

LINEAMIENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Considerando:

Que, el artículo 280 de la Carta Magna determina que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; así como la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados;

Que, la Constitución de la República de Ecuador en el artículo 100 establece que, en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos;

Que, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 238 establece que constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales;

Que, el numeral 1 del artículo 262 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 32 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala que los gobiernos regionales autónomos tendrán como competencia exclusiva la planificación del desarrollo regional y la formulación de los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial;

Que, la norma suprema en el artículo 241 señala que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados;

Que, el artículo 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios. Se ejercerá a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa;

Que, el artículo 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que, [...] los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto;

Que, el artículo 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que, La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales. Los gobiernos autónomos descentralizados elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación;

Qué, el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en el inciso **b)** establece que, para la elaboración de la propuesta, los gobiernos autónomos descentralizados

tomarán en cuenta la visión a mediano y largo plazo, los objetivos, políticas, estrategias, resultados y metas deseadas, y el *modelo territorial que debe implementarse* para viabilizar el logro de sus objetivos;

Qué, el artículo 43 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que, los planes de ordenamiento territorial son instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto a los asentamientos humanos, las actividades económico - productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno establecido;

Que, el artículo 50 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que, los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requiera. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados, formularán los lineamientos de carácter general para el cumplimiento de esta disposición, los mismos que serán aprobados por el Consejo Nacional de Planificación;

Que, el artículo 51 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala que con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del artículo 272 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados reportarán anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes;

Que, el artículo 266 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que, al final del ejercicio fiscal, el ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado convocará a la asamblea territorial o al organismo que en cada gobierno autónomo descentralizado se establezca como máxima instancia de participación, para informar sobre la ejecución presupuestaria anual, sobre el cumplimiento de sus metas, y sobre las prioridades de ejecución del siguiente año;

Que, el artículo 299 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que, el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa;

Que, el artículo 3 de la Resolución No. 003-2014-CNP establece que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, los indicadores y las metas que les correspondan para contribuir al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de sus competencias;

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 1 del Art. 154 de la Constitución de la República del Ecuador, Art. 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; Art. 3 del Decreto Ejecutivo Nro. 1372, publicado en el Registro Oficial Nro. 278 de 20 de febrero de 2004, y, la letra h) del Nro. 1.1. del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Senplades;

Capítulo I

Objeto, ámbito y alcance

Art. 1.- Objeto.- Establecer los lineamientos y directrices de carácter estratégico y táctico para los procesos de seguimiento y evaluación a los resultados de la implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos complementarios y articulados con los actores del territorio.

Art. 2.- Ámbito.- su aplicación será de obligatoria observancia para los todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

Art. 3.- Alcance.- emitir lineamientos para el seguimiento y evaluación a los resultados de la implementación de los PDOT, enmarcados en los siguientes objetivos específicos:

- Definir conceptos y procedimientos generales para el seguimiento y evaluación a los PDOT.
- Delimitar responsabilidades y productos del seguimiento y evaluación a los PDOT.
- Institucionalizar los procesos de seguimiento y evaluación en los gobiernos autónomos descentralizados.
- Difundir los resultados del seguimiento y evaluación de los PDOT en función del cumplimiento de metas e implementación de intervenciones, en concordancia con el modelo territorial deseado.

Capítulo II

De los conceptos

Art. 4.- Seguimiento: comprende la recolección y análisis de información realizados con regularidad, para contribuir a la adopción oportuna y eficaz de decisiones, garantizar la responsabilidad y sentar las bases de la evaluación y el aprendizaje. Proporciona información para verificar la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones, así como su avance y resultados, en el marco de la planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial; con el fin de retroalimentar las políticas públicas a nivel local y nacional.

Art. 5.- Evaluación: consiste en la valoración objetiva de los efectos de las intervenciones o políticas públicas enmarcadas en los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial sobre la base de su situación actual, de la cual se desprenden juicios críticos sobre el diseño, ejecución u operación de sus estrategias e intervenciones; con la finalidad de identificar nudos críticos y establecer planes de acción.

Art. 6.- Indicador.- es una expresión matemática que sintetiza la información esencial relacionada con un fenómeno que ocurre en cierto momento y en un determinado espacio, permiten medir el cumplimiento de los objetivos y de las metas descritas en los Planes de Desarrollo.¹

¹ Lineamientos Generales: Identificación de indicadores y planteamiento de Metas para el Plan Nacional de Desarrollo – Senplades 2013; Objetivos de desarrollo del milenio. Podemos lograrlos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Art. 7. Elementos de un indicador.- para la descripción de un indicador se considerarán los siguientes elementos: 1) unidad de medida y 2) complemento, entendiéndose como el fenómeno que se va a medir.

Art. 8. Propiedades del indicador.- para la determinación de un indicador se deberá tener un marco teórico conceptual, una fuente de información periódica; y, en el caso de la formulación, se emplearán fichas metodológicas establecidas para este propósito.

Art. 9. Características del indicador.- para garantizar que el indicador mida adecuadamente el fenómeno deseado y sirva como una base sólida para un adecuado seguimiento y evaluación de los objetivos propuestos, éstos deberán ser:

- **Oportunos:** Permiten obtener información actualizada y de forma adecuada, tanto para poder corregir como prevenir.
- **Prácticos:** Fáciles de recolectar y procesar. Su recolección debe estar asegurada, puesto que esto permite la continuidad de los procesos de seguimiento y evaluación.
- **Claros:** Comprensibles, tanto para quienes los desarrollen como para quienes lo estudien o lo tomen como referencia.
- **Confiables:** Deben responder a una metodología y fuentes comprobables. El indicador deberá estar relacionado con un instrumento de recolección de información periódica; es decir, debe permitir la obtener una serie continua y actualizada de información que permitan conocer el comportamiento del fenómeno que se quiere medir a través del tiempo.

Art. 10. Tipos de indicadores.- conforme se establece en la tipología por niveles de intervención, en la cadena de valor público, se identifican tres tipos de indicadores² en función de su alcance y temporalidad:

- **Indicadores de impacto:** miden las transformaciones estructurales de mediano y largo plazo en las condiciones, características o entorno de un grupo objetivo.
- **Indicadores de resultado:** miden los “efectos intermedios”, en las condiciones y características del grupo objetivo, sobre los cuales la acción pública ha incidido.
- **Indicadores de gestión:** responden a una lógica de eficiencia; permiten determinar la cantidad de recursos empleados tras cada logro descrito. Están integrados por indicadores de *insumo* e indicadores de *producto*; los primeros monitorean los recursos humanos, tecnológicos, financieros y físicos utilizados en una intervención, con los que cuenta la institución para llevar a cabo la producción de bienes y servicios; mientras que los de producto cuantifican los bienes y servicios producidos o entregados por la institución, bajo los criterios de unidad de tiempo y calidad requerida.

Art. 11.- Metas.- son estimaciones cuantitativas de lo que se busca alcanzar en un período definido, sean estos impactos, efectos o productos. Se definen en términos de cantidad, calidad y tiempo; se establecen o plantean a partir de los indicadores seleccionados³ y en concordancia a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno. Para la construcción de una meta se requerirán al menos dos puntos o valores del indicador y comprometer a las instancias responsables en la recolección y entrega de información de los puntos en años futuros.

² Guía metodológica para la formulación de indicadores y metas de las Agendas Intersectoriales.

³ Lineamientos Generales: Identificación de indicadores y planteamiento de Metas para el Plan Nacional de Desarrollo – Senplades 2013; Guía Metodológica para la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados – Senplades 2015

Art. 12.- De la estructura del enunciado de las metas.- deberán estar definidas considerando los siguientes elementos: 1) verbo en infinitivo, 2) cuantificación, 3) unidad de medida y 4) temporalidad.

Art. 13.- Características de las metas.- Las metas deben ser claras, precisas, realistas, cuantificables y alcanzables en el tiempo establecido.

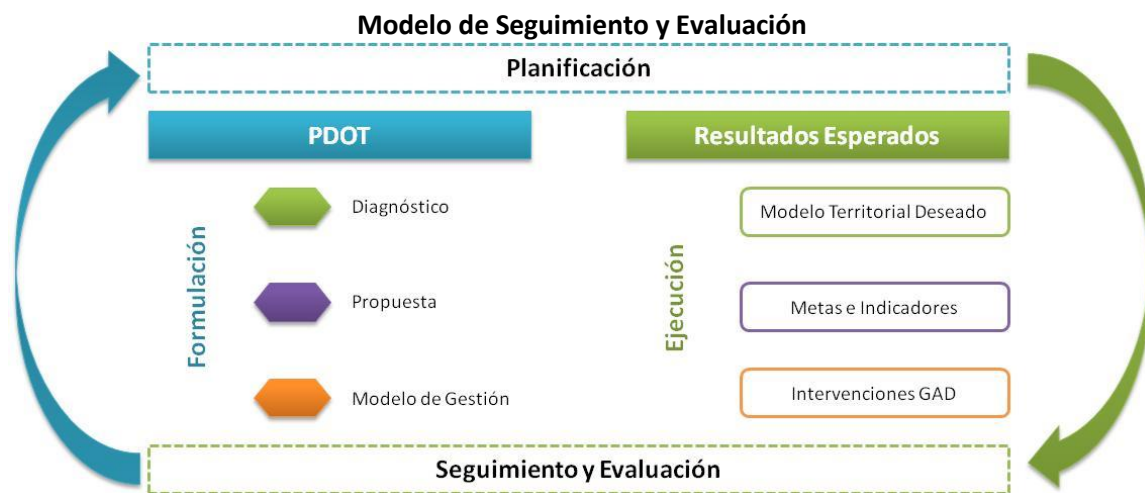
Art. 14.- Programa.- constituye un conjunto de proyectos organizados y estructurados dentro de una misma lógica temporal, afinidad y complementariedad, agrupados para alcanzar un objetivo común,⁴ en concordancia a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

Art. 15.- Proyecto.- conjunto de actividades organizadas y estructuradas dentro de una misma lógica secuencial, afinidad y complementariedad, agrupadas para cumplir un propósito específico y contribuir a la solución de un problema,⁵ vinculadas a las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno.

Capítulo III

Del proceso de Seguimiento y Evaluación

Art. 16.- Estrategia de Seguimiento y Evaluación.- Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán una estrategia que les permita verificar la implementación, avance y resultados de su planificación, a fin de identificar las causas y consecuencias del incumplimiento de las metas o la demora en el cronograma de ejecución de las intervenciones.



El esquema anterior grafica el proceso de seguimiento y evaluación considerando que éste interviene en las etapas de formulación y ejecución del plan de desarrollo y ordenamiento territorial. En la primera para determinar la consistencia, pertinencia y coherencia metodológica y retroalimentar el ciclo con insumos sobre resultados anteriores; y, en la segunda, con la finalidad de monitorear y valorar los efectos previstos en el corto, medio y largo plazo.

⁴ Guía Metodológica de Planificación Institucional – Senplades 2012.

⁵ Idem.

Art. 17. Del seguimiento y evaluación.- cada gobierno autónomo descentralizado realizará el seguimiento y evaluación al cumplimiento de las metas de resultado y/o gestión y a la implementación de las intervenciones⁶ contenidas en el plan de desarrollo y en concordancia con la propuesta de ordenamiento territorial que, de acuerdo a la estructura programática, permitirán evidenciar los avances para la consecución del modelo territorial deseado.

El proceso de seguimiento y evaluación no producirá únicamente un reporte de resultados, sino que deberá generar un análisis situacional y una identificación de los aspectos que deben ser corregidos, tanto en el nivel de diseño como en el de implementación de las políticas públicas, identificando las causas y consecuencias del incumplimiento de las metas, los cronogramas valorados de las intervenciones; y, el cumplimiento de las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno.

Art. 18. De la información para el seguimiento y evaluación.- cada gobierno autónomo descentralizado es responsable de recoger y proveer información confiable, de calidad, suficiente y oportuna para el seguimiento y evaluación de los indicadores de resultado y/o gestión determinados para medir el avance y resultados de su planificación. Esta información deberá estar disponible en el Sistema de Información Local⁷ de cada GAD.

Art. 19. De las herramientas.- La información estadística y geográfica registrada en su Sistema de Información Local; la información estadística disponible de otras fuentes (nacionales o locales); y, la información programática reportada al Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD) – Módulo de Cumplimiento de Metas, utilizada para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas (ICM), deberán ser utilizadas como insumo para el proceso de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Capítulo IV

De los productos y usos de la información del seguimiento y evaluación

Art. 20.- Productos del seguimiento y evaluación.- cada gobierno autónomo descentralizado deberá elaborar reportes con periodicidad mensual y trimestral, para el seguimiento a las intervenciones, y anual para el seguimiento al cumplimiento de metas en concordancia con el modelo territorial deseado; los mismos que deben contener el análisis, hallazgos, alertas y recomendaciones obtenidos de los procesos de seguimiento y evaluación.

El Informe Anual Consolidado de Seguimiento y Evaluación al Cumplimiento del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, deberá contener por lo menos lo siguiente:

- a. Seguimiento y evaluación al Cumplimiento de Metas del PDOT
- Análisis de la tendencia de los indicadores y el porcentaje de cumplimiento de la meta para el año, entendiéndose como una comparación entre el valor considerado como meta anualizada y el valor real del año de análisis.
 - Análisis de las posibles causas de las variaciones en el indicador, a través de un análisis de causa – efecto de los posibles factores que han provocado las variaciones del indicador.

⁶ Entiéndase por intervenciones a los programas, proyectos, actividades o procesos planificados e implementados por el gobierno autónomo descentralizado.

⁷ Norma técnica para la creación, consolidación y fortalecimiento de los Sistemas de Información Local, publicada en el RO 556 de viernes 31 de julio de 2015

- b. Seguimiento a las implementación de las intervenciones
 - Análisis del avance físico o de cobertura de los programas y/o proyectos implementados
 - Análisis del avance presupuestario de los programas y/o proyectos implementados
- c. Conclusiones
- d. Recomendaciones
- e. Plan de acción

El plan de acción deberá especificar las acciones o correctivos a corto plazo que se implementarán en caso de presentar problemas en el cumplimiento de las metas o en la ejecución de sus programas y/o proyectos.

Art. 21.- Usos de la información de seguimiento y evaluación.- las recomendaciones derivadas de los procesos de seguimiento y evaluación al PDOT serán de carácter vinculante y permitirán identificar nuevas líneas de estudio y/o evaluaciones específicas para diagnosticar los problemas o nudos críticos generados en la gestión del gobierno y proponer los correspondientes planes de acción.

Los informes de seguimiento y evaluación darán cuenta de la evolución de los indicadores así como del avance físico y presupuestario de las intervenciones del ejercicio fiscal en curso, concordantes con el modelo territorial deseado, con la finalidad de sustentar las decisiones respecto a la asignación, coordinación y uso de recursos, la definición de acciones preventivas y correctivas de las estrategias y la reprogramación de las intervenciones, de ser el caso, para contribuir a la consecución de los objetivos propuestos. Adicionalmente, mostrarán la cuantificación de los resultados obtenidos de la ejecución u operación de sus intervenciones; así, como su contribución al cumplimiento de metas y al modelo territorial deseado.

Art. 22.- Difusión de la información.- los gobiernos autónomos descentralizados deberán incluir los resultados del proceso de seguimiento y evaluación a sus Planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en el Informe de Rendición de Cuentas que anualmente es socializado a la asamblea territorial o al organismo que cada gobierno establezca como máxima instancia de participación.

Disposición General.- En concordancia con la periodicidad para la implementación de los programas o proyectos, y bajo el mejor criterio del responsable del proceso de Seguimiento y evaluación, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales podrán elaborar reportes de seguimiento a las intervenciones con periodicidad mensual o trimestral.

Disposición Transitoria.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará, en un plazo de 120 días luego de expedidos estos lineamientos metodológicos, las directrices para la elaboración del Informe anual de Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Disposición Final.- Estos lineamientos metodológicos entrarán en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.