



# Índice de Capacidad Operativa ICO

Resultados ICO promedio a nivel provincial y municipal correspondiente al año 2023

## **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**

Silvia Carina Páez Chiriboga

### **DIAGRAMACIÓN**

Dirección de Comunicación Social

---

Primera Edición, 2024

©**Consejo Nacional de Competencias**

Octubre, 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



# 1

## Introducción

La gradualidad del proceso de descentralización tomó un nuevo rumbo con las reformas jurídicas en la década del 2000, que establecieron nuevas bases de ordenamiento territorial y asignaron atribuciones a los niveles subnacionales. En particular, el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008 establece que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada y que es deber primordial del Estado promover el desarrollo equitativo y solidario mediante el proceso de autonomía y descentralización.

En este contexto, la CRE dispuso a la Función Legislativa aprobar la ley que regule la descentralización a nivel del territorio y la implementación del Sistema Nacional de Competencias (SNC). En consecuencia, en el 2010 se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que estableció nuevos mecanismos para el fortalecimiento de la autonomía política, administrativa y financiera asignada a los GAD en conjunto con la transferencia de competencias previstas en la Constitución y ley.

Para reducir las disparidades territoriales, promover el trabajo articulado entre los gobiernos subnacionales y central e impulsar el desarrollo económico y social en los gobiernos locales, se han planteado diferentes estrategias e instrumentos en la política nacional, como los Planes Nacionales de Desarrollo.

El PND “Buen Vivir” (PNDBV) 2009-2013 definió la línea de partida mediante el objetivo 12, que destacó la consolidación de un modelo de gestión estatal articulado que profundice los procesos de descentralización y desconcentración, promoviendo el desarrollo territorial equilibrado.

En el PND 2013 – 2017, se estableció el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que comprende procesos, entidades e instrumentos para diseñar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno. Se implementó un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional definida como la ETN.

El siguiente PND “Toda una Vida” 2017 – 2021, enfatizó la importancia del enfoque territorial recalcando que la descentralización y desconcentración, como políticas nacionales para democratizar y transformar el Estado, deben orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población, consolidando la gobernanza del territorio y promoviendo una cultura ciudadana empoderada de sus derechos y deberes. Como complemento del plan, la ETN se enfocó en dirigir esfuerzos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante políticas y programas territoriales que coadyuven a una asignación equitativa y transparente de los recursos públicos.

En relación con las políticas y programas territoriales, el CNC se alineó a una de las directrices planteadas en la ETN para el periodo 2017 – 2021 mediante la estrategia 4: Mantener el ICO promedio de los GAD municipales y provinciales al menos al promedio del año de la línea base.

Para el PND “Creación de Oportunidades” 2021 – 2025, el CNC motivó la inclusión de la política 14.2 “Potenciar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la prestación de servicios con calidad” para el Eje Institucional. Para el seguimiento de esta política, el Índice de Capacidades Operativas (ICO) permite analizar la capacidad de gestión de las competencias y funciones atribuidas a cada GAD, por lo que el CNC es el responsable de calcular el indicador.

Finalmente, en la actualidad se encuentra en ejecución el PND “Para el nuevo Ecuador” 2024 – 2025, aunque el ICO no está alineado a alguna política del plan, sí lo está para el objetivo 9 del eje Institucional “Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social”. Es importante mencionar que, para el actual plan, el nivel municipal es quien interviene en este instrumento de planificación; por lo tanto, la meta a seguir es la de “Mantener el índice de capacidad operativa promedio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales – ICO al menos en 17,28 puntos al 2025”.

# 2

## Índice de Capacidad Operativa - ICO promedio de los GAD

El desarrollo territorial local combina el desarrollo productivo con el desarrollo humano. Acorde a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el desarrollo territorial se entiende como un proceso de construcción social del entorno, impulsado por la interacción entre las características geofísicas, las iniciativas individuales y colectivas de distintos actores y la operación de las fuerzas económicas, tecnológicas, sociopolíticas, culturales y ambientales en el territorio.

En este sentido, el ICO es una métrica que permite identificar la capacidad de los GAD para gestionar las competencias y funciones atribuidas, más aún cuando el desarrollo de los territorios requiere fomentar la corresponsabilidad para que el gobierno central y los gobiernos locales, sean capaces de desarrollarse en un ambiente colaborativo y de cogestión, enfocado en la planificación territorial, la gestión financiera y la participación ciudadana.

El ICO mide la capacidad de gestión de las competencias y funciones de los GAD provinciales y municipales basado en tres componentes: planificación y ordenamiento territorial; gestión financiera; y, participación ciudadana.

### 2.1. Composición del ICO

Cada componente está valorado sobre 10 puntos lo que resulta en una puntuación total del ICO de 30 puntos. Cabe resaltar que, cada componente está estructurado con indicadores, que se obtienen de los registros administrativos de los sistemas de información de la Secretaría Nacional de Planificación (SNP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). El resultado de cada componente es la ponderación y sumatoria de los indicadores calculados por la SNP y el CPCCS conforme al siguiente detalle:

**Componente 1 Planificación y ordenamiento territorial:** Evidencia la capacidad del GAD en la planificación del desarrollo a través de la existencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), que permiten garantizar los derechos humanos y ambientales, vinculados a las necesidades sociales de corto plazo, con una visión política de mediano y largo plazo para eliminar las inequidades, articulados al sistema nacional de planificación; además evidencia la articulación de los planes, programas y proyectos con los objetivos y metas del PDOT.

#### **Indicadores**

1. Calidad del PDOT
2. Articulación de los programas y proyectos al PDOT
3. Índice de cumplimiento de metas ICM

**Componente 2 Gestión financiera:** Es el conjunto de índices financieros que permiten evaluar el desempeño de los GAD en el uso de las transferencias que reciben del Gobierno Central, la generación de ingresos propios, el destino de su gasto y el cumplimiento de reglas fiscales.

#### **Indicadores**

4. Ejecución presupuestaria de inversión
5. Sostenibilidad financiera
6. Eficiencia en el gasto de inversión y capital
7. Dependencia fiscal

**Componente 3 Participación ciudadana:** Analiza la implementación de mecanismos de participación, espacios y relaciones políticas entre estado y sociedad civil, en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar asuntos de interés público.

#### **Indicadores**

8. Sistema de participación ciudadana implementado
9. Mecanismos de participación ciudadana implementados
10. Presupuesto participativo
11. Mecanismo de control social por parte de la ciudadanía
12. Implementación del proceso de rendición de cuentas completo

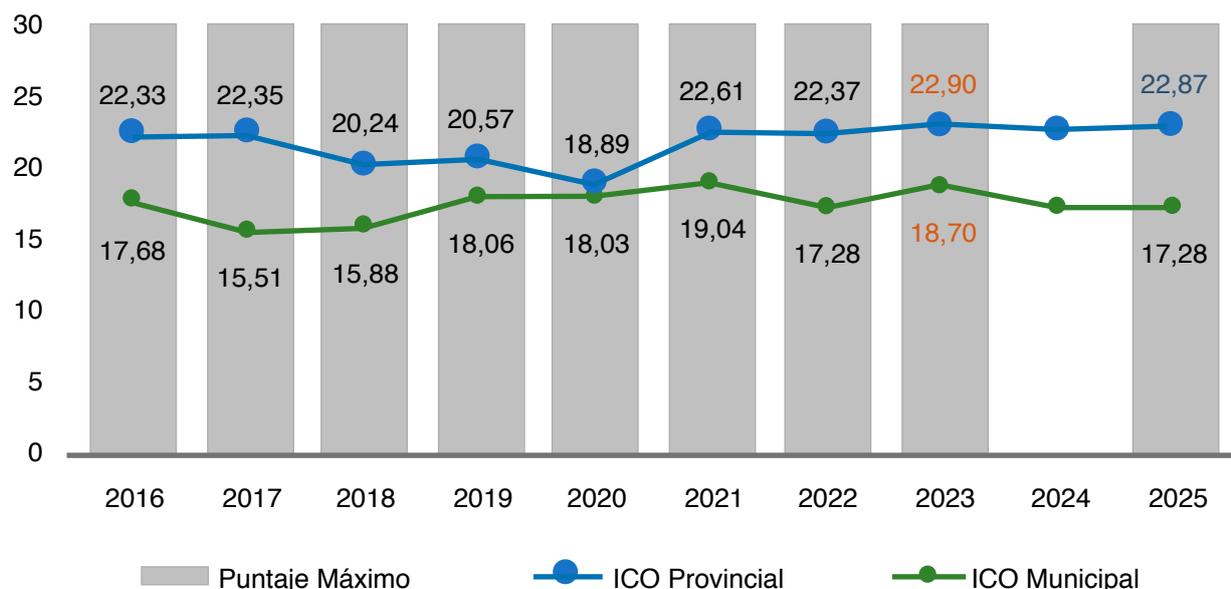
# 3 Resultados del ICO

Las proyecciones del ICO planteadas por el CNC para el periodo 2021-2025 establecían un incremento en la capacidad operativa de los GAD municipales de 18.0 a 22.0 puntos en promedio, y los GAD provinciales de 18.9 a 22.9 puntos en promedio.

Como se indicó previamente, el ICO se incluyó como indicador en el PND 2024-2025, dentro del objetivo 9 del eje Institucional: “Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social”. La meta establecida para el nivel municipal es mantener el índice de capacidad operativa promedio de los GAD municipales – ICO al menos en 17,28 puntos al 2025.

Los resultados del ICO a nivel provincial y municipal, correspondientes al ejercicio fiscal del 2023, se los puede visualizar a continuación:

**Gráfico 1**  
Resultados promedio periodo 2016 – 2023



Fuente: SNP, CPCCS 2024  
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

## Índice de Capacidad Operativa ICO

Resultados ICO promedio a nivel provincial y municipal correspondiente al año 2023

Existe un incremento del 8,2% a nivel municipal y del 2,3% a nivel provincial, comparando con los resultados del año 2022. A nivel municipal, los resultados se verían influenciados por el incumplimiento de algún GAD al momento de reportar la información requerida tanto en el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD) a cargo de la SNP como en el Sistema de Participación Ciudadana como responsabilidad del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

En el caso del nivel municipal, se identificaron dos municipios que no reportaron información en el SIGAD, lo que les otorgó una calificación de cero en los indicadores de Calidad PDOT y Articulación de programas y proyectos al PDOT: Pujilí, ubicado en la Zona 3 y Bolívar, ubicado en la Zona 4.

En cuanto al componente de participación ciudadana, se encontró que cinco municipios tienen un valor de 0 en todas las variables de los indicadores del componente, lo que les otorga un resultado de 0 sobre 10 puntos: San Cristóbal, Pindal, Muisne, Pujilí y Jirón.

Respecto a los resultados obtenidos por componentes, para el caso provincial se registra a continuación desde el año 2021 al 2023:

**Tabla 1**  
**ICO provincial por componente, 2021-2023**

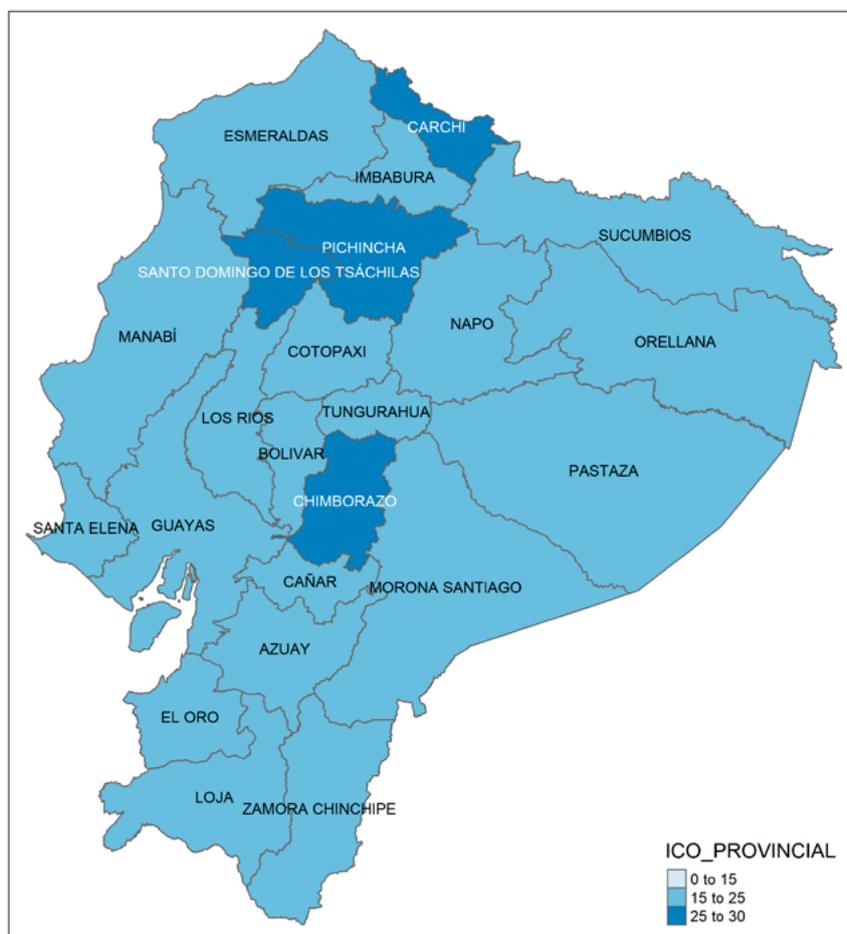
AÑO	PLANIFICACIÓN	FINANCIERO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ICO
2021	9,3	6,5	6,8	22,6
2022	9,2	6,9	6,2	22,3
2023	9,3	6,8	6,9	22,9

Fuente: SNP y CPCCS, 2024

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

A nivel nacional, el 83% de los GAD provinciales (sin incluir al régimen especial de Galápagos) superaron los 20 puntos en el ICO 2023 y cuatro GAD provinciales alcanzaron un valor mayor o igual a 25 puntos: Santo Domingo de los Tsáchilas (26,5), Chimborazo (25,5), Carchi (25,4), Chimborazo (25,3) y Pichincha (25,3) como se puede visualizar en el siguiente mapa:

**Mapa 1:**  
**ICO 2023 por GAD provincial**



**Fuente:** SNP y CPCCS, 2024  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

En el caso del ICO a nivel municipal, se observa un aumento en los resultados de los tres componentes, lo que ha llevado a un incremento de 18,7 puntos en el resultado del ICO alcanzado en el año 2023.

**Tabla 2**  
**ICO municipal por componente, 2021 -2023**

AÑO	PLANIFICACIÓN	FINANCIERO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ICO
2021	9,1	3,9	6,1	19,0
2022	8,9	3,1	5,3	17,3
2023	9,1	3,4	6,3	18,7

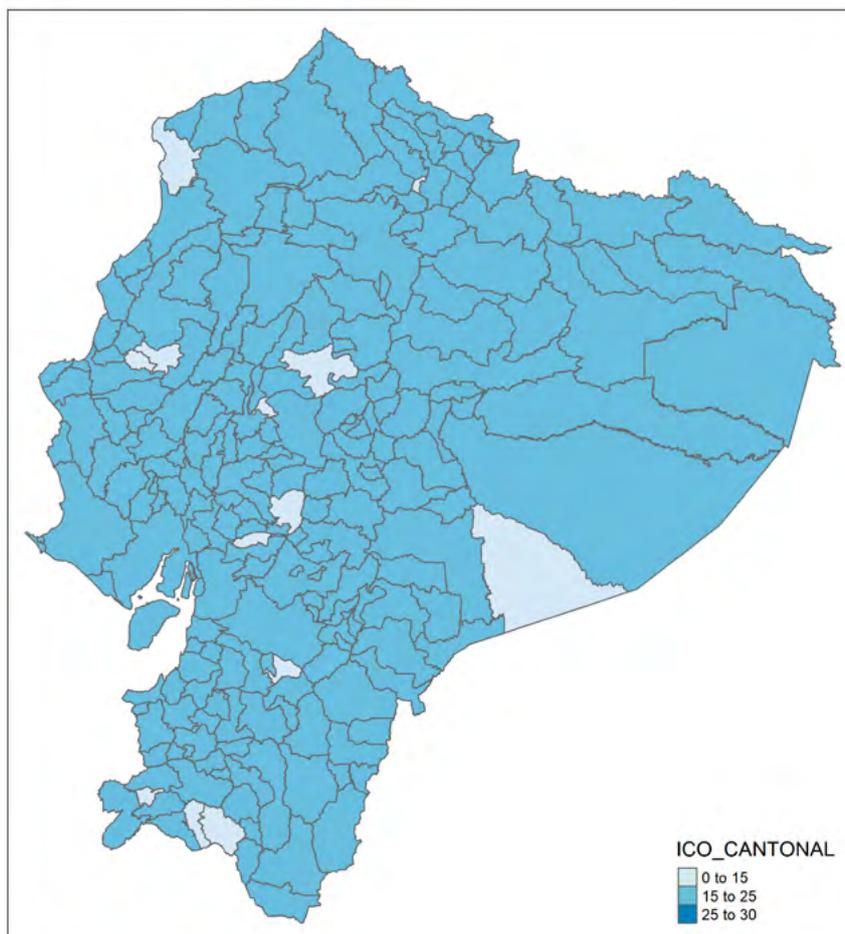
**Fuente:** SNP y CPCCS, 2024  
**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

## Índice de Capacidad Operativa ICO

Resultados ICO promedio a nivel provincial y municipal correspondiente al año 2023

En el mapa 2, se observa aquellos GAD que superan los 20 puntos en el ICO municipal, los cuales corresponde al 31% de los GAD municipales a nivel nacional. Entre los GAD analizados, se destacan aquellos que obtuvieron los más altos puntajes en el ICO: Rumiñahui (22,7), Atacames y Piñas (22,5), Samborondón (22,2) y Guano (22,1):

**Mapa 2:**  
**ICO 2023 por GAD municipal**



**Fuente:** SNP y CPCCS, 2024

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

A diferencia del nivel provincial, ninguno de los GAD municipales logró superar los 25 puntos. En su lugar, la mayoría de los GAD municipales obtuvieron puntajes que se concentran entre 15 y 25 puntos, lo que sugiere un desempeño moderado en la gestión de sus competencias y funciones.

Además, el CNC ofrece una herramienta de visualización de los resultados del ICO, disponible desde el año 2016, que permite observar los resultados obtenidos por componente

a nivel de cada GAD y nivel de gobierno, tanto a nivel provincial como municipal. Esta herramienta es útil para analizar y comparar los resultados de los GAD en diferentes años y componentes, lo que puede ayudar a identificar áreas de mejora y fortalecer la gestión de los GAD. Este visualizador se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/metricas/indice-de-capacidad-operativa/>.

# 4

## Índice de Desempeño Institucional (IDI) de GAD provinciales y municipales

El desempeño institucional de un GAD se traduce como la “habilidad institucional de un nivel de gobierno para desempeñar el buen ejercicio de sus competencias, a través del análisis de las condiciones y potencialidades organizacionales para la gestión competencial y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, transparente y articulada” (Competencias, 2024).

El CNC, como organismo encargado de la coordinación y acompañamiento técnico, construyó una métrica para estimar el desempeño institucional de los GAD. Esta métrica permite identificar las necesidades de fortalecimiento de los gobiernos locales y servirá como línea base para el monitoreo y seguimiento de la gestión de los gobiernos locales.

Desde el año 2022, el Consejo Nacional de Competencias (CNC) ha estado recopilando información sobre el desempeño institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) provinciales, municipales y parroquiales rurales. Con los datos obtenidos, se ha construido un Índice de Desempeño Institucional (IDI).

Este índice y su estructura de información permitirán diseñar procesos de fortalecimiento, así como asistencias técnicas y capacitaciones diferenciadas, enfocadas en las necesidades identificadas para mejorar la gestión institucional de los GAD. Además, los resultados del IDI pueden servir como base para la generación y diseño de políticas públicas locales, lo que facilitará la definición más precisa de proyectos en el territorio de manera focalizada.

### 4.1. Diferencias entre el Índice de Desempeño Institucional y el Índice de Capacidad Operativa

Sí bien es cierto que el ICO tiene ciertas características distintivas tanto para el nivel municipal como provincial, estas no llegan a ser tan específicas como lo identifica en el IDI. Por tanto, a continuación se diferencian ambos índices para evidenciar sus cualidades, ventajas y beneficios del uso de cada uno.

**Tabla 3**  
**Características propios por índice.**

DETALLE	ICO	IDI
<b>Definición</b>	Mide la capacidad de gestión de las competencias y funciones de los GAD provinciales y municipales basado en: planificación; gestión financiera; y, participación ciudadana.	Mide las habilidades del nivel de gobierno para desempeñar el buen ejercicio de sus competencias, a través de condiciones y potencialidades organizacionales para la gestión competencial y prestación de servicios.
<b>Niveles de gobierno</b>	Provincial y municipal	Provincial, municipal y parroquial rural
<b>Dimensiones - Componentes</b>	Planificación y Ordenamiento Territorial, Gestión Financiera y Participación Ciudadana y cada uno de estos por un número de indicadores <sup>1</sup> .	Para el caso provincial se compone por 7 dimensiones cada uno con un número de variables, en el caso municipal las dimensiones son 6 con sus variables.
<b>Puntaje máximo</b>	Caso provincial y municipal 30 puntos.	Caso provincial 70 puntos y caso municipal 60 puntos.
<b>Unidad de observación y de análisis</b>	23 GAD provinciales del Ecuador sin el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. 221 GAD metropolitanos y municipales.	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos. 221 GAD metropolitanos y municipales. La unidad de observación y unidad de análisis está sujeto a la atención y entrega oportuna y completa de la información.
<b>Fuente de información</b>	Información proveniente de los registros administrativos de la SNP y CPCCS. CNC calcula el ICO pero no levanta información.	CNC elabora formularios basados en las dimensiones: 1) planificación, 2) gestión financiera, 3) gestión administrativa, 4) regulación y control; y, 5) gobernanza. Para el caso provincial es un censo y para el caso municipal y parroquial rural es una encuesta.
<b>Metodología de cálculo</b>	Una misma fórmula y procedimiento aplicado desde el año 2016 tanto para provincias como para municipios sin contar con especificidades territoriales ni aspectos diferenciadores en la gestión competencial.	Proceso de estandarización aterrizando en dimensiones cuyas variables sean representativas en cada una de estas. Las dimensiones y variables no serán las mismas para cada nivel de gobierno pues se estructuran acorde a la realidad territorial de cada nivel de gobierno.
<b>Valor promedio</b>	Nivel provincial año 2023: 22,9 sobre 30 puntos. Nivel municipal año 2023: 18,7 sobre 30 puntos.	Nivel provincial año 2022: 38,4 sobre 70 puntos. Nivel municipal año 2022: 32,8 sobre 60 puntos.

**Fuente:** Consejo Nacional de Competencias

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

<sup>1</sup> Según cálculo detallado en las fichas metodológicas del ICO para provincias y municipios, se evidencia que los ponderadores en los indicadores de los componentes de planificación y participación ciudadana son los mismos entre los dos niveles de gobierno, a excepción del componente financiero.

En la tabla que se detalla a continuación, se especifican las dimensiones para el caso provincial y municipal, más el número de variables con la que cada una se compone según metodología aplicada para la información obtenida al año 2022.

**Tabla 4**  
**Dimensiones y variables del IDI para provincias y municipios**

<b>NIVEL PROVINCIAL</b>	<b>NIVEL MUNICIPAL</b>
<b>Dimensión 1:</b> Gestión pública para el desarrollo con 35 variables	<b>Dimensión 1:</b> Regulación con 34 variables.
<b>Dimensión 2:</b> Desempeño fiscal y articulación multiactor con 24 variables	<b>Dimensión 2:</b> Rectoría y planificación territorial con 27 variables.
<b>Dimensión 3:</b> Relaciones institucionales que cuenta con 20 variables	<b>Dimensión 3:</b> Desempeño fiscal que cuenta con 12 variables.
<b>Dimensión 4:</b> Cumplimiento normativo con 11 variables	<b>Dimensión 4:</b> Desarrollo de la comunidad con 6 variables.
<b>Dimensión 5:</b> Planificación y desarrollo institucional con 19 variables	<b>Dimensión 5:</b> Gobernanza con 12 variables.
<b>Dimensión 6:</b> Orientaciones técnicas para la administración con 11 variables	<b>Dimensión 6:</b> Facultad con 6 variables.
<b>Dimensión 7:</b> Gobernanza con 8 variables	

**Fuente:** Consejo Nacional de Competencias

**Elaboración:** Consejo Nacional de Competencias

### 4.1.1. Resultados IDI, ejemplo de un GAD provincial y municipal

A diferencia del ICO cuyo puntaje máximo es 30 puntos para los dos niveles de gobierno, el puntaje del IDI puede llegar hasta los 70 puntos para provincias y 60 puntos para el caso municipal; es decir, cada dimensión tiene una valoración máxima de 10 puntos.

En el caso del promedio nacional del IDI provincial al año 2022 llegó a ser de 38,35 puntos.

#### 4.1.1.1. Análisis de resultados IDI e ICO para el caso de un GAD provincial

Para la interpretación de los resultados de este índice se toma aleatoriamente un GAD y sus resultados obtenidos por cada dimensión; así el resultado final será también comparado con los resultados del ICO de este GAD al año 2023.

## **I. Gestión pública para el desarrollo<sup>2</sup>**

El GAD alcanza una puntuación de 9,75 sobre 10. Este resultado considera aspectos como la planificación, los recursos financieros, la emisión de ordenanzas y la implementación de un gobierno abierto. Entre las variables analizadas se incluyen la capacidad de generar e implementar políticas públicas locales para alcanzar los objetivos y metas de desarrollo, la ejecución de proyectos de participación ciudadana y cooperación internacional no reembolsable, así como el seguimiento, control y evaluación de instrumentos de planificación, incluyendo el PDOT, y los indicadores financieros.

## **II. Desempeño fiscal y articulación multiactor<sup>3</sup>**

El GAD analizado obtiene un puntaje de 9,78, lo que evidencia cómo el gobierno provincial articula su desempeño fiscal con las políticas del Gobierno Central para generar recursos que garanticen la continuidad de sus políticas, planes, programas y proyectos.

## **III. Relaciones institucionales<sup>4</sup>**

Se observa que el GAD articula sus procesos de manera multinivel y multiactor, buscando consensuar el desarrollo del territorio. En este caso, la provincia analizada alcanza la máxima puntuación de 10 puntos, destacando la participación en la ejecución de proyectos territoriales.

## **IV. Cumplimiento normativo**

El GAD analizado obtiene la máxima puntuación evidenciando el grado de cumplimiento de las disposiciones legales del país, entre estas la ejecución del plan de acción de seguimiento y evaluación al cumplimiento del PDOT, publicación de los componentes mínimos en el Sistema de Información Local (SIL) y la articularon con el Gobierno Central para la ejecución de diversos proyectos.

## **V. Planificación y desarrollo institucional**

El GAD obtiene una puntuación del 4,32 lo que sugiere es una débil gestión de su planificación para contribuir al desarrollo institucional y lograr los objetivos establecidos en un marco de eficiencia y eficacia en beneficio de la ciudadanía. Esta dimensión también

---

<sup>2</sup> 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.).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

analiza la gestión y ejecución de proyectos en competencias y funciones, así como la aplicación de mantenimiento a proyectos ejecutados. Además, considera la participación ciudadana en procesos sancionadores, la gestión de cartera vencida y las acciones para la obtención de recursos mediante apoyo comunitario.

## **VI. Orientaciones técnicas para la administración**

Esta dimensión se basa en fundamentos teóricos y normativos que orientan la gestión hacia el diseño de políticas adecuadas, promoviendo cambios institucionales con miras a la eficiencia del gasto y la mejora de los recursos humanos. La provincia que se toma de ejemplo alcanzó una puntuación de 6,67, que considera la ejecución de proyectos diseñados bajo la modalidad compartida, la administración en torno a la gestión de la descentralización fiscal y la disponibilidad de herramientas para consultas jurídicas, cumpliendo con los diferentes procesos para reformar su POA.

## **VII. Gobernanza**

El GAD analizado obtiene una puntuación de 6,50. Este resultado considera la gestión del poder político y su incidencia en la cohesión territorial mediante la participación de distintos actores locales. Se evalúa la construcción de la regulación local en la interacción entre actores involucrados, así como el diseño de normativa local y la participación ciudadana en el análisis de las amenazas sociales.

En el caso del ICO, el GAD provincial analizado para el año 2023 obtuvo un puntaje de 26,5 sobre 30 puntos, posicionándose en un rango alto. En el componente de planificación, se evidencia que su PDOT está formulado sin errores en sus metas e indicadores, y que sus proyectos están vinculados a dicho PDOT. Sin embargo, su Índice de Cumplimiento de Metas no alcanza el puntaje máximo de 1. Por otro lado, el componente financiero, que es el segundo con mayor puntaje, muestra debilidades en la ejecución presupuestaria de inversión. Finalmente, en el caso de la participación ciudadana, la falta de implementación de mecanismos adecuados impide que el GAD obtenga el puntaje máximo.

Como se puede observar, el análisis aplicado al ICO tiende a ser breve, considerando pocas variables que no profundizan necesariamente en las características propias del territorio en cuestión. Además, estas observaciones suelen ser estandarizadas, siendo prácticamente las mismas que se aplican en municipios, como se verá más adelante.

## 4.1.1.2. Análisis de resultados IDI e ICO para el nivel municipal.

Como ejemplo, para el uso e interpretación de este índice a nivel municipal, se seleccionó a un GAD que obtuvo una puntuación superior al promedio. Esto permitirá que los GAD tengan una referencia sobre las características de este GAD que pueden servir como parámetros para mejorar su desempeño institucional. Asimismo, se analizarán las características de cada dimensión del IDI, junto con los resultados alcanzados en el ICO para el año 2023.

### I. Regulación

En este caso el GAD obtuvo una calificación de 10 puntos la cual considera la emisión de ordenanzas para la regulación y control con miras de alcanzar un modelo territorial deseado. Además, evidencia la ejecución de proyectos planteados y el uso de un indicador financiero - peso de la masa salarial en los gastos - evidencia la influencia que tienen las remuneraciones frente al gasto sin financiamiento.

### II. Rectoría y planificación territorial

Este GAD no logró el puntaje necesario para estar entre los cinco GAD mejor puntuados. En esta dimensión, se destaca la importancia del gobierno municipal para formular políticas públicas que, respaldadas por sus potencialidades, busquen mejorar el bienestar y, por ende, la calidad de vida de sus pobladores. Por otro lado, en términos de planificación, se considera la ejecución de proyectos que permitan alcanzar los objetivos propuestos en sus planes de desarrollo, enmarcados en el ejercicio de sus competencias, funciones y atribuciones.

### III. Desempeño fiscal

Se destacan los procesos impulsados desde los gobiernos locales municipales para optimizar el uso de los recursos públicos, buscando obtener el máximo resultado posible a un mínimo costo en pro del desarrollo de los territorios. En esta dimensión, este GAD no se encuentra entre los cinco primeros, a pesar de alcanzar una puntuación de 8,34. Entre las variables a considerar están la generación de recursos provenientes de fuentes propias, así como las directas, para garantizar el ejercicio de sus políticas, planes, programas y proyectos.

#### **IV. Desarrollo de la comunidad**

Esta dimensión se refiere a los GAD que, mediante sus atribuciones y facultades, promueven el desarrollo social y el crecimiento económico de sus ciudadanos. Esto se logra a través de la promoción de sus capacidades para insertarse y participar activamente en la formulación y gestión de programas de desarrollo, tanto públicos como privados, que fomenten el bien común. Este GAD obtuvo una puntuación de 5,1 sobre 10, lo que sugiere que las actividades realizadas para promover el desarrollo social en su territorio son mínimas y requieren mayor atención en este aspecto.

#### **V. Gobernanza**

Se considera un medio para fomentar y promover la cohesión territorial a través de la participación de actores públicos y privados, con miras a impulsar el desarrollo territorial. En este caso, el distrito metropolitano de Quito alcanzó una puntuación de 8,39 puntos. Entre las variables destacadas se encuentran los espacios de participación ciudadana generados por el GAD, la capacitación recibida por sus funcionarios y los resultados alcanzados en los espacios de articulación multinivel y multiactor.

#### **VI. Facultad Tributaria**

Hace referencia a los ingresos que pueden generar este nivel de gobierno, entre estos se encuentran las tasas, impuestos, contribución especial de mejoras a la vez de la emisión de ordenanzas para la creación, modificación, exoneración o supresión de este tipo de ingresos. Este GAD alcanzó una puntuación de 6,55 sobre 10.

A partir de los resultados del ICO 2023, el GAD analizado obtuvo una puntuación de 21,5 sobre 30, posicionándose en un rango medio. De los tres componentes evaluados, la gestión financiera fue el menos puntuado, alcanzando solo 3,4 sobre 10.

En el componente de planificación, se constató que no todas las metas establecidas estaban alineadas con el PDOT, lo que afectó negativamente su Índice de Cumplimiento de Metas (ICM). En cuanto a la participación ciudadana, se observó que el GAD no implementó todos los mecanismos de control social necesarios. Además, en la gestión financiera, los cuatro indicadores presentaron calificaciones bajas, destacando la sostenibilidad financiera y la eficiencia en el gasto de inversión y capital como los aspectos más deficientes.

Esto evidencia las diferencias en las observaciones y conclusiones que se pueden obtener entre los distintos índices. En este sentido, la aplicación del Índice de Desempeño Institucional (IDI) a nivel territorial resulta ser más amplia y objetiva para el fortalecimiento de los GAD.

Para conocer los resultados obtenidos de cada uno de los GAD provinciales y municipales, el CNC cuenta con informe donde se visualiza las métricas y datos del IDI, el cual permite consultar datos individuales por componente del índice a nivel provincial y municipal mediante tablas y gráficos a través del siguiente link: <https://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/metricas/desempeno-institucional-en-gobiernos-autonomos-descentralizados/>. En el caso parroquial rural, la información está en proceso de validación previo a su socialización.

# 5

## Conclusiones

- Para el año 2023, los resultados del promedio provincial del Índice de Cumplimiento Organizacional (ICO) son positivos, alcanzando 22,9 puntos. Este resultado refleja un crecimiento del 2,3% en comparación con el ICO de 2022 y del 1,3% respecto a 2021, lo que indica una tendencia favorable en el desempeño provincial.
- El promedio municipal del ICO también muestra un incremento significativo del 8,2% en 2023 en comparación con el año anterior. Este resultado no solo es alentador, sino que también cumple con la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que establece que el ICO promedio municipal debe alcanzar al menos 17,3 puntos para el año 2025.
- A fin de mantener y mejorar los resultados obtenidos en los componentes del ICO, es esencial fortalecer continuamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Este esfuerzo debe centrarse en incentivar y motivar a los GAD para que ingresen la información de acuerdo con el cronograma propuesto y bajo los estándares establecidos en los sistemas SIGAD y de Participación Ciudadana.
- En el componente de Planificación a nivel provincial, se observó una disminución del 0,3% en comparación con 2021. Sin embargo, el componente de Participación Ciudadana creció un 1,8% y el componente Financiero aumentó un 4,6%, lo que sugiere que, a pesar de la caída en Planificación, hay mejoras en otros aspectos.
- A nivel municipal, dos componentes experimentaron reducciones respecto a 2021: Planificación con una disminución del 0,1% y Financiero con un notable descenso del 12,5%. En contraste, el componente de Participación Ciudadana mostró un aumento del 4,1%, lo que resalta la importancia de este aspecto en el contexto municipal.
- En términos de rangos, cuatro GAD provinciales se sitúan en el rango alto del ICO, es decir, con resultados superiores a 25 puntos. Sin embargo, en el ámbito municipal, solo

en 2021 se registró un municipio con un puntaje superior a 25, mientras que en 2022 y 2023 no se identificaron municipios en ese rango, lo que indica una necesidad de mejora en el desempeño municipal.

- Finalmente, el análisis del Índice de Desempeño Institucional (IDI) sugiere que este índice abarca más dimensiones y ámbitos de acción que el ICO, considerando las facultades y atribuciones de los GAD, así como su autonomía política, administrativa y financiera. Los resultados del IDI se basan en la estructura organizacional y las características territoriales de cada nivel de gobierno, algo que el ICO no contempla. Además, el IDI se puede aplicar a los tres niveles de gobierno, mientras que el ICO se enfoca únicamente en dos. Los resultados del promedio municipal del ICO, para el 2023, presentan un incremento del 8,2%, al compararse con los resultados de este índice para el 2022. Tómese en cuenta que, el resultado obtenido en el presente año cumple con la meta establecida en el actual PND, en donde manifiesta que el ICO promedio municipal debe alcanzar al menos los 17,3 puntos al año 2025.



# CNC

Consejo Nacional de Competencias

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

@competenciascnc

