



# LINEAMIENTOS PARA EL MONITOREO Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

---

Dirección de monitoreo y evaluación a GAD



## **CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS**

### **SECRETARIO EJECUTIVO**

Juan Sebastián Arias Guamán

### **COORDINADORA GENERAL TÉCNICA**

Myriam Pilar Zarsosa Osorio

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

Evelyn Maribel Melo Yanchapaxi

### **EQUIPO TÉCNICO**

Patricia Elizabeth Ortiz Vásquez

### **DIAGRAMACIÓN**

Dirección de Comunicación Social CNC

---

Primera Edición, 2023

©Consejo Nacional de Competencias

Junio 2023

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

## TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	7
2. Marco normativo.....	8
3. Objetivos.....	10
3.1. Objetivo general.....	10
3.2. Objetivos específicos.....	10
4. Diseño metodológico para el monitoreo y seguimiento.....	11
4.1. Formulación de indicadores.....	12
4.1.1. Tipo de indicadores.....	15
4.1.2. Estructura de un indicador.....	17
4.2. Planteamiento de metas.....	18
4.3. Anualización de metas.....	27
4.4. Cálculo del porcentaje de cumplimiento de las metas.....	31
4.5. Análisis de la variación del indicador.....	33
5. Instrumentalización del monitoreo y seguimiento.....	35
5.1. Monitoreo al PFI.....	35
5.2. Seguimiento al PFI.....	37
Anexos.....	39
Bibliografía.....	42

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Indicadores según la medición.....	15
Tabla 2	Indicadores según el nivel de intervención.....	16
Tabla 3	Ejemplo de información histórica válida para un análisis tendencial.....	21
Tabla 4	Categorización del porcentaje de cumplimiento de la meta.....	31
Tabla 5	Matriz para el monitoreo al PFI.....	35
Tabla 6	Ejemplo de matriz de monitoreo al PFI.....	36
Tabla 7	Matriz para el seguimiento al PFI.....	37
Tabla 8	Ejemplo de matriz para el seguimiento al PFI.....	38

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	Elementos para la formulación y definición de los indicadores.....	17
---------------	--	----

## LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Competencias
<b>CONEVAL</b>	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
<b>COOTAD</b>	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
<b>GAD</b>	Gobierno(s) Autónomo(s) Descentralizado(s)
<b>ICO</b>	Índice de Capacidad Operativa
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadística y Censos
<b>PFI</b>	Plan de Fortalecimiento Institucional

# 1 Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008 organiza al territorio en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y los reconoce como gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

Los GAD son responsables de la ejecución de obras conforme sus atribuciones y de la prestación de servicios públicos de calidad, por lo cual, deberán implementar las medidas necesarias para su cumplimiento.

Conforme el artículo 3 de la Carta Magna, es un deber primordial del Estado “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

En este contexto, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en sus artículos 151 y 152, insta al Consejo Nacional de Competencias (CNC), en coordinación con las entidades asociativas de los diferentes niveles de gobierno, a realizar procesos de fortalecimiento institucional con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los GAD ejerzan sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia.

En 2023, el CNC actualizó la “Guía metodológica para la formulación o actualización de Planes de Fortalecimiento Institucional - PFI”, en la cual se establece, como un punto importante, supervisar el grado de cumplimiento del PFI y evaluar sus avances de manera periódica. Con este fin, el presente documento técnico abarca los procesos de monitoreo y seguimiento en cuatro acápités; el primero donde se relata el marco normativo que envuelve el proceso de fortalecimiento institucional; un segundo que contiene los objetivos de emitir lineamientos para el monitoreo y seguimiento; el tercero que abarca el diseño metodológico para el monitoreo y seguimiento, la formulación de indicadores, el planteamiento de metas y su análisis para el reporte de resultados; y, el cuarto que contiene la instrumentalización del monitoreo y seguimiento.

## 2 Marco normativo

La descentralización<sup>1</sup>, establecida en el artículo 238 de la CRE, abre las puertas para la redistribución del poder entre los regímenes del estado (dependiente y autónomo), a través de la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias a los GAD, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. De esta manera, el proceso de descentralización busca promover el desarrollo equitativo y solidario en todo el territorio.

El capítulo cuarto de la Carta Magna establece el régimen de competencias de cada nivel de gobierno y menciona que el Sistema Nacional de Competencias<sup>2</sup> contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno. Es así como, en el artículo 117 del COOTAD se asigna dicha responsabilidad al CNC.

El CNC reguló y transfirió competencias a los tres niveles de gobierno: provincial, municipal y parroquial rural, asignando la responsabilidad de ejecutar obras acordes a sus atribuciones y de prestar servicios públicos de calidad, conforme la modalidad de gestión que mejor se adapte a su realidad territorial e institucional.

Entre las funciones del CNC establecidas en el artículo 119 del COOTAD, están “j) monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas”, así como “m) coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados.”

Con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los GAD gestionen sus competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y

---

1. "Es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados" (COOTAD, Art. 105).

2. El Sistema Nacional de Competencias "es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente" (COOTAD, Art. 108).



transparencia, el artículo 151 del COOTAD establece que, se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología, entre otras.

Mediante Resolución No. 0005-CNC-2013 de fecha 02 de mayo de 2013, publicada en Registro Oficial No. 956 de 17 de mayo de 2013, el CNC expide las políticas de fortalecimiento institucional para los GAD. En su artículo 2, define el fortalecimiento institucional para los GAD como “el proceso de desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados para el ejercicio de sus competencias y prestación de servicios de manera eficaz, eficiente, participativa, transparente y articulada”

De esta manera, se hace énfasis en la articulación multinivel y multiactor para desarrollar capacidades de manera amplia e integral en los diferentes niveles de gobierno, y asegurar una gestión eficiente, eficaz y transparente en beneficio del territorio.

# 3 Objetivos

## 3.1. Objetivo general

Proporcionar lineamientos para el monitoreo y seguimiento de los planes de fortalecimiento institucional, de manera que las entidades involucradas en este proceso puedan analizar la información y tomar decisiones para el cumplimiento de metas.

## 3.2. Objetivos específicos

- Ser un instrumento que aporte de manera clara y sencilla información sobre el establecimiento de metas para la correcta elaboración de indicadores que posibiliten el monitoreo y seguimiento de los PFI.
- Aportar en la construcción del informe de monitoreo y seguimiento del PFI, a través de la definición de su estructura y contenido.

## 4 Diseño metodológico para el monitoreo y seguimiento

El monitoreo y seguimiento son acciones que se realizan sobre una misma intervención pública (política pública, plan, programa o proyecto) con la intención de corroborar su implementación y el alcance de uno o varios objetivos.

El monitoreo se lo concibe como el “control de la implementación de una intervención de acuerdo con lo planificado”. Mientras que el seguimiento “mide procesos o resultados de un conjunto de actividades en un período de tiempo, según indicadores previamente determinados” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - CONEVAL, 2019).

El **monitoreo** del PFI se realizará en base a la planificación anual prevista en la mesa técnica de cada competencia y se observará el cumplimiento de las acciones emprendidas por cada una de las instituciones involucradas, así como de los participantes en las estrategias de fortalecimiento. En términos de temporalidad, el proceso de monitoreo se llevará a cabo de manera regular.

Entre tanto, el **seguimiento** se llevará a cabo una vez finalizado el año de implementación del PFI y tendrá su sustento en los indicadores y metas planteados en los objetivos específicos de cada eje estratégico.

El PFI plantea un plan de acción que contiene los elementos necesarios para realizar el monitoreo y seguimiento de su ejecución. Estos elementos se encuentran divididos en dos componentes y son los siguientes:

- a. Planificación, que integra: ejes estratégicos, objetivo general del eje, objetivos específicos por eje, actividades de fortalecimiento a GAD por objetivo específico, actividades dirigidas a (niveles de gobierno), y responsables por actividad.
- b. Seguimiento y evaluación, donde se establece: indicador por objetivo específico, línea base por indicador, período y meta por objetivo específico.

---

3. El cuadro de mando integral o plan de acción se encuentra como Anexo 1.

Para el desarrollo de algunos elementos del plan de acción, y su posterior monitoreo y seguimiento, se deberán considerar los siguientes procedimientos:

## 4.1. Formulación de indicadores

Conceptualmente, un indicador es un instrumento de medición que permite observar el cambio de una variable con respecto a otra. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE) define un indicador como:

una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. (2018, p.13)

La importancia de los indicadores en el PFI radica en que son herramientas, cualitativas o cuantitativas, que permiten generar información útil para su monitoreo y seguimiento y así, determinar correctivos y mejorar el proceso de toma de decisiones.

Un indicador se establece en términos de cantidad, calidad y tiempo o plazo: ¿Cuánto queremos producir o lograr? ¿Cuál es el estándar de calidad sobre el cual comparar? ¿Cuándo se logrará el objetivo? Debe proporcionar las bases para supervisar y evaluar un plan, proyecto, programa o política pública (DEval, 2020). Las principales características que deben tener son:

- a. Claros: Deben ser comprensibles, precisos y confiables, de tal forma que lo puedan medir e interpretar tanto sus desarrolladores como quienes lo usen.
- b. Pertinentes: Deben guardar correspondencia con los objetivos específicos por eje estratégico planteados en el PFI; de manera que sirvan efectivamente a los involucrados para la toma de decisiones.
- c. Prácticos: De fácil recolección y procesamiento. Es importante que su recolección esté asegurada, puesto que esto permite institucionalizar el seguimiento y la evaluación del comportamiento del indicador.
- d. Sensibles: Permite reflejar el cambio de la variable en el tiempo.
- e. Verificables: Su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento y trazabilidad.

Al momento de plantear indicadores suele existir confusión con algunos términos, por lo cual se definen los siguientes:

- a. **Índice o indicador compuesto:** “Sintetiza la información de varios aspectos o variables con el fin de facilitar la interpretación de resultados de un determinado sector, así, contribuye a la formulación, análisis y evaluación de políticas públicas” (Soto & Schuschny, 2009). Es decir, un índice es el resultado de combinar varios indicadores o componentes con la finalidad de caracterizar un tema específico, por ejemplo:

El Índice de Capacidad Operativa promedio de los GAD provinciales y municipales – ICO, mide la capacidad operativa promedio para gestionar el accionar de los GAD, en función de los componentes de planificación y ordenamiento territorial, gestión financiera y participación ciudadana. Su fórmula de cálculo es:

$$ICO = \sum_j^n \frac{PyOT+GF+PC}{n}$$

Donde:

ICO = Índice de Capacidad Operativa promedio de los GAD provinciales y municipales

j = GAD provincial y municipal

n = número de GAD por nivel de gobierno (provincial y municipal)

PyOT = Planificación y ordenamiento territorial

GF = Gestión financiera

PC = Participación ciudadana

**Fuente:** Ficha metodológica ICO

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- b. **Proporción:** Relación que resulta de dividir un subconjunto para el conjunto total en el que está incluido. Este resultado oscila siempre entre cero (0) y uno (1), pues el numerador (subconjunto) es parte del denominador (conjunto total). A menudo las proporciones se expresan en forma de porcentaje, y en ese caso los resultados oscilan entre cero y 100. Por ejemplo:

Porcentaje de GAD provinciales acreditados como autoridad ambiental de aplicación responsable (AAAR):

$$p = \frac{\text{Número de GAD provinciales acreditados}}{\text{Total de GAD provinciales}} = \frac{19}{24} = 0,8 = 80\%$$

**Fuente:** INEC, Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2020

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- c. **Razón:** Medida que expresa la relación aritmética existente entre dos eventos en una misma población, o un solo evento en dos poblaciones. Por ejemplo:

- Razón de masculinidad: relación entre el total de hombres respecto al total de mujeres de un mismo lugar:

$$\text{Razón de masculinidad} = \frac{\text{Número de hombres}}{\text{Número de mujeres}} \times 100$$

$$\text{Razón de masculinidad} = \frac{7.177.683}{7.305.816} \times 100 = 98,2\%$$

El resultado arroja que, para el 2010, la razón de masculinidad en el Ecuador era de 98,2%, es decir, por cada 100 mujeres había 98,2 hombres en el conjunto de la población.

- Razón de tasa de mortalidad por causa específica (diabetes mellitus) en Azuay y Bolívar:

$$\text{Razón de tasa de mortalidad} = \frac{\text{Tasa de mortalidad en Azuay}}{\text{Tasa de mortalidad en Bolívar}}$$

$$\text{Razón de tasa de mortalidad} = \frac{174.000}{61.000} = 3$$

El resultado expresa una razón de 1:3, lo que significa que por cada caso de defunción por diabetes mellitus en la provincia de Bolívar hay 3 en la provincia de Azuay, en el 2021.

**Fuente:** INEC, Censo de Población y Vivienda 2010 y Registro estadístico de defunciones generales, años 2008-2021.

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- d. **Tasa:** Resulta de dividir un número de acontecimientos sucedidos durante un periodo de tiempo (un flujo) por la población media existente durante ese periodo. Por ejemplo:

Tasa de analfabetismo: Población de 15 y más años de edad, que no sabe leer y escribir, expresado como porcentaje de la población de la misma edad que respondieron a la pregunta sabe leer y escribir.

$$ANALF = \frac{PANALF_{15 \text{ y más años de edad}}}{N_{15 \text{ y más años de edad (válidos)}}} \times 100 = 6,75\%$$

**Fuente:** INEC, Censo de Población y Vivienda 2010

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

### 4.1.1. Tipo de indicadores

Existen diferentes formas de clasificar a los indicadores, entre los más citados están: según la medición, el nivel de intervención, la jerarquía y la calidad (DANE, 2018). Para el cumplimiento de los objetivos específicos de las estrategias de fortalecimiento plasmadas en el PFI, se sugiere el uso de los siguientes tipos de indicadores:

- a. **Según la medición:** En esta clasificación se hallan los indicadores cualitativos y cuantitativos, como se puede observar en la Tabla 1.

**Tabla 1. Indicadores según la medición**

TIPO DE INDICADORES	DEFINICIÓN	EJEMPLO
Indicadores cuantitativos	Son una representación numérica de la realidad; su característica más importante es que, al encontrarse valores diferentes, estos pueden ordenarse de forma ascendente o descendente.	Número de municipios con una unidad o dirección de Patrimonio implementado
Indicadores cualitativos	Permite tener en cuenta la heterogeneidad, amenazas y oportunidades del entorno organizacional y/o territorial. Además, permiten medir la capacidad de gestión de la dirección y demás niveles de la organización. Su característica principal es que su resultado se refiere a una escala de cualidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categóricos: bueno, regular, malo</li> <li>• Binarios: 1 Sí / 2 No</li> </ul>

**Fuente:** DANE, 2018

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- b. Según el nivel de intervención:** Consideran la cadena lógica de intervención, es decir, la relación entre los insumos (productos), los resultados (efectos) y los impactos; tratan de medir en cuánto se acerca a las metas esperadas con los insumos disponibles. Permiten determinar el desempeño y los logros de los distintos actores a través de cinco tipos de indicadores:

**Tabla 2. Indicadores según el nivel de intervención**

TIPO DE INDICADORES	DEFINICIÓN	EJEMPLO
Indicadores de impacto	<p>Miden los efectos, a mediano y largo plazo, que pueden tener uno o más programas sobre el grupo objetivo. Responden a preguntas del tipo: ¿Cómo han cambiado las condiciones del grupo objetivo que están siendo intervenidas por el programa? O, ¿En qué medida se ha solucionado el problema inicialmente definido?</p> <p>La limitación más importante de estos indicadores es que su ámbito de acción está determinado por la influencia de un gran número de variables exógenas al programa, de modo que las condiciones o características del grupo objetivo pueden verse afectadas por razones externas a los esfuerzos institucionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Crecimiento del PIB</li> <li>• Pobreza por necesidades básicas insatisfechas</li> <li>• Proporción de la población en pobreza extrema</li> </ul>
Indicadores de resultado	<p>Miden los efectos inmediatos, directos o de corto plazo, generados por un programa o acción (concreta) en la población objetivo.</p> <p>La diferencia entre estos indicadores y los de impacto, es que éstos constituyen un paso previo para lograr impactos estructurales de mediano y/o largo plazo. Así como, un impacto estructural hace referencia al problema de fondo identificado (por ejemplo, desnutrición, mortalidad infantil); un indicador de resultado se refiere a los determinantes de estos problemas centrales (por ejemplo, control prenatal).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de niños/as matriculados/as en educación básica</li> <li>• Porcentaje de niños de 0 a 6 años vacunados</li> <li>• Número de habitantes beneficiados con la construcción de un sistema de agua potable</li> </ul>
Indicadores de producto	<p>Se refieren a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se generan mediante las actividades de una institución o de un programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de viviendas entregadas con relación al total programado</li> <li>• Número de tomas de agua potable implementadas por cada 1000 habitantes</li> </ul>
Indicadores de procesos	<p>Hacen referencia al seguimiento de la realización de las actividades programadas, respecto a los recursos materiales, personal y/o presupuesto. Este tipo de indicadores describe el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos para obtener los bienes y servicios programados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo de espera para atención médica pública</li> <li>• Número de alumnos por docente en escuelas fiscales</li> </ul>
Indicadores de insumo	<p>Se refiere al seguimiento de todos los recursos disponibles y utilizados en una intervención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto en atención médica básica</li> <li>• Porcentaje de computadores disponibles para uso de un programa</li> </ul>

**Fuente:** DANE, 2018; Senplades, 2013

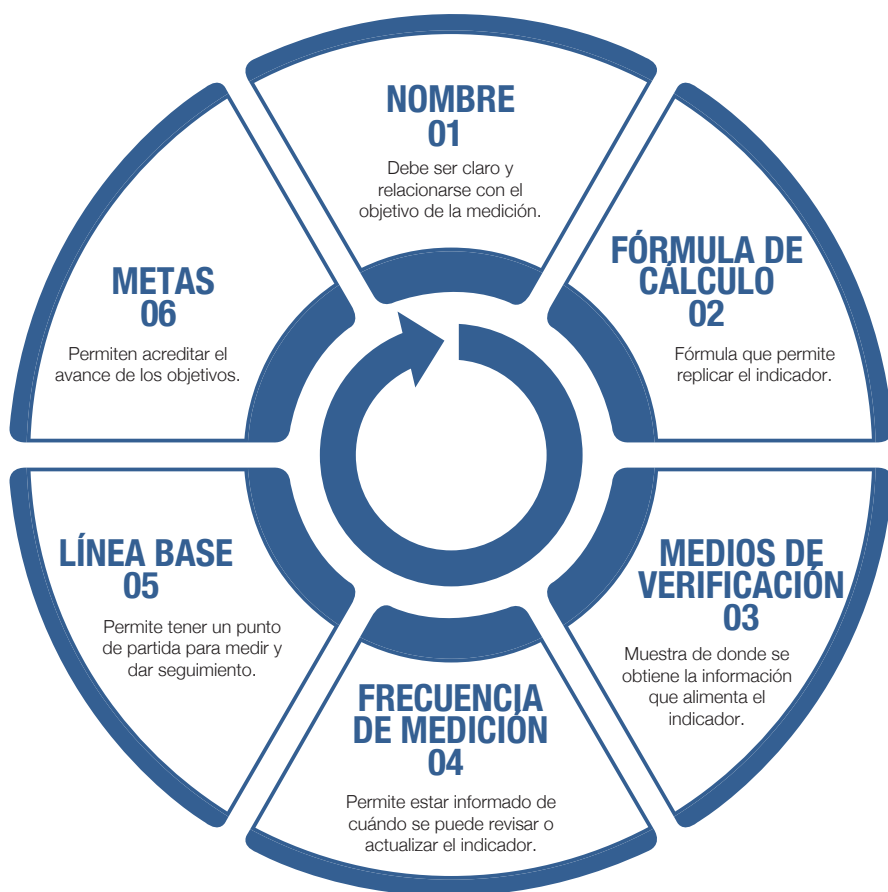
**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias



## 4.1.2. Estructura de un indicador

Para la formulación y definición de un indicador se debe considerar: “el nombre, su fórmula de cálculo, los medios de verificación, la frecuencia de medición del indicador, la línea base y las metas” (CONEVAL, 2019, p. 12), tal cual se presenta en la Ilustración 1.

**Ilustración 1**  
**Elementos para la formulación y definición de los indicadores**



Fuente y elaboración: CONEVAL, 2019

Para el nombre del indicador se sugiere la siguiente estructura:

<b>Objeto que cuantificar (Sujeto)</b>	<b>+</b>	<b>La condición deseada del objeto (verbo participio en pasado)</b>
Kilómetros de vías urbanas	+	construidas
Porcentaje de municipios	+	capacitados en el programa
Número de siniestros de tránsito	+	disminuido

**Fuente:** UNODC, 2014

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

## 4.2. Planteamiento de metas

El planteamiento de metas en los indicadores es el punto inicial para llevar a cabo el proceso de monitoreo y seguimiento del PFI. Pero ¿qué son las metas? Las metas son valores cuantitativos o cualitativos de lo que se busca alcanzar en un período determinado, permiten establecer límites o niveles máximos de logro, y comunican el nivel de desempeño esperado por un programa o proyecto. Se establecen a partir de los ejes estratégicos de fortalecimiento, sus objetivos específicos y los indicadores definidos en el plan de acción del PFI.

Para la construcción de una meta se requiere, al menos, dos puntos o valores del indicador del programa, proyecto o acción inmediata y comprometer a las instancias responsables en la recolección y entrega de información de los puntos en años futuros (art. 11, Lineamientos de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial-PDOT).

Conforme la Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas (CONEVAL), las metas se dividen en dos tipos:

- *Meta relativa planteada:* es el valor relativo planteado a inicios de un periodo con la intención de que sea alcanzado al final de un intervalo de tiempo determinado. Sus unidades de medición dependen del programa, proyecto o acción inmediata planteada en el plan y se cuantifican a partir de cocientes, por ejemplo: porcentajes, tasas de variación, entre otros.
- *Meta absoluta planteada:* es el valor absoluto planteado a inicios de un periodo con la intención de que sea alcanzado al final de un intervalo de tiempo determinado. Sus unidades de medición son términos absolutos, por ejemplo: número de personas, GAD, talleres, entre otros. Por lo regular este valor corresponde al numerador de la meta relativa. (2019, p. 35)

Bajo este enfoque, el primer paso para calcular y establecer metas es contar con información de la línea base, pues es el punto de partida para estimar lo que se desea alcanzar; estos datos se obtienen principalmente del levantamiento de capacidad operativa<sup>4</sup> de las competencias, donde cada entidad asociativa es responsable. Otras fuentes de información provienen de las entidades rectoras, de otras instituciones involucradas en el ejercicio competencial y de los GAD.

Para la medición de las metas se pueden emplear varios criterios como: juicio de expertos, combinaciones teóricas–matemáticas, entre otros. Sin embargo, “estos métodos solo arrojan un valor de referencia y este valor deberá ser analizado bajo el contexto, los recursos y demás situaciones no ponderables a fin de establecer la meta definitiva” (CONEVAL, 2019).

A continuación, se describen algunos de los métodos que se pueden emplear para el planteamiento de metas. No obstante, el método que se utiliza en cada PFI está determinado por la decisión de la mesa técnica.

- Análisis tendencial:** Este método analiza el comportamiento histórico de una variable; se diseñan las tendencias a través de proyecciones con base a modelos matemáticos.

---

4. El objetivo del levantamiento de la capacidad operativa de los GAD es identificar las condiciones y potencialidades del ente descentralizado para la gestión competencial para así determinar el grado de desarrollo de capacidades institucionales, técnicas y operativas, optimizar los procesos y recursos y mejorar la prestación del ejercicio efectivo competencial (Consejo Nacional de Competencias, 2023).

Según lo mencionado por CONEVAL (2019), la estimación por este método se realiza en dos etapas; primero, se calcula el cambio esperado (fórmula 1), considerando la tendencia de los datos y un periodo base, y con este resultado se calcula el valor proyectado (fórmula 2), el cual servirá como meta.

$$\Delta = \frac{\sum yz}{\sum z^2} \times \frac{n}{2} \quad (1)$$

Donde:

- $\Delta$  = cambio estimado del periodo de referencia
- $y$  = valor del indicador
- $z$  = valor de tiempo según año base\*
- $n$  = número de años desde el año base hasta el año a estimar

\*Es un valor que se asigna a las observaciones partiendo del año base. Por ejemplo, el año base ( $t_0$ ) se asigna el valor 0, el año inmediato anterior ( $t_{-1}$ ) se asigna -1, para el periodo  $t-2$  se asigna -2 y así consecutivamente. Por el contrario, el año inmediato siguiente al año base ( $t_1$ ) se le asigna el valor 1, al periodo  $t_2$  se asigna el valor 2 y así sucesivamente (CONEVAL, 2019).

**Fuente:** CONEVAL, 2019, p. 38

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

$$\hat{y} = y_{base} + \Delta \quad (2)$$

Donde:

- $\hat{y}$  = valor estimado como meta
- $y_{base}$  = valor del indicador en el año base
- $\Delta$  = cambio estimado del periodo de referencia

**Fuente:** CONEVAL, 2019, p. 38

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Es recomendable emplear este método cuando se cuenta con información de un periodo mínimo de cinco años atrás, ya que mientras más observaciones históricas estén disponibles, la estimación será más consistente.

Así también, la información histórica debe ser continua, independientemente de su periodicidad (mensual, trimestral, semestral, anual, bienal). En la Tabla 3, se ejemplifica una serie histórica adecuada para un análisis tendencial.

**Tabla 3. Ejemplo de información histórica válida para un análisis tendencial**

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020
Promedio ICO provincial	22,3	22,3	20,2	20,6	18,9

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

A continuación, se aplica el análisis tendencial para alcanzar el objetivo denominado “incrementar la capacidad operativa de los GAD provinciales”, en el siguiente caso:

**Objetivo:** Incrementar la capacidad operativa de los GAD provinciales

**Indicador:** Índice de Capacidad Operativa (ICO) provincial

**Fuente de información:** Registros Consejo Nacional de Competencias

**Periodicidad:** Anual

**Información:**

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Promedio ICO provincial	22,3	22,3	20,2	20,6	18,9	-

**Meta 2021:** Se determina la tendencia con base a la información de años anteriores. En primer lugar, aplicando la fórmula 1, se calcula el cambio esperado\* ( $\Delta$ ):

$$\Delta = \frac{(22,3 \times (-2)) + (22,3 \times (-1)) + (20,2 \times 0) + (20,6 \times 1) + (18,9 \times 2)}{(-2)^2 + (-1)^2 + 0^2 + 1^2 + 2^2} \times \frac{4}{2}$$

$$\Delta = \frac{-8,5}{10} \times 2 = -1,7$$

Con el cambio esperado del periodo, se retoma el valor que se consideró como año base (2018), se suma y se obtiene el valor estimado de la meta para el 2021:

$$\hat{y} = 20,2 + (-1,7) = 18,5$$

\* Para fines del ejemplo, se considera como año base el 2018.

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- b. **Método incremental:** Es un método estadístico que se basa en las variaciones promedio de la información de períodos anteriores para la proyección de valores futuros (CONEVAL, 2019). Para aplicarlo, se siguen los siguientes pasos:

Primero, se calculan las tasas de variación de las observaciones anteriores aplicando la fórmula 3.

$$\Delta = \frac{y_1}{y_0} - 1 \quad (3)$$

Donde:

$\Delta$  = tasa de variación de las observaciones  
 $y_1, y_0$  = observaciones del indicador en diferentes periodos de tiempo

**Fuente:** CONEVAL, 2019, p. 41

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Luego, se obtiene el promedio de las tasas de variación conforme la fórmula 4.

$$\bar{\Delta} = \frac{\sum \Delta}{T} \quad (4)$$

Donde:

$\bar{\Delta}$  = promedio de tasa de variación  
 $\Delta$  = tasa de variación de las observaciones  
 $T$  = número total de tasas de variaciones (número de periodos de los que se tiene información menos 1)

**Fuente:** CONEVAL, 2019, p. 41

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Finalmente, con los resultados obtenidos se estima la meta (fórmula 5):

$$\hat{y} = y_{t-1} \times (\bar{\Delta} + 1) \quad (5)$$

Donde:

- $\hat{y}$  = valor estimado como meta
- $y_{t-1}$  = valor del periodo inmediato anterior al que se estimará como meta
- $\bar{\Delta}$  = promedio de tasa de variación

**Fuente:** CONEVAL, 2019, p. 41

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Para emplear este método se debe considerar lo siguiente:

- No es necesario que las observaciones de los indicadores tengan una tendencia ascendente, es decir, los datos podrían tener una trayectoria a la baja.
- La información debe ser de por lo menos cinco años atrás, ya que mientras más observaciones pasadas se tenga, la estimación será más exacta. Si se tiene un número reducido de observaciones, el valor estimado podría no ser representativo del valor que se busca aproximar.
- La información pasada tenga la misma periodicidad: mensual, trimestral, semestral, anual, bienal, u otra.

Como ejemplo de aplicación de este método, se presenta el siguiente caso:

**Objetivo:** Disminuir el número de siniestros de tránsito, a nivel nacional

**Indicador:** Número de siniestros de tránsito disminuido

**Fuente de información:** Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

**Periodicidad:** Anual

**Información:**

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Número siniestros de tránsito disminuido	23.854	28.169	38.658	35.706	30.269	28.967	25.530	24.595	16.972	21.352	-

**Meta 2022:** Se determina la tendencia con base a la información de años anteriores. En primer lugar, aplicando la fórmula 3, se calcula la tasa de variación de las observaciones:

$$\Delta_1 = \frac{28.169}{23.854} - 1 = 0,18 \quad \dots\dots\dots \quad \Delta_9 = \frac{21.352}{16.972} - 1 = 0,26$$

Seguido, se determina el promedio de las tasas de variación de las observaciones:

$$\bar{\Delta} = \frac{0,18 + 0,37 - 0,08 - 0,15 - 0,04 - 0,12 - 0,04 - 0,31 + 0,26}{9} = 0,01$$

Para finalizar, con el valor promedio, se puede estimar la meta para el 2022:

$$\hat{y} = 21.352 \times (0,01+1) = 21.529$$

**Fuente:** Anuario de Estadísticas de Transporte 2021, INEC

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- c. Tasa de crecimiento geométrico:** Este método supone que el valor del indicador aumenta en una cifra proporcional a su volumen cambiante. Para obtener el valor futuro (meta) se aplica el último dato que se tenga disponible o el dato del año que se considera como año base del indicador, y se aplica la fórmula de interés compuesto (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, p. 9).

Se inicia el proceso, calculando la tasa de crecimiento geométrico con la siguiente fórmula:



$$r = \left( \frac{B_f}{B_{f-1}} \right)^{1/n} - 1 \quad (6)$$

Donde:

- $r$  = tasa de crecimiento geométrico
- $B_f$  = valor del último dato disponible o del año base del indicador
- $B_{f-1}$  = valor del periodo inmediato anterior al año base del indicador
- $n$  = diferencia entre el año base y el año inmediato anterior

**Fuente:** Senplades, 2013, p. 9

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Y se aplica la fórmula 7, para estimar la meta:

$$Meta_n = B_f \times (1+r)^t \quad (7)$$

Donde:

- $Meta_n$  = valor estimado como meta
- $B_f$  = valor del último dato disponible o del año base del indicador
- $t$  = diferencia entre el año que se quiere alcanzar la meta y el año base del indicador
- $r$  = tasa de crecimiento geométrico

**Fuente:** Senplades, 2013, p. 9

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Este método se emplea usualmente en proyecciones poblacionales, por lo cual el ejemplo se realiza con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 y 2001.

**Objetivo:** Conocer la población total nacional al 2022

**Indicador:** Población total nacional

**Fuente de información:** Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

**Información:**

AÑO	2001	2010	2022
Población total	12.156.608	14.483.499	-

**Meta 2022:** Se determina la proyección poblacional con base a la información de los censos 2001 y 2010. En primer lugar, se calcula la tasa de crecimiento geométrico:

$$r = \left( \frac{Pob_{2010}}{Pob_{2001}} \right)^{1/(2010-2001)} - 1 = \left( \frac{14.483.499}{12.156.608} \right)^{1/9} - 1 = 0,01965$$

Con este valor ya se puede estimar la población al 2022:

$$Pob_{2022} = 14.483.499 \times (1+0,01965)^{(2022-2010)} = 18.293.140$$

**Fuente:** Evolución de variables censales 1950 – 2010, INEC

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- d. **Juicio de expertos:** Es un análisis lógico que considera la experticia y credibilidad de un grupo de expertos o tomadores de decisión, lo cual conduce a conclusiones sobre el futuro de temas particulares y sobre la incidencia de ciertos atributos al finalizar la investigación; por lo tanto, la meta estimada de un indicador no solo responde a un sustento técnico sino también a una visión política (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013, p. 12).
- e. **Estándares internacionales:** Las metas se establecen a partir de un análisis comparativo de las condiciones con otros países, o del establecimiento de acuerdos internacionales (como los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS), deben considerar las limitaciones y el contexto de cada país (CONEVAL, 2019).

Para establecer una meta a partir de un análisis comparativo de estándares internacionales, se sugiere que:

- Una vez establecido lo que se quiere medir, se debe realizar una revisión de la literatura nacional e internacional en la cual se indaguen posibles indicadores que den cuenta del objetivo. Los indicadores por comparar deben mantener ciertas características comunes a través de las regiones que refieren su comparación; por ejemplo, fórmulas de cálculo y periodicidad homogéneas.
- Una vez seleccionado el indicador, se debe revisar cuáles son los posibles países o regiones con los que se pueda realizar la comparación. Se debe considerar países o regiones con características similares o mejores condiciones que las del país en referencia, estableciendo como meta lo alcanzado por los otros países.
- Una vez que se definió la comparabilidad del indicador, es posible revisar los resultados que obtuvieron los países o regiones seleccionados. En este punto se recopila y revisa la información más reciente del indicador.
- Es necesario hacer una reflexión de los alcances de la intervención. A través del conocimiento de sus recursos humanos, financieros, materiales, entre otros, se debe hacer un análisis prospectivo de los logros que se esperan alcanzar.
- De la revisión se obtiene una serie de posibles metas a elegir, además de contar con diferentes expectativas de la propia intervención. (CONEVAL, 2019)

### 4.3. Anualización de metas

Una vez definidas las metas que se quieren alcanzar en el periodo de implementación del PFI, es decir, al finalizar los cuatro años, se procede a identificar las metas anuales. Esta anualización permitirá una verificación periódica del avance de las actividades ejecutadas para el fortalecimiento de capacidades en los GAD.

Para identificar las metas anuales, primero se obtiene la variación anual que consiste en “realizar una distribución de los puntos porcentuales que se deben alcanzar desde la Línea Base (LB) hasta llegar a la Meta Final (MF), en función del número de años entre la LB y la MF” (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 15). Dependiendo de lo que se quiere alcanzar con el indicador, se aplican las siguientes ecuaciones para el cálculo de la variación anual:

- a. Indicadores crecientes:** Los resultados esperados están enfocados a lograr el mayor valor posible, en comparación a la línea base (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), 2017, p. 6).

$$VA = \frac{(MF - LB)}{(Año_{MF} - Año_{LB})} \quad (8)$$

Donde:

VA = variación anual

LB = línea base

MF = meta final

**Fuente:** Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 15

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

- b. **Indicadores decrecientes:** Los resultados esperados están enfocados en alcanzar un menor valor, en comparación a la línea base (Senplades, 2017)..

$$VA = \frac{(LB - MF)}{(Año_{MF} - Año_{LB})} \quad (9)$$

Donde:

VA = variación anual

LB = línea base

MF = meta final

**Fuente:** Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 15

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Definida la variación anual, se realiza el cálculo de la meta anual en base a las siguientes fórmulas:

**Para indicadores crecientes:** (10)

*Meta año<sub>1</sub> = LB+VA, donde año<sub>1</sub> = año de la línea base más 1*

*Meta año<sub>2</sub> = Meta año<sub>1</sub> + VA*

*Meta año<sub>n</sub> = Meta año<sub>n-1</sub> + VA, donde n = año de la meta final*

**Para indicadores decrecientes:** (11)

*Meta año<sub>1</sub> = LB-VA, donde año<sub>1</sub> = año de la línea base más 1*

*Meta año<sub>2</sub> = Meta año<sub>1</sub> - VA*

*Meta año<sub>n</sub> = Meta año<sub>n-1</sub> - VA, donde n = año de la meta final*

**Fuente:** Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 16

Como ejemplo de anualización de metas, se retoma el caso del ICO provincial, el cual forma parte de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2021 - 2025:

**Indicador:** Índice de Capacidad Operativa (ICO) provincial

**Meta 2025:** Incrementar la capacidad operativa de los GAD provinciales de 18,89 a 22,87 puntos en promedio

**Fuente de información:** Registros Consejo Nacional de Competencias

**Periodicidad:** Anual

**Información:**

AÑO	SERIE DEL INDICADOR		LÍNEA BASE (LB)	METAS ANUALIZADAS				META FINAL (MF)
	2018	2019		2021	2022	2023	2024	
Promedio ICO provincial	20,24	20,57	18,89	-	-	-	-	22,87

Aplicando la fórmula 8, para indicadores crecientes, se obtiene la variación anual:

$$VA = \frac{(22,87-18,89)}{(2025-2020)} = 0,80$$

Este valor indica que, anualmente el ICO debe incrementarse en 0,80 puntos para alcanzar la meta planteada para el 2025.

De esta manera, aplicando la fórmula 10, se obtienen las metas por año:

$$\text{Meta 2021} = 18,89 + 0,80 = 19,69$$

$$\text{Meta 2022} = 19,69 + 0,80 = 20,48$$

$$\text{Meta 2023} = 20,48 + 0,80 = 21,28$$

$$\text{Meta 2024} = 21,28 + 0,80 = 22,07$$

$$\text{Meta 2025} = 22,07 + 0,80 = 22,87 \rightarrow \text{MF}$$

En resumen, las metas anuales son:

AÑO	SERIE DEL INDICADOR		LÍNEA BASE (LB)	METAS ANUALIZADAS				META FINAL (MF)
	2018	2019		2020	2021	2022	2023	
Promedio ICO provincial	20,24	20,57	18,89	19,69	20,48	21,28	22,07	22,87

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

## 4.4. Cálculo del porcentaje de cumplimiento de las metas

Para realizar este cálculo se aplican las siguientes ecuaciones dependiendo de la tendencia del indicador:

<p><b>Para indicadores crecientes:</b> <span style="float: right;">(12)</span></p> $PCM = \frac{\text{Meta alcanzada}}{\text{Meta planificada}}$ <p><b>Para indicadores decrecientes:</b> <span style="float: right;">(13)</span></p> $PCM = \frac{LB - \text{Meta alcanzada}}{LB - \text{Meta planificada}}$ <p>Donde:</p> <p>PCM = porcentaje de cumplimiento de la meta          LB = línea base</p>
---

**Fuente:** Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 18

Acorde los Lineamientos y directrices para el Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019), se puede categorizar el porcentaje de cumplimiento de la meta en función de los siguientes intervalos:

**Tabla 4. Categorización del porcentaje de cumplimiento de la meta**

CATEGORIZACIÓN	DEFINICIÓN	RANGO
Cumplida	Indicadores cuyos valores reales se encuentran en el mismo nivel o superan al valor esperado en la anualización.	85% a 100%
Parcialmente cumplida	Indicadores que, a pesar de registrar avances, no fueron suficientes para cumplir la meta. Registraron alguna variación.	70% a 84,9%
Incumplida	Indicadores que registran cambios en la tendencia o cuyos valores reales se encuentran por debajo del valor esperado en la anualización.	0 a 69,9%
Extemporánea	Indicadores de los cuales no se dispone de información actualizada.	Sin información disponible

**Fuente:** Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019, p. 18

**Elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Para ilustrar este paso, se retoma el caso del ICO provincial donde se considera como meta anual para el 2021, alcanzar 19,69 puntos en promedio. No obstante, al procesar la información de los componentes del ICO por GAD provincial, se tiene que para el 2021 las prefecturas obtuvieron un puntaje de 22,61, en promedio.

**Indicador:** Índice de Capacidad Operativa (ICO) provincial

**Meta 2025:** Incrementar la capacidad operativa de los GAD provinciales de 18,89 a 22,87 puntos en promedio

**Meta planificada 2021:** 19,69 puntos en promedio

**Meta alcanzada 2021:** 22,61 puntos en promedio

El ICO, al ser un indicador que busca incrementar la capacidad de los GAD, se aplica la fórmula 12 para indicadores crecientes:

$$PCM = \frac{22,61}{19,69} = 115\%$$

Considerando que el porcentaje de cumplimiento es del 115% y superó la meta planificada, se categoriza como meta cumplida.

AÑO	SERIE DEL INDICADOR		LÍNEA BASE (LB)	META PLANIFICADA	META ALCANZADA	% CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL	CATEGORIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL
	2018	2019		2021	2021		
Promedio ICO provincial	20,24	20,57	18,89	19,69	22,61	115%	Cumplida

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias



## 4.5. Análisis de la variación del indicador

Consiste en elaborar un informe donde se expongan las posibles causas y/o factores que han provocado las variaciones del indicador, propuestas de mejora y lecciones aprendidas durante el periodo de análisis. Según González Mancebo (2007), los resultados del análisis se definen de la siguiente manera:

- a. **Hallazgos / Evidencias:** Representan las afirmaciones basadas en hechos registrados sobre la ejecución de las estrategias de fortalecimiento establecidas en el PFI.
- b. **Conclusiones:** Factores de éxito y fracaso de las estrategias de fortalecimiento establecidas en el PFI, apoyados en los datos recopilados y en su análisis e interpretación.
- c. **Propuesta de mejora:** Son las propuestas consecuencia de las conclusiones del monitoreo y seguimiento, con la finalidad de mejorar la calidad del PFI.
- d. **Lecciones aprendidas:** Generalizaciones basadas en la experiencia concreta del monitoreo y seguimiento aplicables a situaciones más amplias, destacando puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto de la intervención, y que identifiquen buenas o malas prácticas.

El informe de monitoreo y seguimiento del PFI debe estar estructurado de manera lógica y comprensible, que permita una fácil lectura, análisis e interpretación. A continuación se expone el contenido mínimo que debe tener:

### 1. Introducción

Apartado donde se detalla de manera general el contenido del documento y el porqué de su elaboración.

### 2. Marco metodológico

En este punto se debe especificar la metodología empleada para el monitoreo y seguimiento del PFI, es decir, detallar cómo se calcula el porcentaje de cumplimiento de metas y la categorización de estas.

### 3. Resultados del monitoreo y seguimiento del PFI

Plantear de manera clara y concisa los hallazgos o evidencias encontrados en el proceso de monitoreo y seguimiento, respaldados en la información recopilada y en su análisis e interpretación. Debe considerar los objetivos estratégicos propuestos en el PFI, con su respectivo desglose en actividades de fortalecimiento a GAD.

**4. Conclusiones**

Detallar los elementos más importantes (de éxito y/o fracaso) del cumplimiento de metas de las estrategias de fortalecimiento.

**5. Recomendaciones**

Definir propuestas conforme los hallazgos y conclusiones del monitoreo y seguimiento, con la finalidad de mejorar la calidad del PFI.

**6. Bibliografía**

Insertar la lista de documentos de consulta que se utilizaron para la elaboración del informe de monitoreo y seguimiento del PFI.

**7. Anexos**

Incluir información que se considere necesaria para respaldar los resultados obtenidos del monitoreo y seguimiento del PFI.

# 5 Instrumentalización del monitoreo y seguimiento

## 5.1. Monitoreo al PFI

Como se mencionó en líneas anteriores, el monitoreo al PFI se lo realizará en base al plan de acción (detallado en el Anexo 1), y al cumplimiento de las acciones emprendidas por cada una de las instituciones involucradas en el fortalecimiento.

El monitoreo será periódico en el año, es decir, conforme la frecuencia de las reuniones de la mesa técnica. Para lo cual, se plantea la siguiente matriz que servirá de esquema para realizar el monitoreo:

**Tabla 5. Matriz para el monitoreo al PFI**

**Fecha monitoreo:**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR EJE	ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO A GAD, POR OBJETIVO ESPECÍFICO	ACCIONES PLANIFICADAS	FECHA DE CUMPLIMIENTO	ESTADO DE CUMPLIMIENTO	REPROGRAMACIÓN	OBSERVACIONES

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Partiendo de los objetivos específicos por eje y sus actividades de fortalecimiento a GAD, definidos en el plan de acción (dos primeras columnas de la Tabla 5), los pasos para completar la matriz para el monitoreo al PFI son los siguientes:

1. **Fecha monitoreo:** Registrar la fecha en la que se realiza el monitoreo a las acciones planificadas al PFI.
2. **Acciones planificadas:** Definir los actos que cada institución llevará a cabo, por cada actividad de fortalecimiento a GAD, en los meses subsiguientes a la aprobación del PFI.

3. **Fecha de cumplimiento:** Estimar la fecha en la que se cumplirán las acciones planificadas.
4. **Estado de cumplimiento:** Conforme el reporte de avance de cada institución, por acción planificada se le dará una categorización como: cumplida o incumplida.
5. **Reprogramación:** En caso de que una acción planificada tenga estado de incumplimiento, se considera la posibilidad de ejecutar la acción en otra fecha o periodo.
6. **Observaciones:** Detallar lo reportado por cada institución respecto a las acciones planificadas.

Con base a estos puntos, en la Tabla 6 se define un ejemplo<sup>5</sup> de matriz de monitoreo al PFI de la competencia de Patrimonio arquitectónico y cultural.

**Tabla 6. Ejemplo de matriz de monitoreo al PFI**

**Fecha monitoreo:** 15 de diciembre de 2022

OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR EJE	ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO A GAD, POR OBJETIVO ESPECÍFICO	ACCIONES PLANIFICADAS	FECHA DE CUMPLIMIENTO	ESTADO DE CUMPLIMIENTO	REPROGRAMACIÓN	OBSERVACIONES
Incentivar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales generen e implementen manuales para la gestión del Patrimonio Cultural	Identificar procesos recurrentes en la gestión de la competencia	<b>MCyP:</b> Elaborar un mapa de procesos que describa las actividades, responsables, insumos, productos y beneficiarios de la gestión del patrimonio arquitectónico y cultural en los GAD	Julio - agosto 2022	Incumplida	Primer semestre 2023	El MCyP indica que se encuentran levantando los procesos inherentes a la competencia.
Incentivar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales generen e implementen manuales para la gestión del Patrimonio Cultural	Identificar procesos recurrentes en la gestión de la competencia	<b>Mesa técnica:</b> Priorizar los procesos más relevantes y frecuentes para la gestión del patrimonio arquitectónico y cultural	Septiembre 2022	Incumplida	Primer semestre 2023	La priorización se realizará una vez que se cuente con el mapa de procesos.
Incentivar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales generen e implementen manuales para la gestión del Patrimonio Cultural	Generar manuales de procesos en los ámbitos del patrimonio	<b>INPC:</b> Recopilar información existente para la generación de manuales de gestión	Septiembre 2022	Cumplida		
Incentivar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales generen e implementen manuales para la gestión del Patrimonio Cultural	Generar manuales de procesos en los ámbitos del patrimonio	<b>INPC:</b> Sistematizar y analizar la información recopilada	Octubre 2022	Cumplida		

5. El ejemplo planteado es en base a situaciones hipotéticas.

Incentivar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales generen e implementen manuales para la gestión del Patrimonio Cultural	Generar manuales de procesos en los ámbitos del patrimonio	<b>MCyP, INPC:</b> Generar una herramienta con procedimientos para declaratorias e incorporaciones de patrimonio cultural	Diciembre 2022	Incumplida	Primer semestre 2023	El MCYP indica que se encuentra trabajando en coordinación con el INPC para la actualización de la Normativa Técnica tanto de Patrimonio Cultural Inmaterial, como de bienes inmuebles, bienes muebles, entre otras; razón por la cual no es posible al momento contar con los "Manuales de procedimientos técnicos".
--	--	---	----------------	------------	----------------------	---

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

## 5.2. Seguimiento al PFI

El seguimiento se lo realizará una vez al año, al finalizar cada período de implementación del PFI; y será en base al plan de acción. Para lo cual, se ha sacado una matriz extracto con los siguientes elementos:

**Tabla 7. Matriz para el seguimiento al PFI**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR EJE	INDICADOR POR OBJETIVO ESPECÍFICO	LÍNEA BASE POR INDICADOR	META PLANIFICADA AÑO 1	META ALCANZADA AÑO 1	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	NIVEL DE CUMPLIMIENTO

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Con los puntos definidos de objetivos específicos por eje, indicadores, línea base, y meta planificada en el año 1, se procede a introducir, en la matriz para el seguimiento al PFI, la meta alcanzada en el año 1 y se calcula el porcentaje de cumplimiento de las metas, en base a la ecuación 12 y 13 establecidas en el acápite 4.4. (pág. 31).

A partir del porcentaje de cumplimiento de las metas se establece su categorización conforme la Tabla 4, con lo cual se abarcaría cuatro categorías: cumplida, parcialmente cumplida, incumplida y extemporánea.

A continuación, se presenta un ejemplo<sup>6</sup> de matriz de seguimiento al PFI de la competencia de Patrimonio arquitectónico y cultural:

6. El ejemplo planteado es en base a situaciones hipotéticas.

**Tabla 8. Ejemplo de matriz para el seguimiento al PFI**

OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR EJE	INDICADOR POR OBJETIVO ESPECÍFICO	LÍNEA BASE POR INDICADOR	META PLANIFICADA AÑO 1	META ALCANZADA AÑO 1	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	NIVEL DE CUMPLIMIENTO
Mejorar la estructura organizacional de los GAD municipales para ejercer la competencia de patrimonio cultural	% de GADM que incluyan en su estructura orgánico funcional la gestión de la competencia de patrimonio cultural	51,58% (114 GADM)	54,45% (120 GADM)	53,85% (119 GADM)	83,33%	Parcialmente cumplida

**Fuente y elaboración:** Dirección de monitoreo y evaluación a GAD - Consejo Nacional de Competencias

Para finalizar el proceso, se elabora el informe de análisis de la variación del indicador (estructura bosquejada en el acápite 4.5.), el mismo que tendrá como objetivo conocer el alcance de las metas planificadas en el año para plantear correctivos o ajustes necesarios a las estrategias, actividades y acciones establecidas en el PFI

# Anexos

## Anexo 1. Cuadro de mando integral o plan de acción

PLANIFICACIÓN							
EJES ESTRATÉGICOS	OBJETIVO GENERAL DEL EJE	OBJETIVOS ESPECÍFICOS POR EJE	ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO A GAD, POR OBJETIVO ESPECÍFICO	ACTIVIDADES DIRIGIDAS A			RESPONSABLES POR
				GAD PROVINCIALES	GAD MUNICIPALES	GAD PARROQUIALES RURALES	

**Fuente y elaboración:** Dirección de fortalecimiento institucional - Consejo Nacional de Competencias

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN							
ACTIVIDAD	INDICADOR POR OBJETIVO ESPECÍFICO	LÍNEA BASE POR INDICADOR	PERIODO				META POR OBJETIVO ESPECÍFICO
			AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	



Pasos sugeridos a seguir para elaborar el plan de acción:

### En el componente de planificación:

Es el conjunto de elementos que definen el qué, cómo y quién de la intervención del PFI. Establece lo siguiente:

- **Ejes estratégicos:** plantea las áreas prioritarias de intervención que se derivan de la visión y misión del PFI. Deben responder a la pregunta: ¿En qué aspectos o ámbitos vamos a enfocarnos para lograr el fortalecimiento institucional de los GAD en el ejercicio de la competencia?
- **Objetivo del eje:** determina los fines que se quiere alcanzar en el PFI. De manera particular, el objetivo general, es el fin que se persigue con el eje estratégico. Para describir el objetivo general se debe responder a la pregunta: ¿Qué queremos lograr con el eje estratégico?
- **Objetivos específicos por eje:** Los objetivos específicos, a diferencia del objetivo general, son metas más detalladas y segmentadas que contribuyen directamente al cumplimiento del objetivo general. Estos responden a los fines particulares que se persiguen con cada aspecto del eje estratégico. Para formular un objetivo específico se debe responder a la pregunta: ¿Qué metas concretas y específicas queremos lograr dentro del eje estratégico?

Para redactar tanto el objetivo general como los objetivos específicos es necesario iniciar con un verbo en infinitivo que explique de manera concreta la acción que contribuirá al logro deseado. Algunos ejemplos de verbos en infinitivo son: Diagnosticar, Desarrollar, Sistematizar, Evaluar, Realizar, Determinar, entre otros.

- **Actividades de fortalecimiento a GAD por objetivo específico:** Determina el conjunto de acciones o tareas específicas que se realizan para alcanzar los objetivos específicos para el fortalecimiento institucional a los GAD. Es una suerte de síntesis a manera de lineamiento de las acciones o tareas específicas. Deben responder a la pregunta: ¿Qué conjunto de acciones vamos a realizar para alcanzar los objetivos específicos? Se deben diferenciar de las acciones o tareas específicas que corresponden al nivel o unidad más pequeño y específico de la actividad y que se reportarán en los instrumentos de Monitoreo y Seguimiento.
- **Actividades dirigidas a (niveles de gobierno):** plantea el nivel de gobierno (GAD provincial, GAD metropolitano y municipal y GAD parroquial rural) sobre el cual se realizará cada actividad de fortalecimiento.

- **Responsables por actividad:** asigna a las personas o instituciones (entidad rectora, entidades adscritas o dependientes, CNC u otro cuerpo colegiado), que tienen a su cargo la realización de las actividades de fortalecimiento a los GAD. Los responsables deben tener la capacidad, autoridad y compromiso para llevar a cabo las actividades asignadas. Se debe establecer una coordinación efectiva entre los responsables, así como mecanismos de comunicación, seguimiento y evaluación. Deben responder a la pregunta: ¿Quiénes se encargan de hacer las actividades? Se deben especificar los responsables según el tipo de entidad.

### Para el componente de seguimiento y evaluación:

Se busca medir los avances de la ejecución de las actividades planificadas, con el propósito de verificar y evaluar el progreso del trabajo de la mesa técnica. Contiene los siguientes campos de información:

- *Indicador por objetivo específico:* determina la medida que permite verificar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del PFI. Debe responder a la pregunta: ¿Cómo sabremos si hemos logrado lo que nos propusimos? Debe ser cuantitativo o cualitativo, según corresponda.
- *Línea base por indicador:* establece el valor del indicador antes de iniciar la implementación del PFI. Debe responder a la pregunta: ¿Cuál es la situación actual del indicador?
- *Periodo (anualización de la meta):* planifica el lapso en el que se medirá el indicador meta por cada año. Debe responder a la pregunta: ¿Cuál es el avance anual de la meta?
- *Meta por objetivo específico:* señala al valor esperado del indicador al finalizar la implementación del PFI. Debe responder a la pregunta: ¿Cuál es la situación deseada del indicador?



## Bibliografía

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (19 de octubre de 2010). Registro Oficial Suplemento No. 303. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias [CNC]. (17 de mayo de 2013). Resolución No. 0005-CNC-2013. Resgistro Oficial N° 956. Quito.
- Consejo Nacional de Competencias. (2023). Guía metodológica para la formulación y/o actualización de Planes de Fortalecimiento Institucional - PFI. Dirección de Fortalecimiento Institucional, Quito.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas. Ciudad de México.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores. Bogotá DC.
- DEval, I. A. (Noviembre de 2020). Guía de evaluación de políticas públicas. Quito, Ecuador.
- González Mancebo, J. A. (abril de 2007). Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Madrid, España. Obtenido de [www.baetica.net](http://www.baetica.net)
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2013). Guía metodológica para la formulación de indicadores y metas para las Agendas de Coordinación Intersectorial. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2017). Instructivo para la aplicación metodológica del Índice de Cumplimiento de Metas - ICM. Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Quito.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). Lineamientos generales: Identificación de indicadores y planteamiento de metas para el Plan Nacional de Desarrollo. Subsecretaría de Información, Quito.

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.

Soto, H., & Schuschny, A. (2009). Guía metodológica: diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible.

UNODC, O. d. (2014). Metodología para el Seguimiento y Evaluación de políticas, planes y proyectos públicos. Bogotá DC.



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



@competenciasnc