

PROPUESTA DEL CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR (CONGOPE) PARA LA REGULACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 272 NUMERAL 4 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 25 de enero de 2021, en el Registro Oficial Tercer Suplemento No. 337 se publicó la enmienda constitucional al artículo 272 de la Carta Fundamental, en la cual se incluye el numeral 4 a dicho artículo, quedando de la siguiente manera:

“Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

4. El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial.”

2. La Disposición Transitoria Única de dicha enmienda constitucional dispuso que la Asamblea Nacional debe realizar las reformas necesarias para implementar este nuevo criterio de asignación de recursos a los gobiernos provinciales. Este criterio adicional debe ser incorporado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD) mediante reforma legal, y supone que la distribución actual se modificará, pero los montos de base se mantienen iguales.
3. Al no tratarse de fondos diferenciados, cualquier fórmula matemática que se plantee para la distribución de recursos deberá tender a la superación de inequidades territoriales, y a promover el equilibrio de las finanzas de los gobiernos autónomos; es importante recalcar que el criterio implementado por la enmienda constitucional no supone una nueva asignación de recursos, sino una forma diferente de distribuir a los ya existentes.
4. Por ello, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE- en referencia al Proyecto de **“Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, para viabilizar legalmente la Enmienda a la Constitución de la República, aprobada al 17 de enero de 2021 y publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 377, el 25 de enero de 2021”** presentado por el As. Byron Maldonado (en adelante “El Proyecto de Ley Reformatoria”), ha considerado pertinente exponer a la Comisión de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, las siguientes propuestas y observaciones para implementar el nuevo criterio de distribución de recursos a los gobiernos provinciales.

II. PROPUESTAS Y OBSERVACIONES:

5. Artículo 1 del Proyecto de Ley Reformativa: puntualización a los gobiernos provinciales y exclusión de Galápagos por ser régimen especial:

El Proyecto de Ley Reformativa, en su artículo1, establece que:

Art. 1.- Entre el tercer y cuarto incisos del artículo 192, agréguese el siguiente inciso: “En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la distribución de recursos considerará, además, el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción de cada gobierno autónomo descentralizado.”

COMENTARIO:

La inclusión del artículo es correcta. Se debe tomar en cuenta, sin embargo, lo que la enmienda menciona:

*“4. El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado **provincial**”.* (Énfasis añadido).

Es decir que estos recursos serán tomados en cuenta en los territorios y jurisdicciones de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, excluyendo a Galápagos que, de conformidad a la misma Carta Fundamental, constituye un régimen especial, conforme lo establecido en los artículos 242 y 258 de la Constitución de la República y 104 del COOTAD:

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

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.”

Constitución de la República: *“Art. 258.- La provincia de Galápagos tendrá un gobierno de régimen especial. Su planificación y desarrollo se organizará en función de un estricto apego a los principios de conservación del patrimonio natural del Estado y del buen vivir, de conformidad con lo que la ley determine.*

Su administración estará a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representante de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley (...)”

COOTAD: **“Art. 104.- Provincia de Galápagos.-** La provincia de Galápagos constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; su territorio será administrado por un consejo de gobierno, en la forma prevista en la Constitución, este Código y la ley que regule el régimen especial de Galápagos.

Con el fin de asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones del Consejo de Gobierno se garantizarán la participación ciudadana y el control social en los términos previstos en la Constitución y la ley”.

PROPUESTA:

Conforme lo anotado anteriormente, se propone que el artículo 1 del Proyecto de Ley Reformatoria diga lo siguiente:

“Art. 1.- Entre el tercer y cuarto incisos del artículo 192, agréguese el siguiente inciso:

*“En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la distribución de recursos considerará, además, el número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción de cada gobierno autónomo descentralizado provincial, **con excepción de la provincia de Galápagos, en cuyo caso se estará a lo que establece su ley especial, exclusivamente respecto a este componente.**” (Énfasis añadido).*

6. Artículo 2 del Proyecto de Ley Reformatoria: puntualización a los gobiernos provinciales y exclusión de Galápagos por ser régimen especial.

El Proyecto de Ley Reformatoria, en su artículo 2, establece:

Art. 2.- Al final del artículo 194, agréguese el siguiente inciso:

“Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la fórmula considerará, en el número de criterios, el criterio adicional correspondiente al número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales.”

COMENTARIO:

El mismo razonamiento del artículo 1 respecto a que debe puntualizarse que la provincia de Galápagos, al constituir un régimen especial, se someterá a su propia norma.

PROPUESTA:

Conforme lo anotado anteriormente, se propone que el artículo 2 del Proyecto de Ley Reformatoria diga lo siguiente:

“Artículo 2.- Incorpórese un inciso al final del artículo 194 del COOTAD, con el siguiente texto:

Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, la fórmula considerará, dentro de sus criterios, el correspondiente al número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales, con excepción de la provincia de Galápagos, en cuyo caso se estará a lo que establece su ley especial, exclusivamente respecto a este componente”.

7. Artículo 3 del Proyecto de Ley Reformatoria: propuesta de fórmula matemática para el cálculo de la distribución de recursos conforme el nuevo criterio de kilómetros viales.

PROPUESTA:

Se presenta una fórmula alternativa de cálculo a la del Proyecto de Ley Reformatoria, que contiene una distribución equitativa de los recursos de los gobiernos autónomos provinciales en general, con el siguiente texto:

Art. 3.- Agréguese un literal h) al artículo 195 del COOTAD con el siguiente texto:

“h) Número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales:

Para este criterio se aplicará la siguiente fórmula de cálculo:

Criterio Vial: Se define como la sumatoria estandarizada de la densidad vial, el tiempo de llegada promedio a centros de salud, los poblados rurales cercanos a la red vial, y los puntos críticos solucionados.

La densidad vial del gobierno autónomo descentralizado i es igual a:

$$DenVial_i = \frac{(kmTot_i + kmEje_i)}{Ext_i}$$

Las variables representan:

kmTot_i: Kilómetros totales rurales en el territorio del gobierno autónomo descentralizado i.

kmEje: Kilómetros rurales totales ejecutados del total planificado y proyectado en el territorio del gobierno autónomo descentralizado i.

Ext_i: Extensión territorial bajo el gobierno autónomo descentralizado i.

El tiempo promedio de desplazamiento entre los poblados rurales a los establecimientos de salud en el territorio del gobierno autónomo descentralizado i es igual a:

$$TiemProm_i = \frac{\sum_{j \in i} TiemPromPoblaRur_j}{TotPoblaRur_j}$$

Las variables representan:

$\sum(TiemPromPoblaRur_j)$: sumatoria del tiempo de desplazamiento de los poblados rurales j del gobierno autónomo descentralizado i.

$TotPoblaRur_j$: total poblados rurales j del gobierno autónomo descentralizado i .

J : sumatoria todos los poblados rurales de la provincia i .

El porcentaje de poblados rurales cercanos a la red vial del gobierno autónomo descentralizado i es igual a:

$$PoblaRurCer_i = \frac{\sum_{j \in i}^{J_i} PoblaRurCer_j}{TotPoblaRur_j}$$

Las variables representan:

$\sum(PoblaRurCer_i)$: sumatoria de poblados rurales j a más de 3 kilómetros de la red vial estatal y provincial de los poblados rurales j del gobierno autónomo descentralizado i .

$TotPoblaRur_i$: total poblados rurales j del gobierno autónomo descentralizado i .

J : sumatoria todos los poblados rurales de la provincia i .

Porcentaje de puntos críticos de la red vial rural solucionados del gobierno autónomo descentralizado i es igual a:

$$PuntCrit_i = \frac{PuntCrit_i}{TotPuntCrit_i}$$

Las variables representan:

$PuntCrit_i$: puntos críticos solucionados de la red vial del gobierno autónomo descentralizado i .

$TotPuntCrit_i$: Total puntos críticos de la red vial del gobierno autónomo descentralizado i .

Para este criterio se aplicará la siguiente fórmula de cálculo:

$$\begin{aligned} \text{CriterioVial}_i = & \frac{DenVial_i - \min(DenVial)}{(\max(DenVial) - \min(DenVial))} \\ & + \frac{(TiemProm_i - \min(TiemProm))}{(\max(TiemProm) - \min(TiemProm))} \\ & + \frac{(PoblaRurCer_i - \min(PoblaRurCer))}{(\max(PoblaRurCer) - \min(PoblaRurCer))} + \frac{(PuntCrit_i - \min(PuntCrit))}{(\max(PuntCrit) - \min(PuntCrit))} \end{aligned}$$

Las variables representan:

$DenVial$: La densidad vial del gobierno autónomo descentralizado i

$\max(DenVial)$: Máximo de la densidad vial territorial de los gobiernos autónomos Descentralizados

min(DenVial): Mínimo de la densidad vial territorial de los gobiernos autónomos Descentralizados

TiemProm: tiempo promedio de desplazamiento entre los poblados rurales a los establecimientos de salud en el territorio del gobierno autónomo descentralizado i

max(TiemProm): Máximo de tiempo promedio de desplazamiento entre los poblados rurales a los establecimientos de salud de los gobiernos autónomos Descentralizados

min(TiemProm): Mínimo de tiempo promedio de desplazamiento entre los poblados rurales a los establecimientos de salud de los gobiernos autónomos Descentralizados

PoblaRurCer: porcentaje de poblados rurales cercanos a la red vial del gobierno autónomo descentralizado i

max(PoblaRurCer): Máximo porcentaje de poblados rurales cercanos a la red vial de los gobiernos autónomos descentralizados

min(PoblaRurCer): Mínimo porcentaje de poblados rurales cercanos a la red vial de los gobiernos autónomos descentralizados

PuntCrit: puntos críticos solucionados de la red vial del gobierno autónomo descentralizado i.

max(PuntCrit): Máximo de los puntos críticos solucionados de la red vial de los gobiernos autónomos descentralizados

min(PuntCrit): Mínimo de los puntos críticos solucionados de la red vial de los gobiernos autónomos descentralizados”.

8. Disposición General Única y Disposiciones Transitorias del Proyecto de Ley Reformatoria:

La Disposición General Única del Proyecto de Ley Reformatoria manifiesta lo siguiente:

“La Asamblea Nacional, atendiendo a sus atribuciones y deberes constitucionales, verificará el cumplimiento de la distribución de recursos derivada de la presente reforma, tanto en la instancia de aprobación del Presupuesto General del Estado como en la de su ejecución. Vigilará, de igual manera, el cumplimiento de las obligaciones dispuestas al Consejo Nacional de Competencias y al ente rector en materia de vialidad”.

Así mismo, las disposiciones transitorias del Proyecto de Ley Reformatoria manifiestan lo siguiente:

“PRIMERA.- En el plazo de 90 días, el Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con el organismo nacional de planificación y el ente rector de las finanzas públicas, actualizará las ponderaciones de los criterios constitucionales, considerando para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales el criterio correspondiente al número de kilómetros existentes planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del gobierno autónomo descentralizado provincial. Si la publicación de la presente ley en el Registro Oficial, es posterior a la emisión de la resolución aprobatoria de los ponderadores de los criterios constitucionales para el período de los años 2022, 2023, 2024 y 2025, el Consejo Nacional de Competencias, en coordinación con el organismo nacional de planificación y el ente rector de las finanzas públicas, obligatoriamente deberá actualizar los ponderadores a fin de dar cumplimiento inmediato a la reforma en lo que reste del período. El plazo para ello será el mismo señalado en el inciso precedente”.

“SEGUNDA.- En el plazo de 90 días, el ente rector en materia de vialidad publicará de manera oficial los valores correspondientes a las variables de la fórmula de cálculo del criterio de número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales, establecida en el literal “h” del artículo 195 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Cada año, dichos valores deberán ser actualizados. Esta información será remitida también al ente rector de las finanzas públicas, el Consejo Nacional de Competencias y el organismo nacional de planificación; debiendo ser considerada en el Presupuesto General del Estado y la transferencia de recursos”.

“TERCERA.- Una vez que el ente rector de las finanzas públicas cuente con los ponderadores de los criterios constitucionales actualizados; y, con los valores correspondientes a las variables de la fórmula de cálculo del criterio de número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales; procederá a recalcular, de manera inmediata, los valores a transferir a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.”

COMENTARIOS:

El plazo considerado en la Disposición Transitoria Primera, para que articule el Consejo Nacional de Competencias es adecuado, podría hasta acortarse ya que no reviste de gran complejidad.

Es necesario aclarar que los datos de los inventarios viales provinciales corresponden al año 2016 y es el inventario más actualizado a la fecha.

La actualización de los inventarios viales provinciales (72.223km), de acuerdo al catálogo que se utilizó para la obtención de la base georreferenciada existente, se

lo realizó en un tiempo estimado de un año en trabajo de cuatro consultoras para los 23 GADP, por lo que su actualización se puede estimar en un tiempo similar, esto es, al menos un año de trabajo coordinado entre GADP, CONGOPE y Ministerio de Transporte y Obras Públicas (en adelante MTOP), además es imperativo tomar en cuenta el costo que este trabajo conllevaría y la disponibilidad de las prefecturas en ejecutarlo.

Para concertar la intervención del ente rector de vialidad (MTOP) en la definición conjunta con las prefecturas de la metodología, catálogo y diccionario de datos, presupuesto y fuente de financiamiento para este trabajo de actualización, es indispensable mantener reuniones entre todas las instituciones involucradas, a fin de conocer los compromisos que cumplirán.

Además, el ente rector de vialidad tendrá una función de acompañamiento para asegurar que las prefecturas actualicen periódicamente sus inventarios que pueden ser, en el futuro, de forma anual y de esta manera garantizar que la aplicación del criterio de distribución por kilómetros de vías, responda a la realidad de las provincias.

Por lo tanto es necesario reformar las disposiciones transitorias segunda y tercera del Proyecto de Ley Reformativa.

PROPUESTA:

Se propone que las disposiciones transitorias segunda y tercera digan lo siguiente:

“SEGUNDA. - El ente rector en materia de vialidad compilará anualmente la información que consta en los inventarios viales con corte al 30 de septiembre de cada año, así como el avance de los planes viales; esta información será procesada y establecerá los valores correspondientes a las variables de la fórmula de cálculo del criterio de número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de las vías rurales, establecida en el literal "h" del artículo 195 de este Código. La información será remitida al ente rector de las finanzas públicas, el Consejo Nacional de Competencias y el Organismo Nacional de Planificación, para que sea incluida en el cálculo del modelo de equidad.

Para el cálculo del primer año los gobiernos autónomos provinciales remitirán al ente rector de la vialidad la información constante en sus inventarios con corte a los treinta días de haber sido publicada la reforma.”

“TERCERA. - Una vez que el ente rector de las finanzas públicas cuente con los ponderadores de los criterios constitucionales y con los valores correspondientes a las variables de la fórmula de cálculo del criterio de número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales, procederá a emitir el acto normativo que incorpore la fórmula de cálculo de la reforma planteada, la misma que deberá ser

aplicada dentro de la liquidación cuatrimestral más próxima en el marco de la asignación de cuota por concepto de Modelo de Equidad Territorial.”

Además, se propone la incorporación de una disposición transitoria adicional con el siguiente texto:

“CUARTA. - El ministerio rector de vialidad, en un plazo de 90 días, establecerá los mecanismos de cálculo de los kilómetros que se adicionen como planificados y proyectados; y la forma en la cual se presentará la información de puntos críticos y mejoras de la red vial.”

Elaborado por Diego Gordillo
Revisado por Jaime Salazar