-07-729-5



9 789942 077295



GOBIERNO NACIONAL DE  
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Avanzamos  
**Patria!**