



CNC

Consejo Nacional de Competencias

Una mirada a la capacidad institucional de los
Gobiernos Autónomos Descentralizados

Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD

Quito, agosto de 2014



**Una mirada a la capacidad institucional de los gobiernos autónomos
descentralizados**

July Báez Villagómez
ESPECIALISTA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN A GAD

Quito, agosto de 2014

Resumen

En el país, la descentralización de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) ha evidenciado avances a través de la construcción del marco normativo y su correspondiente legislación.

El Consejo Nacional de Competencias (CNC), ha transferido las competencias de riego y drenaje; tránsito, transporte terrestre y seguridad vial y gestión de la cooperación internacional no reembolsable. Este proceso se dirige a superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer la democratización del Estado.

En este escenario, se deben generar las condiciones necesarias para que los GAD ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación y transparencia. Así, la descentralización implica un continuo fortalecimiento institucional que consolide las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados.

En cumplimiento de sus funciones, el CNC, construyó una metodología que evalúa la capacidad institucional de los GAD, su aplicación permite tener una mirada del accionar de los GAD en los ámbitos de la planificación, rectoría y evaluación territorial; gestión administrativa; gestión financiera; regulación y control; y gobernanza.

El resultado de la evaluación permitirá direccionar y diferenciar los procesos de fortalecimiento institucional a los GAD.

Palabras clave: capacidad institucional, descentralización, gobierno autónomo descentralizado, medición, competencias, condiciones, potencialidades, Ecuador.

1. Introducción

Los comienzos de la descentralización en el Ecuador datan de la década de 1990, y surgen en concordancia a los procesos de reforma y reconstrucción del Estado planteados desde el enfoque neoliberal. Su mirada se centra principalmente en el contexto local sin llegar a una visión integral político-administrativa del Estado y su implementación es lenta e incluso débil.

Surgen, en ese escenario, algunas corrientes de descentralización, cuyo recorrido incluye la visión municipalista, que se sustenta en la proximidad de los municipios a la ciudadanía, enfoque que ha sido calificado como el más “democrático y eficiente para resolver los problemas sociales” PNDZ (2012).

Posteriormente, el proceso da paso a la corriente autonomista cuyo asidero es la transición de un centro de poder (centralismo) hacia la creación y fortalecimiento de focos regionales y provinciales, cuyo desarrollo es directamente proporcional a la captación de los recursos que produce. Continúa la corriente estructuralista, que mira a la descentralización en el marco de la estructura del Estado, esto es, su redefinición en relación a la sociedad civil, con un rol descentralizador y plurinstitucional.

Estas corrientes, practicaban la fórmula de “descentralización a la carta”. Lo anterior significaba que, para ejercer una determinada competencia, hacía falta únicamente la voluntad de los gobiernos subnacionales y en base a estos acuerdos políticos se asumía una determinada competencia del gobierno central. Cabe recalcar que lo mencionado acotaba la descentralización a la obtención de réditos políticos y resultó en un modelo excluyente y clientelar, que profundizó la inequidad territorial debido a la desigual de capacidad institucional de los entes descentralizados, así como también, la superposición de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

El mencionado modelo se trunca con la propuesta programática del nuevo proceso de descentralización que consagra el marco normativo establecido en la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), que establece que la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), con el objetivo de superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad y territorial y fortalecer la democratización del Estado.

En este nuevo escenario, el proceso de descentralización y su sustentabilidad dependen directamente de las potencialidades y desarrollo de capacidades de los distintos niveles de gobierno para asumir y gestionar sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación y transparencia. Es importante mencionar en este punto que con el fin de asegurar que una prestación de servicios por parte de los GAD que cumpla con los aspectos descritos guarda relación directa con el nivel de capacidad institucional que éstos tengan. De allí la importancia de analizarla y evaluarla, con miras a encaminar procesos de fortalecimiento institucional que consoliden las capacidades de los entes descentralizados.

El presente documento analiza la propuesta metodológica para medir/evaluar la capacidad institucional de los GAD, estructurándose de la siguiente manera: un primer acápite realiza una aproximación a la medición de la capacidad institucional. En un segundo punto se abordan las experiencias regionales y particularmente la experiencia ecuatoriana de medición y evaluación de la capacidad institucional. En tercer lugar se presenta el modelo de medición de la capacidad institucional y finalmente se realiza una conclusión.

2. Aproximación a la medición de la capacidad institucional

Varias metodologías para medir la capacidad institucional en ámbitos relacionados con la gestión de los GAD se han aplicado en Ecuador y en países de la región, las cuales presentan una importante dinámica que va desde el análisis de la capacidad de gestión pública, pasando por la capacidad administrativa, hasta llegar a la capacidad organizacional. Estas propuestas se han ejecutado en el marco de los procesos de descentralización o modernización asumidos por los gobiernos centrales.

Experiencias regionales

La gestión pública como ámbito de análisis de la capacidad de las organizaciones municipales

Los procesos de modernización del Estado implementados en Latinoamérica y el Caribe, exigen de los gobiernos locales, nuevos roles y nuevos estilos de gestión. Bajo esa premisa, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), plantea que estas nuevas condiciones demandan, principalmente, de las organizaciones municipales, una mayor capacidad para predecir resultados, mayor rigurosidad en la administración de la información de sus procesos, mejores niveles de especialización y capacitación de sus funcionarios, mejora sustantiva de la administración de la información al interior de la organización y la adopción de un estilo de administración mucho más formal.

En ese sentido, planteó una metodología para medir el desempeño de la gestión municipal, con miras a apoyar el mejoramiento de la gestión pública en el contexto de la descentralización de la gestión del Estado. De allí, que el estudio visualizó la efectividad de la planificación estratégica y la existencia de una ruta precisa y consensuada al interior de la organización municipal.

La propuesta metodológica comprende cuatro momentos i) diagnóstico organizacional que permite evidenciar el estado de la organización; ii) planificación estratégica, con tres fases de ejecución que comprenden la recopilación de información del gobierno local, el ordenamiento de la información y el diseño del sistema de indicadores; iii) el establecimiento de medición, que se concentra en el tercer momento de la planificación; y, iv) la operacionalización de un sistema de medición con una visión hacia la cualificación de los procesos municipales claves, en búsqueda de mejorarlos y de reordenar los valores culturales de la organización.

En esa línea, la metodología mide el desempeño de la gestión municipal para impulsar su mejoramiento, a través de los siguientes componentes: 1) Diagnóstico organizacional, identificando seis dimensiones: características dominantes, estilo de liderazgo, adhesión organizacional, clima organizacional, criterios de éxito y estilo de gestión; 2) Planificación

estratégica municipal, que mide los niveles de motivación, comprensión y compromiso; 3) Diseño de un sistema de medición (control) con énfasis en: formación de equipos, formulación de indicadores y análisis de funcionamiento de procesos claves y 4) operacionalización del sistema de medición, enfocado al impacto del desempeño del gobierno local.

Otra experiencia de análisis de medición de la capacidad institucional en el marco del proceso de descentralización, constituye el planteamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF), a través del Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia, que aplicó la metodología de medición y análisis del desempeño municipal en los departamentos de Cundinamarca, Risaralda, Santander y César. La evaluación institucional es entendida, en este marco, como el proceso de recolección, sistematización, análisis y calificación de la información sobre el desempeño y gestión de las instituciones públicas y/o funcionarios.

La metodología utilizó información primaria. En ese sentido, se evaluó la gestión de los mandatarios mediante datos reportados por los municipios en temas tales como: cumplimiento de las metas previstas en los planes de desarrollo, eficiencia en el uso de los recursos para dotar a la ciudadanía de los servicios de educación, salud y agua potable con calidad y cobertura, presupuestación y ejecución de los recursos estatales, capacidades: administrativas, fiscales y de los recursos físicos, humanos y financieros que los alcaldes administran. Toma en cuenta además, el entorno en el que se desarrolla la gestión municipal

Específicamente, la metodología evaluó cuatro componentes: eficacia (porcentaje de avance del plan de desarrollo), eficiencia (comparación de los productos obtenidos frente a los insumos utilizados en educación, salud y agua potable; definición de mejoras potenciales en productos e insumos; análisis de productividad), cumplimiento de requisitos legales (aplicación de la normativa vigente) y gestión (capacidad administrativa; desempeño fiscal y gestión sectorial). Los resultados del proceso dieron paso a la construcción de un ranking del desempeño de la gestión municipal.

Capacidad de gestión: integralidad de las capacidades operativa y tecnológica

Otro aporte al análisis del desarrollo de las capacidades de los gobiernos subnacionales, constituye la metodología aplicada en Colombia, en el marco de los nuevos roles asumidos por los gobiernos locales como parte del proceso de transferencia de las competencias de generación de empleo y asistencia social, dado a partir de los años 90. Se trata de una propuesta que analiza la capacidad de gestión del Gobierno Municipal de Casilda.

Para entender el alcance de la capacidad de gestión, el concepto integra como condicionante, a las capacidades operativa y tecnológica. Para ello define a la primera como la capacidad de operar sobre la realidad con instrumentos definidos por el gobierno local tales como la normativa, cultura organizacional, estructura, procesos de trabajo, recursos humanos y recursos financieros. Entre tanto que condiciona a la capacidad tecnológica tanto por su propio universo interno (estructuras, procesos, recursos humanos, cultura organizacional, etc.) cuanto por las características del medio en el cual opera...¹

¹ TECCO, Claudio (1994) "La gestión innovativa municipal de políticas económicas y sociales", citado por Fregoni

En ese sentido, se analizó la capacidad de gestión en la integralidad de las dos capacidades señaladas anteriormente, cada una con sus dimensiones de evaluación: 1) Capacidad operativa, que se enfoca en: carencialidad organizacional, institucionalización precaria y profesionalización incompleta; 2) capacidad tecnológica que evidencia la incorporación creativa y eficiente de herramientas que engloben conocimientos, habilidades, experiencia y vínculos de la organización con el entorno.

Capacidad de la gestión estratégica

La evaluación de desempeño de las organizaciones públicas se concibe, también, desde el análisis de los resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión. Esta propuesta constituye un aporte de ILPES y se dirige a diagnosticar el desempeño, vinculado a la gestión estratégica de las instituciones, con miras a la toma de decisiones con bases más sólidas, mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, con un enfoque de transparencia de la información, a través de mecanismos de rendición de cuentas

Para los efectos de esta medición, se analizaron los indicadores de desempeño definidos como las “3 E”: Eficiencia en relación al uso de recursos para la generación de productos; Economía, sobre la base de la organización de recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados; Eficacia, medida en términos del cumplimiento de producción comprometida y objetivos. Se agrega el indicador de calidad de manera separada del indicador de eficacia, el cual dimensiona la producción de bienes y servicio, en función de las expectativas de los usuarios.

Capacidad institucional y su rol en la descentralización fiscal

La oferta de transformación del estado mexicano, a través de la descentralización fiscal mirada en términos netamente económicos y financieros, propició un debate académico, en torno al inevitable cruce que este proceso mantiene con las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales.

La discusión se centró en dos posiciones completamente polarizadas. Por un lado, la que sostenía que los gobiernos subnacionales deben acceder de manera urgente e inmediata a la mayor cantidad de recursos para la sostenibilidad del nuevo sistema federal que optó por el modelo de descentralización y por el otro lado, se encuentra la posición que no comparte con la inmediatez en la implementación de la descentralización fiscal, bajo el argumento que los gobiernos subnacionales carecían de las condiciones institucionales y administrativas requeridas para asumir mayores compromisos.

En este debate surge un tercer análisis, que corresponde a que no todos los entes descentralizados están preparados para recibir una descentralización inmediata de recurso ni todos se encuentran con deficiencia institucional. En ese marco, se propone la medición de la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales a través de una metodología que recupera información de censos municipales en las cuales se evidencia las fortalezas y

debilidades institucionales y administrativas, y posteriormente se explora casos puntuales para finalmente analizar datos del conjunto municipal nacional.

Bajo esa perspectiva, se plantea que los factores que tienen relación con la construcción de capacidades institucionales en gobiernos subnacionales son: 1) Intercambio horizontal de la información que mide el aprendizaje cruzado; 2) Intensidad democrática en la acción pública local, que mide la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia de la información pública y el nivel de relacionamiento del gobierno subnacional con el ejecutivo (gobierno dividido); 3) Marco regulatorio de las instituciones presupuestales. Se enfoca en la aplicación tanto del marco regulatorio como normativa legal; 4) Perfil profesional de los funcionarios, que visualiza el tiempo del trabajo en el sector público, antecedentes profesionales, antecedentes académicos, nivel académico y capacitación recibida y 5) Estructuras organizacionales emergentes, centrando la evaluación en la estructura organizacional y distribución de personal entre las distintas áreas.

Fortalecimiento institucional, componente esencial de la medición

El análisis del fortalecimiento institucional para asegurar el éxito de un proyecto constituye uno de los componentes de la aplicación de la metodología del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), sin dejar de lado, el análisis del déficit de capacidad en la gestión rutinaria de una organización, así como los resultados de un programa o proyecto.

Esta metodología se aplicó en varios países y en diferentes tipos de proyectos, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), particularmente en América Latina.

El producto de la metodología es la identificación del déficit de capacidad institucional, la clasificación del déficit y la formulación de componentes de desarrollo institucional. En esa línea, la metodología definió los siguientes componentes: 1) Marco normativo, que evalúa el grado en que el entorno (leyes, vacíos jurídicos y factores culturales) afecta al logro de los objetivos; 2) Relaciones interinstitucionales, que determina el grado de necesidad de competencias y acuerdos tanto horizontal como verticalmente; 3) Organización interna, que enfoca el grado en el que la (des) organización afecta el logro de objetivos, entorno a la existencia de unidades técnicas y de apoyo, así como la distribución funcional; 4) Capacidad financiera fiscal, medida por el grado en que la falta de recursos afecta el logro de objetivos; y, 5) Recursos humanos y capacidad, que determina el grado en que la falta de recursos o idoneidad afecta el logro de objetivos.

Iniciativas aplicadas en Ecuador

Enfoque hacia la consolidación de una gestión para resultados de desarrollo

Explorando la experiencia ecuatoriana, se debe mencionar la medición de las capacidades institucionales que se realizó en 25 países de América latina y el Caribe, del cual el Ecuador formó parte. En este análisis se diagnosticó las capacidades institucionales de las

organizaciones del sector público para determinar sus fortalezas y sus debilidades y para preparar e implementar un plan de acción que permita avanzar en la consolidación de una gestión para resultados de desarrollo (GpRD).

Se trató de una propuesta impulsada por el Programa Para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo Para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) y GpRD, que analizó la gestión del sector público a través del ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que contribuyen a la generación de valor público. El GPRD direccionó su análisis a la manera en que el sistema nacional de gestión pública se alinea al cumplimiento de los objetivos nacionales.

Los componentes de la metodología se constituyeron en: 1) Planificación estratégica, cuyas dimensiones son: institucionalidad, plan de gobierno (verificable), programas, bienes y servicios identificados, planes financiados y planificación participativa; 2) Presupuesto, que se mide a través de la clasificación del presupuesto, relación programas/presupuesto, relación presupuesto/metras, proyecciones presupuestarias, responsabilidad fiscal, eficiencia gasto, auditoría; 3) Gestión financiera, dirigiendo su atención a la medición de la autosuficiencia, riesgo (obligaciones), porcentaje de ejecución, normas, existencia de estados financieros y de sistemas de gestión financiera y de adquisiciones; 4) seguimiento y evaluación a sistemas de información, gestión, herramientas de gestión, programas de evaluación, normas y transparencia; y, 5) Gestión de programas y proyectos que analiza la evaluación ex-ante, impacto, intervención sectorial, marco participativo, alineación al Plan Nacional de Desarrollo, matriz de bienes y servicios y mejora constante.

Capacidad operativa desde el enfoque de la asociación de los GAD provinciales

Analizando otra experiencia ecuatoriana, en el marco de la transferencia de competencias en el país, se establece que las asociaciones respectivas de cada nivel de gobierno deberán elaborar un informe de la capacidad operativa de los GAD para asumir las nuevas competencias. En ese sentido, el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Congope) definió una metodología para medir la capacidad de los GAD provinciales en el contexto de facultades de los entes descentralizados, visualizadas éstas como “macro-capacidades” competenciales, establecidas en el Cootad como: rectoría y planificación (estratégicas), regulación, control y gestión (sustentan la operación concreta y cotidiana de la institución).

El órgano asociativo de los GAD provinciales centra su atención en las capacidades básicas de la facultad de gestión (capacidad operativa) de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en su contexto territorial e involucra las capacidades específicas de la institución, tales como: talento y recursos, estructuras organizativas, marcos institucionales y enlaces con la ciudadanía.

Esta metodología define a la capacidad operativa como “el conjunto de recursos, estructuras organizacionales, marcos de operación y sistemas que soportan la gestión de prestaciones competenciales de un GAD” y analiza tres componentes de evaluación: 1) Trabajo, que analiza los recursos humanos, recursos físicos y la organización del trabajo; 2) Concreción de acuerdos y 3) Prestación de bienes y servicios en el contexto socio-político.

3. Una nueva medición de la capacidad institucional desde el Consejo Nacional de Competencias

El carácter obligatorio, progresivo y definitivo del actual modelo de descentralización en el Ecuador, se dirige a limitar la discrecionalidad en la transferencia de competencias, ejercicio que se mantenía hasta antes de la construcción de la actual normativa, en donde los gobiernos autónomos gestionaban competencias en función de una posible consecución de réditos políticos. Como se mencionó anteriormente, los resultados de este modelo fueron poco alentadores, debido a la improvisación y falta de capacidad institucional de los GAD para ejecutar las competencias asumidas.

La ruptura de este sistema de transferencia de competencias “a la carta” se consolida y asegura con la dinámica paulatina, establecida en el Cootad, en la que todos los gobiernos autónomos descentralizados asumen las competencias transferidas. La sustentabilidad de este proceso, según el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), depende directamente del desarrollo de capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados para asumir y gestionar adecuadamente sus competencias.

Por lo anterior, se constituye en un gran desafío el análisis de la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, pues el resultado de su medición dará cuenta de sus condiciones y potencialidades organizacionales para ejercer de manera efectiva sus competencias.

En el marco de lo expuesto, la capacidad institucional, definida por el Consejo Nacional de Competencias, órgano técnico del Sistema Nacional de Competencias del Ecuador, cuyas funciones son las de regular, planificar, coordinar, gestionar y controlar la transferencia de competencias, constituye el *“Conjunto de condiciones y potencialidades organizacionales de un GAD para impulsar el buen vivir en su territorio mediante el ejercicio de sus competencias, facultades y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada”*.

Frente a esta definición, la medición de la capacidad institucional tiene el objetivo de direccionar y diferenciar los procesos de fortalecimiento institucional, así como evaluar los resultados de su aplicación; direccionar la construcción de pautas metodológicas para los informes de capacidad específica por competencia que elaboran las asociaciones de los GAD y servirá, además, como un insumo para la construcción de modelos de gestión, insumo necesario para la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos locales.

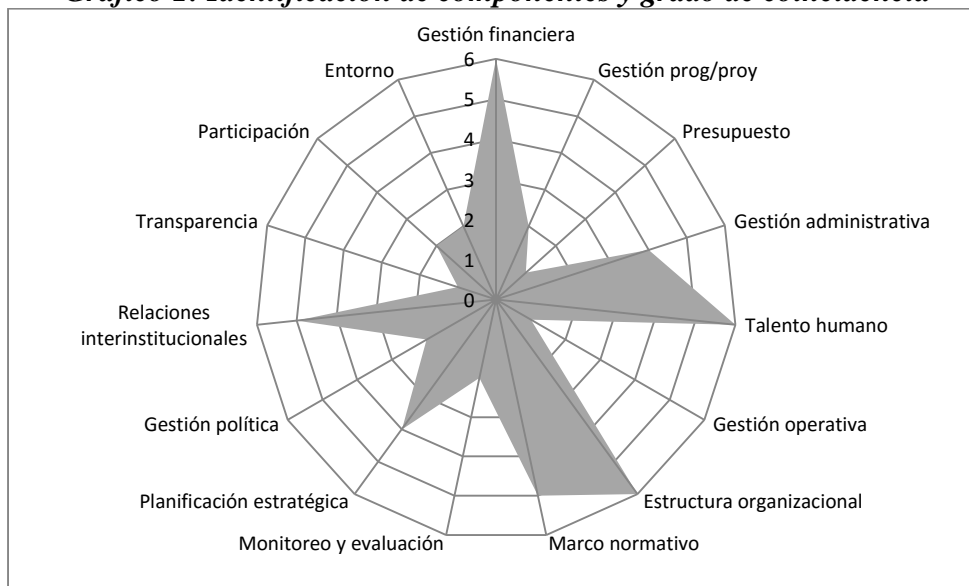
La medición presenta complejidad al definir *qué y cómo medir* esta capacidad. Ante ello, el *qué medir* conlleva a definir el alcance de la capacidad institucional de los GAD, en términos de su definición, así como de las facultades asignadas por la normativa vigente, niveles sobre los que opera y la influencia de factores externos en la gestión institucional.

Este trabajo propició un análisis de todos los factores que influyen en la capacidad institucional, así como de la realidad del nuevo modelo de descentralización. Así, el planteamiento del modelo teórico se enmarcó en el contexto de las facultades de los GAD,

establecidas por el Cootad: rectoría, planificación, regulación, control y gestión, en vista de que más allá de distinciones conceptuales, la evaluación de la capacidad institucional es integral.

A este momento se sumó el resultado del recorrido analítico por metodologías de medición de capacidad institucional aplicadas en países de la región y en Ecuador, análisis que permitió identificar y relacionar los componentes que cada de una de las metodologías sugiere para la medición de la capacidad institucional, cuyos resultados se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Identificación de componentes y grado de coincidencia



Fuente: Metodologías de CI
Elaborado: CNC

El gráfico anterior es resultado del análisis de las metodologías a las que se ha hecho referencia. El ejercicio planteado consistió en una valoración de la pertinencia de medición de cada aspecto que guarda relación con la capacidad institucional de los GAD. Conforme lo señalado, se procedió a valorar cada componente a fin de determinar su contribución a la medición de la capacidad institucional. Uno de los principales retos a la hora de definir los componentes y subcomponentes de la metodología de medición de capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, fue la adecuada conceptualización y contextualización de éstos, a través de su descripción cualitativa, amplitud y alcance de conceptos y relevancia, definida por la necesidad y prioridad de información.

4. Modelo de medición de la capacidad institucional

Con base en el marco de referencia conceptual expuesto, el alcance de la definición de capacidad institucional planteada y de las directrices definidas en el proceso de elaboración de la metodología, a la capacidad institucional se la evaluará en los siguientes componentes: planificación, rectoría y evaluación territorial; gestión administrativa; gestión financiera; regulación y control; y gobernanza. La dimensión de cada uno de ellos se detalla a continuación:

Cuadro 1: Componentes de medición de capacidad institucional y su dimensión

Componente	Dimensión
Planificación, rectoría y evaluación territorial	En concordancia con las facultades de los GAD establecidas en el Art.113 del Cootad, este componente evidencia la capacidad del GAD para planificar el desarrollo de su jurisdicción en correspondencia a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, generación de política pública que asegure el buen vivir de la población, reducción de desigualdades y de brechas sociales y territoriales, en función de las potencialidades y oportunidades del territorio.
Gestión financiera	Evidencia la eficacia del GAD en el uso de los recursos económicos, recaudación efectiva, gestión tributaria, incidencia de la cartera vencida, presupuesto destinado a inversión en obra pública, capacidad del GAD para cubrir sus gastos corrientes con ingresos propios y existencia de sistemas de gestión financiera.
Gestión administrativa	Evidencia el grado de eficacia, eficiencia y efectividad de los GAD en la aplicación de herramientas de desarrollo organizacional, implementación y desarrollo de programas de formación y capacitación para el servidor público, aplicación de procedimientos de contratación pública y control interno, uso e implementación de herramientas y sistemas informáticos de gobierno electrónico.
Regulación y control	Permite un acercamiento a la capacidad de los GAD para generar normativa, a través del análisis de los procesos implementados para levantar los requerimientos y diseñar la normativa aplicable al territorio, así como la existencia de procesos para la sistematización de las regulaciones emitidas, control de su cumplimiento y difusión a la ciudadanía.
Gobernanza	Analiza la implementación de mecanismos de participación, espacios y relaciones políticas entre estado y sociedad civil, en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de interés público.

Elaborado: CNC

Cada uno de los componentes de la propuesta se alimenta de subcomponentes con su correspondiente batería de indicadores, que, integrados, expresan la capacidad institucional de los GAD de manera diferenciada, de acuerdo a sus facultades, funciones y competencias.

El siguiente cuadro muestra la relación componentes-subcomponentes:

Cuadro 2: Componentes y subcomponentes de medición de capacidad institucional

Componentes	Sub-componentes
Planificación, rectoría y evaluación territorial	Política Pública y planificación estratégica
	Planes, Programas y Proyectos
	Planificación institucional
	Sistema de Monitoreo y Evaluación de planes, programas y proyectos
Gestión Financiera	Eficiencia
	Autosuficiencia
	Gestión tributaria
	Inversión en obra pública
	Sistema de Gestión Financiera
Gestión Administrativa	Herramientas de desarrollo organizacional
	Plan de formación y capacitación continua
	Contratación pública
	Contratación Pública
	Control Interno
	e - government
Regulación y control	Capacidad de generación de normativa
	Herramientas de control y difusión de la normativa
Gobernanza	Articulación
	Participación ciudadana
	Sistemas de Información y transparencia

Elaborado: CNC

5. Conclusiones

La capacidad institucional constituye un concepto bastante amplio, que no se limita únicamente al análisis de la gestión administrativa, financiera o del recurso humano de una organización. Mucho más complejo es el tema cuando una de las responsabilidades de la institución constituye la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través de la dotación de servicios de calidad, tal como ocurre con los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En virtud de ello, la metodología de medición de la capacidad institucional de los GAD analiza varios ámbitos de su gestión, tales como planificación, rectoría y evaluación territorial; gestión administrativa; gestión financiera; regulación y control; y gobernanza, permitiendo identificar las condiciones y potencialidades organizacionales del ente descentralizado para garantizar los derechos en su territorio mediante el ejercicio de sus competencias.

El modelo de descentralización de la gestión del Estado vigente depende, según el PNDz 2012-2015, de la capacidad institucional y operativa de los distintos niveles de gobierno. En ese contexto, la disposición de una metodología sustentada teóricamente, analizada en el contexto local, tanto en el ámbito normativo como experiencialmente, debatida y consensuada, asegura la recopilación de información lo más real posible, con fines del establecimiento de necesidades de fortalecimiento institucional diferenciados, así como la construcción de modelos de gestión de las competencias por transferir.

Bibliografía

1. García, M. (2010) Gestión para resultados en América Latina y el Caribe: avances y desafíos. Washington DC.
2. GIZ (s/a) Herramienta para la autoevaluación de la gestión de los Gobiernos Parroquiales Rurales
3. Oszlak O., y Orellana E. (1993). El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI. Buenos Aires, Argentina.
4. López, P. y Andrade, C. (2013) Base conceptual y primeros hallazgos del informe de capacidades operativas. Red Interprovincial de Fomento Productivo. Ecuador.
5. Hildebrand, Mary E. and Merilee S. Grindle, 1997: "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?", in Merilee S. Grindle (ed.) Getting Good Government, Harvard University Press, Boston.
6. Nelissen, Nico (2002) "The Administrative Capacity of New Types of Governance" en Public Organization Review: A Global Journal 2, 2002. Kluwer Academic Publishers. pp. 5-22.
7. Herrera T., Hugo: Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán, 2011, INAP.
8. Montenegro y Porras (2005): 5 componentes: eficacia, eficiencia, requisitos legales, gestión y entorno
9. Herrera T., Hugo: *Metodología de autodiagnóstico municipal. La agenda "desde lo local"*, en Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán, 2011, INAP.
10. Herrera T., Hugo: *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, en Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán, 2011, INAP.
11. Indicadores de desempeño en el sector público, Bonnefoy y Armijo 2005.
12. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México, Cabrero 2004
13. Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Arriagada 2002.
14. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, Angélica Rosas Huerta, México, 2008.