

# **Barreras institucionales y desafíos para la resiliencia financiera en territorios amazónicos: el caso del Fondo Común en Ecuador (2019-2023)**

*Institutional Barriers and Challenges to Financial Resilience in Amazonian Territories: The Case of the Common Fund in Ecuador (2019-2023)*

*Barreiras institucionais e desafios para a resiliência financeira em territórios amazônicos: O caso do Fundo Comum no Equador (2019-2023)*

**Nathaly Verdesoto Martínez**

FLACSO. Quito, Ecuador  
nvverdesotofl@flacso.edu.ec  
<https://orcid.org/0009-0008-3178-182X>

**Víctor López Acevedo**

FLACSO. Quito, Ecuador  
vlopez@flacso.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0001-5971-679X>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2026.20.5>

Recibido: 6 de noviembre de 2025 • Revisado: 2 de febrero de 2026

Aceptado: 2 de mayo de 2026 • Publicado: 1 de julio de 2026

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

Este artículo analiza, por primera vez, las barreras institucionales que enfrentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y actores locales de la Amazonía ecuatoriana para acceder al financiamiento del Fondo Común administrado por la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA), a través de una perspectiva de resiliencia institucional, aplicada a la detección de barreras administrativas, normativas y técnicas. Mediante una investigación exploratoria y una metodología mixta, se examinaron 926 proyectos postulados entre 2019 y 2023, y se aplicaron encuestas a 58 actores estratégicos de la provincia de Pastaza.

Los hallazgos revelaron una brecha del 78,4 % entre la demanda y los fondos efectivamente asignados, sesgos en la distribución geográfica y percepciones de exclusión en relación con los requisitos técnicos y los mecanismos de decisión. Se identificaron barreras asociadas a rigidez normativa, déficit de asistencia técnica y ausencia de criterios redistributivos. A partir del marco de la resiliencia institucional, se propone una reconfiguración del modelo de financiamiento basada en la adaptabilidad, la transparencia y la equidad territorial.

El artículo contribuye al debate sobre adaptación organizacional en contextos de alta complejidad, proponiendo reformas institucionales que fortalezcan la capacidad del Estado para gestionar el desarrollo desde una perspectiva intercultural y redistributiva.

**Palabras clave:** gestión pública, resiliencia institucional, equidad territorial, Amazonía, financiamiento público, gobernanza adaptativa.

**JEL:** H77 Relaciones intergubernamentales; Federalismo; Gobernanza multinivel, R58 Planeamiento gubernamental; Políticas regionales, O54 Economía de América Latina, Q56 Medio ambiente y desarrollo.

## Abstract

This article analyzes, for the first time, the institutional barriers faced by Decentralized Autonomous Governments (GAD) and local actors in the Ecuadorian Amazon in accessing financing from the Common Fund administered by the Technical Secretariat of the Special Amazonian Territorial District (STCTEA), through a perspective of institutional resilience applied to the detection of administrative, regulatory, and technical barriers. Through exploratory research and a mixed methodology, 926 projects submitted between 2019 and 2023 were examined, and surveys were conducted with 58 strategic actors in the province of Pastaza.

The findings revealed a 78.4% gap between demand and funds actually allocated, biases in geographical distribution, and perceptions of exclusion in relation to technical requirements and decision-making mechanisms. Barriers associated with regulatory rigidity, lack of technical assistance, and absence of redistributive criteria were identified. Based on the framework of institutional resilience, a reconfiguration of the financing model based on adaptability, transparency, and territorial equity is proposed.

The article contributes to the debate on organizational adaptation in highly complex contexts, proposing institutional reforms that strengthen the State's capacity to manage development from an intercultural and redistributive perspective.

**Keywords:** public management, institutional resilience, territorial equity, Amazon, public financing, adaptive governance.

**JEL:** H77 Intergovernmental relations; Federalism; Multilevel governance, R58 Government planning; Regional policies, O54 Latin American economy, Q56 Environment and development.

## Resumo

Este artigo analisa, pela primeira vez, as barreiras institucionais que os Governos Autônomos Descentralizados (GAD) e os atores locais da Amazônia equatoriana enfrentam para acessar o financiamento do Fundo Comum administrado pela Secretaria Técnica da Circunscrição Territorial Especial Amazônica (STCTEA), por meio de uma perspectiva de resiliência institucional, aplicada à detecção de barreiras administrativas, normativas e técnicas. Por meio de uma pesquisa exploratória e uma metodologia mista, foram examinados 926 projetos propostos entre 2019 e 2023, e foram aplicadas pesquisas a 58 atores estratégicos da província de Pastaza.

Os resultados revelaram uma lacuna de 78,4% entre a demanda e os fundos efetivamente alocados, distorções na distribuição geográfica e percepções de exclusão em relação aos requisitos técnicos e aos mecanismos de decisão. Foram identificadas barreiras associadas à rigidez normativa, déficit de assistência técnica e ausência de critérios redistributivos. A partir do marco da resiliência institucional, propõe-se uma reconfiguração do modelo de financiamento baseada na adaptabilidade, transparência e equidade territorial. O artigo contribui para o debate sobre adaptação organizacional em contextos de alta complexidade, propondo reformas institucionais que fortaleçam a capacidade do Estado de gerenciar o desenvolvimento a partir de uma perspectiva intercultural e redistributiva.

**Palavras-chave:** gestão pública, resiliência institucional, equidade territorial, Amazônia, financiamento público, governança adaptativa.

**JEL:** H77 Relações intergovernamentais; Federalismo; Governança multinível, R58 Planejamento governamental; Políticas regionais, O54 Economia da América Latina, Q56 Meio ambiente e desenvolvimento.

## Introducción

En los territorios amazónicos del Ecuador, la búsqueda de un desarrollo sostenible e inclusivo se enfrenta a múltiples desafíos estructurales. La existencia del Fondo Común (FC), establecido en el marco de la Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica ([Asamblea Nacional del Ecuador 2018](#)), administrado por la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA), representa un esfuerzo institucional por canalizar recursos públicos provenientes de la actividad extractiva hacia proyectos que promuevan la equidad, la sostenibilidad y el reconocimiento de la diversidad cultural. Sin embargo, a pesar de su potencial redistributivo, los mecanismos operativos del FC evidencian barreras que limitan su efectividad, especialmente en contextos marcados por desigualdad territorial, debilidad institucional y alta dependencia de ingresos extractivos ([Bebbington et al. 2008](#); [CEPAL/FILAC 2020](#)). El presente estudio inicia el tratamiento de este vacío en la literatura temática, asumiendo que cualquier mejora en la gestión financiera del FC requiere instrumentos de detección de estas barreras y un análisis de alternativas basado en el entorno organizacional y social de la Secretaría y de los beneficiarios (postulantes al FC), como un aspecto de gobernanza clave para la sostenibilidad del mecanismo financiero.

Esta investigación propone una mirada crítica al funcionamiento del FC desde la perspectiva de la resiliencia institucional, entendida como la capacidad de los sistemas públicos para adaptarse a contextos complejos, gestionar eficazmente recursos y responder a las demandas del territorio. En particular, se analiza cómo las barreras administrativas, normativas y técnicas comprometen la posibilidad de que actores locales —en especial comunidades indígenas, organizaciones de base y gobiernos descentralizados— accedan de manera equitativa a los recursos del FC. Así, se parte del supuesto de que la resiliencia no es únicamente una propiedad de las organizaciones, sino una construcción institucional situada que se expresa en la capacidad de adaptación frente a rigideces burocráticas, criterios discrecionales y déficits de participación ([Duit et al. 2010](#); [Moser y Ekstrom 2010](#)).

El análisis se centra en el período 2019-2023 y combina métodos cuantitativos y cualitativos: la revisión de 926 proyectos postulados al Fondo y

una encuesta aplicada a 58 actores clave en la provincia de Pastaza. A partir de esta evidencia, se identifican brechas críticas entre la oferta institucional del FC y la experiencia territorial de los actores. Los hallazgos permiten comprender la forma en que la institucionalidad, lejos de operar como facilitadora del desarrollo, puede convertirse en una fuente de exclusión si no se adapta a las realidades y capacidades de los territorios amazónicos.

En este marco, el presente artículo responde a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las principales barreras que enfrentan los actores territoriales para acceder al financiamiento del FC y cómo estas limitaciones afectan la resiliencia financiera e institucional en contextos amazónicos? El objetivo es contribuir a los debates sobre la adaptación organizacional en entornos de alta complejidad, proponiendo reformas orientadas a construir instituciones más accesibles, transparentes y eficaces en la gestión de fondos públicos destinados al desarrollo local.

## Marco conceptual

En los contextos de alta complejidad institucional y desigualdad estructural, como ocurre en los territorios amazónicos del Ecuador, la resiliencia de las organizaciones públicas se convierte en un factor clave para sostener el desarrollo. El concepto de resiliencia institucional ha evolucionado desde una perspectiva centrada en la capacidad de recuperación ante una crisis (Wildavsky 1988) hacia enfoques más amplios que consideran la adaptabilidad, el aprendizaje organizacional y la capacidad de transformación frente a desafíos estructurales (Duit et al. 2010; Moser y Ekstrom 2010).

En este sentido, la resiliencia no solo implica mantener la estabilidad operativa ante la incertidumbre, sino transformar las reglas, procedimientos y relaciones institucionales para hacerlas más inclusivas, eficaces y pertinentes territorialmente (Béné et al. 2014). Esto es especialmente relevante en territorios como la Amazonía ecuatoriana, donde la interacción entre comunidades indígenas, gobiernos locales, organismos estatales y empresas extractivas configura un entramado institucional denso, diverso y, en muchos casos, conflictivo.

Desde una perspectiva territorial, esta resiliencia debe ir acompañada de un enfoque de equidad territorial, entendido como la capacidad de las políticas públicas para reconocer las asimetrías existentes entre territorios y redistribuir recursos y capacidades en función de sus necesidades diferenciadas (Boisier 2005; CEPAL 2017). La equidad no puede limitarse a criterios formales de acceso a fondos públicos, sino que requiere dispositivos institucionales que consideren las capacidades reales de los actores territoriales para cumplir con los requisitos administrativos, presentar proyectos técnicamente viables y participar en los procesos de decisión.

Este enfoque se articula con la noción de gobernanza adaptativa, que propone modelos de gestión pública flexibles, policéntricos y participativos, especialmente adecuados para contextos complejos y dinámicos (Folke et al. 2005; Huitema et al. 2009). En lugar de estructuras verticales y homogéneas, se requieren arreglos institucionales que favorezcan el aprendizaje colectivo, la colaboración interinstitucional y la participación efectiva de actores tradicionalmente marginados.

Finalmente, en el marco de los territorios amazónicos, cobra especial relevancia el principio de interculturalidad como base para una institucionalidad más legítima y eficaz. Esto implica no solo reconocer la diversidad cultural, sino incorporarla activamente en los marcos normativos, los criterios de evaluación y los mecanismos de implementación de políticas públicas (Walsh 2012; Radcliffe 2017; FILAC 2021).

El análisis que se presenta en este artículo se fundamenta en estos marcos conceptuales, que proponen que una gestión pública resiliente y equitativa en la Amazonía requiere transformar los dispositivos institucionales que median el acceso a recursos, para que respondan efectivamente a la diversidad territorial, cultural y organizacional existente.

En la literatura comparada, diversos organismos multilaterales han destacado que los modelos de gobernanza y financiamiento en territorios amazónicos requieren marcos flexibles que reconozcan la diversidad de capacidades institucionales (OTCA 2023). La resiliencia institucional no se limita a la gestión de crisis, sino que constituye una condición estructural de las organizaciones públicas capaces de aprender, innovar y transformar sus mecanismos de relación con la sociedad (Béné et al. 2014; Ostrom 2010). En ese sentido, los enfoques contemporáneos de desarrollo territorial impulsa-

dos por la CEPAL (2025) y la CEPAL/FILAC (2020) subrayan la necesidad de sistemas policéntricos de gobernanza que combinen participación ciudadana, descentralización efectiva y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, los mecanismos de financiamiento como el FC deben concebirse como instrumentos adaptativos que evolucionan junto con las capacidades de los actores locales, contribuyendo no solo al desarrollo económico, sino también al fortalecimiento del capital institucional y social de los territorios.

## Metodología

### Diseño de investigación

Este estudio adopta un enfoque metodológico mixto, de tipo explicativo-descriptivo, con el objetivo de identificar las barreras institucionales que limitan el acceso equitativo al financiamiento del FC en la Amazonía ecuatoriana. La estrategia metodológica articula el análisis cuantitativo de datos institucionales con un componente cualitativo basado en percepciones de actores territoriales, a fin de construir una comprensión integral del problema.

El componente cuantitativo permite caracterizar la dinámica de postulación, priorización y asignación de recursos del FC en el período 2019-2023. El componente de encuesta complementa dicho análisis incorporando la perspectiva de actores locales sobre accesibilidad, participación y capacidades institucionales. La integración de ambos componentes se realiza mediante triangulación de resultados, fortaleciendo la validez interpretativa del estudio.

### Fuente de datos cuantitativos

En la dimensión cuantitativa, se trabajó con el universo de proyectos registrados en la plataforma oficial del FC entre los años 2019 y 2023. Se analizaron un total de 926 postulaciones provenientes de distintos GAD de la región amazónica, instituciones pertenecientes al presupuesto general del Estado (PGE) y organizaciones de la sociedad civil.

Las variables analizadas incluyeron: año de postulación, provincia, tipo de institución proponente, sector de intervención según el Plan Integral para

la Amazonía (PIA) (STCTEA 2021), monto solicitado, monto aprobado y estado del proyecto. El tratamiento de los datos consistió en procesos de depuración, clasificación temática y estadística descriptiva (frecuencias, porcentajes y comparaciones agregadas), utilizando hojas de cálculo para el procesamiento y la visualización de resultados.

### **Encuesta de percepción: instrumento y muestra**

En paralelo, se diseñó y aplicó una encuesta estructurada a una muestra intencionada de 58 actores estratégicos de la provincia de Pastaza, seleccionados por su vinculación directa con procesos de planificación territorial, formulación de proyectos y seguimiento del FC.

La encuesta fue aplicada a una muestra intencional de 58 actores estratégicos de la provincia de Pastaza, seleccionados por su vinculación directa con procesos de planificación territorial, formulación de proyectos y/o seguimiento del FC. La muestra incluyó funcionarios de los GAD cantonales y parroquiales, representantes de organizaciones indígenas y comunitarias, actores de la sociedad civil y técnicos vinculados a la gestión territorial.

### **Procedimiento de levantamiento y análisis**

El levantamiento de la información de la encuesta se realizó mediante la plataforma KoboToolbox, lo que permitió sistematizar las respuestas y garantizar consistencia en la captura de datos. Posteriormente, las respuestas fueron exportadas y procesadas mediante hojas de cálculo, generando distribuciones porcentuales y gráficos descriptivos para cada variable analizada.

El análisis integró los resultados del componente cuantitativo (base de proyectos) y del componente de encuesta, identificando convergencias y tensiones entre el diseño normativo-operativo del FC y la experiencia territorial de los actores. La triangulación se realizó a nivel de resultados, contrastando evidencia empírica proveniente de registros institucionales, percepciones de actores y revisión documental, con el fin de fortalecer la consistencia analítica.

## **Delimitación territorial y consideraciones éticas**

La selección de la provincia de Pastaza como caso de estudio para el componente de encuesta responde a su diversidad territorial y sociocultural, a la coexistencia de poblaciones indígenas y mestizas, y a su activa participación en los procesos de planificación amazónica. Asimismo, la provincia alberga la sede de la STCTEA, lo que la convierte en un espacio clave para observar la interacción entre institucionalidad nacional y dinámicas territoriales.

La participación de los encuestados fue voluntaria y anónima, lo cual garantiza la confidencialidad de la información y el uso exclusivo de los datos con fines académicos.

La selección de la provincia de Pastaza como caso de estudio responde a su diversidad territorial, la coexistencia de poblaciones indígenas y mestizas, y su activa participación en los procesos de planificación amazónica. Además, se justifica por la disponibilidad de datos y la voluntad institucional de los actores locales para participar en la investigación.

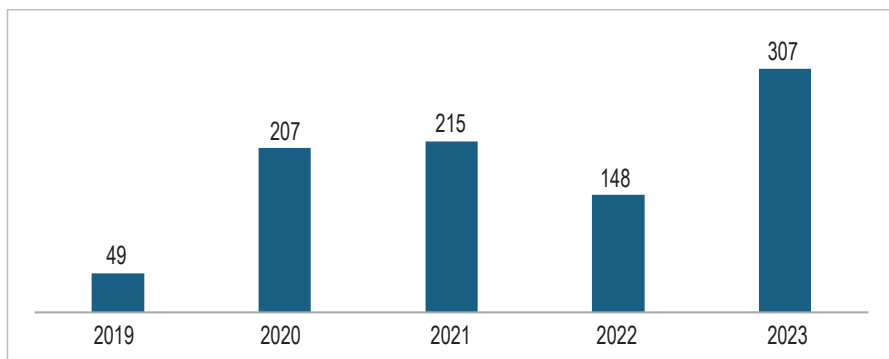
La metodología adoptada permitió identificar brechas cuantificables en el acceso al financiamiento y comprender las lógicas institucionales y territoriales que configuran dichas brechas. Esto resulta clave para proponer reformas orientadas a la resiliencia institucional, entendida como la capacidad de adaptación, aprendizaje e inclusión en contextos de alta complejidad administrativa y sociopolítica (PNUD 2024).

## **Resultados**

El análisis de los 926 proyectos postulados al FC entre 2019 y 2023 revela una marcada brecha entre las demandas territoriales y la capacidad efectiva del mecanismo para responder a ellas. En términos agregados, se identificó una brecha de financiamiento del 78,4 %, reflejada en la diferencia entre el monto total solicitado y el monto efectivamente asignado en ese período. Este dato pone en evidencia un desfase estructural entre la oferta institucional del Fondo y las expectativas de los GAD, instituciones del PGE y organizaciones locales.

Como se observa en la figura 1, el número de proyectos postulados presenta una tendencia creciente a lo largo del período analizado, con picos asociados a la apertura de convocatorias específicas. Este comportamiento evidencia una demanda sostenida de recursos por parte de los actores territoriales, que supera de manera sistemática la capacidad de asignación del Fondo.

Figura 1  
Evolución temporal de proyectos postulados (2019-2023)



Elaborado por los autores a partir de datos de la STCTEA (2023).

Elaboración propia.

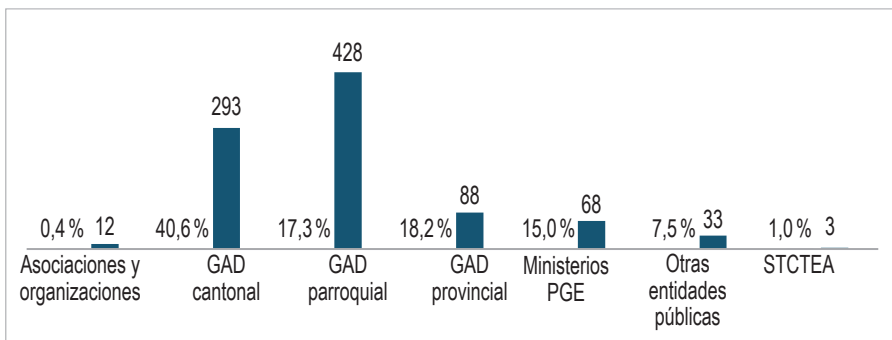
Desde lo temático, los proyectos más postulados correspondieron a infraestructura básica (37,6 %), apoyo productivo (21,9 %) y servicios comunitarios (18,4 %). No obstante, los proyectos aprobados privilegiaron rubros de infraestructura vial y equipamiento, que generan una concentración de recursos en iniciativas de rápida ejecución, pero con bajo impacto redistributivo. Este patrón refuerza lógicas centralizadas y tecnocráticas de priorización, en detrimento de iniciativas territoriales más complejas o culturalmente pertinentes.

El análisis geográfico mostró un sesgo en la distribución de los recursos. Los cantones con mayor densidad institucional —aquellos con mayor número de técnicos y experiencia previa en formulación de proyectos— accedieron de forma recurrente a los fondos, mientras que los GAD parroquiales rurales, especialmente en zonas con población indígena,

enfrentaron mayores obstáculos para postular. Esta situación se vincula con asimetrías en la capacidad técnica instalada y en el conocimiento de los procedimientos del Fondo, lo cual reproduce inequidades territoriales (Boisier 2005; CEPAL 2017).

El perfil de los actores que acceden al FC permite identificar asimetrías en la capacidad institucional para formular y postular proyectos. La figura 2 presenta la participación relativa de los distintos tipos de instituciones en términos de número de proyectos y montos solicitados.

Figura 2  
Participación institucional en proyectos y montos

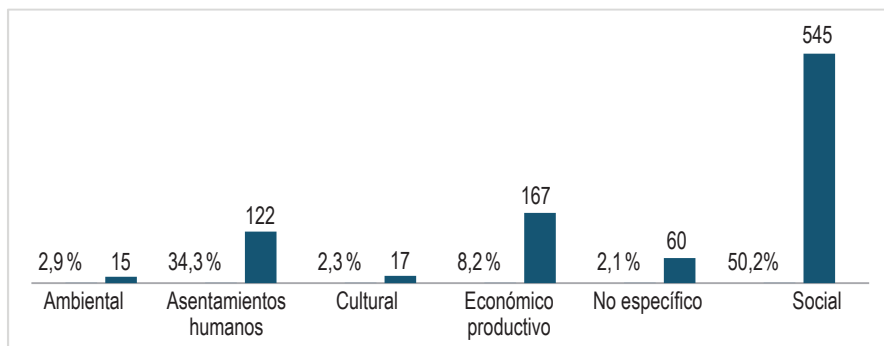


Elaborado por los autores a partir de datos de la STCTEA (2023).

Los resultados muestran una mayor participación de los GAD cantonales y provinciales, mientras que los GAD parroquiales rurales y organizaciones comunitarias presentan una menor presencia relativa, lo que sugiere desigualdades en capacidades técnicas y administrativas.

Desde una perspectiva sectorial, la asignación de proyectos refleja prioridades institucionales específicas. La figura 3 muestra la distribución de las postulaciones según los ejes del Plan Integral para la Amazonía (PIA).

Figura 3  
Distribución sectorial según el PIA

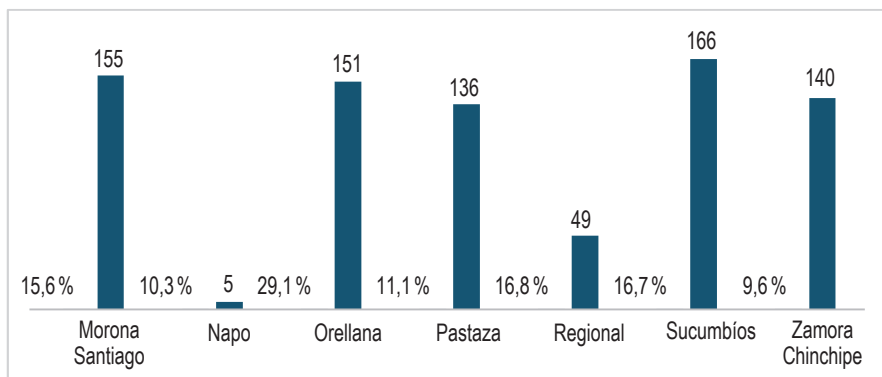


Elaborado por los autores a partir de datos de la STCTEA (2023).

Se observa una concentración de iniciativas en los sectores de infraestructura y servicios básicos, mientras que los proyectos de fortalecimiento productivo y social, aunque relevantes para el desarrollo territorial, presentan menores niveles de aprobación.

La dimensión territorial constituye un elemento clave para evaluar la equidad del FC. La figura 4 presenta la distribución de los proyectos postulados y priorizados por provincias amazónicas.

Figura 4  
Distribución territorial por provincia

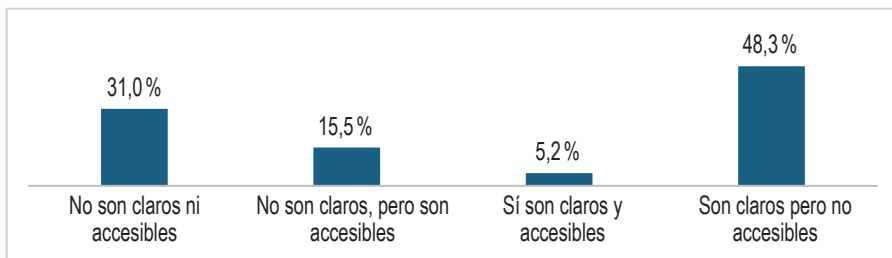


Elaborado por los autores a partir de datos de la STCTEA (2023).

Los resultados evidencian una concentración de recursos en provincias con mayor densidad institucional y experiencia previa en formulación de proyectos, mientras que territorios con alta presencia indígena y mayores niveles de vulnerabilidad presentan menores tasas de acceso.

Desde el componente cualitativo, como se observa en la figura 5, la encuesta aplicada en Pastaza permite matizar y profundizar estos hallazgos. El 48,3% de los actores encuestados considera que, aunque los requisitos del Fondo son claros, resultan excesivos o desproporcionados para las capacidades técnicas de los GAD y comunidades locales. Además, el 63,8% señala que las comunidades indígenas no están suficientemente representadas en los mecanismos de decisión ni en las etapas de evaluación de proyectos.

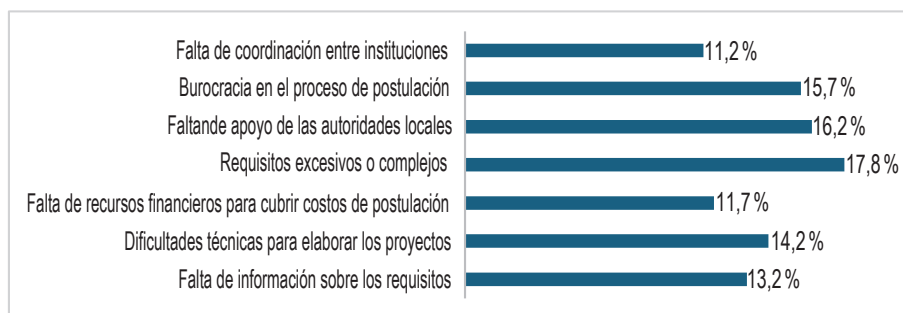
Figura 5  
Claridad y accesibilidad del Fondo Común



Elaborado por los autores (2025).

Una de las barreras más mencionadas fue la falta de acompañamiento técnico durante el proceso de formulación, así como la inexistencia de lineamientos específicos que contemplen los criterios interculturales o diferenciados por tipo de territorio. Varios actores también expresaron preocupación por la falta de transparencia en los criterios de priorización, especialmente en los niveles de aprobación final, donde se percibe discrecionalidad o limitada rendición de cuentas.

Figura 6  
**Principales barreras en la postulación de proyectos a la STCTEA**



Elaborado por los autores (2025).

Los resultados (figura 6) evidencian que la institucionalidad actual del FC opera bajo una lógica de competencia técnica desigual, lo cual obstaculiza su potencial redistributivo y pone en tensión los principios de equidad y corresponsabilidad. Las comunidades con menor capacidad instalada —aunque con mayores niveles de pobreza o afectación por la actividad extractiva— son las más perjudicadas por el modelo vigente. Este diagnóstico plantea la necesidad de repensar el diseño institucional del Fondo desde una perspectiva de resiliencia organizacional y justicia territorial.

## Discusión y recomendaciones

### Barreras burocráticas y capacidades institucionales

Los resultados evidencian que una de las principales limitaciones para el acceso equitativo al FC está asociada a barreras burocráticas y déficits de capacidad institucional. Tal como se desprende de los resultados de la encuesta de percepción y de los gráficos detallados de barreras y apoyos requeridos, una proporción significativa de los actores territoriales reconoce que, aunque los requisitos del Fondo son formalmente claros, resultan desproporcionados con respecto a las capacidades técnicas disponibles a nivel

local, especialmente en los GAD parroquiales rurales y las organizaciones comunitarias. Estas barreras no solo comprometen la equidad en la asignación de recursos, sino que también debilitan la legitimidad del instrumento como una política pública orientada al desarrollo territorial sostenible (OTCA 2023).

Esta evidencia sugiere que el problema no radica únicamente en la normativa en sí misma, sino en la asimetría entre el diseño procedimental del Fondo y las capacidades reales de los territorios. En contextos de alta complejidad institucional, la burocracia puede convertirse en un factor de exclusión cuando no incorpora mecanismos de adaptación y apoyo diferenciado (Duit et al. 2010). Desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, la ausencia de acompañamiento técnico sostenido refuerza dependencias verticales y limita la autonomía de los gobiernos locales, reproduciendo desigualdades preexistentes (Ostrom 2010).

La literatura sobre resiliencia institucional enfatiza que los sistemas públicos capaces de adaptarse son aquellos que combinan reglas claras con dispositivos de aprendizaje, flexibilidad y apoyo contextualizado (Moser y Ekstrom 2010). En este sentido, los hallazgos del estudio confirman que el FC ha priorizado la estabilidad procedimental por sobre la construcción de capacidades territoriales, lo que debilita su potencial como instrumento de desarrollo. La implicación para la gestión pública es clara: sin una estrategia explícita de fortalecimiento institucional local, los mecanismos de financiamiento tienden a beneficiar de manera recurrente a los actores con mayor capacidad instalada, erosionando la equidad territorial.

### **Discrecionalidad y déficit de participación en los procesos de decisión**

Un segundo eje crítico identificado en el análisis se relaciona con la percepción de discrecionalidad en los procesos de priorización y el déficit de participación efectiva de comunidades indígenas y actores locales. Los resultados de la encuesta muestran que una mayoría de los encuestados considera que las comunidades indígenas no se encuentran adecuadamente representadas en las etapas de evaluación y toma de decisiones del Fondo, pese a ser uno de los principales grupos destinatarios de la política amazónica.

Esta percepción se ve reforzada por la ausencia de instancias formales de participación vinculante y por la limitada transparencia en los criterios de priorización, aspectos que generan desconfianza y reducen la legitimidad del instrumento. La literatura sobre discrecionalidad administrativa advierte que, en ausencia de mecanismos claros de rendición de cuentas, los procesos de asignación de recursos pueden verse influidos por criterios informales o políticos, incluso dentro de marcos normativos aparentemente técnicos (Boisier 2005; CEPAL 2017).

Desde un enfoque de justicia territorial, la participación no debe entenderse únicamente como un principio normativo, sino como una condición operativa para la efectividad de las políticas públicas en contextos culturalmente diversos (Walsh 2012). Estudios sobre gobernanza adaptativa señalan que la inclusión de actores locales en los procesos de decisión mejora la calidad de las políticas y fortalece la corresponsabilidad institucional (Folke et al. 2005; Huitema et al. 2009). En el caso analizado, la limitada participación de actores indígenas no solo afecta la equidad del Fondo, sino que reduce su capacidad de incorporar conocimientos territoriales y responder de manera pertinente a las necesidades locales.

### **Sesgos territoriales y eficacia redistributiva del Fondo Común**

El tercer bloque de discusión se refiere a los sesgos territoriales en la asignación de recursos y a sus implicaciones para la eficacia redistributiva del FC. Como evidencia la distribución territorial de proyectos (figura 4) y la brecha agregada entre demanda y asignación de recursos, los territorios con mayor densidad institucional y experiencia previa en formulación de proyectos concentran una proporción significativa de los fondos, mientras que zonas con mayores niveles de vulnerabilidad social y presencia indígena presentan menores tasas de acceso.

Este patrón es consistente con lo documentado por la literatura sobre desigualdad territorial, que señala que los instrumentos de financiamiento competitivo tienden a reforzar capacidades existentes en lugar de corregir asimetrías estructurales, a menos que incorporen criterios redistributivos explícitos (Boisier 2005; CEPAL 2024). En el contexto amazónico, donde las

brechas territoriales se superponen con desigualdades históricas, culturales y geográficas, este sesgo limita severamente el impacto del Fondo como herramienta de cohesión territorial.

Desde la perspectiva de la resiliencia institucional, un mecanismo de financiamiento eficaz no es aquel que únicamente maximiza la eficiencia administrativa, sino el que adapta sus reglas de asignación para responder a la diversidad de condiciones territoriales (Béné et al. 2014). Los resultados del estudio sugieren que, en ausencia de criterios diferenciados, el FC opera más como un instrumento neutral de asignación presupuestaria que como una política activa de redistribución, lo que plantea la necesidad de repensar su diseño en clave de justicia territorial y gobernanza adaptativa.

La noción de gobernanza adaptativa resulta útil para pensar una reconfiguración del FC que permita mayor flexibilidad, aprendizaje y coordinación entre niveles de gobierno. En lugar de operar como un mecanismo competitivo que premia a las instituciones con mayor capacidad instalada, el Fondo debería transitar hacia un modelo colaborativo y diferencial, que reconozca las disparidades institucionales de origen y brinde apoyo técnico efectivo a quienes más lo necesitan (Huitema et al. 2009).

En este sentido, se proponen las siguientes recomendaciones estructuradas en torno a seis ejes:

1. Rediseñar los requisitos de postulación con enfoque intercultural y pertinencia territorial, simplificando los requisitos y formatos. Esta medida busca reducir las barreras técnicas que enfrentan comunidades y GAD rurales con limitada capacidad institucional (Walsh 2012).
2. Establecer brigadas técnicas territoriales permanentes, conformadas por profesionales interculturales y multidisciplinarios que acompañen a los GAD y organizaciones sociales en la formulación de proyectos, bajo criterios de asesoría directa, diálogo horizontal y apropiación local del conocimiento.
3. Garantizar la cooperación de los entes rectores de cada ámbito social de intervención en la elaboración de estudios técnicos especializados, que difícilmente pueden ser realizados por GAD y comunidades, no solo por la falta de personal técnico calificado, sino también por la carencia de recursos para invertir en el diseño previo de los proyectos. Esta medida permitiría viabilizar postulaciones más sólidas y equitativas a la STCTEA.

4. Crear instancias de veeduría ciudadana con participación vinculante, integradas por representantes de pueblos indígenas, organizaciones comunitarias y académicos locales. Estas instancias podrían actuar en la revisión de prioridades, evaluación de proyectos y monitoreo de la ejecución, que fortalecen la transparencia y la rendición de cuentas.
5. Incorporar criterios de distribución con enfoque redistributivo, que prioricen territorios con mayores índices de pobreza, afectación por extractivismo, vulnerabilidad climática o aislamiento geográfico. Esto permitiría corregir desequilibrios estructurales y orientar el financiamiento hacia zonas históricamente desatendidas (Boisier 2005; CEPAL 2017).
6. Transparentar el ciclo completo del Fondo Común, a través de plataformas públicas con datos abiertos que incluyan los criterios de priorización, calificación de proyectos, asignación presupuestaria y avances de ejecución. Este acceso a la información no solo fortalece la legitimidad institucional, sino que empodera a los actores locales para participar de forma más informada y activa.

Estas propuestas no pretenden reemplazar el marco normativo vigente, sino complementarlo y transformarlo desde una visión de resiliencia organizacional transformadora, donde el Estado no solo administre procedimientos, sino que se adapte y responda activamente a las dinámicas sociales, culturales y territoriales de la Amazonía.

### **Fondos de desarrollo y compensación territorial: problemas recurrentes de gobernanza**

La experiencia del FC administrado por la STCTEA se inscribe en un fenómeno más amplio de fondos de desarrollo y compensación territorial, diseñados para redistribuir recursos en contextos de desigualdad estructural. En Ecuador, diversos mecanismos de financiamiento descentralizado, incluidos fondos vinculados a regalías extractivas o a transferencias intergubernamentales, han enfrentado desafíos similares en términos de gobernanza, capacidad institucional y equidad territorial (CONGOPE 2024; CEPAL 2017).

A nivel regional, estudios sobre fondos de compensación en territorios amazónicos de países como Perú y Bolivia señalan que la combinación de criterios técnicos homogéneos, capacidades institucionales desiguales y débil

participación local suele derivar en resultados regresivos, donde los territorios con mayor fortaleza administrativa concentran los recursos (OTCA 2023; CEPAL/FILAC 2020). Estos hallazgos coinciden con la evidencia empírica presentada en este estudio y refuerzan la necesidad de incorporar enfoques diferenciales y adaptativos en el diseño de los instrumentos financieros.

La literatura comparada sugiere que los fondos territoriales más eficaces son aquellos que combinan reglas claras con mecanismos de acompañamiento técnico, participación vinculante y criterios redistributivos explícitos, orientados a fortalecer capacidades locales en el mediano plazo (CEPAL 2025). Situar el FC dentro de este marco comparado permite comprender que sus limitaciones no son excepcionales, sino representativas de un problema estructural de gobernanza de los fondos públicos en contextos de alta heterogeneidad territorial.

## Conclusiones

Este estudio ha demostrado que, pese a sus objetivos redistributivos, el FC administrado por la STCTEA presenta barreras estructurales que limitan su impacto en términos de equidad territorial, inclusión intercultural y fortalecimiento institucional. Las brechas identificadas entre la demanda y la asignación efectiva de recursos, así como las percepciones de exclusión por parte de actores locales, evidencian que el diseño actual del mecanismo no responde plenamente a las complejidades del territorio amazónico. Asimismo, la figura 4 evidencia sesgos territoriales en la distribución de los proyectos, con una concentración de recursos en provincias y actores con mayor capacidad institucional.

La investigación argumenta que una institucionalidad resiliente no puede limitarse a gestionar eficientemente los procedimientos, sino que debe adaptarse activamente a los contextos en los que opera. Esto implica reconfigurar el FC no como un simple instrumento de asignación financiera, sino como una política de desarrollo territorial con enfoque redistributivo, intercultural y participativo.

Los resultados obtenidos no solo tienen implicaciones analíticas, sino también políticas y operativas; según la gráfica 6, las principales barreras percibidas se relacionan con la excesiva complejidad de los requisitos, la

falta de acompañamiento técnico y la limitada participación de comunidades indígenas en los procesos de decisión. Desde una perspectiva de gobernanza multinivel, las barreras institucionales identificadas ponen de relieve la urgencia de reconfigurar la coordinación entre el nivel nacional, provincial y parroquial, promoviendo mecanismos de corresponsabilidad financiera y técnica. Experiencias de cooperación territorial impulsadas por organismos como CEPAL (2025) y CONGOPE (2024) muestran que la articulación intergubernamental puede incrementar la eficacia del gasto público y reducir la desigualdad territorial. Asimismo, fortalecer la participación de las organizaciones indígenas, de mujeres y de jóvenes en los procesos de priorización contribuiría a democratizar la gestión del FC, alineándola con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y con el principio constitucional de plurinacionalidad. El tránsito hacia una institucionalidad resiliente debe, por tanto, concebirse como una estrategia de Estado de largo plazo, orientada a transformar las relaciones entre el gobierno y los territorios, más allá de los ciclos políticos o presupuestarios.

Si bien se han formulado propuestas de mejora en función de los hallazgos, su viabilidad dependerá del compromiso político de las autoridades, la capacidad de diálogo interinstitucional y el fortalecimiento del tejido organizativo local. El tránsito hacia un modelo más justo y resiliente requiere, además, procesos sostenidos de aprendizaje organizacional, transparencia y corresponsabilidad.

En síntesis, los hallazgos de esta investigación evidencian que la gestión de los recursos del FC no puede analizarse únicamente desde la eficiencia administrativa, sino desde su capacidad de transformar las relaciones Estado-territorio en un contexto de desigualdad estructural. La resiliencia institucional se presenta así como un principio rector para repensar el desarrollo amazónico en clave de justicia territorial, participación y sostenibilidad. Al vincular la evidencia empírica con marcos teóricos contemporáneos sobre gobernanza adaptativa y equidad, este trabajo aporta elementos para fortalecer el debate sobre la descentralización fiscal, la redistribución de competencias y la cooperación intergubernamental en Ecuador. Además, ofrece una mirada práctica para los responsables de política pública que buscan rediseñar instrumentos financieros más inclusivos, transparentes y coherentes con la diversidad territorial del país. La experiencia analizada en Pastaza puede servir de referente

comparativo para otras regiones amazónicas de América Latina que enfrentan desafíos similares en la gestión de fondos públicos, mostrando que la adaptabilidad, la participación y el aprendizaje institucional son condiciones necesarias para avanzar hacia un modelo de desarrollo realmente sostenible. En consecuencia, el FC podría convertirse no solo en un mecanismo de inversión, sino en una herramienta de cohesión territorial y fortalecimiento democrático, capaz de articular el conocimiento técnico con la sabiduría social de los pueblos amazónicos (CEPAL 2025; CEPAL/FILAC 2020; PNUD 2024).

### **Limitaciones y futuras investigaciones**

La investigación presenta varias limitaciones que deben ser reconocidas. En primer lugar, el análisis cuantitativo se concentró en los registros disponibles en la plataforma oficial de la STCTEA del FC, lo que podría excluir proyectos no digitalizados o inconsistencias no reportadas oficialmente. Asimismo, el período de análisis comprendido entre 2019 y 2023 fue seleccionado porque corresponde a la única información pública disponible en dicha plataforma. Finalmente, si bien la muestra cualitativa fue diversa, se concentró únicamente en la provincia de Pastaza, lo que limita la generalización de los hallazgos al resto de la Amazonía ecuatoriana.

Otra limitación está relacionada con la ausencia de información presupuestaria detallada sobre los criterios de evaluación técnica y política de los proyectos, lo que impide realizar un análisis más profundo sobre los factores que inciden en su priorización y financiamiento. Asimismo, no se abordaron en detalle los procesos de ejecución, fiscalización o resultados de los proyectos financiados, aspectos que podrían complementar el entendimiento del impacto real del Fondo.

En términos de futuras líneas de investigación, se recomienda:

- Ampliar el estudio a otras provincias amazónicas para contrastar realidades institucionales y territoriales.
- Incorporar entrevistas en profundidad a tomadores de decisión dentro de la STCTEA y de gobiernos provinciales.
- Realizar estudios comparativos entre territorios con alta y baja ejecución de proyectos para identificar factores de éxito o fracaso.
- Incluir análisis de género e interculturalidad con enfoque interseccional,

considerando cómo afectan las barreras de acceso a mujeres y pueblos indígenas de manera diferenciada.

- Evaluar el impacto de los proyectos ejecutados con financiamiento del Fondo en términos de sostenibilidad, pertinencia cultural y mejoras en la calidad de vida local.

Estas proyecciones investigativas permitirían fortalecer el conocimiento sobre la resiliencia institucional en contextos de alta complejidad territorial y enriquecer el diseño de políticas públicas más justas y adaptativas (CONGOPE 2024).

Finalmente, es importante reconocer que la resiliencia institucional no depende únicamente de la arquitectura normativa o de la asignación de recursos, sino de la interacción continua entre los actores, sus aprendizajes y su capacidad de innovación (Ostrom 2010; Moser y Ekstrom 2010).

En futuras investigaciones sería pertinente explorar, a través de estudios comparativos, cómo las reformas institucionales implementadas en otros fondos públicos de la región —como los de la Amazonía peruana o boliviana— han logrado superar las rigideces administrativas y fortalecer la legitimidad social de la inversión pública. Asimismo, la incorporación de metodologías participativas de evaluación, que integren indicadores de equidad territorial e interculturalidad (FILAC 2021), permitiría profundizar el análisis sobre la efectividad del FC como instrumento de resiliencia estatal. Esta agenda de investigación ampliada podría contribuir a la construcción de un marco regional de gobernanza amazónica, articulando la evidencia empírica con las políticas de desarrollo sostenible promovidas por OTCA (2023) y CEPAL/FILAC (2020).

## Referencias

- Bebbington, Anthony, Leonith Hinojosa, Denise H. Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnaars. 2008. “Mining and Social Movements: Struggles over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes”. *World Development* 36 (12): 2888-905. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.11.016>.
- Béné, Christophe, Rachel Godfrey Wood, Andrew Newsham y Mark Davies. 2014. *Resilience, Poverty and Development*. Londres: Overseas Development Institute.

- Boisier, Sergio. 2005. *Territorio, Estado y sociedad: el nuevo escenario del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2017. *Planificación del desarrollo con perspectiva territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42139-planificacion-desarrollo-america-latina-caribe-enfoques-experiencias>.
- CEPAL / Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC). 2020. “Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47), Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7a735a11-beec-406d-ba2d-2dc1ee752834/content>.
- . 2025. *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe 2024: nuevas capacidades para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81240>.
- Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). 2024. *Reglamento integral para la gestión del Fondo Común y ESCTEA* (versión de trabajo). Quito: CONGOPE. <https://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/Reglamento-Integral-para-la-Gestion-del-Fondo-Comun-y-ESCTEA.pdf>.
- Duit, Andreas, Victor Galaz, Katarina Eckerberg y Jonas Ebbesson. 2010. “Governance, Complexity, and Resilience”. *Global Environmental Change* 20 (3): 363-8. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.04.006>.
- EC. 2018. Asamblea Nacional. Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica”. Registro Oficial Suplemento 245. Publicado el 21 de mayo de 2018.
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC). 2021. *Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques en la Amazonía*. La Paz: FILAC. <https://www.filac.org/wp-content/uploads/2021/03/pi-gobernanza2021.pdf>.
- Folke, Carl, Thomas Hahn, Per Olsson y Jon Norberg. 2005. “Adaptive Governance of Social-Ecological Systems”. *Annual Review of Environment and Resources* 30: 441-73. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>.
- Huitema, Dave, Erik Mostert, Wouter Egas, Sabine Moellenkamp, Claudia Pahl-Wostl y Rainer Yalcin. 2009. “Adaptive Water Governance: Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptive (Co-)Management from a Governance Perspective and Defining a Research Agenda”. *Ecology and Society* 14 (1): 26. <https://www.jstor.org/stable/26268026>. <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>.
- Moser, Susanne C., y Julia A. Ekstrom. 2010. “A Framework to Diagnose Barriers to Climate Change Adaptation”. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107 (51): 22026-31. <https://doi.org/10.1073/pnas.1007887107>.
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). 2023. “Políticas, instituciones y gobernanza en la Amazonía”. En *Evaluación rápida de la Amazonía 2023*, cap. 6.

- Brasilia: OTCA. [https://wakaya.otca.org/wp-content/uploads/2023/12/Evaluacion-Rapida\\_Capitulo6\\_v3-1.pdf](https://wakaya.otca.org/wp-content/uploads/2023/12/Evaluacion-Rapida_Capitulo6_v3-1.pdf).
- Ostrom, Elinor. 2010. "Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change". *Global Environmental Change* 20 (4): 550-7. "https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378010000634?via%3Dihub". <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2024. *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024: Salir del estancamiento: reimaginando la cooperación en un mundo polarizado*. Nueva York: PNUD. <https://hdr.undp.org/>.
- Radcliffe, Sarah A. 2017. *Decolonizing Development: Colonial Power and the Maya*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA). 2021. *Plan Integral para la Amazonía 2021-2035*. Puyo: STCTEA. [https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/09/PIA\\_final-Digital-.pdf](https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/09/PIA_final-Digital-.pdf).
- . 2023. *Reglamento integral para la gestión de planes, programas y/o proyectos financiados con recursos del Fondo Común*. Puyo: STCTEA. [https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/08/Reglamento\\_stcteaFondoComun-signed.pdf](https://www.secretariadelamazonia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/08/Reglamento_stcteaFondoComun-signed.pdf).
- Walsh, Catherine. 2012. "Interculturalidad crítica y pedagogía decolonial". En *Educación superior y pueblos indígenas en América Latina*, editado por Daniel Mato, 85-106. Caracas: UNESCO / IESALC.
- Wildavsky, Aaron. 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

#### **DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES**

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés financiero, académico ni personal que pueda haber influido en la realización del estudio.

#### **DECLARACIÓN DE ÉTICA**

Los autores declaran haber cumplido con los principios éticos durante el proceso de investigación.

#### **DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIÓN DE LA AUTORÍA**

Nathaly Verdesoto Martínez participó en la conceptualización, curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, administración del proyecto, recursos, supervisión, validación, visualización, redacción, revisión y edición del artículo final. Víctor López Acevedo participó en la curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, validación, visualización, redacción del borrador, redacción, revisión y edición del artículo final.