

INFORME DE RESULTADOS

**REFERENTE AL DESEMPEÑO  
INSTITUCIONAL DE LOS  
GOBIERNOS AUTÓNOMOS  
DESCENTRALIZADOS  
PROVINCIALES**

## **CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

### **SECRETARIA EJECUTIVA (e)**

Myriam Pilar Zarsosa Osorio

### **COORDINADORA GENERAL TÉCNICA**

Myriam Pilar Zarsosa Osorio

### **ASESOR**

Emil Josué Vinueza León

### **DIRECTORA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN A GAD**

Evelyn Maribel Melo Yanchapaxi

### **EQUIPO TÉCNICO**

Patricia Elizabeth Ortiz Vásquez

Edwin Ramiro Jácome Simbaña

### **DIAGRAMACIÓN**

Dirección de Comunicación Social CNC

---

Primera Edición, 2024

©**Consejo Nacional de Competencias**

Febrero, 2024

Av. Amazonas entre Juan José Villalengua y Unión Nacional de Periodistas.

Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera.

Bloque Rojo, Tercer Piso, Ala Sur.

La reproducción parcial o total publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA



# ÍNDICE

1. Introducción.....	9
2. Antecedentes.....	10
3. Objetivos.....	11
4. Marco metodológico.....	12
4.1. Metodología de análisis.....	12
4.2. Construcción del índice de desempeño institucional mediante el análisis de componentes principales categórico o no lineal.....	13
4.3. Índice de desempeño institucional provincial.....	17
5. Resultados del IDI provincial.....	20
5.1. Dimensión 1: Gestión pública para el desarrollo.....	21
5.2. Dimensión 2: Desempeño fiscal y articulación multiactor.....	31
5.3. Dimensión 3: Relaciones institucionales.....	36
5.4. Dimensión 4: Cumplimiento normativo.....	40
5.5. Dimensión 5: Planificación y desarrollo institucional.....	45
5.6. Dimensión 6: Orientaciones técnicas para la administración.....	52
5.7. Dimensión 7: Gobernanza.....	56
6. Conclusiones.....	61
7. Recomendaciones.....	63

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	Secuencia metodológica del análisis de datos de desempeño institucional provincial .....	18
---------------	--	----

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Número de proyectos ejecutados en el 2022 por fuente de financiamiento y montos (US\$) .....	24
Tabla 2	Variables denominadas como resultados promedio indicadores financieros de ingresos propios, 2022 .....	26
Tabla 3	Variables denominadas como resultados promedio indicadores financieros de gestión presupuestaria, 2022 .....	32
Tabla 4	Variables denominadas como normas de control interno diseñadas e implementadas, número y porcentaje de GAD .....	35
Tabla 5	Variables denominadas como resultados de los procesos de articulación, número y porcentaje de GAD provinciales .....	40
Tabla 6	Variables denominadas como autosuficiencia mínima; límite de stock de la deuda; 2022 .....	44
Tabla 7	Variables denominadas como ejecución presupuestaria ingresos; 2022 .....	60

## ÍNDICE DE ECUACIONES

Ecuación 1	Función de pérdida mínima cuadrática .....	14
Ecuación 2	Coeficiente de Cronbach .....	15
Ecuación 3	Construcción del indicador parcial .....	16
Ecuación 4	Combinación lineal de un indicador sintético o índice .....	16
Ecuación 5	Indicador sintético o global .....	17
Ecuación 6	Escalamiento óptimo .....	17

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Resultados Índice de desempeño institucional por GAD provincial, 2022 .....	20
Gráfico 2	Resultados desempeño institucional por dimensión, 2022 .....	21
Gráfico 3	Resultados Gestión pública para el desarrollo por GAD provincial, 2022 .....	22
Gráfico 4	Variables denominadas como emisión de PPL por competencia y función, porcentaje de GAD provinciales .....	23
Gráfico 5	Variables denominadas como ejecución de proyectos para participación ciudadana y CINR en el 2022, porcentaje de GAD provinciales .....	23
Gráfico 6	Variables denominadas como seguimiento, control y evaluación de instrumentos de planificación, porcentaje GAD .....	25
Gráfico 7	Variables denominadas como productos del seguimiento y evaluación del PDOT, porcentaje de GAD provinciales .....	25
Gráfico 8	Procesos implementados para conocimiento y gestión de trámites, porcentaje de GAD provinciales .....	27
Gráfico 9	Variables denominadas como emisión de ordenanzas por competencia para la gestión pública, porcentaje de GAD provinciales .....	28
Gráfico 10	Variables denominadas como equipo multidisciplinario para la formulación de la regulación, porcentaje de GAD provinciales .....	28
Gráfico 11	Variables denominadas como resultados obtenidos de la formación y capacitación a los servidores del GAD en derechos de participación ciudadana, porcentaje de GAD provinciales .....	29
Gráfico 12	Variables denominadas como implementación del gobierno abierto, porcentaje de GAD provinciales .....	30
Gráfico 13	Resultados Desempeño fiscal y articulación multiactor por GAD provincial, 2022 .....	31

Gráfico 14	Variables denominadas como ejecución de proyectos en el 2022 a través de gestión compartida, porcentaje de GAD provinciales.....	34
Gráfico 15	Variables denominadas como ejecución de proyectos para patrocinar culturas y otras funciones en el 2022, porcentaje de GAD provinciales.....	34
Gráfico 16	Variables denominadas como asesores internos y externos para la formulación de regulación, porcentaje GAD provinciales.....	36
Gráfico 17	Variables denominadas como órgano legislativo, ejecutivo y asesores para aplicar los procedimientos administrativos sancionadores, porcentaje de GAD provinciales.....	36
Gráfico 18	Resultados Relaciones institucionales por GAD provincial, 2022.....	37
Gráfico 19	Variables denominadas como emisión de PPL para riego y cuencas, porcentaje de GAD provinciales.....	38
Gráfico 20	Variables denominadas como emisión de ordenanzas para participación ciudadana, dragado y CINR, porcentaje de GAD provinciales.....	39
Gráfico 21	Resultados de cumplimiento normativo por GAD provincial, 2022.....	41
Gráfico 22	Variables denominadas como aporte del plan de acción; componentes del SIL; ejecución de proyectos con Gob. central, 2022.....	42
Gráfico 23	Variables denominadas como formulación de regulación local; aplicación de procedimientos administrativos, 2022.....	43
Gráfico 24	Variables denominadas como acciones para reducir cartera vencida; emisión de ordenanzas para administrar tasas, 2022.....	43
Gráfico 25	Variables denominadas como mapeo de actores local; veedurías ciudadanas, 2022.....	44
Gráfico 26	Resultados de planificación y desarrollo institucional por GAD provincial, 2022.....	47

Gráfico 27	Variables denominadas como métodos de estimación de metas; indicadores de gestión; indicadores de impacto, 2022 .....	47
Gráfico 28	Variables denominadas como ejecución de proyectos durante el 2022 .....	48
Gráfico 29	Variables denominadas como asignación de presupuesto para el mantenimiento de proyectos; mantenimiento a obras realizadas, 2022 .....	49
Gráfico 30	Variables denominadas como procedimientos administrativos sancionadores con intervención de jurídico y ciudadanía, 2022 .....	49
Gráfico 31	Variables denominadas como emisión de ordenanzas para gestión del riego y drenaje y el turismo provincial, 2022 .....	50
Gráfico 32	Variables denominadas como limitantes para reducir cartera vencida, acciones para obtener recursos adicionales, 2022 .....	50
Gráfico 33	Variables denominadas como implementación del plan de formación, disponibilidad del PEI, descripción técnica y presupuestaria de proyectos, 2022 .....	51
Gráfico 34	Gráfico 34 Resultados de orientaciones técnicas para la administración por GAD provincial, 2022 .....	53
Gráfico 35	Variables denominadas como ejecución de proyectos por delegación, ejecución de proyectos de manera articulada, 2022 .....	54
Gráfico 36	Variables denominadas como disponibilidad de herramientas jurídicas, emisión de ordenanzas para sistemas de protección y gestión de cuencas y microcuencas, aplicación de procedimientos administrativos sancionadores, 2022 .....	54
Gráfico 37	Variables denominadas como nivel de conocimiento sobre aspectos de descentralización fiscal, 2022 .....	55
Gráfico 38	Variables denominadas como iniciativa de normativa por parte de la ciudadanía, 2022 .....	56

Gráfico 39 Resultados de gobernanza por GAD provincial, 2022.....	57
Gráfico 40 Variables denominadas como ejecución de proyectos “por contrato”; ejecución de proyectos por “otras” modalidades, 2022 .....	58
Gráfico 41 Variables denominadas como aspectos para la construcción/elaboración de proyectos de normativa local y para el diseño de la normativa legal, 2022.....	58
Gráfico 42 Variables denominadas como logros en la implementación de mecanismos de participación ciudadana, espacios de participación ciudadana, asignación de recursos a formación de la ciudadanía, 2022.....	59

## LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACPCAT	Análisis de Componentes Principales no Lineales o Categórico
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CGE	Contraloría General del Estado
CINR	Cooperación internacional no reembolsable
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRE	Constitución de la República del Ecuador
GAD	Gobierno(s) Autónomo(s) Descentralizado(s)
IDI	Índice de Desempeño Institucional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PDOT	Plan(es) de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEI	Plan Estratégico Institucional
PFI	Plan de Fortalecimiento Institucional
PGE	Presupuesto General del Estado
POA	Plan Operativo Anual
PPL	Política(s) pública(s) local(es)
SIL	Sistema de Información Local



# 1

## Introducción

El Consejo Nacional de Competencias (CNC) es el organismo técnico responsable de organizar e implementar el proceso de descentralización en el país, que tiene entre sus atribuciones la coordinación de procesos de fortalecimiento institucional y acompañamiento técnico para el ejercicio oportuno, permanente y adecuado de las competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), además de su monitoreo y evaluación, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 119, literales m) y j) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Para cumplir con sus atribuciones, el CNC se planteó la realización del Censo de Desempeño Institucional de los GAD provinciales, que pretende, sobre el análisis de los resultados obtenidos, identificar necesidades y requerimientos de fortalecimiento, generales y específicos, a fin de proponer y coordinar planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y/o formación para potenciar su gestión institucional, además de monitorear su implementación e incidencia a través del tiempo, en torno al proceso de descentralización.

De allí la importancia de generar una métrica para estimar el desempeño institucional de los 23 GAD provinciales<sup>1</sup>, como un mecanismo para el monitoreo y la evaluación del proceso de descentralización. Para el efecto, se ha propuesto un análisis multivariante con base a la información reportada en cinco formularios relacionados con las facultades, atribuciones y estructura organizacional de los gobiernos provinciales; estos son: 1) planificación, 2) gestión financiera; 3) gestión administrativa; 4) regulación y control, y 5) gobernanza. Cada uno está integrado por variables, con las cuales se propone identificar las condiciones y potencialidades organizacionales para la prestación de bienes y servicios públicos en el territorio, mediante el ejercicio de sus competencias.

Con base en lo expuesto, el desempeño institucional de los GAD se concibe como la habilidad institucional de un nivel de gobierno para desempeñar el ejercicio adecuado de sus competencias y para la prestación de servicios, a partir del análisis de las condiciones y potencialidades organizacionales de los gobiernos locales.

En tal sentido, el presente documento contiene la descripción del proceso de generación del “Índice de Desempeño Institucional (IDI) de los GAD provinciales”, y sus resultados. Para el efecto, se detallan los antecedentes normativos de la medición, sus objetivos, la metodología empleada para el levantamiento y tratamiento de la información, y el análisis de los resultados.

<sup>1</sup> El Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos no será parte de la determinación del índice de desempeño institucional provincial, puesto que, conforme a las reformas del 2020 al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), pertenece al Gobierno Central (art. 8).

## 2 Antecedentes

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 1998 determinó la categoría de gobiernos seccionales autónomos a los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales. Posteriormente, en el 2001 se expidió la Ley de Régimen Provincial, otorgándoles personería jurídica, autonomía administrativa, económica y financiera a los consejos provinciales, determinando como sus funciones: la prestación de servicios públicos, obras públicas, fomento a la educación y el turismo, planificación y desarrollo y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, entre otras.

Con la promulgación de la CRE del 2008 se producen cambios sustanciales en lo referente a la organización del territorio y la redistribución del poder, reconociendo como GAD a los niveles: provincial, municipal y parroquial rural, especificando y clarificando sus competencias exclusivas. A los GAD provinciales se les confiere ocho competencias exclusivas: 1) planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial; 2) planificar, construir y mantener el sistema vial, que no incluya las zonas urbanas; 3) ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas; 4) gestión ambiental; 5) planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego; 6) fomentar la actividad agropecuaria; 7) fomentar las actividades productivas; y, 8) gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Según lo establecido en el artículo 29 del COOTAD, el ejercicio competencial se realiza a través de tres funciones integradas: 1) de legislación, normatividad y fiscalización; 2) de ejecución y administración; y, 3) de participación ciudadana y control social. Por su parte, el artículo 105 señala que las competencias son de transferencia obligatoria, progresiva y definitiva, y constituyen capacidades de acción del GAD, que se ejercen a través de las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión.

Por lo expuesto, y en relación con las funciones establecidas en el artículo 119, literal j, del COOTAD, al CNC le corresponde el monitoreo y la evaluación de la gestión de competencias y del proceso de descentralización; para lo cual, realiza evaluaciones y, sobre los resultados alcanzados, proveer información para la implementación de procesos de fortalecimiento institucional diferenciados, dirigidos a potenciar la gestión de los GAD.

# 3 Objetivos

## 3.1. Objetivo General

Identificar las condiciones y potencialidades organizacionales de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y municipales para garantizar los derechos en su territorio, mediante el ejercicio de sus competencias.

## 3.2. Objetivos Específicos

- Proveer información para la implementación de procesos de fortalecimiento institucional diferenciados, dirigidos a potenciar la gestión de los GAD, garantizando la promoción del desarrollo a través de la dotación de servicios de calidad.
- Monitorear de manera continua y oportuna la evolución del desempeño institucional de los GAD en el marco del proceso de descentralización.

# 4

## Competencias descentralizadas

En el presente apartado se detalla la metodología empleada para determinar el IDI en el país; para lo cual, se tienen como referencia los resultados del Censo de Desempeño Institucional de los GAD provinciales, mismo que incluye variables que explican la habilidad y las capacidades (esto es, condiciones y potencialidades organizacionales) de este nivel de gobierno para desempeñar sus competencias y funciones, así como para la prestación de sus productos y servicios.

Este desempeño también se lo puede concebir como la habilidad de actuación del gobierno local para implementar políticas públicas, en términos de eficiencia y efectividad, a favor de la ciudadanía dentro su jurisdicción territorial.

La formulación del IDI se enmarca en los análisis de tipo multivariante, puesto que tiene en cuenta las relaciones entre las variables de estudio (Pesantez, 2013), con la ventaja de analizar variables de tipo mixto, esto es, nominales, ordinales y numéricos (Giraldo, 2021).

### 4.1. Metodología de análisis

Para determinar indicadores, diversos trabajos –a nivel regional– han incluido distintas metodologías y con diferente información. En específico, resaltan los estudios bajo una visión multivariable o multivariante que, con el empleo de diversas técnicas y el uso de una serie de variables, se han obtenido indicadores de tipo sintético o compuestos, de distinta índole y desde varios ámbitos.

En tal sentido, la definición del IDI de los gobiernos provinciales del Ecuador se enmarca en los estudios de tipo multivariante, y toma relevancia por cuanto es interés del presente estudio, indagar acerca del crecimiento y desarrollo divergente entre territorios, lo cual podría deberse a las condiciones y potencialidades organizacionales diversas de los gobiernos locales.

Con esto en mente, la determinación de indicadores compuestos o sintéticos se aborda con distintas metodologías; sin embargo, se debe tener en cuenta ciertas condiciones básicas que se deben cumplir: “1) definición clara del atributo que se desea medir, y 2) la existencia de información confiable para poder realizar la medición. Estas condiciones son indispensables para poder plantearse la posibilidad de construir un indicador compuesto” (Schuschny & Soto, 2009).

Otra de las condiciones se refiere a la definición de un objetivo claro por el cual se esté creando un indicador. En el caso del IDI es identificar las condiciones y potencialidades organizacionales de los GAD provinciales, que les permita cumplir con sus competencias y funciones.

En específico, conforme la combinación de información de múltiples variables, un indicador supone un universo de posibilidades, las cuales pueden categorizarse en cuatro grandes grupos: 1) indicadores basados exclusivamente en las ciencias naturales<sup>2</sup>, 2) indicadores de desempeño de políticas<sup>3</sup>, 3) indicadores basados en criterios contables<sup>4</sup>, y 4) indicadores sinópticos<sup>5</sup>.

## 4.2. Construcción del índice de desempeño institucional mediante el análisis de componentes principales categórico o no lineal

Desde el ámbito estadístico, los estudios de tipo multivariado resaltan por la utilización de grandes cantidades de datos, tanto de carácter cuantitativo y cualitativo, a partir de los cuales, y sobre la base de la reducción de dimensiones se pueden definir indicadores sintéticos.

Para el caso de datos cuantitativos, el Análisis de Componentes Principales (ACP) es la metodología de mayor relevancia (Giraldo, 2021), no obstante, diversos estudios también requieren otras metodologías que permitan analizar niveles de medida mixtos (nominal, ordinal y numérico) que pueden no estar relacionados de forma lineal con las variables originales. La técnica de Análisis de Componentes Principales No Lineales o Categórico (ACPCAT) facilita la reducción de dimensiones para la obtención de indicadores sintéticos o compuestos, misma que “[...] incluye en su procesamiento la cuantificación óptima de datos cualitativos de manera no lineal con el fin de encontrar las mejores relaciones entre las variables” (Giraldo, 2021, pág. 3).

En el ACPCAT, “las componentes son combinaciones lineales del conjunto de variables originales, con la diferencia de que se pueden incluir variables cualitativas, que deben ser escaladas de la mejor forma para ser correctamente analizadas” (Giraldo, 2021, pág. 51). A lo anterior, se agrega que, para cumplir con esta condición, se apoya en el escalamiento óptimo<sup>6</sup> (OS - Optimal Scaling) y la técnica de mínimos cuadrados alternantes (ALS - Alternating Least Squares), las cuales permiten la cuantificación de las variables a medida que se obtienen las respectivas componentes.

<sup>2</sup> “[...] se basan en la agregación directa de información provista por mediciones físicas sobre los distintos medios o sustratos naturales con el fin de determinar un indicador que defina una característica o atributo común” (Schuschny & Soto, 2009, pág. 17).

<sup>3</sup> “[...] están vinculados a la concreción de estándares regulatorios” (Schuschny & Soto, 2009, pág. 18).

<sup>4</sup> “En este caso, el proceso de agregación se realiza sobre la base de imputaciones monetarias a variables que no son usualmente cuantificadas en términos monetarios” (Schuschny & Soto, 2009, pág. 18).

<sup>5</sup> “[...] intentan proveer una mirada contextual a una cuestión inherentemente compleja. Se construyen a partir de la agregación ponderada bajo cierto criterio, de la información que se considera relevante sobre el tema a describir” (Schuschny & Soto, 2009, pág. 18).

El escalamiento óptimo se complementa con la “aplicación de una descomposición en valores singulares (o valores propios) sobre una matriz de distancias de los datos cuantificados con lo que se construyen las componentes principales” (Giraldo, 2021, pág. 54)

Por su parte la técnica de mínimos cuadrados alternantes “busca minimizar una función sobre diferentes matrices de parámetros, es necesario actualizar una matriz a la vez mientras se mantienen las otras fijas” (Giraldo, 2021, pág. 55).

A partir de ello, y conforme con lo desarrollado por Morales (2004) y Navarro y otros (2010) citados en Torres y otros (2021), el ACPCAT parte de la definición de la matriz de datos  $H_{n \times m}$ , misma que contiene los puntajes observados de los  $n$  casos en las  $m$  variables contenidas en el cuestionario de levantamiento. Cabe señalar que cada variable se la denota como la  $j$ -ésima columna de la matriz  $H$ , de su parte  $h_j$  es un vector de tamaño  $n \times 1$ , con  $j=1, \dots, m$ .

Los indicadores  $h_j$  no siempre tienen un escalamiento métrico (o mismo nivel de medición numérico), por tanto, es de esperarse que la relación entre ellas no sea siempre lineal (Enrique y otros, 2019, y Torres y otros, 2021) tal es el caso del desempeño institucional, el cual puede resultar ser cambiante y dinámico debido a la injerencia directa de los funcionarios públicos y de otros factores externos que la afectan, por tal razón, se requiere realizar una transformación no lineal.

En este sentido, el ACPCAT se lo desarrolla minimizando la función de pérdida mínima cuadrática (Enrique y otros, 2019), “que acomoda las ponderaciones de acuerdo con las transformaciones nominales múltiples” (Torres y otros, 2021, pág. 351), con lo cual la matriz de los datos observados inicialmente  $H_{n \times m}$  se la reemplaza por la matriz  $Q_{n \times m}$ , la cual contiene las variables transformadas  $q_j = \phi_j (h_j)$ . La matriz  $Q$  contiene las puntuaciones observadas de los casos que se reemplazan por las cuantificaciones categóricas (Torres y otros, 2021).

La función de pérdida mínima cuadrática planteada que está sujeta a un número de restricciones es la siguiente:

**Ecuación 1**  
**Función de pérdida mínima cuadrática**

$$L_2(Q, A, X) = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^m \text{tr} \left( (q_j a_j' - x) (q_j a_j' - x)' \right)$$

<sup>6</sup> “El escalamiento óptimo consiste en la asignación óptima de valores cuantitativos a escalas cualitativas, en otras palabras, convierte variables cualitativas a cuantitativas” (Giraldo, 2021, pág. 53).

Una de las restricciones consiste en que las variables transformadas se estandarizan, a fin de que  $q'_j q_j$  sea igual a  $n$ ; esta restricción es necesaria para resolver la indeterminación entre  $q_j$  y  $a_j$  en el producto escalar  $q_j a'_j$ . Dicha normalización implica que,  $q_j$  contenga *z-scores* y garantice que las saturaciones en componentes  $a_j$  estén correlacionadas entre las variables y los componentes.

Para evitar la solución trivial  $A = 0$  y  $X = 0$ , los puntajes de los objetos se limitan y se requiere que  $X'X = nI$ , donde  $I$  es la matriz identidad. Además, es necesario que los puntajes de los objetos estén centrados, por lo tanto,  $1'X = 0$ , donde  $1$  representa el vector unidad.

Las dos restricciones anteriores implican que las columnas de  $X$  (componentes) son *z-scores*<sup>7</sup> ortonormales (media = 0, desviación estándar = 1) y están incorrelacionadas<sup>8</sup>. Para los niveles no lineales (nominal y ordinal),  $q_j = \phi_j(h_j)$  denotan una transformación acorde con el nivel de medición seleccionado para la variable  $j$ .

Cabe denotar que, la función de pérdida se minimiza al aplicar los mínimos cuadrados alternantes, actualizando cíclicamente uno de los parámetros  $X$ ,  $Q$  y  $A$ . Según Young (1972) y Portillo y Mar (2007), citados en Torres y otros (2021), la metodología de mínimos cuadrados alternantes contempla la transformación de cualquier variable cualitativa en variables cuantitativas mediante el escalamiento óptimo.

Así también, el ACPCAT “posee una relativa libertad respecto a supuestos básicos. Los datos pueden estar medidos en cualquier escala: nominal múltiple, nominal, ordinal o de intervalo. La técnica representa bien las relaciones lineales como las no lineales. Lo importante es la existencia de asociación y/o covariación entre las variables” (Torres y otros, 2021, pág. 352).

El ACPCAT se complementa con el coeficiente de Cronbach<sup>9</sup>, estadístico que se utiliza para medir la fiabilidad<sup>10</sup> del cuestionario, su fórmula es:

**Ecuación 2**  
**Coeficiente de Cronbach**

$$a = \frac{K}{K-1} \left[ 1 - \frac{\sum S_i^2}{S_T^2} \right]$$

Donde,  $a$  es el resultado del valor del Alfa de Cronbach,  $K$  es el número de ítems del instrumento (número de preguntas),  $S_i^2$  varianzas de cada ítem,  $S_T^2$  varianza total o del instrumento.

<sup>7</sup> Z – score es la puntuación que indica a cuántas desviaciones estándar por encima o por debajo de la media se ubica un valor.

<sup>8</sup> El coeficiente de correlación como la covarianza la relación lineal entre dos variables, pero este coeficiente toma un valor en el intervalo [-1,1] lo que supone una ventaja a la hora de determinar el grado de relación entre las variables. Cuando el coeficiente es cero se dice que las variables están incorrelacionadas.

<sup>9</sup> “Modelo de consistencia interna, que se basa en la correlación inter-elementos promedio, aplicable a los instrumentos cuyos ítems tienen varias alternativas de respuesta (más de dos) por medio de una escala o escalamiento tipo Likert” (Arévalo, 2013).

<sup>10</sup> “[...] análisis que permite estudiar las propiedades de las escalas de medición y de los elementos que componen las escalas” (IBM, 2023).

Así también, de acuerdo con Navarro y otros (2010) citados en Torres y otros (2021), el procesamiento estadístico se realiza con el procedimiento de tablas cruzadas, con el fin de comprobar la asociación entre las variables mediante el coeficiente de contingencia, que se basa en  $X^2$  y su significación, y con el escalamiento óptimo para las variables escaladas de forma nominal, puesto que poseen un número reducido de categorías.

Continuando con la metodología propuesta, los resultados del ACPCAT sirven de base para la determinación del IDI; cabe indicar que, “se buscan  $r < m$  variables originales y que estén incorreladas, que recojan la mayor parte de la información o variabilidad de los datos” (Morales, 2018, pág. 45).

Con ello, la construcción del indicador se basa en la matriz de pesos<sup>11</sup> denominada  $A$ , cuyo tamaño es  $m \times r$ , en el vector  $\lambda$  de tamaño  $r \times 1$ , en el vector de ponderación de los  $r$  componentes y la matriz de datos cuantificada  $H^*$ , con lo cual el índice se da a partir de (Morales, 2018):

**Ecuación 3**  
**Construcción del indicador parcial**

$$I = H^* (A\lambda)$$

“Este indicador permite ver la medida en que cada componente explica la varianza de las variables involucradas en el ACPCAT, la medida en que las variables poseen variables comunes y que son las que al final se verán representadas en el indicador” (Morales, 2018, pág. 29).

De manera específica, un indicador sintético, compuesto o global ( $I_s$ ) puede resultar de la combinación lineal de  $m$  indicadores parciales ( $I_{p_i}$ ):

**Ecuación 4**  
**Combinación lineal de un indicador sintético o índice**

$$I_s = \alpha_1(I_{p_1}) + \alpha_2(I_{p_2}) + \dots + \alpha_m(I_{p_m})$$

De manera agregada este índice se representa así:

$$I_s = \sum_{j=1}^m \alpha_j (I_{p_j}), \text{ donde } i=1, \dots, m$$

$$I_{p_i} = \beta_{i1}h_{i1} + \dots + \beta_{in}h_{is_i}$$

$$I_{p_i} = \sum_{j=1}^{s_i} \beta_{ij}h_{ij}$$

<sup>11</sup> “Esta matriz contiene los coeficientes de las combinaciones de las  $m$  variables, donde  $r$  es el número de componentes” (Morales, 2018, pág. 45).



Donde,  $\beta_{ij}$  es la ponderación asignada a la variable  $h_{ij}$  en el indicador  $lp_i$ ,  $j=1, \dots, s_i$ , donde  $s_i$  representa el número de variables que forman el indicador parcial; por tanto, el indicador sintético o global se lo obtiene a través de:

**Ecuación 5**  
**Indicador sintético o global**

$$I_s = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^{s_i} \alpha_i \beta_{ij} h_{ij}$$

Así como señala Morales (2018), debido a que las cuantificaciones obtenidas, en el ACPCAT, no necesariamente son positivas, el indicador sintético que se prevea construir puede contener valores negativos y positivos. En tal sentido, se debe realizar su re-escalamiento, que consiste en convertir los valores del indicador, de tal manera que se obtenga valores entre 0 y 10<sup>12</sup>, es decir, que tengan una misma escala<sup>13</sup>, para lo cual se utiliza la siguiente fórmula:

**Ecuación 6**  
**Escalamiento óptimo**

$$I_s^* = \frac{I_s - \min I_s}{\max(I_s - \min I_s)} \times 10$$

### 4.3. Índice de desempeño institucional provincial

Como se mencionó en párrafos anteriores, la construcción del IDI provincial tiene su base en el Censo de Desempeño Institucional, el cual se desarrolló entre los meses de marzo y mayo del 2023, a través de encuestas con información correspondiente al año fiscal 2022<sup>14</sup>. Adicionalmente, se consideran indicadores financieros generados por el Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE), que forman parte de un convenio de cooperación interinstitucional<sup>15</sup>.

De manera efectiva se obtuvo información de 23 GAD provinciales y del Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos (CGREG). Cabe mencionar que, el CGREG no es considerado en el cálculo del Índice de Desempeño Institucional de GAD provinciales pues, conforme a las reformas realizadas en el 2020 al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), este régimen pertenece al Gobierno Central (artículo 8). No obstante, se cuenta con un informe descriptivo de su operatividad institucional de acuerdo con los hallazgos encontrados en el levantamiento de información.

<sup>12</sup> Los valores por obtener en el re-escalamiento del indicador se pueden ajustar a la necesidad del analista.

<sup>13</sup> Lo que no significa que puedan ser comparados, puesto que cada indicador se construye con variables diferentes (Morales, 2018)

<sup>14</sup> Para más información acerca del Censo de Desempeño Institucional en GAD provinciales, dirijase a: <http://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/censo-de-desempeno-institucional-en-gobiernos-autonomos-descentralizados-provinciales/>

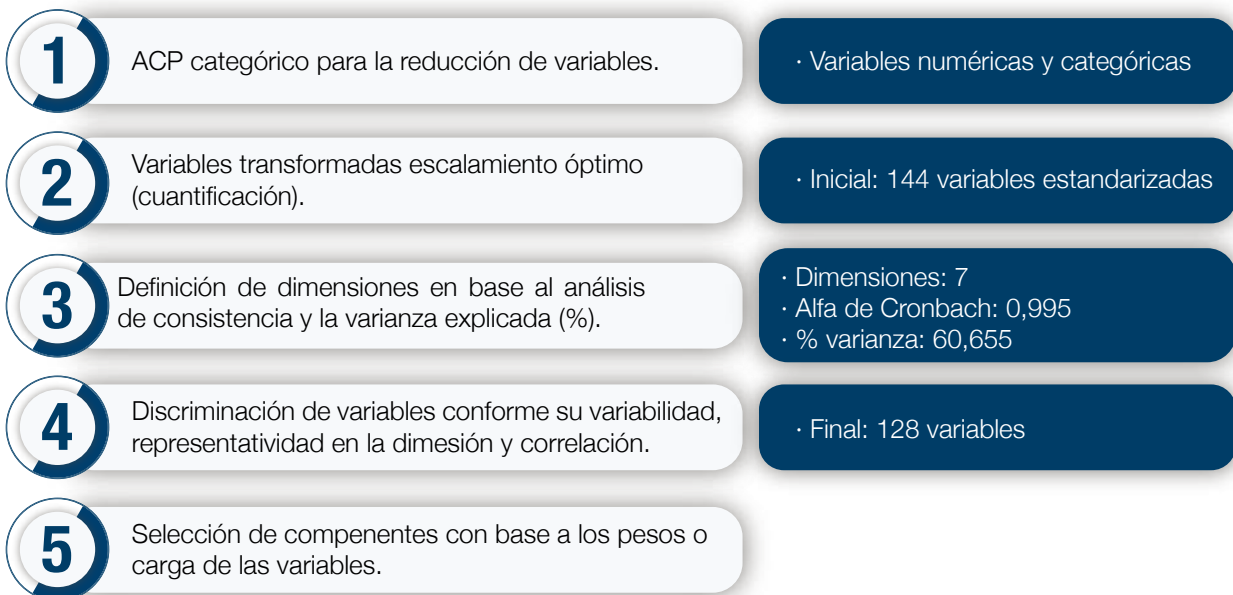
<sup>15</sup> Entre las cláusulas del convenio se resalta la protección de datos y la no divulgación de la información, por lo cual, lo correspondiente a indicadores financieros no se encuentra publicado en la web institucional del CNC, y, en el presente documento se relata, únicamente, el resultado promedio.

Para la obtención de resultados del desempeño institucional de los gobiernos provinciales se aplicó el ACPCAT, cuyo objetivo principal es la reducción de variables (cualitativas y cuantitativas) de manera que su estructura se conserva con la menor distorsión posible y se obtiene un índice general.

Previa la aplicación de la metodología de análisis, las variables cuantitativas del censo pasaron por un proceso de estandarización, de manera que los resultados tengan una misma escala (entre 0 y 1). En este proceso, se tomó en cuenta el cumplimiento de normativa, reglas fiscales, porcentajes de ejecución y experiencias en evaluación territorial.

La secuencia metodológica del análisis de datos está representada a continuación:

**Ilustración 1**  
**Secuencia metodológica del análisis de datos de desempeño institucional provincial**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Una vez aplicado el ACPCAT se obtuvieron siete dimensiones con un total de 128 variables, donde el Alfa de Cronbach es igual a 0,995 denotando una alta consistencia del instrumento; y, una varianza<sup>16</sup> explicada de 60,655% que implica un aporte significativo de los componentes seleccionados para el análisis planteado.

Con base en los resultados obtenidos del análisis, se construyó indicadores parciales por cada dimensión, los mismos que son re-escalados para que sus resultados se valoren entre 0 y 10 puntos.

<sup>16</sup> Varianza es una medida de dispersión que representa la variabilidad de una serie de datos respecto a su media.

Vale aclarar que, al aplicar técnicas de escalamiento para que los resultados tengan el mismo nivel de medida, se obtienen puntajes iguales a cero (0) en las dimensiones, lo que significa que existen valores inferiores al umbral más bajo del total de la dimensión y no implica, necesariamente, el incumplimiento de un GAD provincial en un indicador.

Acorde lo mencionado, cada dimensión se divide de la siguiente manera:

- Dimensión 1: Gestión pública para el desarrollo que alberga 35 variables
- Dimensión 2: Desempeño fiscal y articulación multiactor con 24 variables
- Dimensión 3: Relaciones institucionales que cuenta con 20 variables
- Dimensión 4: Cumplimiento normativo que tiene 11 variables
- Dimensión 5: Planificación y desarrollo institucional con 19 variables
- Dimensión 6: Orientaciones técnicas para la administración que la constituyen 11 variables
- Dimensión 7: Gobernanza formada por 8 variables

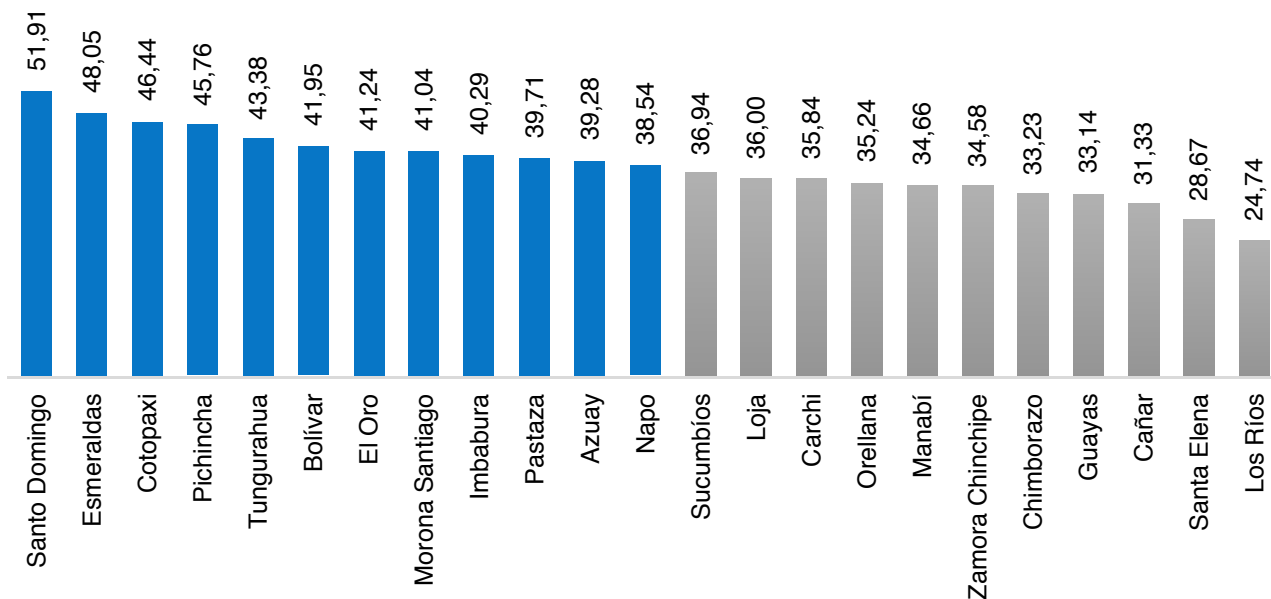
Para calcular el IDI por cada GAD provincial, se realiza una sumatoria de las siete dimensiones, generando así, un índice entre 0 y 70 puntos.

# 5

## Resultados del IDI provincial

El IDI provincial es valorado sobre 70 puntos, de tal manera que el promedio nacional del desempeño institucional para este nivel de gobierno es de 38,35 puntos. En el Gráfico 1, se puede observar que la prefectura de Santo Domingo es la mejor valorada con 51,91 puntos, mientras que el GAD provincial de Los Ríos obtuvo el menor puntaje (24,74). Cabe destacar que el 52% (12) de gobiernos provinciales están por sobre la media.

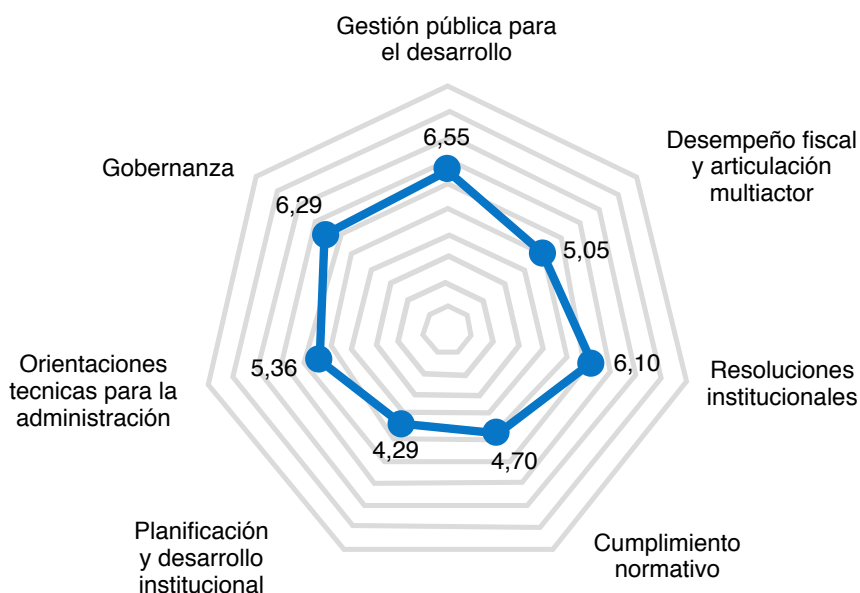
**Gráfico 1**  
Resultados del Índice de desempeño institucional por GAD provincial, 2022



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Los resultados provinciales están anclados a las siete dimensiones resultantes de la aplicación del ACPCAT. Conforme el Gráfico 2, la dimensión 1, denominada Gestión pública para el desarrollo, tiene el resultado promedio más alto con 6,55 puntos, siendo la Planificación y desarrollo institucional la dimensión con menor puntaje, 4,29 puntos.

**Gráfico 2**  
**Resultados del desempeño institucional por dimensión, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

De manera general, la descripción evaluativa del desempeño institucional evidencia que aún se requieren acciones que potencien la reorganización financiera, regulatoria y administrativa de los gobiernos provinciales.

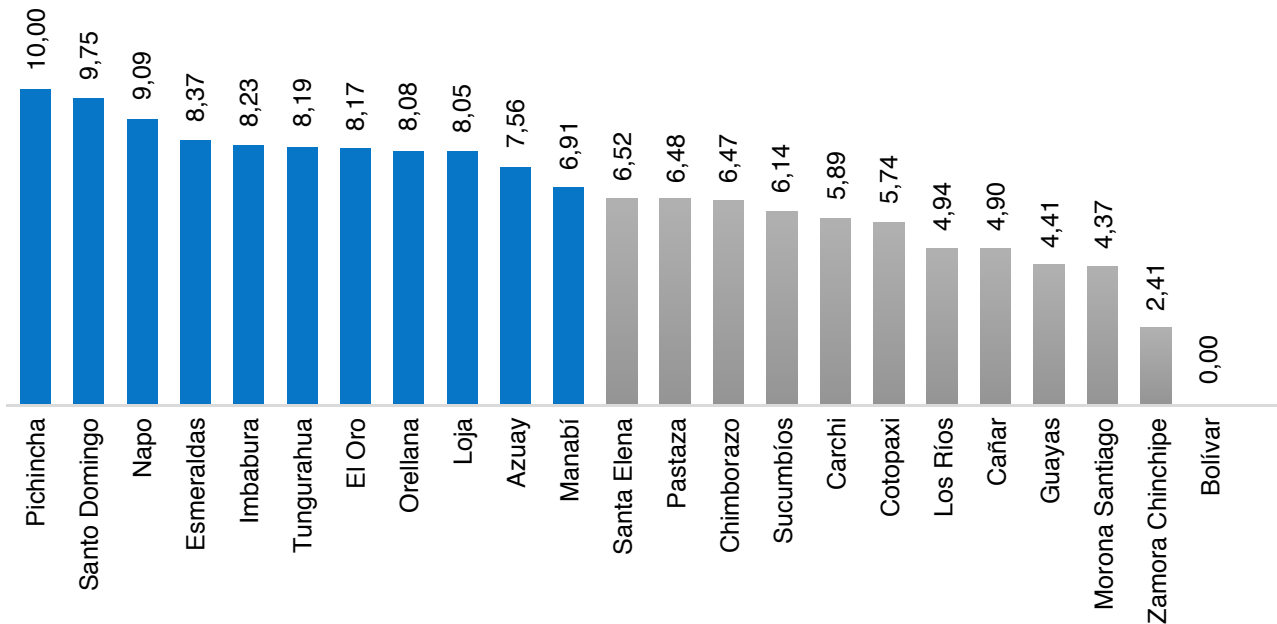
A continuación, se describe cada una de las dimensiones para conocer como influyen las variables que las componen.

## 5.1. Dimensión 1: Gestión pública para el desarrollo

La gestión pública para el desarrollo implica planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, solucionando problemas o satisfaciendo necesidades, originando resultados significativos para la sociedad y el país, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], s.f.).

De acuerdo con el Gráfico 3, la gestión pública para el desarrollo de los GAD provinciales es de 6,55 puntos en promedio, siendo Pichincha la prefectura con la valoración más alta (10 puntos), mientras que Bolívar y Zamora Chinchipe obtuvieron los puntos más bajos, 0 y 2,41 respectivamente.

**Gráfico 3**  
**Resultados Gestión pública para el desarrollo por GAD provincial, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Para comprender mejor los resultados de la dimensión, se presenta el detalle de su composición. Esta dimensión es la que más variables congrega, en total son 35 y, de manera general, alberga temas de planificación, de recursos financieros, emisión de ordenanzas, implementación de gobierno abierto, entre otros.

Una de las variables que analiza esta dimensión, es la capacidad de los GAD provinciales para generar e implementar políticas públicas<sup>17</sup> locales (PPL) que orienten las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo.

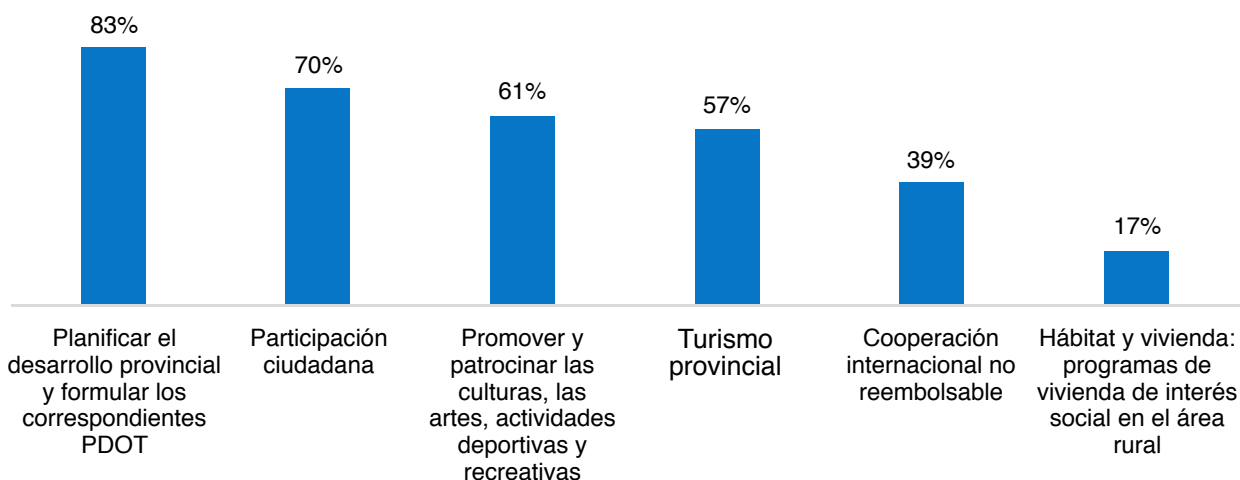
Considerando algunas competencias y funciones que se relacionan con la gestión pública para el desarrollo, el planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), es la competencia en la que más GAD provinciales (83%) emiten una PPL.

Este hecho puede deberse a que, en los PDOT, se definen decisiones estratégicas de interés público, en función de su importancia económica, social, política y/o ambiental para la materialización del modelo territorial de largo plazo.

La participación ciudadana es la función que denota mayor interés en el 70% de las prefecturas, mientras que sólo en el 17% de gobiernos provinciales han emitido PPL para programas de vivienda de interés social en el área rural. Otros resultados se los detallan en el Gráfico 4.

<sup>17</sup> Curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado.

**Gráfico 4**  
**VARIABLES DENOMINADAS COMO EMISIÓN DE PPL POR COMPETENCIA Y FUNCIÓN, PORCENTAJE DE GAD PROVINCIALES**

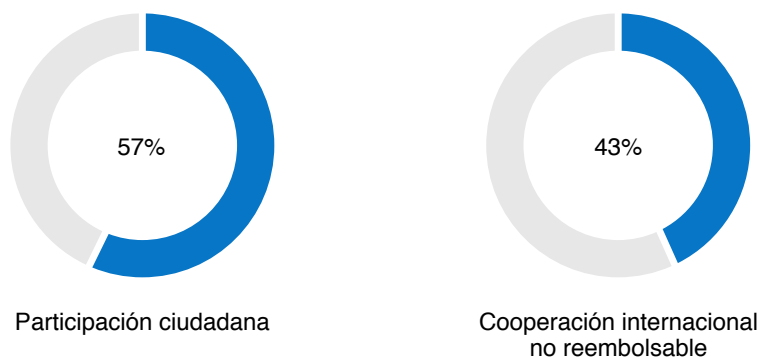


**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

La facultad de planificación es una atribución de los gobiernos locales, que denota la capacidad de los GAD para establecer estratégicamente su desarrollo a través de diferentes herramientas, como por ejemplo los PDOT.

En la propuesta de los PDOT se definen proyectos, a mediano y largo plazo, vinculados a las funciones y competencias de los GAD, de manera que coadyuven a la solución de un problema. Según el Gráfico 5, en el 2022 el 57% de gobiernos provinciales ejecutaron el total de proyectos planificados para participación ciudadana, mientras que el 43% ejecutó por completo los proyectos previstos para cooperación internacional no reembolsable (CINR).

**Gráfico 5**  
**VARIABLES DENOMINADAS COMO EJECUCIÓN DE PROYECTOS PARA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CINR EN EL 2022, PORCENTAJE DE GAD PROVINCIALES**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Conforme el artículo 277 del COOTAD, los gobiernos provinciales pueden crear empresas públicas para la prestación de servicios públicos de su competencia, ejecución de obras o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento; es así como, el 43% de prefecturas ejecutó proyectos en el 2022 a través de empresas públicas.

En el 2022, el 74% de GAD provinciales pusieron en marcha acciones para la obtención de recursos mediante financiamiento para la ejecución de proyectos. El crédito nacional es la fuente de financiamiento más recurrida por las prefecturas. En el siguiente cuadro se puede observar a detalle las fuentes de financiamiento a las que accedieron los gobiernos provinciales.

**Tabla 1**  
**Número de proyectos ejecutados en el 2022 por fuente de financiamiento y montos (US\$)**

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO TOTAL (US\$)	APORTE TOTAL DEL GAD (US\$)	APORTE EXTERNO	
				REEMBOLSABLE (US\$)	NO REEMBOLSABLE (US\$)
a. Crédito nacional	97	264.900.201,23	21.391.479,01	138.692.721,34	104.816.000,88
b. Crédito internacional	0	-	-	-	-
c. Cooperación nacional	9	28.276.629,66	5.939.932,29	11.014.613,22	11.322.084,15
d. Cooperación internacional	3	87.379,42	-	-	87.379,42

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Simultáneamente, para la implementación del PDOT, el 57% de GAD provinciales articularon acciones con otros GAD provinciales en los siguientes ámbitos:

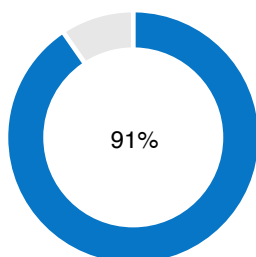
- Metas e indicadores con la finalidad de coordinar una efectiva planificación institucional.
- Componente biofísico, económico productivo, socio cultural, asentamiento humano (movilidad, energía y telecomunicaciones), político y constitucional.
- Conectividad vial para el desarrollo económico y productivo.
- Diagnóstico y propuesta del PDOT.
- Gestión de competencias exclusivas del nivel provincial: ambiente, riego, vialidad, desarrollo económico, cooperación internacional, gestión de riesgos, regulación del uso del suelo.

El artículo 50 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) establece que los GAD deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran.

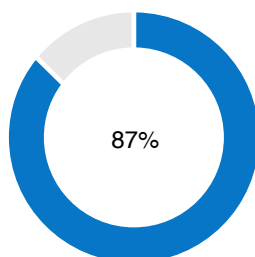


En este sentido, conforme las variables que integran el Gráfico 6, en el 2022, el 91% de GAD provinciales realizaron el seguimiento y control a la implementación de los instrumentos de planificación. El 87% destinó personal para esta actividad y el 83% de prefecturas incluyeron los resultados en el informe anual de rendición de cuentas.

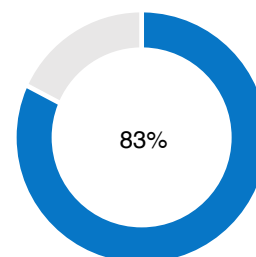
**Gráfico 6**  
Variables denominadas como seguimiento, control y evaluación de instrumentos de planificación, porcentaje GAD



Seguimiento y control a la implementación de los instrumentos de planificación



Designa personal al seguimiento y evaluación a los instrumentos de planificación



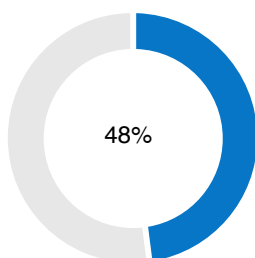
Los resultados del proceso de seguimiento y evaluación al PDOT constan en el informe de rendición de cuentas anual

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

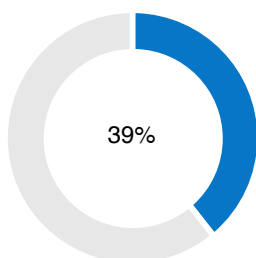
Como parte de la elaboración del PDOT, los GAD provinciales deben desarrollar una estrategia de seguimiento y evaluación que les permita verificar la implementación, avance y resultados de sus intervenciones, a fin de identificar las causas y consecuencias del incumplimiento de las metas, la demora en el cronograma de ejecución y el cumplimiento de las competencias que les corresponden (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019).

Para su cumplimiento, según el Gráfico 7, el 48% de prefecturas ha elaborado de manera mensual y/o trimestral el reporte de seguimiento a los programas y proyectos del PDOT; entre tanto, únicamente el 39% de gobiernos provinciales elaboró de manera anual el reporte de seguimiento al cumplimiento de metas del PDOT.

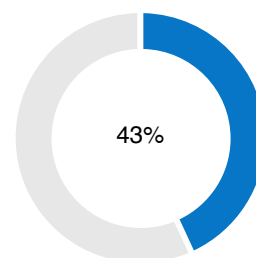
**Gráfico 7**  
Variables denominadas como productos del seguimiento y evaluación del PDOT, porcentaje de GAD provinciales



Elaboración mensual o trimestral del reporte de seguimiento a los programas y/o proyectos del PDOT



Elaboración anual del reporte de seguimiento al cumplimiento de metas en el PDOT



Cumplimiento del contenido del informe anual consolidado de seguimiento y evaluación al cumplimiento del PDOT

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

La última variable del Gráfico 7 resalta que el 43% de GAD provinciales han cumplido con el contenido del informe anual consolidado de seguimiento y evaluación al cumplimiento del PDOT, el cual debe contener, por lo menos, los siguientes aspectos:<sup>18</sup>

- a. Seguimiento y evaluación al Cumplimiento de Metas del PDOT
- b. Seguimiento a la implementación de las intervenciones
- c. Conclusiones
- d. Recomendaciones
- e. Plan de acción

En cuanto a los recursos financieros, la gestión de los ingresos mide la capacidad que tienen los GAD para generar recursos a través de mecanismos existentes por potestad legal (COOTAD), y la aplicación de instrumentos de política fiscal (cumplimiento de reglas fiscales), procesos y proyectos, con la finalidad de potenciar el crecimiento de la economía y bienestar social. Así pues, de los tres indicadores analizados en la Tabla 2, se denota la baja gestión de los gobiernos provinciales para generar ingresos propios, y no depender únicamente de las transferencias del Gobierno Central.

**Tabla 2**  
**Variables denominadas como resultados promedio indicadores financieros de ingresos propios, 2022**

INDICADOR FINANCIERO	DEFINICIÓN	RESULTADO PROMEDIO	INTERPRETACIÓN
Ingresos propios vs ingresos totales	Mide la relación entre los ingresos propios y el total de ingresos del GAD.	3,75%	Los ingresos propios representan, en promedio, el 3,75% de los ingresos totales de las 23 prefecturas
Dependencia financiera	Constituye el grado de independencia financiera que presentan los gobiernos locales de las transferencias del Gobierno Central.	95,66%	Al ser el resultado cercano al 100%, se puede inferir que los GAD provinciales son mayormente dependientes de las transferencias del PGE y sin estas no podrían realizar efectivamente su gestión.
Autonomía financiera	Mide la capacidad de autogeneración de recursos propios por parte del GAD.	4,34%	El indicador denota la baja capacidad de autogestionar ingresos de los gobiernos provinciales, únicamente, en promedio, el 4,34% de ingresos totales (sin fuentes de financiamiento) representan a los ingresos propios.

**Fuente:** Indicadores financieros del año fiscal 2022, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P (BDE)

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

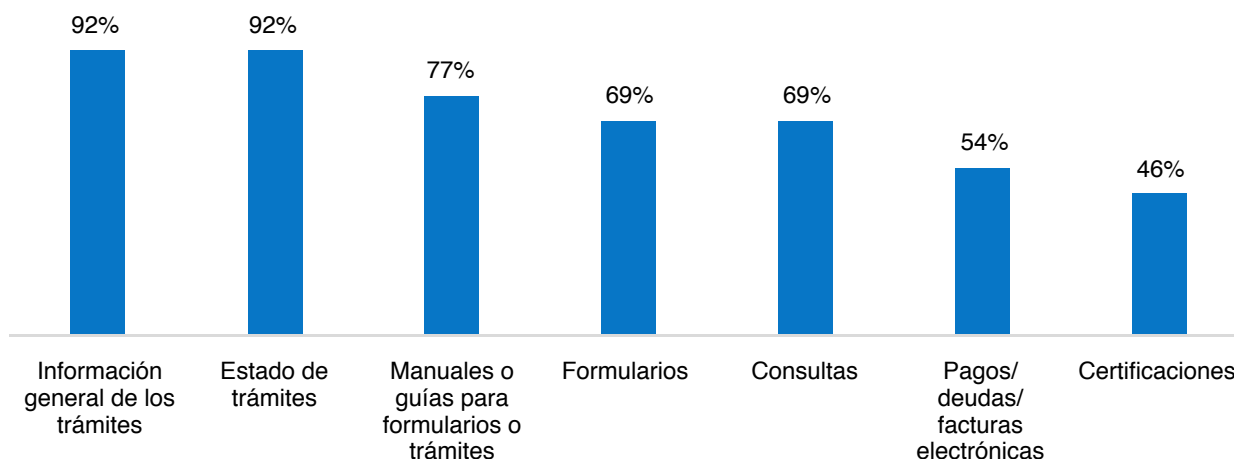
Un pilar para la mejora de la gestión pública local es la promoción del gobierno electrónico<sup>19</sup>. En donde, el 61% de GAD provinciales han implementado sistemas tecnológicos que

<sup>18</sup> Lineamientos y directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), artículo 20.

<sup>19</sup> Aprovechamiento de recursos tecnológicos para la promoción de la participación ciudadana, democratización de los servicios públicos, simplificación de trámites y la gestión eficiente del GAD.

faciliten a la ciudadanía el conocimiento y gestión de trámites. De estas prefecturas, conforme el Gráfico 8, el 92% cuenta con información general y estado de los trámites en su portal, mientras que en el 46% de GAD se puede solicitar certificaciones en línea.

**Gráfico 8**  
**Procesos implementados para conocimiento y gestión de trámites, porcentaje de GAD provinciales**



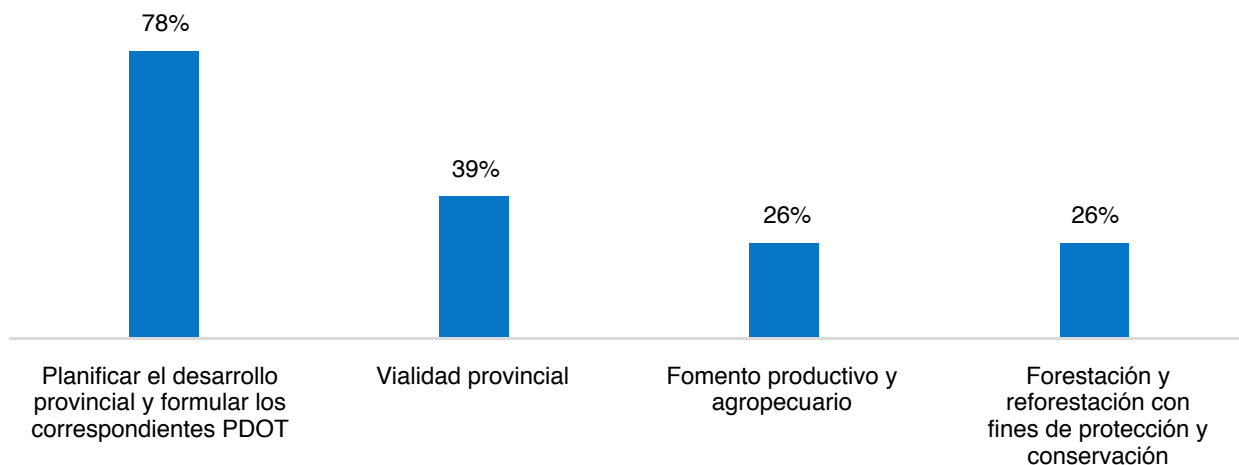
**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Continuando con las facultades atribuidas a los gobiernos locales, el artículo 7 del COOTAD les otorga a los consejos provinciales la facultad normativa, con la finalidad de que puedan dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su territorio y conforme sus competencias.

En el Gráfico 9, se entrevistó que el 78% de GAD provinciales han emitido ordenanzas para planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes PDOT. En contraposición, la competencia para forestación y reforestación con fines de protección y conservación (Resolución No. 007-CNC-2012) es, respecto de la cual, menos prefecturas han emitido ordenanzas para su regulación.

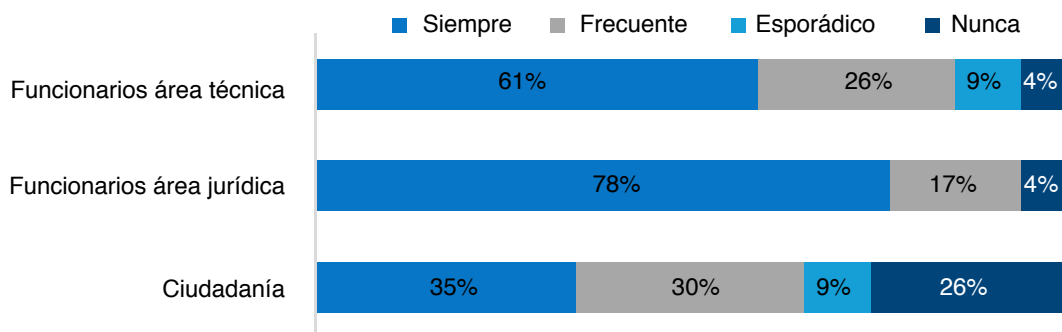
**Gráfico 9**  
**Variables denominadas como emisión de ordenanzas por competencia para la gestión pública, porcentaje de GAD provinciales**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Para la emisión y/o actualización de la normativa local es imperativo que se formen equipos multidisciplinarios, pues esto permite que los temas a regularse abarquen tanto el lado técnico como el jurídico, y responda a las necesidades de la población. De conformidad con el Gráfico 10, los funcionarios del área jurídica son los que siempre intervienen en la formulación de la regulación, seguido de los funcionarios del área técnica. Por su parte, la ciudadanía es la que, en menor número de GAD provinciales, participa para el establecimiento de la regulación.

**Gráfico 10**  
**Variables denominadas como equipo multidisciplinario para la formulación de la regulación, porcentaje de GAD provinciales**



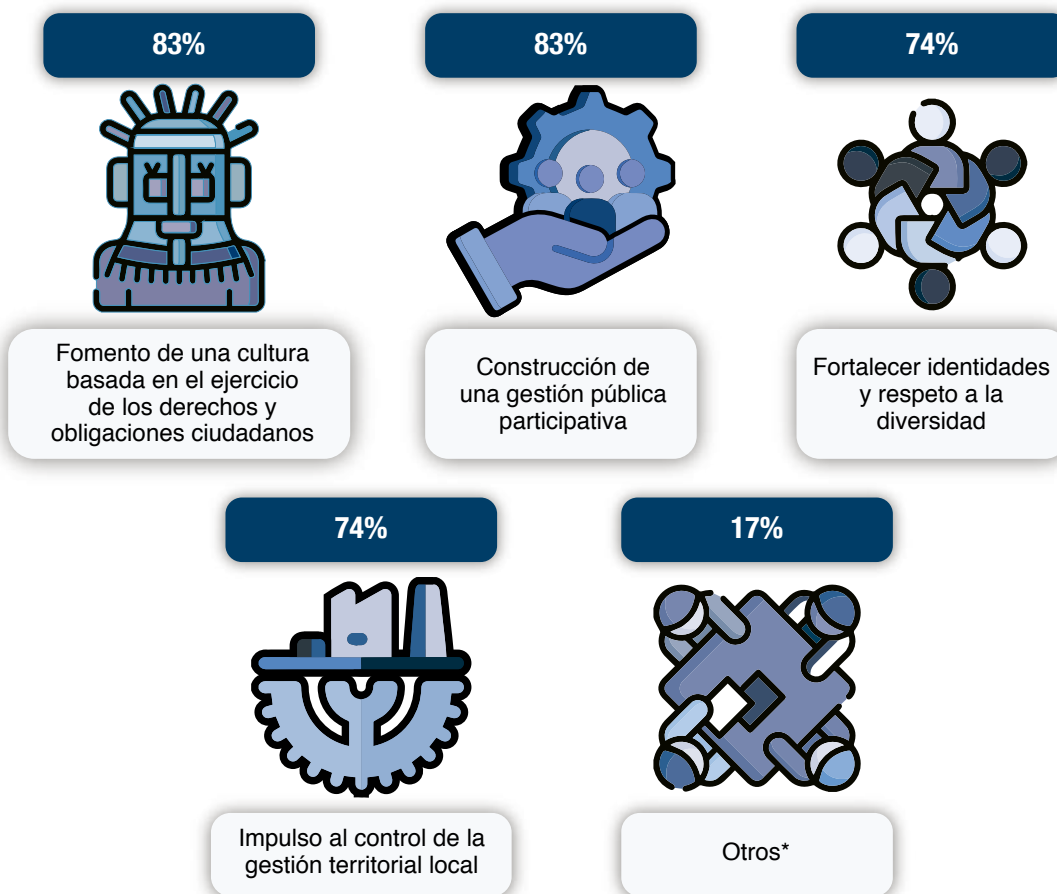
**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

En esta línea, para la aplicación de los procedimientos administrativos sancionadores, en el 78% de GAD provinciales interviene el área técnica; mientras que en el restante 22% actúan de manera frecuente.

Para analizar la pertinencia de la normatividad local vigente, el 83% de gobiernos provinciales cuenta con un archivo centralizado y cronológico de la normativa local histórica y vigente que ha emitido. De manera general, este archivo se encuentra en las siguientes dependencias: Dirección de Secretaría General, Archivo documental, Dirección de Procuraduría Síndica, Área de Prosecretaría, Unidad de Documentación y Archivo, Unidad de la Secretaría General y Atención a la ciudadanía.

En atención al artículo 42 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>20</sup>, el 91% de GAD provinciales consiguieron resultados de la formación y capacitación a los servidores públicos del GAD en derechos de participación ciudadana. Los principales resultados se detallan en el siguiente gráfico:

**Gráfico 11**  
Variables denominadas como resultados obtenidos de la formación y capacitación a los servidores del GAD en derechos de participación ciudadana, porcentaje de GAD provinciales



\*Comprender la incidencia del derecho administrativo en la gestión cotidiana de los procesos gubernamentales. Con un equipo técnico formado en temas de participación ciudadana se promueve que la gestión institucional sea participativa. Participación activa y directa de la ciudadanía en los temas de beneficio común. Transparencia

Fuente: Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

<sup>20</sup> "El Estado, en todas sus funciones y niveles de gobierno, destinará de sus ingresos institucionales los recursos necesarios para implementar procesos de formación académica y capacitación a los servidores públicos, para la promoción de una cultura basada en el ejercicio de los derechos y obligaciones, en la construcción de una gestión pública participativa" (lo resaltado me pertenece).

En cuanto al Gobierno Abierto, la Fundación Ciudadanía y Desarrollo menciona que es:

un modelo de gestión basado en el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, a partir de políticas y compromisos, con el fin de que la gestión pública se lleve a cabo de una manera más eficiente, respondiendo a las principales necesidades de la ciudadanía, aprovechando los recursos disponibles para satisfacerlas y aprendiendo de experiencias internacionales que puedan ser replicadas en el contexto local. (Ponce Eguiguren, Alarcón Salvador, & Espinel Vallejo, 2018)

En virtud de ello, los gobiernos provinciales han implementado el gobierno abierto como herramienta fundamental de su gestión. Principalmente, para la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas. En el Gráfico 12 se detalla el porcentaje de prefecturas por herramienta implementada.

**Gráfico 12**  
**Variables denominadas como implementación del gobierno abierto, porcentaje de GAD provinciales**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Para los funcionarios provinciales, se requiere potenciar el gobierno abierto a través de una política pública nacional de Gobierno Abierto, de modo que puedan territorializarla por medio de una ordenanza provincial. Otro requerimiento es la innovación en sus recursos tecnológicos, humanos y financieros, un compromiso por parte de autoridades y funcionarios y, principalmente, una reestructuración de servicios y procesos.

A manera de conclusión, se puede mencionar que los 23 GAD provinciales han tenido un avance notable en su gestión, sobre todo en la planificación territorial con la ejecución de sus PDOT, en la emisión de PPL, en la implementación de gobierno electrónico y gobierno abierto, así como en la gestión de la normativa local.

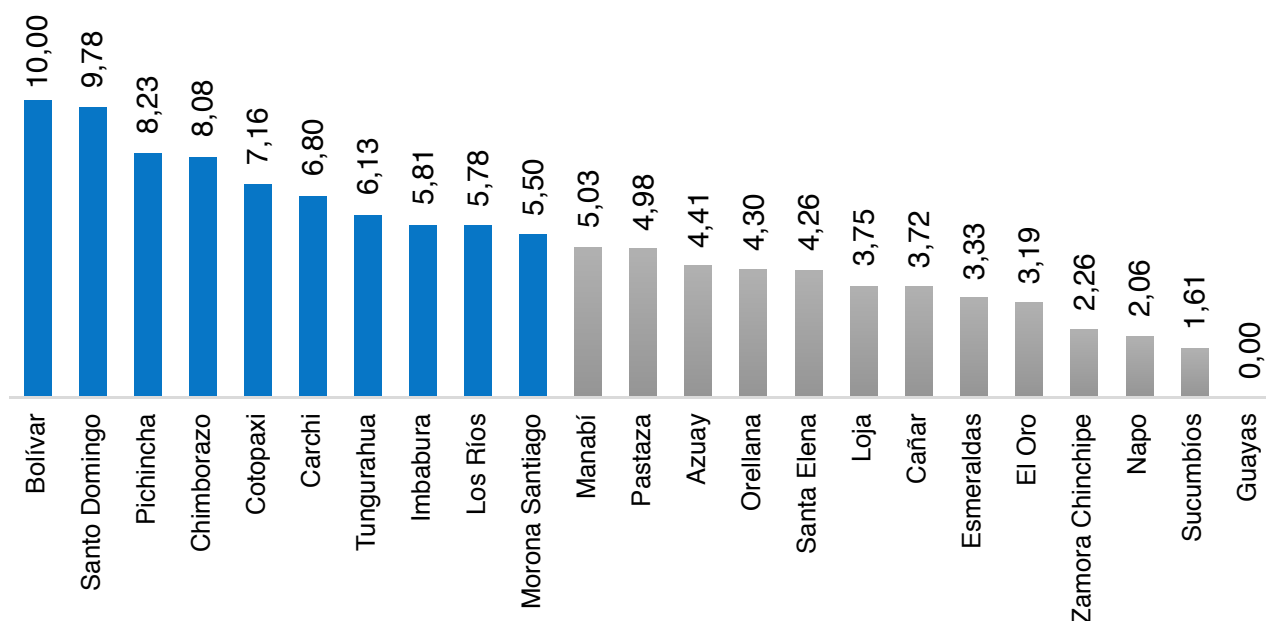
## 5.2. Dimensión 2: Desempeño fiscal y articulación multiactor

Esta dimensión busca exponer los procesos necesarios para impulsar un efectivo uso de los recursos públicos y así, obtener el máximo resultado posible con un mínimo costo. Está compuesta por dos grandes temas que son:

- El desempeño fiscal evidencia la eficacia de los GAD provinciales en la gestión de los recursos económicos, tanto propios como de las transferencias del Estado, los cuales deben observar los criterios de sostenibilidad, responsabilidad y transparencia (art. 163 y 164, COOTAD).
- La articulación multiactor se concibe como la coordinación y relacionamiento entre GAD del mismo nivel de gobierno (relación horizontal) y/o instituciones del Ejecutivo, GAD de distinto nivel de gobierno, asociaciones y gremios (relación vertical), son acciones dirigidas a incidir en la formulación y gestión de la política pública, así como en la planificación territorial y nacional con miras a asegurar la mejora de la calidad de vida de la población.

En promedio, el desempeño fiscal y la articulación multiactor tienen una valoración de 5,05 puntos. El 57% de prefecturas tienen valores menores a este promedio. Según el Gráfico 13, el GAD provincial de Bolívar tiene la valoración más alta (10 puntos), mientras tanto Guayas y Sucumbíos tienen los puntos más bajos, 0 y 1,61 respectivamente.

**Gráfico 13**  
Resultados Desempeño fiscal y articulación multiactor por GAD provincial, 2022



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Esta dimensión es el resultado de la combinación de 24 variables que tratan de describir, de manera general, la gestión financiera de las prefecturas en el 2022. En los siguientes párrafos se narran las mencionadas variables y la relación entre ellas.

Los gobiernos provinciales deben articular su desempeño fiscal con las políticas del Gobierno Central, a fin de generar recursos que garanticen la continuidad de sus políticas, planes, programas y proyectos.

En tal virtud, en el año 2022, el 13% (3) de prefecturas emitieron ordenanzas provinciales para crear, modificar o suprimir, contribuciones especiales de mejoras<sup>21</sup>.

Mientras que, el 43% (10) de GAD provinciales han establecido una contribución especial<sup>22</sup> para el mantenimiento vial sobre la base del valor de matriculación vehicular. La recaudación del 2022, correspondiente a este rubro fue de US\$ 14,48 millones. Las prefecturas que no han establecido esta contribución señalan que se debe, principalmente, a que la ciudadanía no quiere contribuir, además de que falta articulación con el ejecutivo para la transferencia de información.

La gestión presupuestaria de los gobiernos provinciales abarca un sistema integral de conocimientos que garantice el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, para la consecución de objetivos y metas institucionales y territoriales.

Los indicadores financieros del 2022, detallados en la Tabla 3, sugieren que los GAD provinciales tienen capacidad para cubrir los gastos incurridos en obras públicas, así como los gastos en personal, sin embargo, no pueden generar inversiones a largo plazo porque no tienen capacidad de ahorro.

**Tabla 3**  
**Variables denominadas como resultados promedio indicadores financieros de gestión presupuestaria, 2022**

INDICADOR FINANCIERO	DEFINICIÓN	RESULTADO PROMEDIO	INTERPRETACIÓN
Peso de la masa salarial en los gastos	Evidencia el peso que tienen las remuneraciones frente al gasto sin financiamiento.	27,25%	El monto promedio que las prefecturas destinan al gasto en personal representa el 27,25% de su gasto total.
Apalancamiento sobre las transferencias del Gobierno Central	Mide la relación entre los ingresos por transferencia y el ahorro respecto a los gastos en obras públicas.	318,32%	El resultado promedio indica que el ahorro generado por los GAD más las transferencias percibidas (corrientes e inversión) pueden cubrir los gastos incurridos en obra pública.

<sup>21</sup> Los GAD provinciales pueden crear, modificar o suprimir mediante normas provinciales, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por los servicios que son de su responsabilidad y por las obras que se ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción territorial (art. 181, COOTAD).

<sup>22</sup> Los GAD provinciales pueden establecer una contribución especial por mejoramiento vial, sobre la base del valor de la matriculación vehicular, cuyos recursos serán invertidos en la competencia de vialidad del respectivo territorio (art. 184, COOTAD).



\*continuación Tabla 3

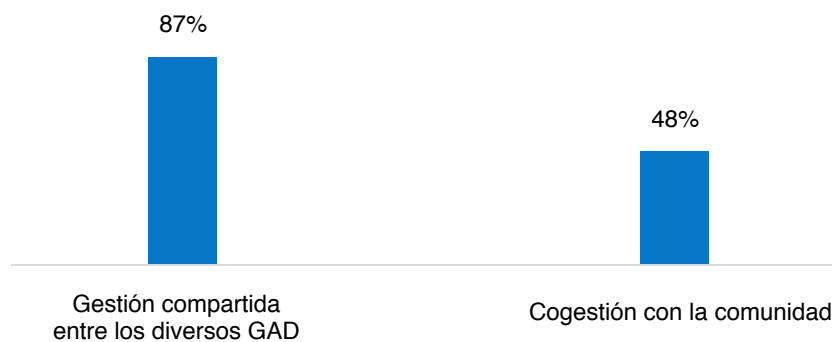
INDICADOR FINANCIERO	DEFINICIÓN	RESULTADO PROMEDIO	INTERPRETACIÓN
Autosuficiencia (ingresos propios vs gastos totales)	Mide el saldo, déficit o superávit del GAD. Si el indicador es mayor que 100% hace referencia a que el GAD genera más ingresos de lo que gasta (superávit). En contraste, si es un valor menor a 100% significa que el GAD gasta más de lo que genera (déficit).	4,32%	El resultado indica que los GAD provinciales pueden cubrir con sus ingresos propios, apenas el 4,32%, en promedio, de sus gastos totales, lo que genera la existencia de déficit en el mencionado nivel de gobierno.
Índice de relevancia de resultado operativo	Mide la capacidad de los gobiernos locales de acceder a una deuda de corto plazo, sobre la base de los ingresos que tienen a su disposición para financiar actividades de gasto corriente.	-12,72%	El valor negativo representa la baja capacidad que tienen las prefecturas para asumir una deuda en el corto plazo al no generar ahorro corriente.
Servicio de la deuda	Mide el grado de deuda que tiene el GAD respecto a los ingresos totales menos los ingresos de financiamiento. Este no debe superar el veinte y cinco por ciento (25%) de los ingresos totales anuales.	10,42%	Este indicador, al ser menor que el 25% denota que los GAD provinciales destinan, en promedio, el 10,42% de sus ingresos totales (menos fuentes de financiamiento) para el pago de deudas.
Incidencia del gasto de inversión recurrente	Mide el gasto que realiza el GAD en inversiones frecuentes. El gasto de inversión recurrente está conformado por los recursos destinados al gasto de personal y bienes y servicios para inversión.	1,46%	No existe un resultado óptimo de este indicador, pues depende de la realidad y necesidad local. Empero, se puede deducir que las prefecturas destinan de manera recurrente, en promedio, el 1,46% de sus recursos al gasto de personal y bienes y servicios para inversión.
Eficiencia recaudatoria	Mide el grado de recaudación tributaria que tiene cada GAD provincial y cantonal, con excepción de los parroquiales.	92,10%	En promedio, el monto que han devengado los GAD provinciales de sus ingresos tributarios representa el 92,10% del codificado de estos ingresos tributarios. Entendiéndose como ingresos tributarios a impuestos, tasas y contribuciones, venta de bienes y servicios, renta de inversiones y multas; y, otros ingresos.
Capacidad de ahorro para obras públicas	Mide la proporción porcentual del ahorro respecto al gasto en obras públicas, permitiendo la inversión en futuros escenarios.	-43,03%	Los valores bajos representan la imposibilidad de realizar inversiones futuras por los GAD provinciales, debido a la inexistencia de ahorro con respecto al gasto en obras públicas.

Fuente: Indicadores financieros del 2022, Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE)

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Para la consolidación de procesos de desarrollo local, la articulación con actores territoriales es clave. Es así como, en el 2022, el 87% de GAD provinciales ejecutaron obras públicas con dos o más GAD de este o de distinto nivel de gobierno, por medio de convenios de cogestión de obras. Como se observa en el Gráfico 14, el 48% de prefecturas ejecutaron proyectos con participación de la comunidad.

**Gráfico 14**  
Variables denominadas como ejecución de proyectos en el 2022 a través de gestión compartida, porcentaje de GAD provinciales



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Los gobiernos provinciales gestionan obras conforme sus competencias y PDOT. Según el Gráfico 15, el 4% de prefecturas ejecutó proyectos en 2022 para comunicación, talento humano, gestión administrativa, coordinación, fortalecimiento de la seguridad a nivel provincial, regulación y control minero (provincia de Pastaza), y para la construcción del plan provincial de respuesta ante desastres en la provincia de Pastaza. Vale destacar que 67 proyectos fueron concluidos por fuera del PDOT.

Otra función ejecutada totalmente en el 70% de GAD, fue la de promover y patrocinar las culturas, las artes, las actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural. Del total de proyectos planificados, culminaron el 78,79%.

**Gráfico 15**  
Variables denominadas como ejecución de proyectos para patrocinar culturas y otras funciones en el 2022, porcentaje de GAD provinciales



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Siguiendo esta línea, en 2022, el 26% (6) de GAD provinciales articularon la ejecución de proyectos con otros GAD provinciales. Entre tanto, en el 35% de prefecturas, la descripción técnica y presupuestaria de los proyectos que forman parte del Plan Anual de Inversión 2022, el GAD lo hizo a través de gestión propia y otras organizaciones.

Por su parte, dos prefecturas emitieron PPL para la creación de un medio público, y la promoción de la protección integral de derechos para la prevención y atención a víctimas de violencia de género.

Para el logro de los objetivos institucionales, protección de los recursos públicos y gestión y desarrollo institucional, el 78% de gobiernos provinciales ha diseñado e implementado las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado (CGE). Como lo indica la Tabla 4, la norma que más se ha diseñado e implementado es el seguimiento continuo y/o las evaluaciones periódicas para asegurar la eficacia del sistema de control interno.

Tabla 4

**VARIABLES DENOMINADAS COMO NORMAS DE CONTROL INTERNO DISEÑADAS E IMPLEMENTADAS, NÚMERO Y PORCENTAJE DE GAD**

NORMAS DE CONTROL INTERNO	DISEÑADAS		IMPLEMENTADAS	
	NÚMERO GAD	PORCENTAJE	NÚMERO GAD	PORCENTAJE
a. Evaluación del riesgo (factores internos y externos) a los que está expuesta la organización para el logro de sus objetivos.	12	67%	11	61%
b. Actividades de control: establecimiento de políticas y procedimientos para manejar los riesgos institucionales en la consecución de los objetivos institucionales, proteger y conservar los activos y establecer los controles de acceso a los sistemas de información.	14	78%	14	78%
c. Control sobre sistemas de información para garantizar confiabilidad, seguridad y una clara administración de los niveles de acceso a la información y datos sensibles.	15	83%	14	78%
d. Seguimiento continuo, evaluaciones periódicas o ambas para asegurar la eficacia del sistema de control interno.	16	89%	16	89%

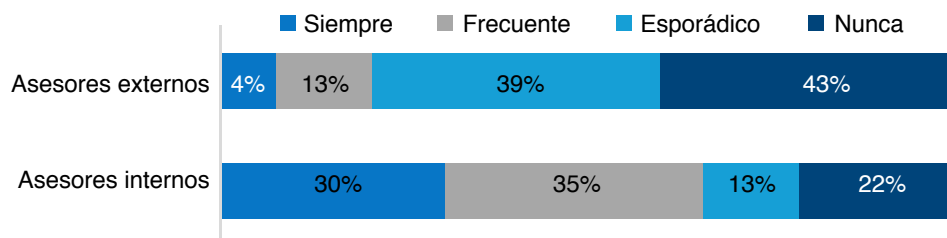
**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

La conformación de equipos multidisciplinarios, con personas de diferentes formaciones académicas y experiencias profesionales, es importante a la hora de formular las regulaciones provinciales, sobre todo para el alcance de objetivos. El siguiente gráfico, devela que en el 43% de GAD provinciales nunca participan asesores externos, mientras que en el 35% de prefecturas actúan frecuentemente los asesores internos.

**Gráfico 16**

**Variables denominadas como asesores internos y externos para la formulación de regulación, porcentaje GAD provinciales**

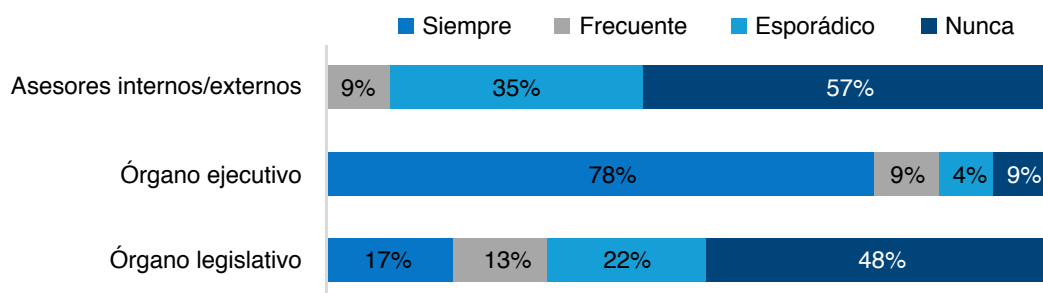


**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Para la aplicación de los procedimientos administrativos sancionadores, interviene el órgano legislativo, el órgano ejecutivo y los asesores (internos y/o externos), tal cual se detalla en el Gráfico 17.

**Gráfico 17**

**Variables denominadas como órgano legislativo, ejecutivo y asesores para aplicar los procedimientos administrativos sancionadores, porcentaje de GAD provinciales**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Para la revisión y actualización de la normativa local, el 17% de gobiernos provinciales disponen de: 1) Informes de seguimiento y evaluación de la normativa; y, 2) Procesos y mecanismos necesarios para revisar y actualizar la normativa local vigente.

A breves rasgos, los resultados definidos en los párrafos precedentes muestran la gestión de los GAD provinciales para mejorar su desempeño fiscal, a pesar de que, se evidencia la necesidad de incrementar la capacidad de ahorro para que la prestación de servicios y la ejecución de obras sea sostenible en el tiempo. Se enfatiza la predisposición de las prefecturas para trabajar articuladamente con diversos actores territoriales para la gestión de proyectos en el 2022.

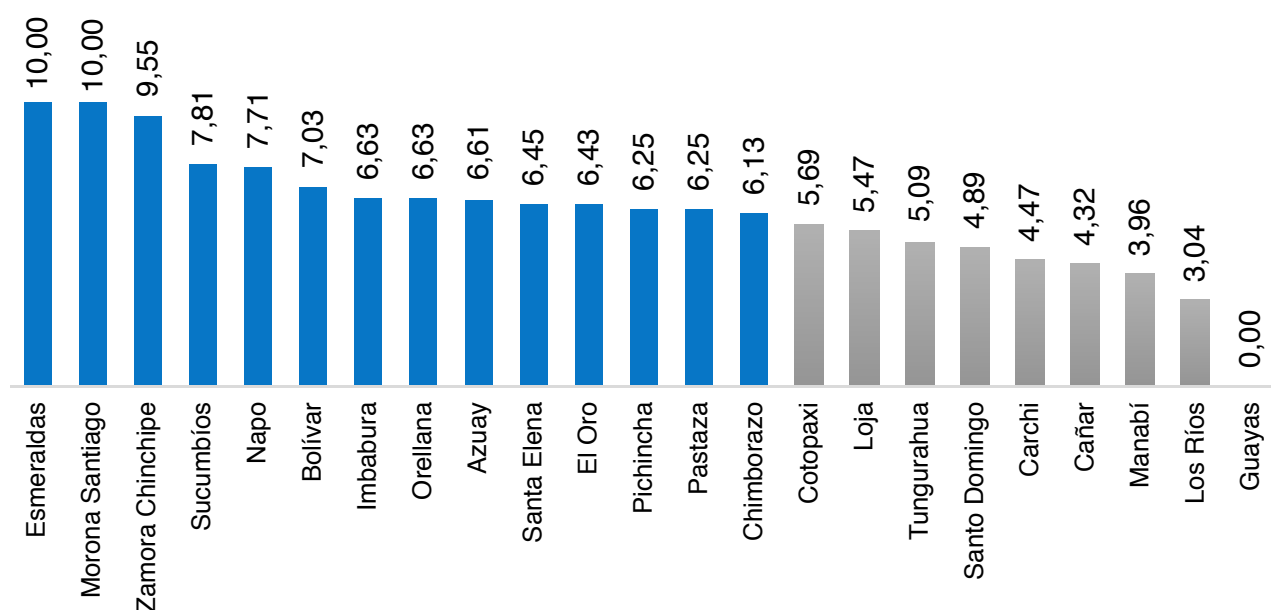
### 5.3. Dimensión 3: Relaciones institucionales

Las relaciones institucionales para el caso de este estudio están ancladas a aquellas competencias y funciones concurrentes, pues así, permite medir la capacidad del nivel

provincial para ser coordinador de ejecuciones locales y tener la claridad de los roles de los actores sociales e institucionales.

En promedio, esta dimensión obtiene un puntaje de 6,10 y es la tercera mejor puntuada luego de gobernanza. El 61% (14) de GAD provinciales tienen valoraciones superiores al promedio, tal cual se lo ve reflejado en el siguiente gráfico:

**Gráfico 18**  
**Resultados Relaciones institucionales por GAD provincial, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

En este margen colaborativo se congregan 20 variables de diferentes posturas detalladas a continuación:

La vialidad es una competencia que le corresponde a los tres niveles de gobierno: provincial, municipal y parroquial rural. Conforme el INEC, al 2022 se registran 72.614,94 km de vías provinciales (incluido Galápagos), únicamente la prefectura de Cotopaxi no reporto dicha información. Para la operativización de las vías, el 70% de GAD provinciales ha emitido política pública local, mientras que el 78% de prefecturas tuvieron una parcial<sup>23</sup> y completa ejecución de proyectos en el 2022.

La promoción de los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria es una función de los gobiernos provinciales para garantizar los derechos consagrados en la Constitución. En este marco, el 74% de prefecturas ha emitido política pública local, y el 87% tuvo una completa ejecución de proyectos planificados en el 2022.

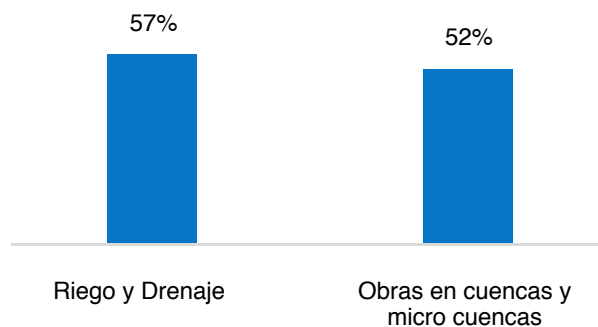
<sup>23</sup> La ejecución de proyectos en el 2022 se caracteriza de la siguiente forma: Incumplido [0% – 69,9%]; parcialmente cumplido [70% - 84,9%]; cumplido [85% - 100%].

El fomento productivo y agropecuario es una competencia primordial para la gestión de los GAD provinciales, pues les permite promover entornos favorables para el desarrollo productivo y la captación de recursos. Para esta competencia, el 74% de prefecturas han emitido una política pública local.

La gestión ambiental es una competencia regulada en el 2014 a los GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales. En cuanto a los gobiernos provinciales, dando cumplimiento a la facultad de rectoría, el 70% de prefecturas emitió la política pública local ambiental para la defensa del ambiente y la naturaleza. Por su parte, el 57% de GAD provinciales generó ordenanzas, de los cuales el 85% las publicó en la Gaceta oficial/ Registro oficial y en la página web de la institución.

Otras competencias que gestionan los gobiernos provinciales son las representadas en el Gráfico 19. Para riego y drenaje, el 57% de GAD han emitido políticas públicas locales, mientras que el 52% emitió para la gestión de obras en cuencas y microcuencas.

**Gráfico 19**  
**VARIABLES DENOMINADAS COMO EMISIÓN DE PPL PARA RIEGO Y CUENCAS, PORCENTAJE DE GAD PROVINCIALES**

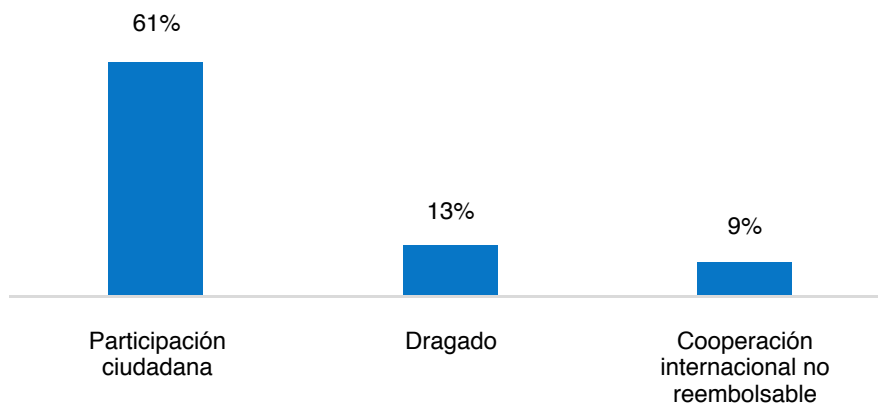


**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

La generación de normativa a través de ordenanzas aplicables en el territorio se puede ver reflejada en el Gráfico 20. Donde el 61% de GAD provinciales ha emitido ordenanzas para implementar un sistema de participación ciudadana orientado al ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción provincial; no obstante, únicamente el 9% (2) de prefecturas emitieron ordenanzas para gestionar la CINR.

En cuanto a dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros, conforme la Resolución No. 005-CNC-2012 (R.O. 709 de 23/05/2012) fueron transferidas cuatro dragas, de las cuales tres emitieron ordenanzas para su administración.

**Gráfico 20**  
**VARIABLES DENOMINADAS COMO EMISIÓN DE ORDENANZAS PARA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DRAGADO Y CINR, PORCENTAJE DE GAD PROVINCIALES**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Otro aspecto que define las relaciones institucionales es el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos gestionados por los GAD, para la consecución de objetivos y metas institucionales y territoriales. Es así como, el 87% de gobiernos provinciales asignó en el 2022, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria<sup>24</sup>.

Por lo que concierne a la facultad tributaria de los GAD provinciales, el 9% (2), implementó en el año 2022 una estrategia de comunicación con la comunidad para crear, modificar, exonerar o suprimir contribuciones especiales de mejoras.

El peso de la masa salarial en las transferencias es un indicador financiero que mide la proporción de los gastos realizados por conceptos de salarios, respecto a los ingresos por transferencia del Gobierno Central. El resultado promedio 2022 para los 23 GAD provinciales fue de 137,98%; es decir que, las prefecturas destinan al gasto en personal el 137,98% de las transferencias que le realiza el Gobierno Central.

Por otra parte, en el 48% de GAD provinciales capacitan anualmente a los funcionarios respecto de la aplicación del marco constitucional y legal anclado al cumplimiento de sus funciones. Mientras que el 43% de prefecturas cuenta con una campaña de comunicación o un proceso de socialización de la normativa expedida.

Los resultados de los procesos de articulación multinivel y multiactor propiciados por los GAD provinciales en el 2022, a fin de consensuar el desarrollo del territorio, se encuentran detallados en la Tabla 5, donde sobresale la participación en la ejecución de proyectos territoriales en el 87% de prefecturas.

<sup>24</sup> Artículo 249 del COOTAD.

Tabla 5

Variables denominadas como resultados de los procesos de articulación, número y porcentaje de GAD provinciales

ALTERNATIVAS	NÚMERO GAD	PORCENTAJE
Procedimientos para la construcción de agendas, estrategias, acuerdos territoriales	16	70%
Propuestas de una normativa con visión de equidad territorial	11	48%
Participa en la ejecución de proyectos territoriales	20	87%
Intervenciones en proyectos emblemáticos impulsados por el gobierno central	8	35%
Intervenciones público-privadas	10	43%
Mancomunidades y/o consorcios	13	57%
Financiamiento para la ejecución de programas y/o proyectos	19	83%
Otros*	1	4%

\*Financiamiento de Cooperación Internacional

Fuente: Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

El 83% de GAD provinciales articularon con los GAD parroquiales rurales la implementación del PDOT, de manera general para los presupuestos participativos, el modelo territorial deseado, los grupos de atención prioritaria, el levantamiento de información territorial, la vinculación de proyectos propuestos, entre otros ámbitos.

Con todo lo descrito se puede inferir que un gran porcentaje de GAD provinciales mantienen una adecuada relación institucional, pues logran gestionar de manera articulada y coordinada las competencias concurrentes, así como funciones y atribuciones. Empero, destinan casi todos sus recursos provenientes del Gobierno Central al gasto en personal, lo cual requiere ser revisado por las autoridades locales para que exista un equilibrio con los ingresos propios y la generación de nuevos dividendos.

## 5.4. Dimensión 4: Cumplimiento normativo

La normativa es el “conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad” (Real Academia Española, 2023); por tanto, está presente en todo ámbito dentro de nuestra sociedad.

En lo referente a la facultad de regulación, el COOTAD en su artículo 116 señala que los gobiernos locales poseen la “capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados” (COOTAD, 2010).

Parte del ejercicio de esta facultad tiene que ver con la revisión y actualización de la normativa local, que comprende el conjunto de procesos y mecanismos necesarios para analizar la pertinencia de la normatividad local vigente, y como se gestiona su socialización y archivo.



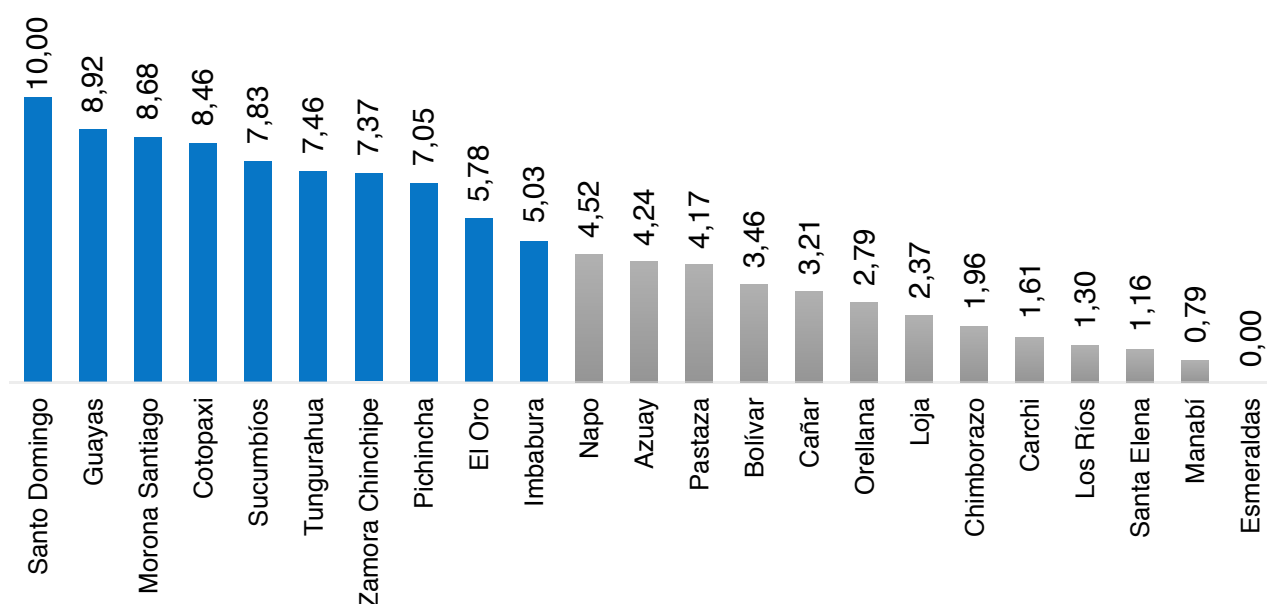
En contraste con lo anterior, hacia afuera (o ambiente externo) y con el fin de garantizar, en cierta manera, un adecuado desempeño institucional del gobierno local, su gestión debe regirse a la normativa legal vigente, desde todo ámbito; por lo que, de manera obligatoria, debe observar todo lo dispuesto en torno al ámbito laboral, tributario, legal, financiero, ambiental, político, entre otros.

Por tanto, esta dimensión busca examinar o identificar el nivel de cumplimiento de la normativa vigente aplicable a gobiernos provinciales; por lo que, toda acción que emprenda el órgano de legislación y fiscalización del GAD provincial, “debe estar enmarcada dentro las disposiciones legales del país y debe obedecer al cumplimiento de toda la normatividad que le sea aplicable al ente, incluyendo las políticas emitidas por la alta dirección” (Cantos, 2019, págs. 429-430).

Además, se considera que, “en el sector público [...] debe realizarse únicamente lo que está permitido por la ley, por consiguiente, el derecho público es el referente en el control del cumplimiento” (Cantos, 2019, pág. 433).

En relación con los resultados obtenidos del proceso de evaluación del desempeño institucional a GAD provinciales a nivel nacional, se ha determinado que la dimensión 4, que se refiere al cumplimiento normativo, en promedio (sobre una calificación de 10 puntos cada dimensión y a nivel nacional), los 23 gobiernos provinciales alcanzaron 4,70 puntos. Los puntajes individuales se presentan a continuación:

**Gráfico 21**  
Resultados de cumplimiento normativo por GAD provincial, 2022



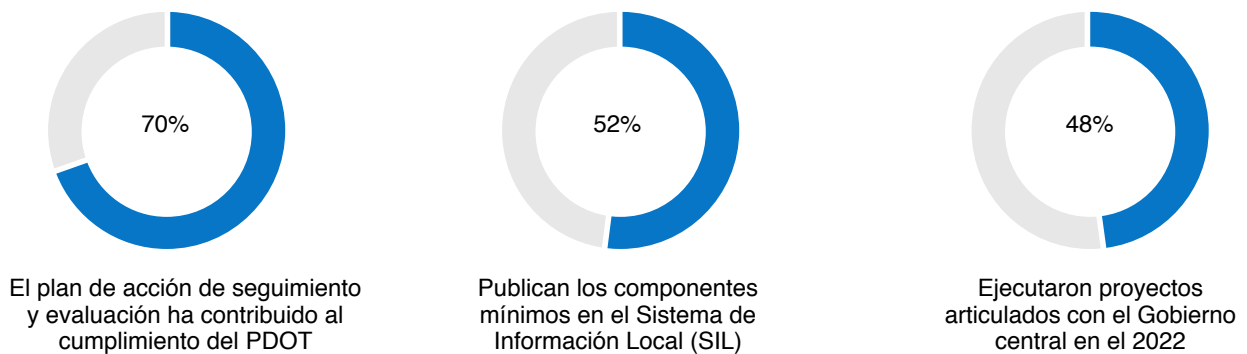
**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Del total de 23 GAD provinciales, se observa que 10 de ellos (que representan el 43% del total) se mantienen por sobre la media nacional en esta dimensión; en tanto que, el restante 57% está por debajo de la misma. Resalta el GAD provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas, con la mejor ubicación frente al resto; en tanto que, el GAD provincial de Esmeraldas obtuvo la calificación más baja en esta dimensión.

En este sentido, se debe resaltar que la evaluación de la dimensión de cumplimiento normativo se deriva de once variables que tratan de evidenciar el grado de cumplimiento de las disposiciones legales del país, por parte de los GAD provinciales en torno a su gestión, donde resaltan las siguientes, las cuales se analizan conforme su grado de relación entre unas y otras:

**Gráfico 22**  
Variables denominadas como aporte del plan de acción; componentes del SIL; ejecución de proyectos con Gob. central, 2022



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

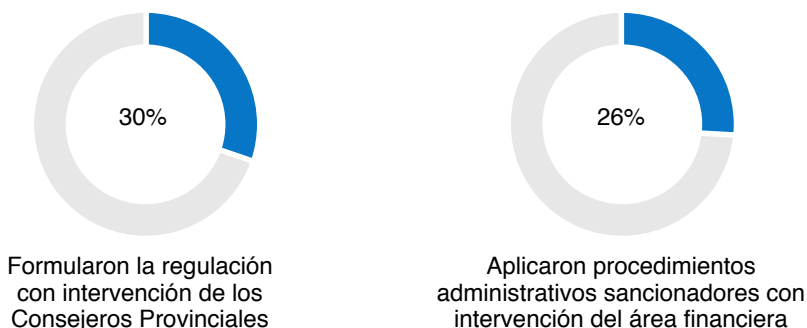
Al respecto de la incidencia del plan de acción de seguimiento y evaluación al cumplimiento del PDOT, se denota que, a nivel nacional, en alrededor del 70% de GAD provinciales se dio tal situación, por cuanto, el citado plan permitió, entre otros aspectos, identificar las limitantes para el cumplimiento de metas, reagendar los programas y/o proyectos, redefinir las estrategias para el cumplimiento de programas y/o proyectos, y actualizar las metas anuales.

Así también, denota que el 52% de GAD provinciales publicaron los componentes mínimos en el Sistema de Información Local (SIL), como son territorial, atención ciudadana y administrativo financiero; tal como se señala en el Acuerdo Nro. SNPD-006-2018, que modifica el Acuerdo Nro. SNPD-056-2015, sobre la Norma Técnica para la creación, consolidación y fortalecimiento de los SIL.

También se resalta que, a nivel nacional, cerca del 48% de GAD provinciales durante el 2022 se articularon con el Gobierno Central para la ejecución de diversos proyectos.

**Gráfico 23**

**Variables denominadas como formulación de regulación local; aplicación de procedimientos administrativos, 2022**



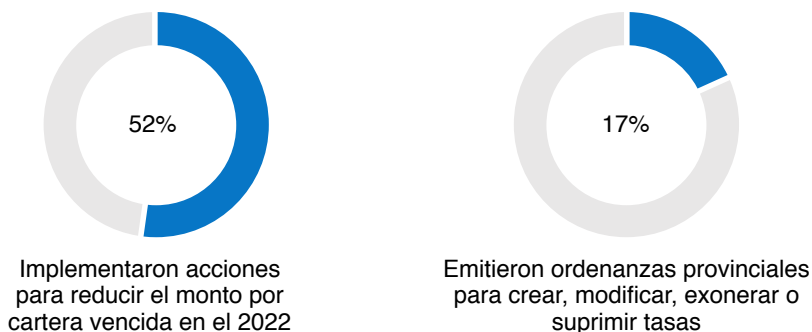
**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

En lo referente a la formulación de la regulación local, a nivel nacional, el 30% de gobiernos provinciales la formuló con la participación de los consejeros provinciales, quienes son parte del órgano de legislación y fiscalización, tal como se dispone en el COOTAD.

En este mismo ámbito, aunque con una baja representatividad nacional, alrededor del 26% de GAD provinciales aplicaron procedimientos administrativos sancionadores con la intervención del área financiera.

**Gráfico 24**

**Variables denominadas como acciones para reducir cartera vencida; emisión de ordenanzas para administrar tasas, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Al respecto de la gestión de los recursos financieros en los GAD provinciales, se observa que el 52% de gobiernos provinciales, a nivel nacional, implementaron acciones a fin de reducir el monto por cartera vencida en el 2022. De aquellos que lo hicieron, resaltan acciones como: determinar el monto de cartera vencida por contribuyente, implementación de procedimientos coactivos y, como última instancia, el arreglo con el deudor.

Otro aspecto para resaltar se refiere a la acción de regulación de los gobiernos locales en su territorio. Tal es así que, a nivel nacional, alrededor del 17% de GAD provinciales

emitieron ordenanzas provinciales para crear, modificar, exonerar o suprimir tasas, en el marco de sus competencias, y para su jurisdicción territorial.

**Tabla 6**  
**Variables denominadas como autosuficiencia mínima; límite de stock de la deuda; 2022**

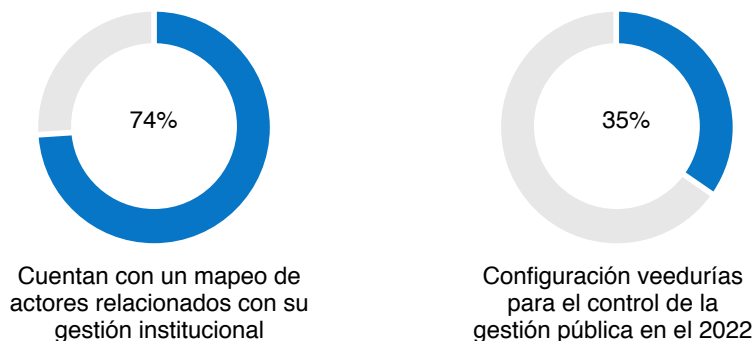
INDICADOR FINANCIERO	DEFINICIÓN	RESULTADO PROMEDIO	INTERPRETACIÓN
Autosuficiencia mínima	Mide la capacidad mínima que tiene el GAD para cubrir sus gastos por remuneraciones.	45%	Si el resultado alcanza el 100% significa que sus ingresos propios financian el total de sus gastos de personal; mientras más bajo es el resultado implica que sus ingresos propios no pueden cubrir los gastos por remuneraciones.
Límite de Stock de Deuda	Mide el peso del pasivo total con respecto al ingreso total sin ingresos de financiamiento. El pasivo total incluye el pasivo de largo plazo y de corto plazo que se reporta en los saldos del Balance de Situación Financiera de la entidad al final del ejercicio fiscal.	52%	Este indicador debe ser menor o igual al 200% (según Reforma COPFP 2022, Capítulo II, Sección II, Art. (...). - Disposiciones sobre el endeudamiento para GAD).

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

En este mismo ámbito del análisis, se ha determinado que, a nivel nacional, los gobiernos provinciales alcanzaron, en promedio, el 45% de autosuficiencia mínima, lo que indica que, los ingresos propios financiaron cerca de la mitad del total de los gastos en personal, en el 2022. Así también, el límite de stock de deuda promedio fue de alrededor del 52%, lo que indica que los gobiernos provinciales, se mantuvieron por debajo del límite permitido en relación con la normativa nacional ( $\leq$  al 200%), lo que se podría catalogar como “adecuada” la gestión de la deuda, por parte de este nivel de gobierno.

**Gráfico 25**  
**Variables denominadas como mapeo de actores local; veedurías ciudadanas, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Otro aspecto dentro del análisis del cumplimiento normativo se refiere a la disponibilidad del mapeo de actores relacionados con su gestión institucional, lo cual se enmarca en la promoción del acercamiento con la ciudadanía y la implementación de mecanismos de participación ciudadana, fundamentado en la identificación de actores claves en el territorio. A nivel nacional alrededor del 74% de gobiernos provinciales dispusieron de este mapeo.

Por el contrario, en torno a la implementación de mecanismos de control social, resalta que, únicamente el 35% de gobiernos provinciales implementaron veedurías para el control de la gestión pública en el 2022; lo cual, denota cierto “incumplimiento” a lo dispuesto en el marco normativo en torno a la gestión del control social.

Conforme a los resultados expuestos, se puede inferir que el cumplimiento normativo de los gobiernos provinciales es adecuado, pues de manera general tienden a acatar lo dispuesto en la legislación del país, en torno a la gestión pública. Por ejemplo, se puede resaltar que siguen los lineamientos en torno al seguimiento y evaluación de la planificación local, emisión de regulación local y la promoción de la participación ciudadana.

## 5.5. Dimensión 5: Planificación y desarrollo institucional

La planificación se ha convertido en un pilar fundamental de la gestión de las organizaciones, tal es así que, “los esfuerzos de la planificación se orientan para asegurar que las cosas ocurran según lo estimado [...]” (Salazar & Romero, 2006).

De hecho, desde el ámbito nacional y con referencia a la descentralización y al Sistema Nacional de Competencias, la planificación se la plantea como una facultad que se la atribuye a los tres niveles de gobierno. Se la define como “la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias, y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial [...]” (COOTAD, 2010).

En específico, y desde el ámbito de la gestión pública, a la planificación institucional se lo considera como,

el proceso a través del cual cada entidad establece, sobre la base de su situación actual, del contexto que la rodea, de las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales, y de su rol y competencias, cómo debería actuar para brindar de forma efectiva y eficiente servicios y/o productos que le permitan garantizar derechos a través del cumplimiento de las políticas propuestas y sus correspondientes metas (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012).

Otra definición se refiere a la “capacidad para articular los instrumentos de planificación (POA, PEI, entre otros) con los planes de desarrollo local, así como la eficacia en su ejecución” (Consejo Nacional de Competencias, 2021).

En virtud de ello, la planificación institucional debe aportar al desarrollo del territorio,

respaldada en organizaciones fortalecidas, con base a un adecuado desarrollo, mismo que cobra “[...] un impulso acelerado para encontrar una salida al fracaso de los proyectos de desarrollo implementados en las organizaciones públicas y privadas en lo particular y en el sistema socioeconómico en lo general” (Vargas, 2013, pág. 25).

En tal sentido, “el desarrollo institucional busca el equilibrio de las organizaciones” (Vargas, 2013, pág. 25), mismo que se lo define como, “el cambio planificado, sistemático, coordinado y asumido por la institución, en la búsqueda para el incremento de los niveles de calidad, equidad y pertinencia. Esto mediante la modificación de sus procesos sustantivos y su organización institucional” (Vargas, 2013, pág. 25).

A nivel nacional, y en referencia a la gestión pública, el desarrollo institucional se lo define como,

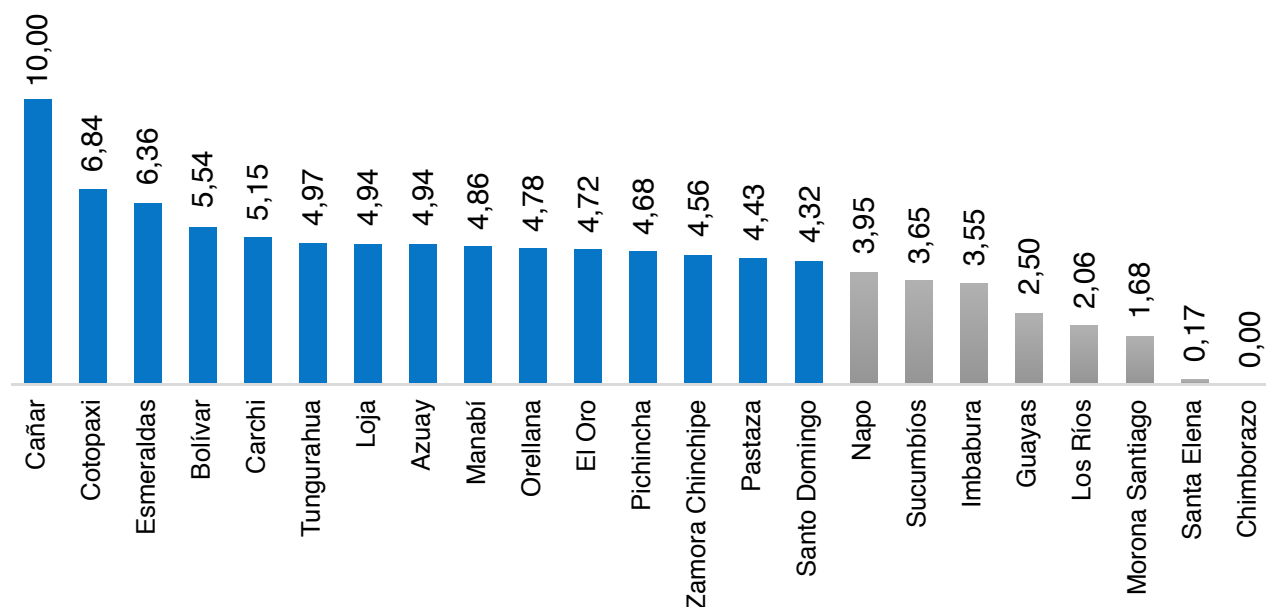
el conjunto de principios, políticas, normas, técnicas, procesos y estrategias que permiten a las instituciones, organismos y entidades de la administración pública central, institucional y dependiente, a través del talento humano, organizarse para generar el portafolio de productos y servicios institucionales acordes con el contenido y especialización de su misión, objetivos y responsabilidades en respuesta a las expectativas y demandas de los usuarios internos y externos (Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, 2011).

Por tanto, la planificación y desarrollo institucional consiste en:

la coordinación de los procesos de planificación estratégica y operativa, programación y evaluación del cumplimiento de políticas, planes y proyectos [...], con un enfoque de gestión de calidad, que permita impulsar el desarrollo institucional en un marco de gestión por resultados [...] (Gobierno de Guatemala, 2023)

Con base en lo expuesto, el análisis del desempeño institucional de gobiernos provinciales se complementa con los resultados sobre planificación y desarrollo institucional; de los cuales, se ha determinado que, en promedio, los 23 GAD provinciales alcanzaron 4,29 puntos (sobre una calificación de 10). Los puntajes por cada uno de ellos se muestran a continuación:

**Gráfico 26**  
Resultados de planificación y desarrollo institucional por GAD provincial, 2022

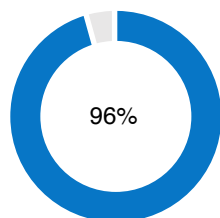


**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

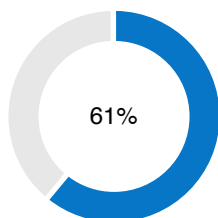
A nivel nacional, del total de 23 GAD provinciales, 15 de ellos (que representan el 65% del total) se mantienen por sobre la media nacional respecto de la planificación y desarrollo institucional; en tanto que, el restante 35% está por debajo de la misma. Resalta el GAD provincial de Cañar con el mejor puntaje frente al resto, mientras que el GAD provincial de Chimborazo obtuvo la calificación más baja en esta dimensión.

La evaluación de la dimensión de la planificación y el desarrollo institucional se deriva de 19 variables que tratan de evidenciar la gestión de la planificación para aportar al desarrollo de la institución, de forma que se logren los objetivos institucionales en un marco de eficiencia y eficacia, en beneficio de la ciudadanía. A continuación, se presentan cada una de ellas:

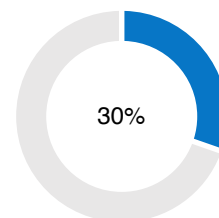
**Gráfico 27**  
Variables denominadas como métodos de estimación de metas; indicadores de gestión; indicadores de impacto, 2022



Emplearon varios métodos para la estimulación de metas anuales en el PDOT



Construyeron indicadores de gestión para medir el cumplimiento de los objetivos y de las metas del PDOT



Construyeron indicadores de impacto para medir el cumplimiento de los objetivos y de las metas PDOT

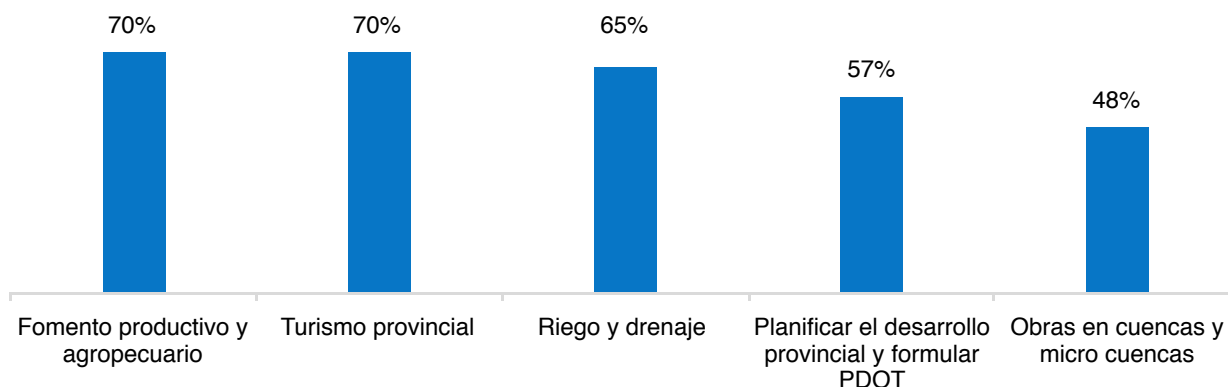
**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Respecto de la disponibilidad de algunos elementos o herramientas que permiten la formulación y el seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas de los PDOT, resalta que, a nivel nacional, 96% de gobiernos provinciales emplearon varios métodos para la estimación de metas en el PDOT, donde denotan, en orden de relevancia, la formulación de indicadores crecientes, el análisis tendencial, la formulación de indicadores decrecientes, el juicio de expertos, entre otros.

De manera complementaria, el 61% de gobiernos provinciales construyeron indicadores de gestión para medir el cumplimiento de los objetivos y metas de sus PDOT. A pesar de ser relevante para una adecuada gestión institucional y del territorio, no todos los han formulado, lo que podría incidir en el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Así también, y contrario al resultado anterior, alrededor del 30% de gobiernos provinciales formularon indicadores de impacto para medir el cumplimiento de los objetivos y de las metas de sus PDOT. Este aspecto indica un desarrollo institucional no tan alentador, pues se evidencia poco interés en abordar nuevos conceptos y metodologías para el seguimiento al cumplimiento de los elementos orientadores de las instituciones.

**Gráfico 28**  
Variables denominadas como ejecución de proyectos durante el 2022



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

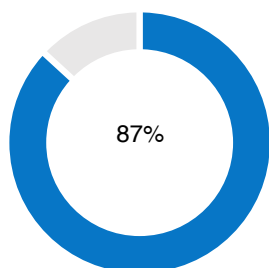
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

El ámbito de la planificación y el desarrollo institucional se refiere a la gestión y ejecución de proyectos. Tal es así que, un alto porcentaje (70%) de gobiernos provinciales ejecutaron proyectos en torno a la gestión de las competencias/funciones de fomento productivo y agropecuario, turismo provincial, riego y drenaje, planificar el desarrollo provincial y formular sus PDOT, y obras en cuencas y microcuencas.

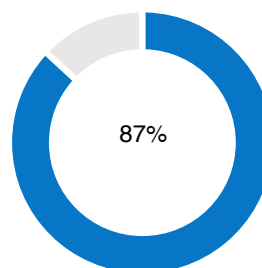
De los datos recabados, los proyectos ejecutados en el 2022, dentro de las competencias/funciones descritas, los GAD provinciales en conjunto ejecutaron un total de 737 proyectos.



**Gráfico 29**  
**Variables denominadas como asignación de presupuesto para el mantenimiento de proyectos; mantenimiento a obras realizadas, 2022**



Destinaron presupuesto para el mantenimiento de proyectos ejecutados

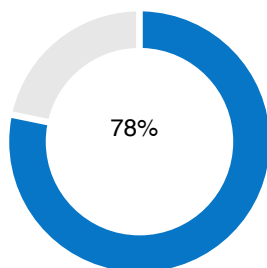


Realizaron el mantenimiento periódico a las obras realizadas para garantizar su sostenibilidad, operación y mantenimiento

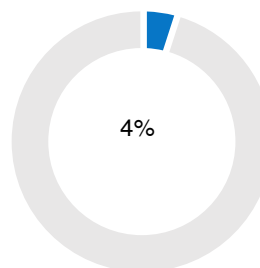
**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Así también, se puede observar que el 87% de gobiernos provinciales destinaron presupuesto para el mantenimiento de proyectos ejecutados en el 2022. En igual representatividad a nivel nacional, también realizaron el mantenimiento periódico a las obras, con el fin de garantizar su sostenibilidad, y operación. Estos aspectos son importantes para este nivel de gobierno, por cuanto al atender y mantener proyectos y obras realizadas aportan a su mejor desempeño, en beneficio de la ciudadanía.

**Gráfico 30**  
**Variables denominadas como procedimientos administrativos sancionadores con intervención de jurídico y ciudadanía, 2022**



Aplicaron procedimientos administrativos sancionadores con intervención del área jurídica



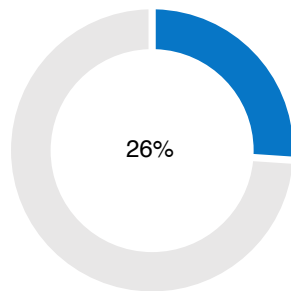
Aplicaron procedimientos administrativos sancionadores con intervención de la ciudadanía

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

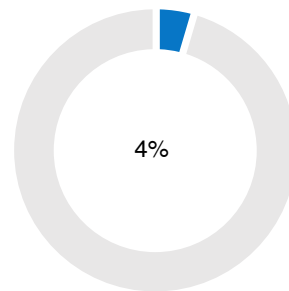
Por otra parte, a nivel nacional, el 78% de prefecturas aplicaron procedimientos administrativos sancionadores en los que siempre intervienen sus respectivas áreas jurídicas; no obstante, se observa que un menor porcentaje, únicamente el 4% de GAD provinciales, siempre tuvieron la participación de la ciudadanía en el desarrollo de los citados procesos sancionatorios.

Gráfico 31

Variables denominadas como emisión de ordenanzas para gestión del riego y drenaje y el turismo provincial, 2022



Emitieron ordenanzas para la gestión del riego y drenaje



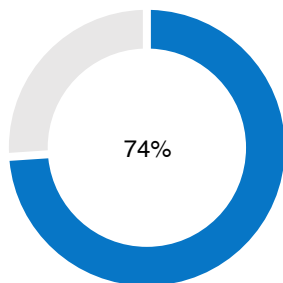
Emitieron ordenanzas para la gestión del turismo provincial

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

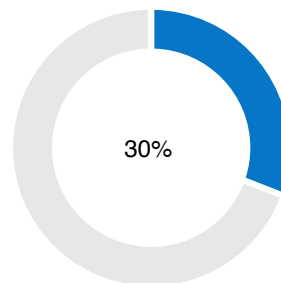
Parte de la regulación local también tiene que ver con la emisión de ordenanzas, como parte fundamental de la misión de los gobiernos locales, las cuales norman la gestión de competencias y funciones; tal es así que, en el 2022, el 26% de gobiernos provinciales emitieron ordenanzas para el ejercicio del riego y drenaje y el 4% lo hicieron para el caso del turismo provincial.

Gráfico 32

Variables denominadas como limitantes para reducir cartera vencida, acciones para obtener recursos adicionales, 2022



Tuvieron limitantes para reducir la cartera vencida



Realizaron acciones para obtener recursos a través de apoyo comunitario para la ejecución de proyectos

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

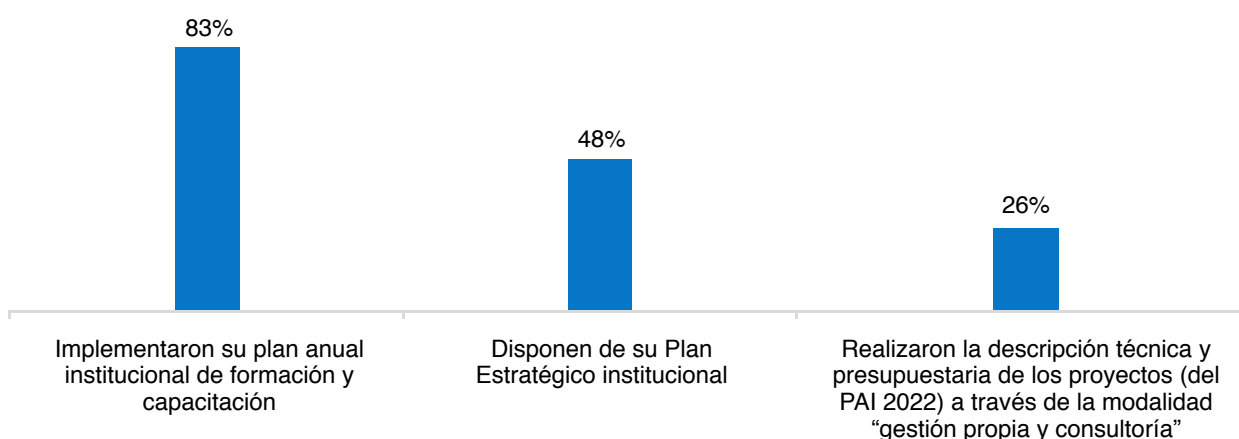
Otro aspecto del análisis referente a la planificación y el desarrollo institucional tiene que ver con la gestión de los recursos de los gobiernos locales y cómo estos pueden permitirles cumplir con su rol de proveer oportunamente servicios de calidad a los ciudadanos.

En tal sentido, según información al 2022, el 74% de GAD provinciales a nivel nacional, tuvieron limitantes para reducir su cartera vencida, en específico, debido a la falta de normas provinciales, disponibilidad de medios tecnológicos de cobro, efectos de la crisis

económica que ha mermado la capacidad adquisitiva de la población, y también por la falta de voluntad política de las autoridades locales.

En contraparte, únicamente el 30% de gobiernos provinciales emprendieron, durante el 2022, acciones para obtener recursos a través del apoyo comunitario, que les permita, en parte, ejecutar sus proyectos.

**Gráfico 33**  
**VARIABLES DENOMINADAS COMO IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE FORMACIÓN, DISPONIBILIDAD DEL PEI, DESCRIPCIÓN TÉCNICA Y PRESUPUESTARIA DE PROYECTOS, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Un último aspecto para analizar en torno a la planificación y el desarrollo institucional se refiere a la disponibilidad de algunos instrumentos o herramientas de gestión institucional. En este sentido, el 83% de gobiernos provinciales implementaron sus planes anuales institucionales de formación y capacitación, lo cual es relevante, puesto que se cumple acertadamente con la normativa legal vigente<sup>25</sup>.

Adicionalmente, alrededor de la mitad de los gobiernos provinciales (48% a nivel nacional) dispusieron de sus planes estratégicos institucionales, lo cual resulta una preocupación, puesto que al no disponer de uno de los instrumentos de planificación institucional, se estaría tendiendo a que no se logren identificar los alcances de las propuestas, de los programas y de los proyectos institucionales formulados por los gobiernos locales, los cuales se esperaría estén alineados o aporten a los objetivos de desarrollo que se proponen desde el gobierno central.

Por último, alrededor del 26% (porcentaje bajo con relación al total nacional de GAD provinciales) realizaron la descripción técnica y presupuestaria de los proyectos (que

<sup>25</sup> Tal es el caso de lo dispuesto en el artículo 234 de la CRE; artículos 51, 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica de Servicio Público; artículos 195 y 201 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, y los artículos 5, 11 y 17 de la Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación.

constan en sus planes anuales de inversión del 2022) a través de la modalidad “gestión propia y consultoría”; lo que, en cierta manera, pone en evidencia la necesidad de acceder a asistencia técnica externa para respaldar su desempeño institucional, en razón de la falta de capacidad del talento humano de los gobiernos locales.

En cuanto a los resultados en torno a la dimensión de planificación y desarrollo institucional, se resalta que los gobiernos provinciales a nivel nacional, se mantienen por debajo en relación a las otras dimensiones (resultado promedio nacional es de 4,29); lo cual se debe, en parte, a que no se emprenden acciones para obtener recursos desde otras fuentes, presentan limitantes para reducir la cartera vencida, no todos disponen de sus planes estratégicos institucionales, no todos realizaron la descripción técnica y presupuestaria de los proyectos que constan en sus planes anuales de inversión, entre otros aspectos.

Sin embargo, se resalta que ejecutan proyectos, enmarcados en las competencias conferidas en el COOTAD, así como también, han implementado ciertos instrumentos de planificación, tales como los planes anuales institucionales de formación y capacitación.

## **5.6. Dimensión 6: Orientaciones técnicas para la administración**

Desde una visión general, las orientaciones técnicas “recogen todos aquellos fundamentos teóricos y normativos que rigen la construcción de algo [...], las cuales se acogen a normativa actual, nacional e internacional [...]” (Ministerio de Educación Nacional, 2017, pág. 11).

Una orientación técnica “tiene por objetivo aportar un conjunto de criterios y estrategias [...]” (Ministerio de Educación de Chile, 2013), y se dirige a los profesionales que desempeñan funciones en entidades de distinta índole, tanto desde el ámbito público como privado (Ministerio de Salud del Gobierno de Chile, 2022).

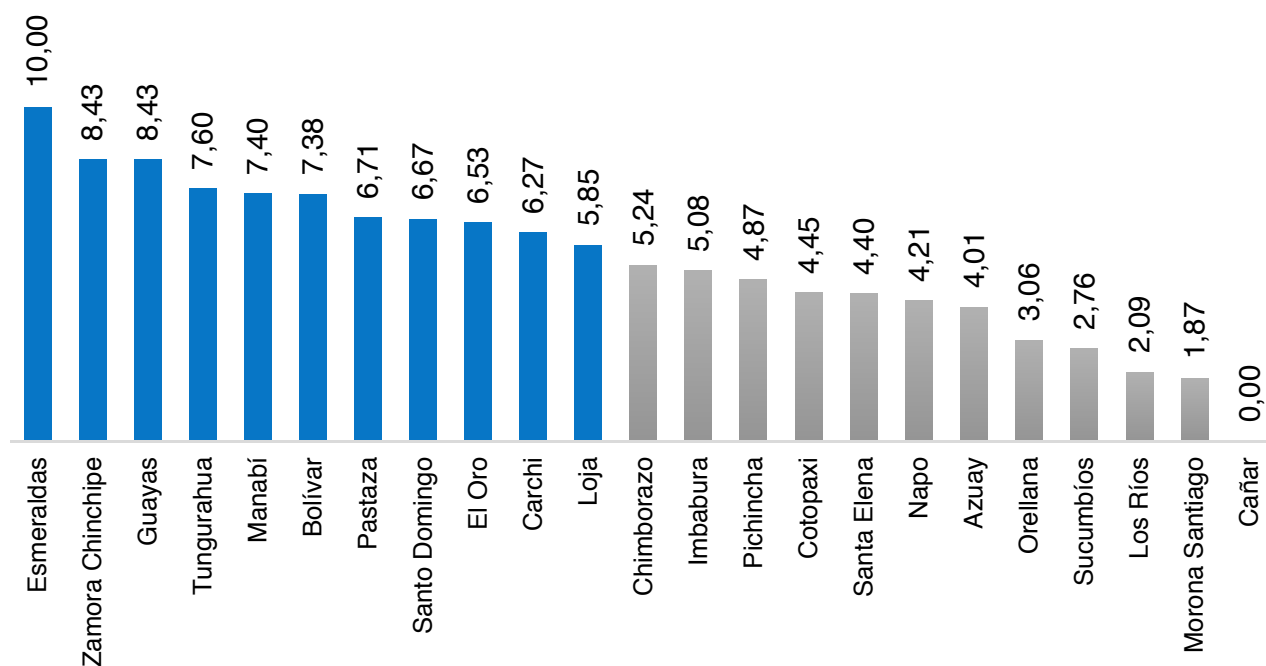
A partir de ello, como señala la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (1994), las orientaciones técnicas para la gestión administrativa parten de la discusión sobre el papel del sector público y del privado en la estrategia de desarrollo, lo que conduce al análisis de las orientaciones principales del sector público. En este sentido,

estas orientaciones se desagregan en políticas públicas, es decir, en cursos de acción del sector público con relación a un objetivo más o menos delimitado. El soporte institucional de la participación directa e indirecta de dicho sector en la estrategia de desarrollo es la administración, [...]. Desde otro punto de vista, las políticas públicas se hacen efectivas mediante la gestión de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección indicada por las políticas. Si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo desde el punto de vista de sus resultados, la gestión es el eslabón principal de la cadena. Es ella la que concreta los cursos de acción elegidos y los resultados dependerán de su eficacia y eficiencia (CEPAL, 1994, pág. 33).

Con base en lo expuesto, las orientaciones técnicas para la administración en los gobiernos locales son aquellos fundamentos teóricos y normativos que orientan su gestión, con base al diseño de políticas adecuadas, recurriendo a cambios institucionales, propendiendo a la eficiencia del gasto y mejorando la gestión de los recursos humanos, además de la generalización de instrumentos y mecanismos de gestión, la atención y el servicio a los ciudadanos, del perfeccionamiento del control y la evaluación de las políticas públicas locales (CEPAL, 1994).

En este sentido, el promedio nacional por los 23 GAD provinciales, respecto a las orientaciones técnicas para la administración implementadas por este nivel de gobierno, alcanzó 5,36 puntos (sobre una calificación de 10 puntos); el puntaje por cada gobierno provincial se muestra a continuación:

**Gráfico 34**  
Resultados de orientaciones técnicas para la administración por GAD provincial, 2022

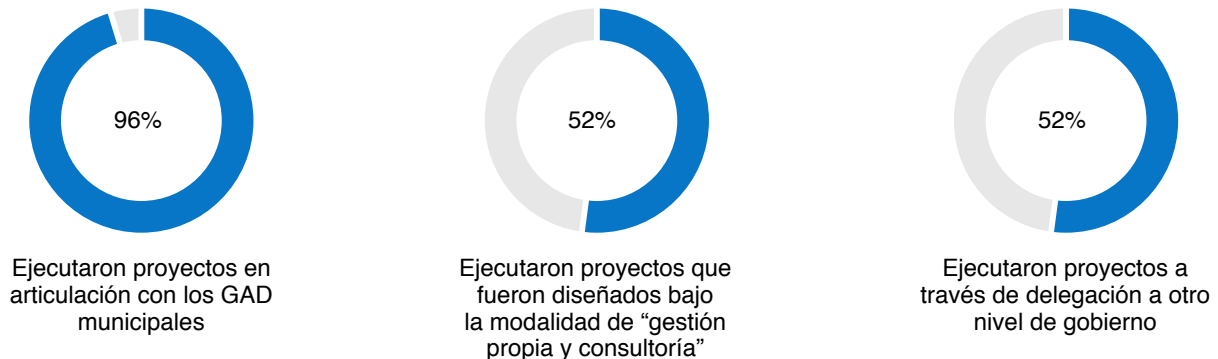


**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

A nivel nacional, del total de 23 GAD provinciales, 11 de ellos (que representan el 48%) presentan un valor por sobre la media nacional, mientras que el restante 52% está por debajo de la misma. El GAD provincial de Esmeraldas presenta el puntaje más alto frente al resto; por el contrario, el GAD provincial de Cañar obtuvo la calificación más baja en esta dimensión.

La evaluación de la dimensión de orientaciones técnicas para la administración se deriva de 11 variables que tratan de evidenciar la puesta en marcha de preceptos y técnicas a favor de una mejor gestión administrativa. A continuación, se presenta, brevemente, el detalle de cada una de ellas:

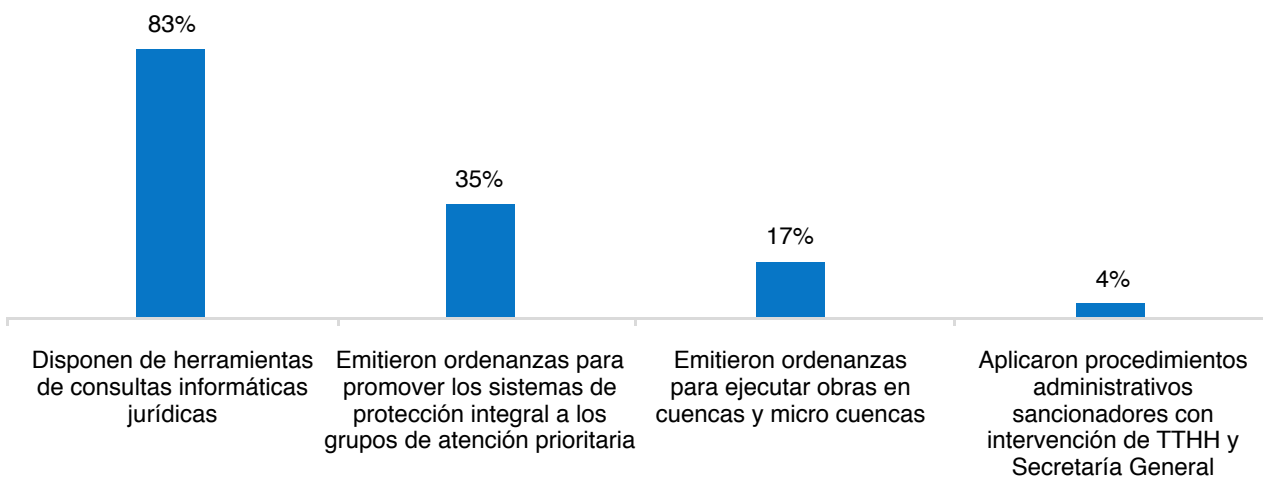
**Gráfico 35**  
**VARIABLES DENOMINADAS COMO EJECUCIÓN DE PROYECTOS POR DELEGACIÓN, EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE MANERA ARTICULADA, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Al respecto de las variables que componen la dimensión de orientaciones técnicas para la administración, resalta lo referente a la ejecución de proyectos; tal es así que, la mayor parte de GAD provinciales (96%) se articularon, principalmente, con el nivel municipal. Así también, alrededor de la mitad de los gobiernos provinciales ejecutaron proyectos que fueron diseñados bajo la modalidad compartida "gestión propia y consultoría", y en idéntica proporción, los gobiernos provinciales ejecutaron proyectos con delegación a otro nivel de gobierno.

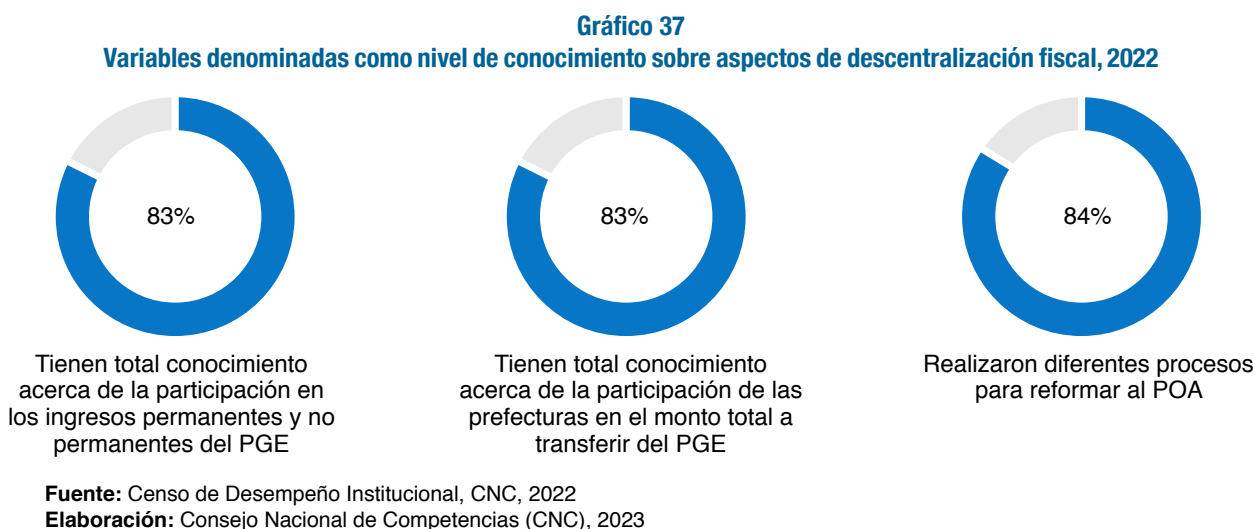
**Gráfico 36**  
**VARIABLES DENOMINADAS COMO DISPONIBILIDAD DE HERRAMIENTAS JURÍDICAS, EMISIÓN DE ORDENANZAS PARA SISTEMAS DE PROTECCIÓN Y GESTIÓN DE CUENCAS Y MICROCUENCAS, APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

En otro aspecto, referente a las orientaciones técnicas administrativas aplicadas por las prefecturas para el ejercicio de la regulación, se resalta que buena parte (83%) de ellos disponen de herramientas para realizar consultas informáticas jurídicas, que les permite revisar la normativa legal ecuatoriana.

En este mismo aspecto, alrededor del 35% de gobiernos provinciales emitieron ordenanzas para ejecutar obras en cuencas y microcuencas, en tanto que el 17% lo realizó para la promoción de los sistemas de protección integral a grupos de atención prioritaria. Así también, un bajo porcentaje de GAD (4%) aplicaron procedimientos administrativos sancionadores en la que siempre intervienen las áreas de TTHH y Secretaría General.

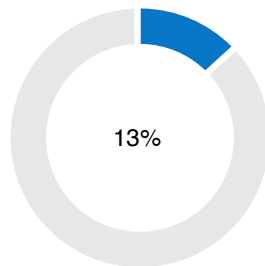


También se han identificado ciertas orientaciones técnicas para la administración en torno a la gestión de la descentralización fiscal. Tal es el caso del proceso de transferencias de recursos del PGE a favor de los gobiernos locales.

Conforme el Gráfico 37, el 83% de prefecturas tienen total conocimiento de los montos que deben percibir desde el gobierno central. Los resultados muestran que, en gran parte de las prefecturas conocen sobre la participación en los ingresos permanentes y no permanentes del PGE y de la participación de las prefecturas en el monto total a transferir del PGE.

En este mismo aspecto, se observa que de forma importante, en el 84% de gobiernos provinciales se han realizado y/o aplicado diferentes procesos inherentes para reformar sus planes operativos anuales (POA).

**Gráfico 38**  
**Variables denominadas como iniciativa de normativa por parte de la ciudadanía, 2022**



Recibieron alguna iniciativa de normativa por parte de la ciudadanía

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Por último, con relación a las orientaciones técnicas para la administración que respaldan la gestión institucional en el territorio, resalta la pertinencia y participación de la ciudadanía en aspectos regulatorios. En tal sentido, a nivel local se deberían crear y garantizar los espacios de participación ciudadana, situación que no contrasta con el resultado general a nivel nacional obtenido, puesto que se evidencia que pocos gobiernos provinciales recibieron alguna iniciativa de la ciudadanía para la formulación de normativa local.

Conforme a los resultados obtenidos en torno a las orientaciones técnicas para la administración, se resalta que los GAD provinciales las han acogido de manera conveniente y adecuada; por cuanto, desde el ámbito de planificación, se ejecutan proyectos en articulación y a través de la delegación con otros niveles de gobierno. También disponen de herramientas para consultas jurídicas, cumplen con los diferentes procesos para reformar sus POA e identifican con claridad lo referente a la descentralización fiscal, en específico, lo asignado como transferencias desde el PGE a favor de los gobiernos locales.

## 5.7. Dimensión 7: Gobernanza

La gobernanza desde el ámbito local se refiere a la capacidad del GAD para fomentar y promover la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, entre otros) que operan en diferentes escalas, con miras al desarrollo territorial (Farinós, 2008).

Así también, a la gobernanza se la aborda y se la fomenta desde ciertos ámbitos:

1. Participación ciudadana, que se refiere a la relación permanente del gobierno con la población, el modelo de gestión pública democrática aplicado, en el cual la ciudadanía participa de forma directa y activa en el proceso abierto que define prioridades, deciden proyectos, ejerce el control social, uso del dinero público y evalúa la gestión de sus gobernantes.

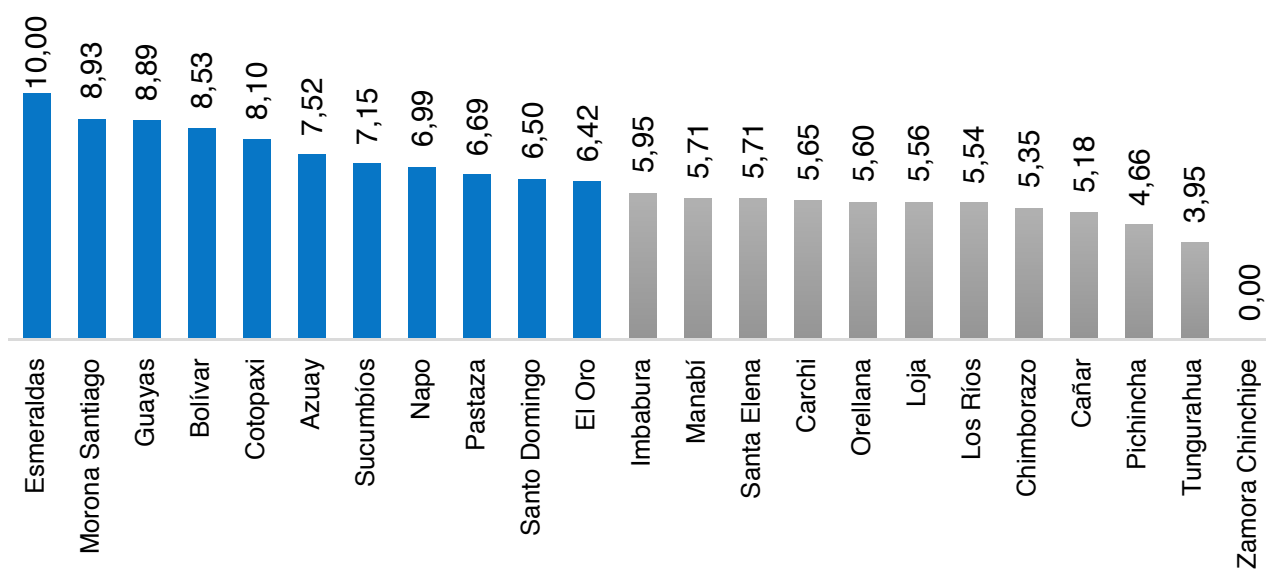


- Articulación, que tiene que ver con la coordinación y el relacionamiento del gobierno local entre sus pares del mismo nivel de gobierno (relación horizontal), y/o con instituciones del Ejecutivo, gobierno de distinto nivel de gobierno, asociaciones y gremios (relación vertical), para desplegar acciones dirigidas a incidir en la formulación y la gestión de la política pública y la planificación territorial y nacional, con miras a asegurar la mejora de la calidad de vida de la población.

En específico, la gobernanza busca que el poder político conduzca los asuntos nacionales, por medio de la promoción de instrumentos y reglas para direccionar el comportamiento de las organizaciones gubernamentales, sector privado y la sociedad civil (Herrera, 2016).

Con base en lo expuesto, el análisis de la gobernanza en el nivel provincial ha determinado que, en promedio, los 23 GAD provinciales alcanzaron 6,29 puntos. Los puntajes individuales se muestran a continuación:

**Gráfico 39**  
**Resultados de gobernanza por GAD provincial, 2022**

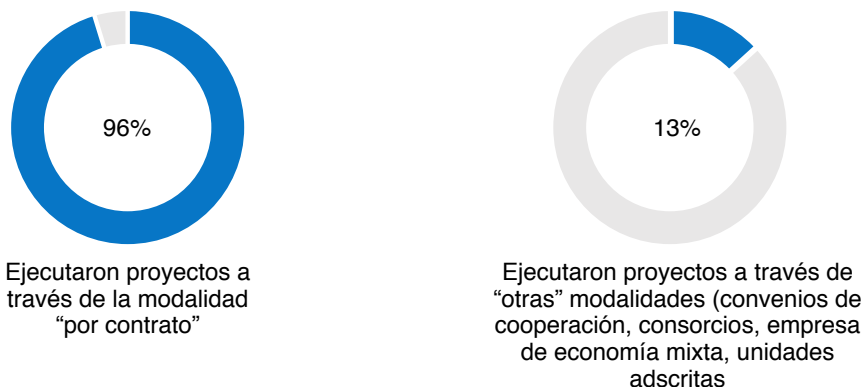


**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

A nivel nacional, del total de 23 GAD provinciales, 11 de ellos (que representan alrededor del 48%) tienen un valor por sobre la media nacional, respecto de la dimensión de gobernanza, mientras que el restante 52% está por debajo de la misma. El GAD provincial de Esmeraldas tiene el puntaje más alto frente al resto; por el contrario, el GAD provincial de Zamora Chinchipe obtuvo la calificación más baja.

La evaluación de la dimensión de gobernanza se deriva de ocho variables, las cuales tratan de evidenciar la gestión del poder político, y su incidencia, sobre la conducción adecuada de los asuntos locales, tendientes a favorecer la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores locales.

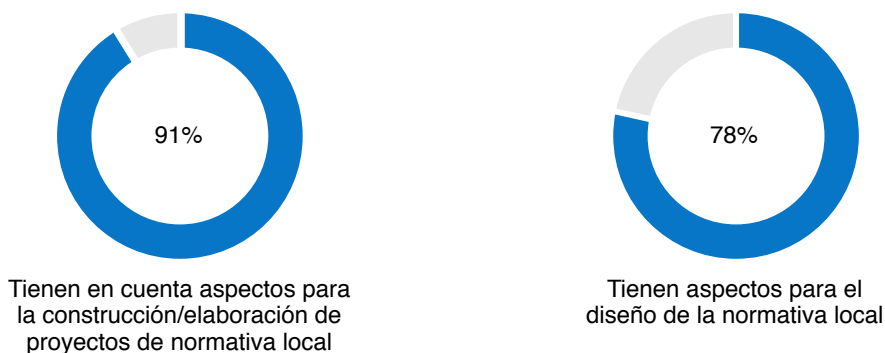
**Gráfico 40**  
**Variables denominadas como ejecución de proyectos “por contrato”;**  
**ejecución de proyectos por “otras” modalidades, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Un primer aspecto para resaltar en el ámbito de la gobernanza, y que mantiene relación con la planificación institucional, se refiere a la capacidad y pertinencia del gobierno local para promover la participación de distintos actores en la gestión institucional. Así, desde el ámbito de la ejecución de los proyectos de los gobiernos provinciales, el 96% accedió a la modalidad “por contrato”; en tanto que, el 13% del total los ejecutaron por medio de “otras” modalidades, en donde resaltan, convenios de cooperación, consorcios, empresas de economía mixta o unidades adscritas.

**Gráfico 41**  
**Variables denominadas como aspectos para la construcción/elaboración de proyectos de normativa local y para el diseño de la normativa legal, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

La gobernanza también se viabiliza por medio de la construcción de la regulación local, en este sentido, la mayor parte de los GAD provinciales consideran aspectos relevantes para la elaboración de proyectos de normativa local, entre los cuales resaltan: la interacción con los actores involucrados para recibir retroalimentación, el disponer de una ordenanza para el proceso parlamentario y que cuentan con procesos para el diseño y construcción.

De manera complementaria, el 78% de gobiernos provinciales, a nivel nacional, también consideraron varios aspectos para el diseño de la normativa local, donde sobresalen: contar con la participación de la ciudadanía (actores involucrados), analizar las amenazas de orden social/institucional, analizar el riesgo del orden social/institucional y analizar el impacto regulatorio en el territorio.

**Gráfico 42**

**Variables denominadas como logros en la implementación de mecanismos de participación ciudadana, espacios de participación ciudadana, asignación de recursos a formación de la ciudadanía, 2022**



**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Los logros alcanzados con la implementación de los mecanismos de participación ciudadana y control social en el territorio están presentes en el 96% de gobiernos provinciales, donde destacan, en orden de relevancia, el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública, la rearticulación política y administrativa del GAD y la sociedad civil, potenciamiento de organizaciones comunitarias y sociales, predisposición para compromisos, entre otros.

Así también, y de manera complementaria, a nivel nacional, el 91% de gobiernos provinciales generaron espacios de participación ciudadana, en donde resaltan, espacios de debate sobre las prioridades territoriales con la ciudadanía, las cuales forman parte de la planificación local, implementación de instancias (unidad, delegado, responsable) de participación ciudadana al interior del GAD (encargadas de coordinar o vincular las demandas ciudadanas con la respuesta institucional), y haber propiciado la participación activa de la ciudadanía en la actualización, ejecución, seguimiento y/o evaluación del PDOT.

De igual forma, para que la gobernanza tenga su incidencia en el territorio, resulta necesaria la asignación de recursos para emprender acciones en pro de ello; en tal sentido, alrededor del 48% de gobiernos provinciales asignaron recursos económicos a las organizaciones sociales para que realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes.

En este mismo ámbito del análisis, resulta también relevante que se disponga y se utilice adecuada y eficientemente los recursos con los que se dispone, lo cual puede favorecer al emprendimiento de políticas o acciones tendientes a la formación y participación ciudadana, a fin de fortalecer la gobernanza en el territorio.

**Tabla 7**  
**Variables denominadas como ejecución presupuestaria ingresos; 2022**

INDICADOR FINANCIERO	DEFINICIÓN	RESULTADO PROMEDIO	INTERPRETACIÓN
Ejecución presupuestaria ingresos	Porcentaje de la ejecución presupuestaria de los ingresos del GAD.	58%	Mientras el resultado tiende al 100%, significa una alta capacidad para gestionar o ejecutar los ingresos recaudados, por el contrario, si se acerca a 0%, representa una baja capacidad de gestión de los ingresos.

**Fuente:** Censo de Desempeño Institucional, CNC, 2022

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias (CNC), 2023

Los resultados en torno a la gestión de los ingresos de los GAD provinciales determinan que, en promedio, la ejecución presupuestaria de ingresos fue de alrededor del 58%, lo que denota mediana capacidad de gestión de los ingresos generados por este nivel de gobierno.

Con base en los resultados expuestos, dentro del análisis de la dimensión de gobernanza, se puede resaltar que los gobiernos provinciales se mantienen en un nivel adecuado, por cuanto en promedio alcanzaron un puntaje de 6,29/10. La implementación de los mecanismos de participación ciudadana y control social ha fortalecido la creación de espacios de participación ciudadana, así como la asignación recursos para formar a la ciudadanía en derechos y deberes; sin dejar de lado que, estas acciones se respaldan con el diseño de normativa local afín.

# 6 Conclusiones

- El desempeño institucional constituye un concepto bastante amplio e integral, más aún, cuando una de las responsabilidades de los GAD es la promoción del desarrollo.
- El índice de desempeño institucional de los GAD provinciales alcanzó una puntuación promedio de 38,35 puntos (sobre 70). Donde 12 prefecturas tienen resultados por sobre este valor.
- Los 23 GAD provinciales han tenido un avance notable en su gestión, sobre todo en la planificación territorial con la ejecución de sus PDOT, en la emisión de PPL, en la implementación de gobierno electrónico y gobierno abierto.
- En cuanto al desempeño fiscal, los gobiernos provinciales han puesto en práctica algunos recursos para mejorarlo, a pesar de que se evidencia la necesidad de incrementar la capacidad de ahorro para que la prestación de servicios y la ejecución de obras sea sostenible en el tiempo.
- Se enfatiza la predisposición de las prefecturas para trabajar articuladamente con diversos actores territoriales para la gestión de proyectos en el 2022, y el ejercicio efectivo de las competencias, así como funciones y atribuciones.
- Se refleja la asignación de casi todos los recursos provenientes del Gobierno Central al gasto en personal, lo cual requiere ser revisado por las autoridades locales para que exista un equilibrio con los ingresos propios y la generación de nuevos dividendos.
- El cumplimiento normativo de los gobiernos provinciales es adecuado, pues de manera general tienden a cumplir con lo predispuesto en la normativa jurídica del país, en torno a la gestión pública.
- Los gobiernos provinciales a nivel nacional no emprenden acciones para obtener recursos desde otras fuentes, presentan limitantes para reducir la cartera vencida, no todos disponen de sus planes estratégicos institucionales, no todos realizaron la descripción técnica y presupuestaria de los proyectos que constan en sus planes anuales de inversión. Sin embargo, se resalta que ejecutan proyectos, enmarcados en las competencias conferidas en el COOTAD. También han implementado ciertos instrumentos de planificación, tales como los planes anuales institucionales de formación y capacitación.

- Las orientaciones técnicas para la administración han sido acogidas por los GAD provinciales de manera conveniente y adecuada, por cuanto dese el ámbito de planificación, se ejecutan proyectos en articulación, y a través de la delegación, con otros niveles de gobierno, así como también disponen de herramientas de consultas informáticas jurídicas, cumplen con los diferentes procesos para reformar sus POA e identifican con claridad lo referente a la descentralización fiscal, en específico, lo asignado como transferencias desde el PGE a favor de los gobiernos locales.
- Dentro del análisis de la dimensión de gobernanza, se puede resaltar que los gobiernos provinciales mantienen un nivel adecuado, lo que podría ser explicado por la implementación de los mecanismos de participación ciudadana y control social han fortalecido la creación de espacios de participación ciudadana, así como también, el nivel de recursos asignados para formar a la ciudadanía en derechos y deberes; sin dejar de lado que, estas acciones se respaldan con el diseño de normativa local afín.

# 7

## Recomendaciones

- Con base en los resultados del índice se debería reformular las estrategias de fortalecimiento diferenciados por temáticas, de tal manera que los gobiernos provinciales puedan enfocarse en la generación de capacidades organizativas internas para el ejercicio de sus facultades y atribuciones.
- Mantener el levantamiento de información de GAD provinciales, al menos cada dos años, para que no se pierda la continuidad de los datos y puedan ser comparables sus variables, de esta manera se podrá evaluar la aplicación de la metodología de análisis, así como, los procesos de fortalecimiento.
- La descripción evaluativa del desempeño institucional evidencia que aún se requiere acciones que potencien la reorganización financiera, regulatoria y administrativa de los gobiernos provinciales, temas que se recomiendan priorizar a la hora de generar los procesos de fortalecimiento institucional.



## Referencias bibliográficas

- Cantos, M. (2019). La auditoría integral como herramienta de validación de la gestión institucional. *Telos*, 21(2), 422-448. doi:<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6923471>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de Octubre de 2010). [Cootad]. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 303.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (s.f.). Recuperado el 21 de noviembre de 2023, de <https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (Abril de 1994). Nuevas orientaciones para la gestión pública. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/10d1963e-2cd1-475b-9904-4b531c7e88bf/content>
- Consejo Nacional de Competencias. (2021). Informe técnico capacidad institucional de los GAD parroquiales rurales. Obtenido de <http://www2.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Te%CC%81cnico-Capacidad-Institucional-GADPr.pdf>
- Enrique, F., Sánchez, R., & Abílio, E. (2019). Estudio cuantitativo del estado actual del proceso de enseñanza-aprendizaje de una disciplina mediante análisis de componentes principales para datos categóricos. *Revista Investigación Operacional*, 40(4), 530-537. doi:<https://revistas.uh.cu/invoperacional/article/view/671/586>
- Farinós, J. (Abril de 2008). <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>. Obtenido de <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0563/Gobernanza.pdf>
- Giraldo, J. (2021). Estudio de las técnicas de reducción de dimensión basadas en componentes principales: Análisis de componentes principales no lineales. Manizales, Colombia: Tesis UNC, disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/80028/1054995955.2021.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.
- Gobierno de Guatemala. (13 de 11 de 2023). Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional. Obtenido de [https://www.minfin.gob.gt/images/laip\\_mfp/docs/item1\\_dpd.pdf](https://www.minfin.gob.gt/images/laip_mfp/docs/item1_dpd.pdf)



- Gonzabay, B. (2015). Fortalecimiento de la planificación para el desarrollo institucional de la Empresa Municipal de Vivienda “Emuvivienda ep” del cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, año 2015. La Libertad, Santa Elena, Ecuador: Tesis, disponible en: <https://repositorio.upse.edu.ec/bitstream/46000/3263/1/UPSE-TAP-2015-0071.pdf>.
- Herrera, G. (2016). La Importancia de la Gobernanza Participativa y su Incidencia en el Desarrollo Local. FCSHopina, 1-5. doi:<https://core.ac.uk/download/230818224.pdf>
- Ministerio de Educación de Chile. (2013). Orientaciones técnicas. Obtenido de <https://especial.mineduc.cl/implementacion-dcto-supr-no170/orientaciones/>
- Ministerio de Educación Nacional. (Febrero de 2017). Documento de orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con discapacidad en el marco de la educación inclusiva. Obtenido de [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-360293\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-360293_foto_portada.pdf)
- Ministerio de Salud del Gobierno de Chile. (2022). Orientación técnica del manejo clínico de viruela. Obtenido de <https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2022/08/Orientacion-Tecnica-Viruela-del-Mono.pdf>
- Morales, K. (Julio de 2018). Construcción y medición de un indicador socioeconómico mediante el análisis de componentes principales no lineal y técnicas de remuestreo. Quito, Pichincha, Ecuador: Tesis EPN, <https://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/19636>.
- Pesantez, T. (Junio de 2013). Construcción de un índice relacionado con el principio de pertinencia para las universidades nacionales utilizando datos del Proyecto SNIESE 2010 y metodología de análisis de componentes principales no lineales. Quito, Pichincha, Ecuador: Tesis EPN, disponible en: <https://bibdigital.epn.edu.ec/handle/15000/6423?mode=full>.
- Ponce Eguiguren, C., Alarcón Salvador, M., & Espinel Vallejo, M. (2018). Guía básica de Gobierno Abierto. Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Quito.
- Real Academia Española. (2023). Diccionario de la lengua española. Obtenido de <https://dle.rae.es/normativo>
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. (1 de Abril de 2011). Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento 418, disponible en [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_mdt\\_4.4\\_reg\\_losep.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.4_reg_losep.pdf).
- Salazar, D., & Romero, G. (2006). Planificación. ¿Éxito Gerencial? Revista Multiciencias, 6(1), 1-17. doi:<https://www.redalyc.org/pdf/904/90460103.pdf>

- Schuschny, A., & Soto, H. (Mayo de 2009). Guía metodológica: Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible . Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a627f68b-9902-4fa2-a516-912a903ecf22/content>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). Obtenido de Guía metodológica de planificación institucional: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/GUIA-DE-PLANIFICACION-INSTITUCIONAL.pdf>
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). Lineamientos y directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Quito.
- Torres, V., Serrano, J., Martínez, J., Fonseca, N., Borroto, A., Mazorra, & A. (2021). Aplicación del análisis de componentes principales categóricos en el estudio de los sistemas de producción de ovinos en la provincia Ciego de Ávila. Cuban Journal of Agricultural Science, 55(4), 347-359. doi:<http://scielo.sld.cu/pdf/cjas/v55n4/2079-3480-cjas-55-04-347.pdf>
- Vargas, J. (2013). Análisis crítico sobre el desarrollo institucional. Desarrollo Regional em Debate , 3(1), 23-51. doi:<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862006003>
- Verdesoto, L. (2006). ¿Quién hace qué en el territorio? Los gobiernos intermedios y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Quito: AECI Ecuador. doi:[https://dhis.hegoa.ehu.es/uploads/resources/5245/resource\\_files/Libro\\_QUI%20hace%20qu%20en%20el%20territorio%20A1-1.pdf?v=63735879499](https://dhis.hegoa.ehu.es/uploads/resources/5245/resource_files/Libro_QUI%20hace%20qu%20en%20el%20territorio%20A1-1.pdf?v=63735879499)





# CNC

Consejo Nacional de Competencias

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

@competenciasnc

