



GUÍA METODOLÓGICA PARA EL
**MONITOREO DE
COMPETENCIAS**

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

Edgar Gonzalo Valencia Torres

DIAGRAMACIÓN

Dirección de Comunicación Social CNC

Primera Edición, 2024

©Consejo Nacional de Competencias

Enero, 2024

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

Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera.

Bloque Rojo, Tercer Piso, Ala Sur.

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

DISTRIBUCIÓN GRATUITA



ÍNDICE

1. Introducción.....	10
2. Objetivos	12
2.1. Objetivo general	12
2.2. Objetivos específicos	12
3. Marco normativo	13
3.1. Base legal.....	13
3.2. Niveles de gobierno.....	15
3.2.1. Gobierno Autónomo Descentralizado Regional	16
3.2.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.....	18
3.2.3. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	20
3.2.4. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial rural.....	23
4. Competencias descentralizadas	26
4.1. Competencias exclusivas transferidas.....	26
4.1.1. Competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje.....	27
4.1.2. Competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica...	28
4.1.3. Competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial.....	28
4.1.4. Competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines	29
4.2. Competencias históricas descentralizadas (reguladas).....	31
4.2.1. Competencia de servicio de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros	32

4.2.2. Competencia de forestación y reforestación con fines de protección y conservación.....	33
4.2.3. Competencia de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.....	34
4.2.4. Competencia de regular la gestión ambiental.....	34
4.2.5. Competencia de regular el fomento de las actividades productivas y agropecuarias.....	35
4.2.6. Competencia de planificar, construir y mantener la vialidad.....	36
4.2.7. Competencia de regular y gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.....	37
4.2.8. Función de regular las facultades y atribuciones respecto al desarrollo de actividades turísticas.....	38
5. Diseño Metodológico.....	41
5.1. Conceptualización del proceso de monitoreo.....	41
5.2. Conceptualización del proceso de seguimiento.....	42
5.3. Interrelación entre monitoreo y seguimiento.....	43
5.4. Tipos de monitoreo.....	44
5.4.1. Monitoreo de diagnóstico (previo).....	45
5.4.2. Monitoreo de desempeño (implementación).....	45
5.4.3. Monitoreo de los resultados.....	45
5.5. Etapas del proceso de monitoreo.....	46
5.6. Paso 1: Buscar y recolectar información.....	49
5.6.1. Fuentes de información.....	49
5.6.2. Unidad de análisis.....	51
5.6.3. Métodos para la recolección de información.....	52
5.7. Paso 2: Procesar y validar la información.....	54
5.7.1. Formulación de indicadores.....	55
5.7.2. Utilidad de los indicadores.....	55
5.7.3. Características de los indicadores.....	56

5.7.4. Tipología de los indicadores.....	58
5.7.5. Establecer línea base y metas	68
5.7.6. Calidad de los datos	70
5.8. Paso 3: Analizar e interpretar la información	71
5.8.1. Análisis de la información.....	72
5.8.2. Interpretación de la información	73
5.8.3. Tipo de información	73
5.9. Paso 4: Comunicar y elaborar reportes	74
5.9.1. Dimensiones para la presentación de informes	74
5.9.2. Usuarios de la información.....	76
6. Monitoreo actual de competencias	77
6.1. Eje estratégico	77
6.2. Eje operativo.....	79
6.3. Prestación de productos y servicios.....	79
6.4. Parámetros del monitoreo de competencias.....	79
7. Propuesta de monitoreo.....	81
7.1. Alcance del monitoreo a las competencias.....	81
7.2. Características del plan de monitoreo.....	82
7.3. Elementos del plan de monitoreo.....	82
7.3.1. Alcance u objetivo del monitoreo	83
7.3.2. Destinatarios de la información que suministre el monitoreo	83
7.3.3. Esquema de indicadores.....	83
7.3.4. Esquema de metas.....	83
7.3.5. Fuentes de información	83
7.3.6. Instrumentos de recolección de información.....	84
7.3.7. Periodicidad o frecuencia del monitoreo	84
7.3.8. Análisis y procesamiento de los datos	84

7.3.9. Informes de monitoreo.....	85
7.4. Contenido del informe de monitoreo	85
7.4.1. Índice	85
7.4.2. Abreviaturas	86
7.4.3. Introducción	86
7.4.4. Marco normativo	86
7.4.5. Marco metodológico	86
7.4.6. Resultados del monitoreo.....	86
7.4.7. Conclusiones	86
7.4.8. Recomendaciones.....	86
7.4.9. Bibliografía.....	87
7.4.10. Anexos.....	87
7.5. Formatos para el monitoreo	87
Bibliografía	90

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resumen de competencias exclusivas transferidas 2011-2015....	27
Tabla 2. Levantamientos de información por competencias exclusivas transferidas.....	30
Tabla 3. Resumen de competencias exclusivas reguladas 2011-2016.....	32
Tabla 4. Transferencia de dragas a cuatro GAD provinciales	33
Tabla 5. Levantamientos de información por competencias reguladas.....	39
Tabla 6. Interrelación y diferencias entre Monitoreo y Seguimiento	44
Tabla 7. Ejemplo de indicador cuantitativo numérico.....	59
Tabla 8. Ejemplo de indicador cuantitativo de porcentaje	59
Tabla 9. Ejemplo de indicador cuantitativo de tasa.....	60
Tabla 10. Ejemplo de indicador cuantitativo de razón o promedio	60
Tabla 11. Ejemplos de indicadores de insumos (inputs).....	62
Tabla 12. Ejemplos de indicadores de actividades (proceso).....	63
Tabla 13. Ejemplos de indicadores de producto (outputs).....	63
Tabla 14. Ejemplos de indicadores de efecto (resultados)	64
Tabla 15. Ejemplos de indicadores de impacto	65
Tabla 16. Ejemplos de indicadores de eficacia.....	66
Tabla 17. Ejemplos de indicadores de eficiencia	67
Tabla 18. Ejemplos de indicadores de economía	67
Tabla 19. Ejemplos de indicadores de calidad del servicio	68
Tabla 20. Criterios de medición del eje estratégico	78
Tabla 21. Criterios de medición del eje operativo	79
Tabla 22. Parámetros del monitoreo actual de competencias.....	80
Tabla 23. Matriz plan de monitoreo.....	87
Tabla 24. Matriz informe de monitoreo.....	88
Tabla 25. Matriz control de cambios	89

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Organización del territorio	15
Ilustración 2. Gestión del monitoreo	41
Ilustración 3. Etapas del proceso de monitoreo.....	46
Ilustración 4. Diagrama de flujo del proceso de monitoreo de competencias 47	
Ilustración 5. Características SMART de un indicador	57
Ilustración 6. Características CREMA de un indicador	58
Ilustración 7. Niveles de la Cadena de Resultados	62
Ilustración 8. Criterios para reunir datos de calidad	71

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAN	Autoridad Ambiental Nacional
AAAr	Autoridad Ambiental de Aplicación responsable
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
CINR	Cooperación Internacional No Reembolsable
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CEM	Tasa de Contribución Especial de Mejoras
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ETN	Estrategia Territorial Nacional
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
MAATE	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
MAE	Muestreo Aleatorio Estratificado
MAS	Muestreo Aleatorio Simple
MCYP	Ministerio de Cultura y Patrimonio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINTUR	Ministerio de Turismo
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
PFI	Plan de Fortalecimiento Institucional
SIGAD	Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNP	Secretaría Nacional de Planificación
SNIM	Sistema Nacional de Información Municipal
SUMA	Sistema Único de Manejo Ambiental
TTTSV	Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial

1

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008, define que el Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y justicia, democrático”, participativo que se “organiza en forma de república y gobernado de manera descentraliza”, contribuyendo al desarrollo sostenible del territorio a través de políticas públicas naciones.

De esta manera, la carta magna y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) introdujeron cambios significativos en la organización de los territorios nacionales, conformado por regiones, provincias, cantones y juntas parroquiales rurales, que se los reconoce como gobiernos autónomos descentralizados (GAD), responsables de tomar decisiones que sean beneficiosas para sus habitantes en sus respectivas circunscripciones territoriales. También se creó el Sistema Nacional de Competencias (SNC) cuyo modelo es obligatorio y progresivo, para alcanzar el desarrollo equilibrado, equitativo y solidario en los territorios.

Este modelo define las características, institucionalidad y procedimientos para la implementación del proceso de descentralización; busca garantizar la democratización del estado mediante la asignación de competencias exclusivas a los diferentes niveles de gobierno, cada una con un modelo de gestión con productos y servicios específicos por cada facultad otorgada en el ejercicio pleno de la gestión competencial; y, con transferencia de recursos que faciliten la sostenibilidad de las competencias transferidas.

Para el COOTAD, el modelo de descentralización revela que el Consejo Nacional de Competencias (CNC) tiene como función cuatro ejes importantes respecto a los GAD: descentralización de competencias; fortalecimiento institucional; resolución de conflictos; y, seguimiento y monitoreo de competencias.

En relación con el monitoreo de competencias; en el Ecuador se han realizado avances significativos al seguimiento de la transferencia de competencias tanto desde el enfoque normativo, como desde el enfoque de la implementación; a pesar de estos avances es necesario ahondar en la caracterización de resultados, efectos e impactos de la transferencia de competencias; esto se puede lograr construyendo, desarrollando y mejorando los procesos de monitoreo de forma simultánea en los tres niveles de gobierno; el provincial, municipal y parroquial rural.

Sin embargo, el monitoreo de competencias debe proporcionar información sobre el progreso, ejecución y los resultados esperados de la gestión de políticas, planes,

programas y proyectos; resultados de desempeño institucional; sobre el cumplimiento de resoluciones de descentralización de competencias; sobre transparencia en el uso de recursos; planificación y ejecución local; participación ciudadana; rendición de cuentas y mejora de productos y servicios ofrecidos.

Al mismo tiempo, el monitoreo de las competencias puede convertirse en una oportunidad para dejar establecido entre otros: cuál será el circuito de la información; mecanismos del levantamiento de información (recolección de datos); periodicidad de la información; medios para verificar los indicadores propuestos para cada competencia; diseño y planificación de informes de monitoreo.

Teniendo esto en cuenta y con el objetivo de aportar al fortalecimiento de las capacidades y atribuciones para el ejercicio de las competencias transferidas y reguladas en los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales, se presenta la propuesta de guía para el monitoreo de competencias.

La información contenida en este documento se ha recabado de diversas fuentes y publicaciones; explora la secuencia de etapas necesarias en el proceso de monitoreo; y, se divide en seis acápite: el primero, trata de los objetivos general y específicos de la presente guía. En el segundo, sitúa al lector en el marco regulatorio y la base legal que respalda el monitoreo y los diferentes niveles de gobierno. En el tercero, se realiza un breve desarrollo de las competencias exclusivas transferidas; y, las competencias históricas descentralizadas (reguladas). El cuarto, incluye la estructura metodológica para el monitoreo, tipos de monitoreo, etapas del monitoreo, la formulación de indicadores, los usuarios de la información. En el quinto, se desarrolla el monitoreo actual de las competencias sobre los ejes estratégico y operativo; prestación de productos y servicios; y, parámetros de monitoreo. El sexto, contiene la propuesta para el monitoreo de las competencias especificando su alcance; plan de monitoreo; elementos del plan; tipos de informes y formatos para el monitoreo.

Esta guía, se basa en otros documentos, con los que está estrechamente relacionada.

2 | **Objetivos**

2.1. Objetivo general

Facilitar el análisis y uso de información relacionada con el monitoreo de los procesos y de los resultados en la gestión de las competencias descentralizadas a los GAD, de tal forma que los actores involucrados en este proceso puedan examinar la información y tomar decisiones para el cumplimiento de objetivos y resultados en el ejercicio eficaz y eficiente de las competencias transferidas y reguladas.

2.2. Objetivos específicos

Contar con un instrumento que guíe la generación de información sobre el monitoreo de competencias ejercidas por los GAD; considerando la coordinación y los diferentes procesos técnicos internos.

Proponer indicadores para el monitoreo de las acciones y mejoras de los productos y servicios prestados por los GAD en el ejercicio de las competencias descentralizadas.

Identificar fuentes de información para el monitoreo de las competencias descentralizadas; así como recolectar documentos que permitan conocer las potencialidades, dificultades y limitantes de los GAD en el ejercicio competencial.

3

Marco normativo

3.1. Base legal

La Constitución del año 1998, estipula que se podrá descentralizar competencias a cargo del gobierno central; que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga la capacidad operativa para asumirla; lo que no dice es de qué forma y cómo se realizaría la transferencia de competencias y poderes. Para aquello, el Gobierno nacional definió esta transferencia de competencias a través de convenios con los gobiernos seccionales, (Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado, 2001).

Consistente con lo anterior, la descentralización en el Ecuador antes de la actual constitución hizo que la transferencia de competencias fuera amplia y generalizada; es decir todo se podía transferir menos las competencias de responsabilidad exclusiva del gobierno central, como relaciones exteriores, finanzas, seguridad. Es así que, los gobiernos seccionales eligieron y decidieron que competencias ejecutar y cuando ejecutarlas según su propia voluntad y capacidad operativa, conforme sus intereses y necesidades.

Esto significó que los gobiernos seccionales busquen las competencias más onerosas; dejando las competencias menos importantes al gobierno central; a esto se le llamó “descentralización a la carta, que proponía un sistema donde cada nivel de gobierno podía solicitar cualquier competencia en un esquema de negociación uno a uno” (Bastidas, Burbano, & Ortiz, 2017).

Para Ana María Larrea (2012), la “descentralización a la carta” generó un modelo de gobernanza territorial profundamente injusto; porque solo los gobiernos locales más grandes podían acceder a la transferencia de competencias; situación que no contribuía al desarrollo justo de los territorios, ya que estos gobiernos locales grandes empezaron a recibir más recursos que los gobiernos locales pequeños. Esto profundizó aún más la desigualdad territorial existente en el país, (Larrea, 2012).

Lograr el modelo de descentralización¹ actual requirió contar con una nueva Constitución con poderes regulatorios para cubrir los vacíos en las normativas sectoriales. Así, el artículo 1, de la vigente Constitución establece que el “Ecuador se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”, lo que significa que se han creado las garantías

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).

constitucionales necesarias para la implementación de políticas públicas relacionadas con la descentralización; rompiendo el modelo anterior de descentralización, de naturaleza inequitativo y voluntario.

En este sentido, el artículo 238 de la CRE (2008); redistribuyó el poder entre el gobierno central y los gobiernos seccionales mediante la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva² de competencias que los GAD deben asumir. Como resultado estas responsabilidades están definidas y diferenciadas en criterios de autonomía política, administrativa y financiera dentro de sus circunscripciones territoriales, a través de espacios de gestión pública eficiente y de calidad.

De igual forma, el capítulo cuarto de la Constitución determina el régimen de competencias de cada nivel de gobierno; al igual que el título V del COOTAD, donde se establece el Sistema Nacional de Competencias³, el cual contará con un organismo técnico para integrar este sistema. En consecuencia, se creó el CNC como organismo que articule las acciones que empujan el desarrollo de los territorios; fortaleciendo las capacidades de los GAD para el ejercicio de sus competencias; y, la sostenibilidad financiera para alcanzar los objetivos nacionales, artículo 117, (COOTAD, 2010).

En ese sentido, al ser el CNC la institución encargada de hacer cumplir las políticas y lineamientos estratégicos para garantizar un Estado democrático; desde el año 2011 ha regulado y transferido 12 competencias hacia los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales; planteando modalidades de gestión que permitan prestar servicios y ejecutar obras en sus territorios de forma eficiente, participativa y articulada.

En efecto, como establece el artículo 119 literal j) del COOTAD, una de las funciones del CNC; en particular de la Dirección de Monitoreo y Evaluación es “monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas”.

Esto se complementa con el artículo 39 del estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos; donde el CNC es responsable de “monitorear y evaluar la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión las competencias y servicios prestados” de los gobiernos locales; y, puede realizar estas tareas de forma individual o en articulación con las entidades asociativas de los GAD, entidades rectoras de las competencias, academia; entre otras, (Registro Oficial edición especial No. 61, 2013).

Por otro lado, para crear condiciones de eficiencia, eficacia y calidad; el literal b) del artículo 152 del COOTAD, postula que el CNC establecerá mecanismos de investigación y monitoreo de la gestión competencial en los territorios, para la toma oportuna de decisiones

² La transferencia de competencias es obligatoria porque ningún GAD puede negarse a ella; es progresiva por que se encuentra dentro de los procesos definidos en el Plan Nacional de Descentralización; y, es definitiva porque los GAD provinciales, municipales y parroquiales rurales tienen la titularidad de las competencias descentralizadas y esta titularidad no puede ser delegada y tampoco transferida.

³ 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).

referentes a capacitación, formación y apoyo a los GAD.

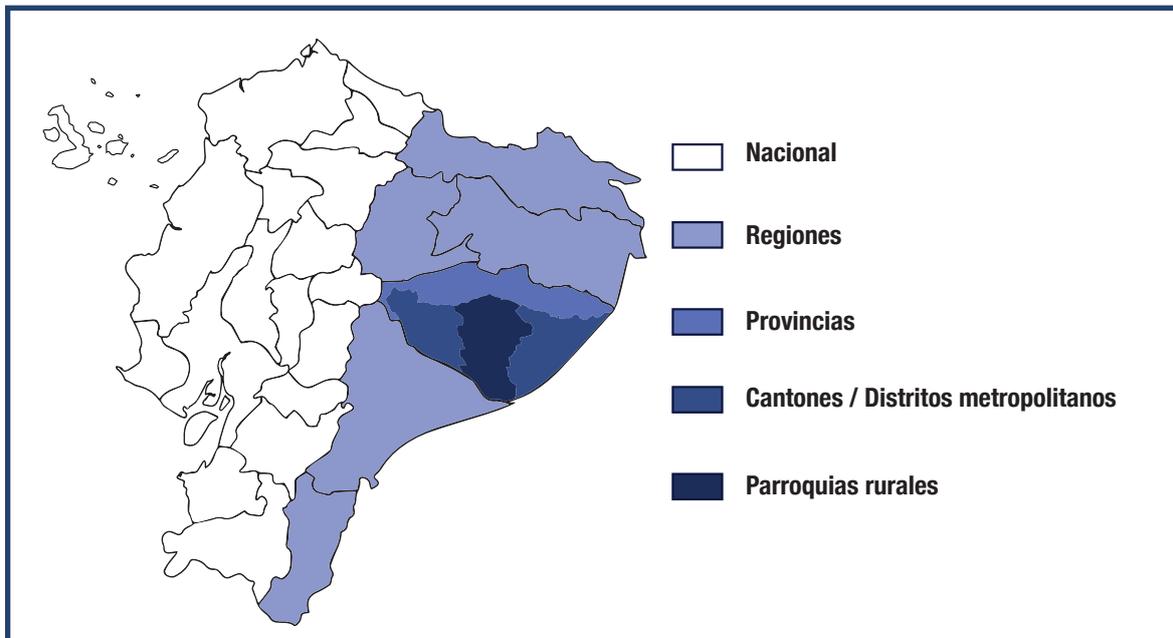
A partir de este contexto normativo el CNC aplica todos sus esfuerzos para realizar el monitoreo a la gestión de las competencias transferidas, los cuales deben contribuir con la generación de información sobre los servicios públicos que prestan los GAD en los tres niveles de gobierno.

3.2. Niveles de gobierno

El artículo 242 de la CRE y el artículo 10 del COOTAD; introducen cambios fundamentales en la organización del territorio y redistribución del poder; establecen que el Estado se organiza territorialmente en regiones⁴, provincias, cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales. A cada uno de estos niveles de organización territorial les corresponde un nivel de gobierno subnacional, con procedimientos e institucionalidades diferentes para poder implementar el proceso de descentralización y ejercicio de sus competencias en sus respectivas circunscripciones territoriales.

La siguiente ilustración presenta la organización del territorio conforme lo establecido en la Constitución y el COOTAD:

Ilustración 1.
Organización del territorio



Fuente: COOTAD, 2010

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

⁴ GAD regional a la fecha sin confirmar su existencia.

3.2.1. Gobierno Autónomo Descentralizado Regional

Los GAD regionales establecen un nuevo nivel en el ejercicio de sus funciones; con autonomía política, administrativa y financiera, donde se busca agrupar a dos o más provincias con continuidad territorial en macrozonas afines en historia, cultura, ambiente, economía y producción; con fines de desarrollo. Para este efecto los artículos 31 y 32 del COOTAD, precisan las funciones y competencias de los GAD regionales.

Funciones:

- a. Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley;
- b. Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley;
- c. Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;
- d. Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional;
- e. Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley: y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiaridad, participación y equidad;
- g. Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial;
- h. Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;

- i. Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- j. Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.

Competencias

Se asigna al nivel de gobierno regional nueve (9) competencias exclusivas; y, en el uso de sus facultades, expedirán normas regionales, estas competencias son las siguientes:

1. Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la ley;
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades;
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional;
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional;
6. Literal derogado⁵
7. Fomentar las actividades productivas regionales;
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional; e,
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Con relación a los GAD regionales la CRE, artículo 244, incluye la formación de regiones autónomas para “procurar el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas”. Por el momento, dentro de la organización del territorio no se ha materializado la creación de GAD regionales ya que, de acuerdo con el COOTAD, disposición transitoria tercera “El plazo máximo para la conformación de regiones será de veinte años (...)” (COOTAD, 2010).

⁵ Literal derogado por Disposición Reformatoria Cuarta, numeral 4.1 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 899 de 9 de diciembre del 2016.

3.2.2. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial

Los GAD provinciales adquieren mayores facultades dentro del proceso de descentralización; se posicionan como un nivel articulador en el desarrollo de sus jurisdicciones; pudiendo liderar cambios dentro del ordenamiento territorial y productivo para mejorar la calidad de vida y bienestar de sus ciudadanos. Es así como los artículos 41 y 42 del COOTAD, definen las funciones y competencias de los GAD provinciales:

Funciones:

- a. Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b. Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c. Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial;
- d. Elaborar y ejecutar el plan provincial de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- e. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y, en dicho marco prestar los servicios públicos, construir la obra pública provincial, fomentar las actividades provinciales productivas, así como las de vialidad, gestión ambiental, riego, desarrollo agropecuario y otras que le sean expresamente delegadas o descentralizadas, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- f. Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- g. Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias;
- h. Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, respetando el lote mínimo y demás normativa urbanística del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano⁶.

- i. Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales;
- j. Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- k. Las demás establecidas en la ley.

Competencias

Se asigna al nivel de gobierno provincial ocho (8) competencias exclusivas con facultades de Rectoría Local, Planificación, Regulación, Control y Gestión; y, en el ámbito de sus facultades los GAD provinciales expedirán ordenanzas provinciales; las competencias son las siguientes:

1. Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;
3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y micro cuencas;
4. La gestión ambiental provincial;
5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley;
6. Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
8. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional⁷.

⁶ Literal reformado por Disposición Reformativa Primera, numeral 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 790 de 5 de Julio del 2016.

⁷ Literal agregado por Disposición Reformativa Cuarta, numeral 4.2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 899 de 9 de diciembre del 2016.

3.2.3. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

Los GAD municipales pueden generar cambios estructurales en la administración local con políticas públicas que garanticen el desarrollo de sus territorios y la prestación de servicios públicos de calidad. De esta forma, los artículos 54 y 55 del COOTAD; determinan las funciones y competencias de los GAD municipales:

Funciones⁸:

- a. Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b. Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c. Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d. Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e. Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- g. Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y

⁸ Artículo 54 de las Funciones de los GAD Municipales, reformado por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 166 de 21 de enero del 2014.

empresas comunitarias de turismo;

- h. Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;
- i. Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;
- j. Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;
- k. Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;
- l. Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;
- m. Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él la colocación de publicidad, redes o señalización;
- n. Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;
- o. Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;
- p. Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;
- q. Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;

⁹ Literal sustituido por Disposición Reformatoria Cuarta de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 983 de 12 de abril del 2017.

- r. Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana promoviendo el bienestar animal⁹;
- s. Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,
- t. Las demás establecidas en la ley.

Competencias

Se asigna al nivel de gobierno municipal catorce (14) competencias exclusivas con facultades de Rectoría Local, Planificación, Regulación, Control y Gestión; y, en el ámbito de sus facultades expedirán ordenanzas municipales; las competencias asignadas son las siguientes:

1. Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
5. Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;
7. Construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial¹⁰.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del

¹⁰ Literal sustituido por artículo único de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 804 de 25 de Julio del 2016.

cantón y construir los espacios públicos para estos fines;

9. Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

3.2.4. Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial rural

Los GAD parroquiales rurales pueden generar desarrollo parroquial, en especial sobre las necesidades básicas insatisfechas de sus territorios; reciben autonomía administrativa y financiera sobre obras y prestación de servicios que lamentablemente no tienen, porque son dependientes de otros dos niveles de gobierno superiores a ellos. Es así, que los artículos 64 y 65 del COOTAD, establecen las funciones y competencias exclusivas del gobierno parroquial rural.

Funciones:

- a. Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b. Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c. Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial;
- d. Elaborar el plan parroquial rural de desarrollo; el de ordenamiento territorial y las políticas públicas; ejecutar las acciones de ámbito parroquial que se deriven de sus competencias, de manera coordinada con la planificación cantonal y provincial; y, realizar en forma permanente el seguimiento y rendición de cuentas sobre el

cumplimiento de las metas establecidas;

- e. Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;
- f. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;
- g. Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
- h. Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos;
- i. Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
- j. Prestar los servicios públicos que les sean expresamente delegados o descentralizados con criterios de calidad, eficacia y eficiencia; y observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad y continuidad previstos en la Constitución;
- k. Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;
- l. Promover y coordinar la colaboración de los moradores de su circunscripción territorial en mingas o cualquier otra forma de participación social, para la realización de obras de interés comunitario;
- m. Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,
- n. Las demás que determine la ley.

Competencias

Se asigna al nivel de gobierno parroquial rural ocho (8) competencias exclusivas; y, en el uso de sus facultades, emitirán acuerdos y resoluciones; las competencias asignadas son las siguientes:

1. Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y

plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales;
3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural;
4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;
5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno;
6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales con el carácter de organizaciones territoriales de base;
7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias; y,
8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

4

Competencias descentralizadas

La descentralización es un modelo de organización y administración del Estado; que busca acercar la administración pública a los ciudadanos con la finalidad de impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en sus territorios, artículo 106 (COOTAD, 2010). En este caso; el CNC ha descentralizado 12 competencias, entre transferidas y reguladas, en favor de los gobiernos subnacionales.

Este apartado ofrece un panorama de sus actividades para garantizar los servicios públicos en el territorio de manera eficiente, participativa y articulada.

4.1. Competencias exclusivas transferidas

El artículo 114 del COOTAD determina las competencias exclusivas cuya titularidad le corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley; y, cuya gestión puede ejercerse concurrentemente entre diferentes niveles de gobierno.

Entre 2011 y 2015, el CNC transfirió cuatro competencias exclusivas hacia los gobiernos locales; tres competencias (riego y drenaje; tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; patrimonio arquitectónico y cultural) se transfirieron con recursos; y, la competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica se transfirió sin recursos¹¹; como se puede apreciar en la tabla siguiente:

¹¹ Informe del Ministerio de Finanzas - oficio No. MF-DM-2011-1365, de fecha 26 de septiembre de 2011. "La transferencia de la competencia de gestión de la cooperación internacional consiste en el ejercicio de la facultad para captar recursos provenientes de donaciones no reembolsables que no constituyen recursos fiscales, por lo que no procede el costeo de la competencia y puede por tanto directamente transferirse la competencia" (Resolución No. 0009-CNC-2011, 2011).

Tabla 1.
Resumen de competencias exclusivas transferidas 2011 - 2015

GRUPO	No. RESOLUCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO
Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje	0008-CNC-2011	provincial
Gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica	0009-CNC-2011	regional
Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial	006-CNC-2012	municipal
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural	0004-CNC-2015	municipal

Fuente: Resoluciones Consejo Nacional de Competencias

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

4.1.1. Competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego y drenaje

Es una competencia que descentralizó el gobierno central hacia los gobiernos provinciales; mediante Resolución No. 0008-CNC-2011, de 14 de julio de 2011; publicada el 9 de agosto de 2011 en el Registro Oficial No. 509; y, Resolución Reformatoria No. 00012-CNC-2011, de 8 de diciembre de 2011; publicada el 28 de diciembre de 2011 en el Registro Oficial No. 060; donde se establecieron cinco modelos de gestión o tipologías para:

1. Sistemas de riego públicos no transferidos a los usuarios y sistemas públicos de gestión provincial;
2. Sistemas de riego públicos transferidos a juntas y asociaciones de regantes y sistemas público-comunitarios;
3. Sistemas de riego comunitarios;
4. Sistemas de riego individual o asociativo;
5. Sistemas públicos de drenaje.

Las actividades de los GAD provinciales se centran en promover el uso eficiente del agua de riego; reduciendo sus pérdidas de agua e incrementando la productividad de las regiones.

4.1.2. Competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica

Con Resolución No. 0009-CNC-2011, de 29 de septiembre de 2011, publicada el 27 de octubre de 2011 en el Registro Oficial No. 565; transfiere la competencia de gestión de la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR); a los gobiernos **regionales, provinciales, municipales y metropolitanos, y parroquiales rurales**; permitiéndoles la búsqueda de recursos no reembolsables y asistencia técnica para cumplir con la gestión de sus competencias.

El Sistema de Cooperación Internacional se reorganiza mediante Decreto Ejecutivo No. 1202 de 13 de octubre de 2016, donde se suprime la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI); y, se le confiere la rectoría de la competencia de CINR al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana-MREMH.

El Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), en coordinación con la Dirección de Monitoreo y Evaluación del CNC, han levantado información sobre capacidad operativa de la competencia de CINR en dos oportunidades; la primera en el 2010, generando el informe habilitante para la descentralización de la competencia y las bases para la construcción del plan de fortalecimiento institucional (PFI); la segunda en el año 2018 como acciones de trabajo de la mesa técnica interinstitucional de esta competencia.

4.1.3. Competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial

Mediante Resolución No. 006-CNC-2012, de 26 de abril de 2012, publicada el 29 de mayo de 2012 en el Registro Oficial Suplemento 712; se transfiere el ejercicio de la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial a los gobiernos **metropolitanos y municipales** del país.

La transferencia de esta competencia se efectuó estableciendo modelos de gestión para su implementación, basados en características territoriales, sectoriales y experiencias adquiridas por los GAD municipales en el ejercicio de la competencia. Es decir, a cada modelo de gestión le corresponde un paquete de productos y servicios diferenciados.

En este sentido, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), es la encargada de elaborar el informe de capacidad operativa de la competencia; el cual ha servido de base para realizar en tres oportunidades la revisión de las asignaciones de los modelos de gestión de la competencia.

Primera revisión general:

Se realizó en el año 2015; donde se revisaron los modelos de gestión de los GAD municipales y mancomunidades; de tal forma que, dentro del modelo de gestión A se incluyó a 18 GAD municipales; y, 203 GAD municipales se incluyeron en el modelo de gestión B¹². Con esta información el CNC emitió la Resolución No. 0003-CNC-2015, de 26 de marzo de 2015; publicada el 08 de abril de 2015 en el Suplemento del Registro Oficial No. 475.

Segunda revisión general:

Se realizó en el año 2017; donde 27 GAD municipales se categorizaron dentro del modelo de gestión A; y 194 GAD municipales se asignaron al modelo de gestión B¹³. Con esta información el CNC emitió la Resolución No. 0005-CNC-2017, de 30 de agosto de 2017; publicada el 21 de septiembre de 2017 en el Suplemento del Registro Oficial No. 84.

Tercera revisión general:

Se realizó en el año 2021; con datos correspondientes al periodo 2017-2018; en el cual 41 GAD municipales están categorizados dentro del modelo de gestión A; y 180 GAD municipales se asignaron al modelo de gestión B¹⁴. Con esta información el CNC emitió la Resolución No. 001-CNC-2021, de 18 de febrero de 2021; publicada el 23 de febrero de 2021 en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 396.

4.1.4. Competencia de preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines

Con Resolución No. 0004-CNC-2015, de 14 de mayo de 2015, y publicada el 3 de junio de 2015 en el Registro Oficial No.514. Se transfiere el ejercicio de la competencia para preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural y construir los espacios públicos para estos fines a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales.

La rectoría de la competencia la ejerce el Ministerio de Cultura y Patrimonio (MCYP); y, el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) como entidad adscrita dependiente de este ministerio es responsable de la investigación y de alimentar el sistema de información que permite administrar el inventario patrimonial y el catastro de museos, archivos y

¹² Modelo A. 6 GAD municipales; 1 mancomunidad (Región Norte) con 12 GAD municipales. Modelo B: 169 GAD municipales; 5 mancomunidades (Pastaza; Sucumbíos; Zamora Chinchipe; Cotopaxi; Tungurahua) con 34 GAD municipales.

¹³ Modelo A. 12 GAD municipales; 1 mancomunidad (Región Norte) con 15 GAD municipales. Modelo B: 150 GAD municipales; 8 mancomunidades (Zamora Chinchipe; Tungurahua; Pastaza; Cotopaxi; Sucumbíos; Centro Guayas; Naranjito y Marcelino Maridueña; Aguarico y Loreto) con 44 GAD municipales.

¹⁴ Modelo A. 18 GAD municipales; 2 mancomunidad (Tungurahua; Región Norte) con 23 GAD municipales. Modelo B: 145 GAD municipales; 7 mancomunidades (Zamora Chinchipe; Pastaza; Cotopaxi; Sucumbíos; Centro Guayas; Naranjito y Marcelino Maridueña; Aguarico y Loreto) con 35 GAD municipales.

bibliotecas; implementando las herramientas necesarias que permitan la interoperabilidad y la actualización permanente.

En línea con lo expresado y referente a las competencias exclusivas transferidas, la Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD del CNC; dando cumplimiento al artículo 119, literal j del COOTAD; ha levantado información sobre gestión competencial y capacidad institucional en los tres niveles de gobierno; en diferentes años y con distintos períodos de referencia; lo que ha permitido identificar las condiciones y potencialidades organizacionales de los gobiernos subnacionales.

Los levantamientos de información con relación a las competencias exclusivas transferidas se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 2.
Levantamientos de información por competencias exclusivas transferidas

COMPETENCIA	Fecha levantamiento de información	Periodo de referencia	Muestra / Universo		Fuentes de información
Planificar, construir, operar, y mantener sistemas de riego y drenaje	2015	2014	Universo	23 GAD provinciales	primaria
	2016-2021	2015-2020	Universo	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	INEC Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales
Gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica	2015	2012-2014	Universo	23 GAD provinciales	primaria
		2014-2015	Universo	21 GAD provinciales (llenaron ficha)	CONGOPE Evaluación de las capacidades de gestión de la competencia
	2016	2015	Universo	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	SETECI Evaluación de la eficacia de la gestión de la cooperación internacional
	2018-2021	2017-2020	Universo	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	INEC Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

*Continúa en la página 31...

*Continuación Tabla 2

COMPETENCIA	Fecha levantamiento de información	Periodo de referencia	Muestra / Universo		Fuentes de información
Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial	junio a septiembre 2016	2012-2014	Muestra	11 GAD municipales (gestionando la competencia por al menos un año al 2015)	primaria
		2015	Nivel de confianza de 91%	66 GAD municipales	
	2017	2016	168 GAD municipales y mancomunidades	154 GAD municipales y mancomunidades (llenaron ficha en el SNIM)	AME capacidad operativa
	2019-2020	2017-2018	174 GAD municipales y mancomunidades	127 GAD municipales y mancomunidades (llenaron ficha en el SNIM)	
Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural	febrero a marzo 2016	-	Asistentes a talleres de socialización de la resolución de transferencia de la competencia	106 GAD municipales	primaria
	junio a septiembre 2016	2015	Nivel de confianza de 91%	67 GAD municipales	
	2018	2017	Universo	190 GAD municipales (llenaron ficha en SNIM)	AME capacidad operativa
	2020	2019	Universo	186 GAD municipales (llenaron ficha en SNIM)	

Fuente: Resoluciones Consejo Nacional de Competencias

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

4.2. Competencias históricas descentralizadas (reguladas)

Entre los años 2011 y 2016, el CNC descentralizó siete competencias y una función hacia los GAD de los tres niveles de gobierno. En ese momento, estas competencias se ejercían bajo los lineamientos de la Ley Orgánica del Régimen Provincial (LORP), de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) y la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (LOJP), mismas que fueron derogadas con la promulgación del COOTAD.

Para el caso de las competencias que son materia de regulación; el CNC realizó un trabajo conjunto con la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, en la actualidad Secretaria Nacional de Planificación-SNP), donde se convocó a reuniones y mesas técnicas con diferentes instituciones que ejercen la rectoría de las competencias; se acordaron modelos de gestión tanto para el gobierno central como para los GAD; y, se establecieron las facultades y atribuciones que cada uno de ellos deberá ejercer. Las competencias y función reguladas se presentan a continuación en la siguiente tabla a continuación:

Tabla 3.
Resumen de competencias exclusivas reguladas 2011- 2016

COMPETENCIA/FUNCIÓN	No. RESOLUCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO
Servicio de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros	005-CNC-2012	provincial
Forestación y reforestación, con fines de protección y conservación	007-CNC-2012	provincial parroquial rural
Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras	0004-CNC-2014	municipal
Regular la Gestión Ambiental	0005-CNC-2014	provincial municipal parroquial rural
Regular el fomento de las actividades productivas y agropecuarias	0008-CNC-2014	provincial parroquial rural
Planificar, construir y mantener la vialidad	0009-CNC-2014	provincial municipal parroquial rural
Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	0010-CNC-2014	municipal
Función de regular las facultades y atribuciones respecto al desarrollo de actividades turísticas	0001-CNC-2016	provincial municipal parroquial rural

Fuente: Resoluciones Consejo Nacional de Competencias
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

4.2.1. Competencia de servicio de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros

Con Resolución No. 005-CNC-2012, de 26 de abril de 2012, y publicada el 23 de mayo de 2012 en el Registro Oficial Suplemento 709. Se reguló el ejercicio concurrente de la competencia del servicio de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros a favor de los **GAD provinciales**. El titular de esta competencia originalmente fue la Secretaría del Agua (SENAGUA); y tras la fusión el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)¹⁵.

El artículo 13 de la resolución determina las atribuciones que los gobiernos provinciales tienen en materia de planificación y gestión de dragado y relleno hidráulico; se pone especial énfasis en la implementación de tarifas por la prestación del servicio; operación y mantenimiento de las dragas, (Resolución No. 005-CNC-2012, 2012).

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 1007; presidente Lenin Moreno; 4 de marzo de 2020.

Decreto Ejecutivo No. 59, presidente Guillermo Lasso Mendoza, 5 de junio de 2021.

Según la Disposición Transitoria Primera de la resolución; el gobierno central a través de la autoridad única del agua y mediante convenios de cooperación interinstitucional, en el año 2012 entregó cuatro dragas para la ejecución del dragado, relleno hidráulico, limpieza de ríos, presas, embalses y esteros a los siguientes gobiernos provinciales:

Tabla 4.
Transferencia de dragas a cuatro GAD provinciales

Nombre de la Draga	Convenio interinstitucional
Poza Honda	Convenio de Cooperación interinstitucional Senagua - GAD provincial El Oro; No. 2012-002, de 13 de septiembre de 2012.
La Esperanza	Convenio de Cooperación interinstitucional Senagua - GAD provincial Manabí; No. 2012-003, 24 de mayo de 2012.
Daule Peripa	Convenio de Cooperación interinstitucional Senagua - GAD provincial Los Ríos; No. 2012-005 de 31 de julio de 2012.
Senagua	Convenio de Cooperación interinstitucional Senagua - GAD provincial Guayas; No. 2012-006, de 26 de septiembre de 2012.

Fuente: Convenios de Cooperación Consejo Nacional de Competencias.

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

El CNC ha realizado dos procesos de monitoreo sobre el estado de la competencia uno en el año 2017 y el otro en el año 2021.

4.2.2. Competencia de forestación y reforestación con fines de protección y conservación

Con Resolución No. 007-CNC-2012, de 30 de mayo de 2012, y publicada el 19 de junio de 2012 en el Registro Oficial Suplemento 727. Se reguló el ejercicio concurrente de las actividades para forestación y reforestación con fines de protección y conservación desde el gobierno central hacia a los **GAD provinciales y parroquiales rurales**.

El titular de esta competencia es el MAATE, como Autoridad Ambiental Nacional-AAN; el cual debe elaborar el Plan Nacional de Forestación y expedir la normativa técnica en materia de forestación y reforestación, (Resolución No. 007-CNC-2012, 2012).

En el marco de la resolución de transferencia de la competencia; los GAD provinciales tienen las facultades de planificación y gestión; elaborando planes operativos, programas y proyectos; los cuales deben ser preparados en coordinación con los GAD parroquiales rurales, respetando el uso y ocupación del suelo establecido por los GAD municipales en sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

En esa línea; a los GAD parroquiales rurales les corresponde la facultad de gestión; mediante la ejecución de programas y proyectos de forestación y reforestación.

4.2.3. Competencia de regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras

Con Resolución No. 0004-CNC-2014 de 6 de noviembre de 2014, y publicada el 8 de enero de 2015 en el Registro Oficial No. 411. Se reguló el ejercicio concurrente de la competencia para regular autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras desde el gobierno central hacia a los **GAD metropolitanos y municipales**.

En el marco de la competencia; el gobierno central tiene la responsabilidad de emitir la política pública nacional del sector minero que permita el ejercicio de la competencia. Los GAD municipales tienen como atribuciones el otorgar, administrar y extinguir los derechos mineros, otorgar licencias ambientales y autorizaciones para actividades mineras de explotación de materiales áridos y pétreos.

En el proceso de monitoreo a la competencia, el CNC realizó en el 2014 el informe de capacidad operativa como parte del proceso que reguló el ejercicio concurrente de la competencia; y, en el 2017 presentó el informe de capacidad operativa como insumo para la formulación del plan de fortalecimiento institucional de la competencia.

4.2.4. Competencia de regular la gestión ambiental

Con Resolución No. 0005-CNC-2014 de 6 de noviembre de 2014 y publicada el 13 de enero de 2015 en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 415, se reguló el ejercicio concurrente de la competencia de gestión ambiental a favor de los **GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales**.

Posteriormente el 15 de mayo de 2017 se emitió la Resolución Reformatoria No.001-CNC-2017; publicada el 23 de junio de 2017 en el Suplemento del Registro Oficial No.21.

En el contexto de la resolución, el gobierno central a través del titular de la competencia que es el MAATE, como Autoridad Ambiental Nacional-AAN; ejerce las facultades de rectoría nacional, planificación, regulación, control y gestión nacional. A los GAD provinciales les corresponden las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión local en sus respectivas circunscripciones territoriales.

De forma similar a los GAD metropolitanos y municipales les corresponde las facultades de planificación, regulación, control y gestión local; mientras que a los GAD parroquiales rurales se les faculta la planificación y gestión parroquial a través de la coordinación con los demás niveles de gobierno, para garantizar el ejercicio adecuado de la competencia, (Resolución No. 0005-CNC-2014, 2014).

Actualmente, 19 GAD provinciales se encuentran acreditados ante el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), como Autoridades Ambientales de Aplicación responsable (AAAr); estos GAD pueden otorgar registros, certificados y licencias ambientales; además de realizar el respectivo control, monitoreo y seguimiento ambiental. Los GAD provinciales de Morona Santiago, Pastaza, Orellana, Zamora Chinchipe y el Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos no han presentaron la documentación respectiva para acceder a su acreditación¹⁶.

Es importante destacar que los GAD metropolitanos y municipales de Quito, Guayaquil y Cuenca ejercen la competencia ambiental como AAAr; y cuentan con autorización para el uso del sello del SUMA debido a la suscripción de convenios de descentralización antes de la Constitución del año 2008.

Como parte del monitoreo a la competencia, el CNC realizó en el 2014 el levantamiento de información sobre capacidad operativa de la competencia en los gobiernos provinciales.

4.2.5. Competencia de regular el fomento de las actividades productivas y agropecuarias

Con Resolución No. 0008-CNC-2014 de 12 de diciembre de 2014, y publicada el 10 de enero de 2015 en el Registro Oficial No. 413. Se reguló el ejercicio concurrente de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias hacia los **GAD provinciales y parroquiales rurales**.

Esta competencia se relaciona con los sectores agropecuarios; industrial; turístico; ciencia, tecnología e innovación; y otras áreas relacionadas con la producción en las respectivas circunscripciones territoriales establecidas en la ley y la normativa nacional vigente, (Resolución No. 0008-CNC-2014, 2014).

En el contexto de la resolución; el gobierno central a través de sus diversas entidades¹⁷; y, como titulares de la competencia tiene las facultades de rectoría nacional, planificación

¹⁶ Informe Anual de la Descentralización CNC 2020 y 2022.

¹⁷ MAG-Ministerio de Agricultura y Ganadería

MIPRO-Ministerio de Producción Comercio Exterior Inversiones y pesca

MINTUR-Ministerio de Turismo

MAATE-Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica

MTOP-Ministerio de Transporte y Obras Públicas

MEF-Ministerio de Economía y Finanzas

nacional, regulación nacional, control nacional; y gestión nacional del sector productivo y agropecuario. Los GAD provinciales tienen las facultades de rectoría; planificación; regulación; control y gestión local; mientras que los gobiernos parroquiales rurales tienen la facultad de gestión expresada en la implementación de programas y proyectos que impulsen la conformación de estrategias asociativas de producción y comercialización; a través de procesos de coordinación con los GAD provinciales.

Como parte del monitoreo a la competencia, el CNC en noviembre de 2013 elaboró el plan de fortalecimiento institucional de la competencia, documento que se orienta al desarrollo endógeno de los territorios; en marzo de 2016 se realizó la encuesta de monitoreo de la gestión de la competencia (periodo de referencia 2015); y, en 2017 se elaboró la Guía metodológica para el ejercicio de la competencia de Fomento Productivo y Agropecuario en los GAD parroquiales rurales.

4.2.6. Competencia de planificar, construir y mantener la vialidad

Mediante Resolución No. 0009-CNC-2014 de 12 de diciembre de 2014 y publicada el 10 de enero de 2015 en el Registro Oficial No. 413. Se reguló el ejercicio concurrente de la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad a favor de los **GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales**.

En el contexto de la resolución; las facultades correspondientes a cada nivel de gobierno se enmarcan en los ámbitos de la rectoría, planificación, regulación, control y gestión; a excepción del nivel de gobierno parroquial rural que tiene las facultades de planificación y gestión; coordinando con los GAD provinciales, metropolitanos o municipales la vialidad provincial y cantonal urbana según corresponda, artículo 22, (Resolución No. 0009-CNC-2014, 2014).

En este marco; para establecer los parámetros del ejercicio de la competencia en cada nivel de gobierno; el artículo 3 de la resolución de transferencia define las redes viales del Ecuador; siendo estas:

Red vial nacional.- Es el conjunto total de las carreteras y caminos existentes en el territorio ecuatoriano, está integrada por la red vial estatal, la red vial regional, la red vial provincial y la red vial cantonal urbana.

Red vial estatal.- Es el conjunto de vías conformado por las troncales nacionales, que a su vez están integradas por todas las vías declaradas por el ente rector de la vialidad como

MIDUVI-Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

MIES-Ministerio de Inclusión Económica y Social

MSP- Ministerio de Salud Pública

Ministerio de Educación

SENESCYT-Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

corredores arteriales o como vías colectoras.

Red vial provincial.- Conjunto de vías que cumplen con alguna de las siguientes características:

- a. Comunica las cabeceras cantonales entre sí.
- b. Comunica las cabeceras parroquiales rurales entre sí.
- c. Comunica las cabeceras parroquiales rurales con los diferentes asentamientos humanos, sean estos, comunidades o recintos vecinales.

Red vial cantonal urbana.- Conjunto de vías que conforman el casco urbano de una cabecera cantonal y parroquial rural, y aquellas vías que, de conformidad con cada planificación municipal, estén ubicadas en sectores susceptibles de urbanizarse, (Resolución No. 0009-CNC-2014, 2014).

En cuanto a los recursos necesarios para el ejercicio de la competencia, estos están previstos en la ley y en las ordenanzas; como tasas y contribuciones especiales de mejoras para el caso de los GAD provinciales, metropolitanos y municipales.

Como parte del monitoreo de la competencia; el CNC junto con la AME diseñaron un formulario para el levantamiento de información sobre capacidad operativa de los GAD municipales. Este proceso tiene corte al año 2020 e incluye información de 167 municipios.

4.2.7. Competencia de regular y gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios

Con Resolución No. 0010-CNC-2014 de 12 de diciembre de 2014, publicada el 10 de enero de 2015 en el Registro Oficial No. 413. Se reguló el ejercicio de la competencia de gestión de los servicios de prevención, socorro y extinción de incendios, a favor de los GAD metropolitanos y municipales.

Sobre la resolución; los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los GAD municipales; los cuales funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, de conformidad con la ley especial y normativas vigentes a las que estén sujetos, (Resolución No. 0010-CNC-2014, 2014).

En cuanto a los recursos para el ejercicio de la competencia; además de los señalados por las leyes especiales, los cuerpos de bomberos tienen derecho a una tasa o contribución adicional mensual fija que pagan los usuarios finales del servicio público de energía eléctrica; se obtiene calculando un porcentaje sobre la remuneración básica unificada artículo 32 (Ley de Defensa contra Incendios, 2018); por tanto:

- para medidores del servicio residencial o particular es del 0,50%;
- para medidores del servicio comercial es del 1,5%;
- para medidores de los pequeños industriales es del 3%;
- para los medidores de las demás industrias es el 6%.

En el marco del monitoreo de la competencia; el CNC elaboró y sometió a consideración de los diferentes actores un formulario para la evaluación del estado actual de la competencia, después de su validación se realizó el levantamiento de información liderado por la AME. El proceso de recolección de datos finalizó en el 2021 con reportes de 153 municipios y los resultados se presentaron en el 2022.

4.2.8. Función de regular las facultades y atribuciones respecto al desarrollo de actividades turísticas

Con Resolución No. 0001-CNC-2016 de 11 de marzo de 2016; publicada el 23 de marzo de 2016 en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 718. Se reguló las facultades y atribuciones de los **GAD municipales, metropolitanos, provinciales y parroquias rurales**, respecto al desarrollo de actividades turísticas.

Sobre la resolución; el gobierno central a través del Ministerio de Turismo (MINTUR), le corresponde las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión nacional; a los GAD municipales y metropolitanos en su respectiva circunscripción territorial les corresponde las facultades de planificación, regulación, control y gestión cantonal; mientras que los GAD parroquiales rurales tiene la facultad de gestión, a través de la cual pueden promover el turismo comunitario y el turismo desarrollado por la economía popular y solidaria; en coordinación con los GAD provinciales.

En este contexto y de acuerdo con las facultades; los GAD provinciales desarrollarán las actividades turísticas en el ámbito de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias a través de las facultades de planificación, regulación y gestión provincial, (Resolución No. 0001-CNC-2016, 2016).

En el marco del monitoreo de la competencia; por un lado, en abril de 2016 el CNC aplicó una encuesta a los GAD para conocer su capacidad operativa en el desempeño de funciones y atribuciones en la gestión turística; y, por otro lado, el MINTUR realizó una encuesta a los funcionarios de los GAD encargados de las actividades turísticas; el propósito fue conocer el estado situacional del ejercicio de esta actividad en el territorio. Y a partir del 2020, el CNC realiza el seguimiento a los planes de fortalecimiento institucional de las actividades turísticas, específicamente de los años 2019, 2020 y 2021.

En línea con lo expresado y referente a las competencias históricas descentralizadas

(reguladas), la Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD del CNC; dando cumplimiento al artículo 119, literal j del COOTAD; ha levantado información en los tres niveles de gobierno referente a gestión competencial y capacidad institucional en diferentes años y con distintos períodos de referencia; lo que ha permitido identificar las condiciones y potencialidades organizacionales de los gobiernos subnacionales. Los levantamientos de información con relación a las competencias reguladas se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 5.
Levantamientos de información por competencias reguladas

COMPETENCIA	Fecha levantamiento de información	Periodo de referencia	Muestra / Universo		Fuentes de información
Servicio de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros	2015	2014	Universo	4 dragas transferidas	primaria
	segundo semestre 2016	-	universo	23 GAD provinciales	SENAGUA Informe de las actividades de planificación, operación y ejecución de obras relacionadas al dragado que realizan los GAD provinciales
Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras	junio a septiembre 2016	2015	nivel de confianza del 92 %	90 GAD municipales	primaria
	mayo a octubre 2016	2016	nivel de confianza del 91 %	57 GAD municipales (con derechos mineros vigentes)	
Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	junio a septiembre 2016	2015	nivel de confianza del 90%	55 GAD municipales	primaria
	mayo a noviembre 2016	2015	nivel de confianza del 90%	52 GAD municipales	
Regular la Gestión Ambiental	2016-2021	2015-2020	universo	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	INEC Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

*Continuación Tabla 5

COMPETENCIA	Fecha levantamiento de información	Periodo de referencia	Muestra / Universo		Fuentes de información
Regular el fomento de las actividades productivas y agropecuarias	marzo a abril 2015	2014	muestra	14 GAD provinciales	Primaria
	2016-2021	2015-2020	universo	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	INEC Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales
Planificar, construir y mantener la vialidad	2018-2021	2017-2020	universo	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	INEC Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales
	2020	2019	universo	167 GAD municipales (llenaron ficha SNIM)	AME capacidad operativa
Función de regular las facultades y atribuciones respecto al desarrollo de actividades turísticas	2020-2021	2019-2020	Universo	23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos	INEC Censo de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales

Fuente: Resoluciones Consejo Nacional de Competencias.
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

5

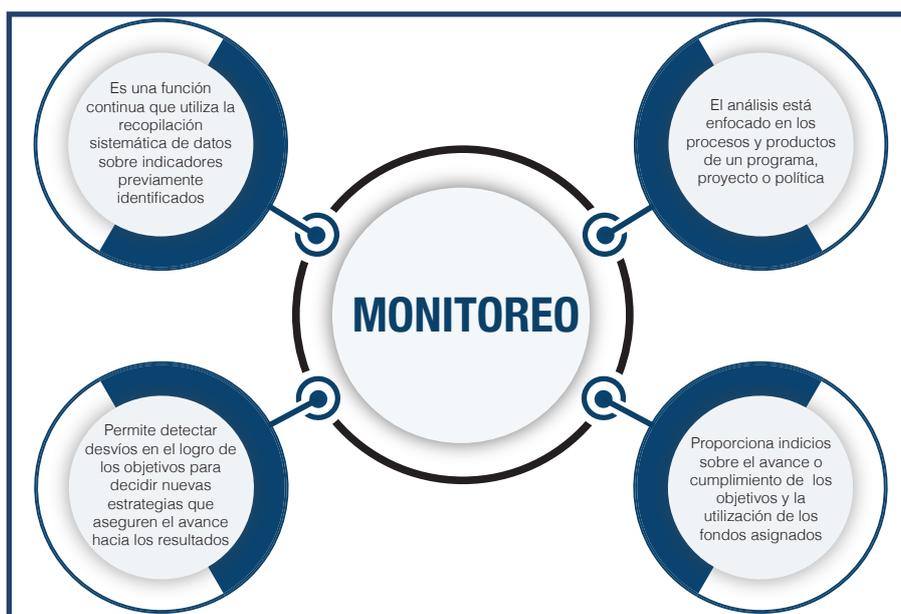
Diseño Metodológico

Objetivos - Resultados esperados - Variables - Productos - Indicadores - Metas - Monitoreo - Seguimiento - Evaluación. Cada uno de estos conceptos pueden adquirir muchos y diferentes significados, en ocasiones significados contradictorios según el contexto. En esta sección conceptualizaremos dos criterios muy importantes y fundamentales el monitoreo y el seguimiento.

5.1. Conceptualización del proceso de monitoreo

El monitoreo es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de políticas, programas o proyectos; es una herramienta que permite revisar en forma periódica, constante y homogénea lo que ocurre en diversas áreas de una organización. Su intencionalidad es descriptiva en tanto se preocupa por identificar de manera sistemática y permanente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, actividades planificadas y el uso de los recursos disponibles en función del presupuesto asignado, (Aquilino, Arena, Bode, & Scolari, 2019).

Ilustración 2.
Gestión del monitoreo



Fuente: Guía No. 2: Monitoreo y evaluación-Aquilino, Arena, Bode & Scolari (2019).

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); el monitoreo es un proceso continuo y sistemático cuyo objetivo principal dentro de una organización es indagar y analizar permanentemente información sobre las actividades realizadas, resultados obtenidos y consecución de metas; con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución del proyecto, plan o programa, (Cohen & Martínez, 2003).

“El monitoreo en su esencia constituye una herramienta práctica para la recolección de datos en diferentes momentos dados del desarrollo de un proceso. Su función es medir el ‘estado’ de la cuestión (enfoque de eficiencia) de cara a los objetivos y los resultados esperados formulados y en base al sistema de indicadores construido en una etapa previa. Es un proceso sistemático que se ejecuta con la aplicación de instrumentos específicos cuyos contenidos corresponden a los indicadores ya mencionados. El monitoreo se orienta al control sobre la ejecución de responsabilidades asignadas y a la facilitación del ‘seguimiento’, del acompañamiento en el cumplimiento de responsabilidades compartidas. Por ende, debe ofrecer los datos necesarios para una evaluación (auto) crítica y participativa” (Van de Velve, 2009).

En línea con lo anterior, son diversos los temas que pueden ser monitoreados y cubren una serie de actividades que van desde la provisión de bienes o servicios; estado de las competencias descentralizadas; variaciones en planes, programas o proyectos; fortalecimiento y transparencia institucional; es así que la calidad del monitoreo dependerá de la facilidad para acceder a las fuentes de información para su recolección y análisis; que la información sea continua y oportuna; y, que los datos cuantitativos y cualitativos sean de calidad.

5.2. Conceptualización del proceso de seguimiento

Se puede definir el seguimiento como un proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos. El seguimiento también implica supervisar las estrategias y acciones emprendidas por otros, ya sean asociados o no, y decidir las nuevas estrategias y acciones que se deben llevar a cabo para asegurar el avance hacia los resultados más importantes, (PNUD, 2009).

El seguimiento basado en resultados es un proceso continuo de recolección y análisis de información que establece una comparación entre la eficiencia con que se está ejecutando un proyecto, un programa o unas políticas y los resultados esperados, (Kusek & Rist, 2005).

“El seguimiento se basa en los datos obtenidos a través del monitoreo. Mientras que el monitoreo mide ‘estados’, el seguimiento, que es un proceso -o sea, consta de sus propias etapas-, permite identificar tendencias en base a la reflexión conjunta (participativa) y

comparativa (línea base) de cara a los niveles de cumplimiento de objetivos y resultados esperados que se van alcanzando. La identificación de estas tendencias con sus consecuencias llevará a continuar el camino iniciado, a remediar, o a rectificar totalmente. El enfoque principal del seguimiento es la eficacia del trabajo que se está desarrollando. Igual como en el caso del monitoreo, el seguimiento se orienta al control sobre la ejecución de responsabilidades asignadas y a la facilitación de la evaluación a través de este acompañamiento en el cumplimiento de responsabilidades compartidas. El seguimiento no sólo apunta a la evaluación, sino es parte integrante de todo proceso evaluativo con enfoque de calidad” (Van de Velve, 2009).

5.3. Interrelación entre monitoreo y seguimiento

El monitoreo y el seguimiento constituyen procedimientos mediante los cuales se verifica eficiencia y eficacia en el desarrollo de un plan, programa, proyecto o competencia descentralizada; es decir, se verifica el proceso identificando sus logros y debilidades; y recomendando acciones correctivas para optimizar los resultados esperados. Durante el desarrollo de los procesos se generan los siguientes beneficios:

- Si los recursos materiales y financieros son suficientes;
- Si el personal encargado de la ejecución tiene la calificación y las capacidades necesarias;
- Si el plan de trabajo ha sido implementado en los tiempos y en la forma planeada;
- Si las actividades realizadas son coherentes con los planes de trabajo;
- Si estamos progresando para avanzar hacia los resultados u objetivos propuestos;
- Si hay participación y aceptación de las actividades y los procesos, y
- Si existen circunstancias o eventos inesperados;
- Identifica problemas recurrentes que necesitan atención;
- Ayuda a identificar soluciones a los problemas;
- Establece vínculos entre el desempeño de las operaciones.

Estos beneficios se logran visualizar específicamente con un enfoque de proceso. Sin embargo, se debe considerar que: producto y proceso son dos aspectos de un mismo fenómeno. Es a través del proceso que se logra el producto. La calidad del producto depende de la calidad del proceso, (Van de Velve, 2009).

A continuación, se presenta un resumen sobre la interrelación y diferencias entre monitoreo y seguimiento.

Tabla 6.
Interrelación y diferencias entre Monitoreo y Seguimiento

DIMENSIONES	MONITOREO	SEGUIMIENTO
Temporalidad	Frecuente y sistemático	Permanente Posee enfoques de proceso
Base	Aplicación de instrumentos (supervisión)	Resultados de monitoreo; Observación; Participar y compartir; Comunicación; Sistematización
Referencia	Objetivo y resultados esperados; Sistema de indicadores; Línea base; Resultados anteriores de monitoreo.	Objetivo y resultados esperados; Sistema de indicadores; Línea base; Resultados del monitoreo.
Toma de decisiones	Decisiones operativas (actividades)	Decisiones tácticas (definir el rumbo / programas)
Que hace	Mide resultados de las actividades (eficiencia)	Describe tendencias, efectos (eficacia)
Relevancia	Obtención de datos	Interpretación de datos Retro - alimentación
Uso	Dentro de la organización	Dentro de la organización
Enfoques	De control De acompañamiento	De acompañamiento De control

Fuente: Sistemas de Evaluación, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales, 2009.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

En esta línea; si se aplica todas estas definiciones al monitoreo de las competencias descentralizadas; esta debe ser una herramienta de gestión oportuna, permanente y periódica; que utilice la recopilación sistemática de datos a través de indicadores predefinidos con el fin de proporcionar información e identificar a tiempo, avances y problemas en la gestión de las competencias; las alertas que se generen contribuirán a tomar ajustes y decisiones en beneficio de los productos y servicios ofrecidos por los GAD a sus ciudadanos.

5.4. Tipos de monitoreo

No existen herramientas, métodos o tipos de monitoreo estándar; estos varían de acuerdo con el tipo de intervención, necesidad y objetivos que se plantean monitorear dentro de un plan, programa o proyecto; para este caso mencionaremos los siguientes:

5.4.1. Monitoreo de diagnóstico (previo)

La línea de base es la primera medición o el primer monitoreo de un conjunto de indicadores estratégicos seleccionados; sirve como punto de comparación para que en futuros monitoreos se pueda determinar los logros alcanzados respecto a los objetivos del proyecto durante la etapa de ejecución. En otras palabras, la línea de base muestra la situación antes de iniciar el proyecto y debe enfocarse a los aspectos más relevantes relacionados con el propósito de este.

En esta guía; el monitoreo está relacionado con el seguimiento cotidiano del proceso o estado actual de las competencias; generándose los primeros impactos a través del proceso de recolección y análisis de datos; de la elaboración de informes y del uso de la información para establecer una línea de base.

5.4.2. Monitoreo de desempeño (implementación)

Es el monitoreo que realiza el seguimiento a los medios y estrategias (entradas, procesos); a las actividades planificadas; tiempos; costos; personal; productos esperados; gestión administrativa; o la ejecución presupuestaria con la que se gestiona los proyectos.

Este monitoreo está relacionado con los planes operativos; con entender el proceso recorrido para la implementación, los problemas y retrasos presentados durante este proceso y la dinámica de la ejecución (aspectos cualitativos) con el fin de mejorar la planificación y ejecución del plan, programa o proyecto.

A su vez este monitoreo se puede subdividir en:

- a. Monitoreo de Insumos: Monitorea el uso de los insumos o recursos de los planes, programas, proyectos durante la puesta en marcha.

Se monitorea con indicadores de proceso.

- b. Monitoreo de actividades: Monitorea la ejecución de actividades y sus procesos de forma eficaz, eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

Se monitorea con indicadores de proceso.

5.4.3. Monitoreo de los resultados

Su enfoque es más analítico con relación al monitoreo de los productos; los resultados esperados y obtenidos son con relación a las metas de largo plazo (Salidas).

Proporciona evidencia de la ejecución y alerta sobre los ajustes que puedan requerirse dentro del plan, programa o proyecto. Se enfoca en analizar y en evidenciar los cambios cualitativos y cuantitativos de las personas, objetos y procesos planteados.

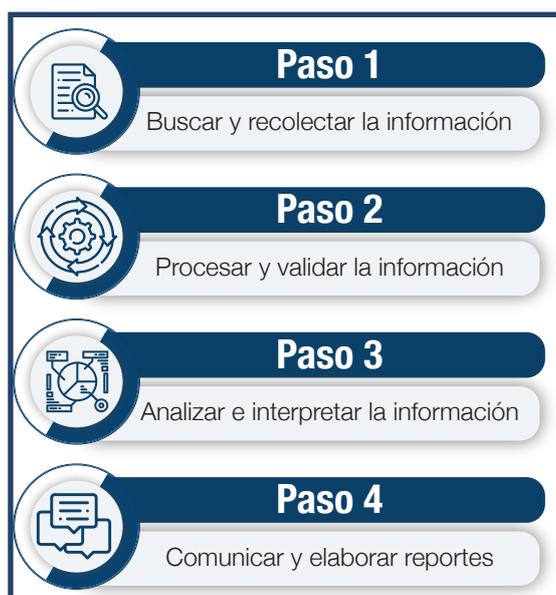
El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; considera que cuando se monitorea con indicadores de resultados; en el análisis también se debe incluir criterios como relevancia, sostenibilidad e impacto; y, requiere un ejercicio más analítico en el cual se determina el grado de éxito del plan, programa o proyecto, (IICA, 2012).

5.5. Etapas del proceso de monitoreo

La comparación entre lo programado y lo realizado solo es válida si existe una formulación adecuada, que permita una programación realista e idónea de los diferentes productos, procesos, actividades e insumos requeridos en la operación. Si la programación de un proyecto es arbitraria, monitorear no tiene sentido, (Cohen & Martínez, 2003).

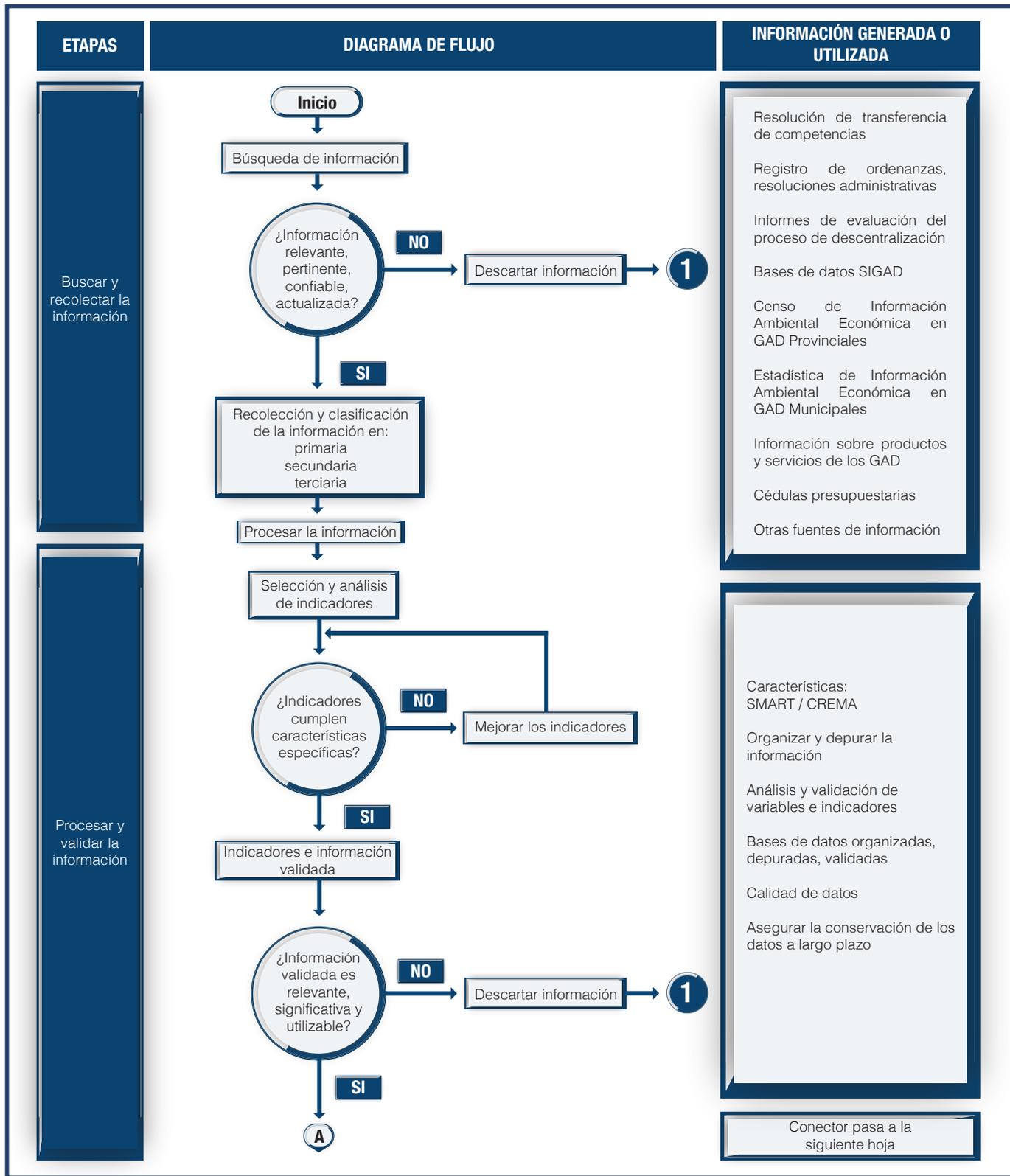
Para efectivizar el mecanismo de monitoreo de las competencias, se ha definido cuatro etapas o pasos que se relacionan entre sí; cada etapa mide la conveniencia, de continuar, modificar, incorporar o finalizar tareas o lecciones aprendidas afines al monitoreo de los procesos de ejecución, modelos de gestión y resultados de las competencias descentralizadas. Las etapas del monitoreo de las competencias descentralizadas por el CNC se las puede visualizar en la siguiente ilustración y diagrama de flujo respectivamente:

Ilustración 3.
Etapas del proceso de monitoreo

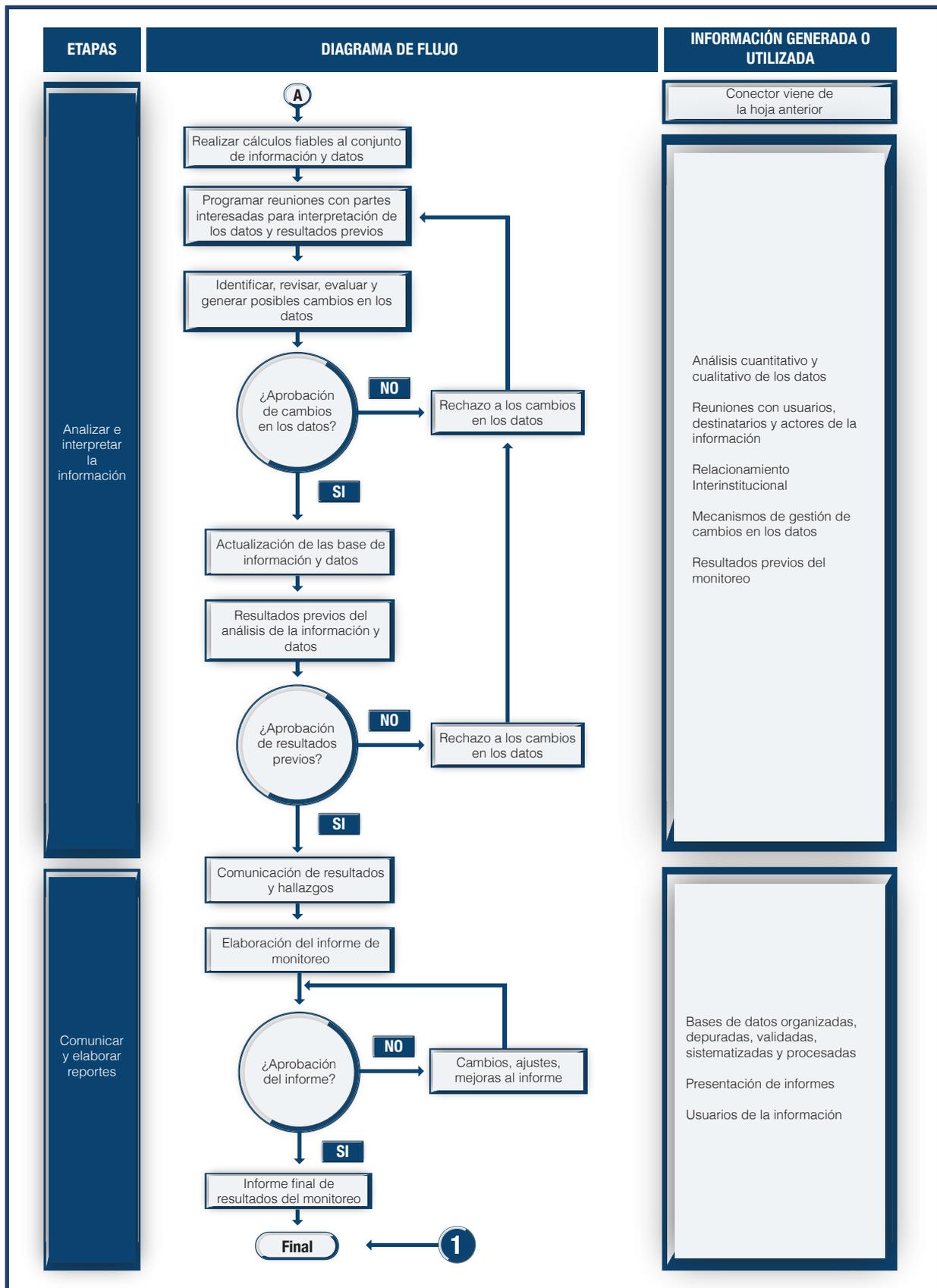


Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

Ilustración 4.
Diagrama de flujo del proceso de monitoreo de competencias



Elaboración: Elaborado por: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.



Elaboración: Elaborado por: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

5.6. Paso 1: Buscar y recolectar información

La eficacia del monitoreo depende; por un lado, de la calidad de los datos, de su procedencia (fuentes) y de la disponibilidad de información; es decir, que los medios y métodos de recolección de información sean válidos y confiables. Y; por otro lado, también depende de los usuarios y de sus necesidades de información.

Los primeros pasos del monitoreo se presentan con la búsqueda de información; la cual, a más de ser cualitativa, cuantitativa, formal e informal, debe ser relevante, pertinente, confiable y actualizada, de esto dependerá la calidad del monitoreo y la toma de decisiones.

La búsqueda de información; es un proceso sistemático y organizado si se espera que esta información sea un factor determinante en las decisiones que se tomen en las etapas posteriores del proceso de monitoreo; especialmente en la fase de análisis de los datos.

La recolección de información; implica reunir datos para realizar el monitoreo en los distintos niveles de la gestión interna. De esta forma se conocerán los insumos, las actividades, los procesos, los productos y los resultados del plan, programa, proyecto o competencia descentralizada a monitorear.

Dentro de esta etapa se busca responder ciertas preguntas como:

¿Cuáles son las fuentes de las que se obtendrá la información o los datos y donde se localizan?: es decir, los datos van a ser proporcionados por personas, se producirán de observaciones, de registros, se encuentran en documentos, archivos o bases de datos.

¿A través de qué medio o método se va a recolectar los datos o información?: es decir, si estos medios o métodos de recolección de información son válidos y confiables.

5.6.1. Fuentes de información

Por fuentes de información se entiende cualquier recurso, instrumento o documento que permita esclarecer o localizar una necesidad de información o conocimiento determinado que proporcione respuestas concretas a cuestiones previamente planteadas, (Muñoz-Muñoz, 2022).

El objetivo de las fuentes de información es facilitar la localización e identificación de documentos; y, es necesario considerar el o los tipos de fuentes de información que se consultarán:

a. Fuentes de información primaria

Contienen información original, publicada por primera vez, que no ha sido filtrada, interpretada ni evaluada. Son producto de una investigación o de una actividad eminentemente creativa.

Las principales fuentes de información primaria son los libros, monografías, publicaciones periódicas, documentos oficiales o informes técnicos de instituciones públicas o privadas, tesis, trabajos presentados en conferencias o seminarios, testimonios de expertos, artículos periodísticos, video documentales, foros; entre otros.

b. Fuentes de información secundaria

Las fuentes secundarias; se utilizan para confirmar nuestros hallazgos en una investigación, para ampliar el contenido de la información de una fuente primaria y para planificar nuestros estudios, (Silvestrini & Vargas, 2008).

Componen la colección de referencia de una biblioteca y facilitan el control y el acceso a las fuentes primarias. Se debe hacer referencia a ellas cuando no se puede utilizar una fuente primaria por una razón específica, cuando los recursos son limitados y cuando la fuente no es confiable.

Como fuentes de información secundarias se puede considerar a los libros, revistas, documentos institucionales, normativa relacionada, estadísticas provenientes de encuestas nacionales y registros administrativos.

Para el monitoreo a las competencias descentralizadas la Secretaría Nacional de Planificación en el documento “Guía Metodológica para la evaluación de la Descentralización” cita varias fuentes de información secundaria las cuales se pone a consideración:

- Informes de evaluación del proceso de descentralización;
- Proyectos reportados en el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD);
- Documentos o datos generados por los GAD;
- Censo de Información Ambiental Económica para GAD Provinciales y GAD Municipales - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC);
- Información económica-financiera generada por el Banco Central del Ecuador (BCE), Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF);
- Información generada por los entes rectores de las competencias;

- Información generada por las entidades asociativas (AME, CONGOPE y CONAGOPARE) (Secretaría Nacional de Planificación, 2023);
- Entre otras fuentes afines a la gestión de competencias.

c. Fuentes de información terciaria

Las fuentes de información terciaria; son guías físicas o virtuales que contienen información de fuentes primarias o secundarias, buscan datos para obtener una idea general sobre algún tema. Algunas de ellas son: bibliografías, repositorios, índices donde se puede encontrar enlaces a otros documentos que contienen títulos, nombres de revistas y otras publicaciones.

Forman parte de la colección de referencia de una biblioteca. Facilitan el control y el acceso a toda la gama de repertorios de referencia como las guías de obras; o a un solo tipo de información como las bibliografías, (Silvestrini & Vargas, 2008).

Con relación a este apartado; la información que se requiere para monitorear las competencias descentralizadas proviene de las entidades asociativas de los GAD; principalmente del levantamiento de información sobre las capacidades operativas. De igual forma, se debe mencionar que existen otras fuentes de información; como las instituciones rectoras de las competencias; la institución responsable de la producción de información estadística; las instituciones involucradas en el ejercicio competencial; y, los propios GAD.

5.6.2. Unidad de análisis

La unidad de análisis para el monitoreo de las competencias transferidas y reguladas en sus correspondientes circunscripciones territoriales se considera a los gobiernos locales de los tres niveles, tal como se detalla a continuación:

- Para el monitoreo de los gobiernos provinciales, la población de estudio o tamaño de la muestra son las 24 provincias (23 GAD provinciales y el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos).
- Para el monitoreo de los gobiernos metropolitanos y municipales; la población de estudio o tamaño de la muestra son los 221 GAD.
- Para el monitoreo de los gobiernos parroquiales rurales, se aplicará la técnica probabilística de Muestreo Aleatorio Estratificado (MAE); la cual se utiliza cuando dentro del universo poblacional se pueden distinguir subpoblaciones o subgrupos claramente identificables y homogéneos.

El muestreo aleatorio estratificado, se basa en dividir a toda la población en diferentes subgrupos o estratos, luego se selecciona aleatoriamente a los sujetos finales de los diferentes estratos en forma proporcional.

Es importante tener en cuenta que los estratos no deben superponerse, puesto que esto dará a ciertos individuos mayores probabilidades de ser seleccionados como sujetos finales de estudio.

Igualmente, importante es el hecho que dentro de los diferentes estratos se debe utilizar un Muestreo Aleatorio Simple (MAS).

Los estratos más comunes utilizados en el muestreo aleatorio estratificado son la edad, el género, el nivel socioeconómico, la religión, la nacionalidad y el nivel de estudios alcanzado.

Uso del Muestreo Aleatorio Estratificado (MAE)

- Se utiliza el muestreo aleatorio estratificado cuando se desea resaltar un subgrupo específico dentro de la población. Esta técnica es útil en tales investigaciones porque garantiza la presencia del subgrupo clave dentro de la muestra.
- Se emplea un muestreo aleatorio estratificado cuando se quiere observar relaciones entre dos o más subgrupos.
- Con el muestreo estratificado, se puede probar de forma representativa los subgrupos más pequeños e inaccesibles de la población.
- Con el muestreo estratificado se tiene una precisión estadística más elevada, debido a que la variabilidad dentro de los subgrupos es menor en comparación con las variaciones de toda la población; y si se tiene una alta precisión estadística, exige un tamaño de la muestra menor que puede ahorrar mucho tiempo, dinero y esfuerzo de los investigadores, (Explorable, 2009).

5.6.3. Métodos para la recolección de información

Existen diversos métodos e instrumentos de recolección de información primaria, cuyo fin es lograr la mejor calidad y mayor confiabilidad de los datos. A continuación, para el caso del monitoreo de las competencias transferidas y reguladas se presentan los métodos más representativos:

Encuestas.- Se obtiene los datos mediante preguntas en cuestionarios realizados a la población. “Las preguntas pueden ser de respuesta cerrada (sí-no), o abiertas. También pueden formularse preguntas con respuestas fijas, que ayudan a obtener información para ser analizada estadísticamente” (Berumen, 2010).

Según la “Guía Metodológica para la Evaluación de la Descentralización”, las encuestas “recogen información a nivel de individuo y se realizan a partir de la definición de muestras aleatorias” (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

Entrevistas.- Es un diálogo con las personas a partir de preguntas formuladas (analizadas, definidas previamente, y adaptadas al curso de las circunstancias) para obtener información sobre su experiencia o su opinión acerca de una situación, problemática o proyecto.

Las entrevistas se pueden hacer a informantes clave (personas muy involucradas, que pueden tener una percepción y una experiencia muy valiosas), beneficiarios, actores de otras organizaciones, equipo encargado del proyecto, etc. (Berumen, 2010).

Las entrevistas sirven para recabar percepciones individuales de los distintos actores sociales de la política pública. Se trata de una conversación flexible, basada en preguntas de evaluación formuladas en un lenguaje comprensible para el entrevistado, con el fin de obtener descripciones sobre el fenómeno de estudio.

Dependiendo de la experiencia del entrevistador, se pueden realizar entrevistas estructuradas (preguntas predeterminadas), semiestructuradas (preguntas abiertas sin un orden definido) o no estructuradas (las preguntas surgen conforme avanza la conversación), (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

Grupos focales.- Es un método que reúne a un grupo reducido de personas (entre 6 y 12) para realizarles una entrevista grupal y fomentar el diálogo; a través de una guía de preguntas o de temas; siguiendo un formato de entrevista estructurada o semiestructurada, (Berumen, 2010).

“Es una técnica de investigación cualitativa, en la cual se recolectan datos mediante una entrevista grupal semiestructurada. Permite indagar conocimientos, normas, valores y comportamientos de determinados grupos sociales” (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

Observación.- Implica la observación de eventos o sucesos; donde se toman apuntes sobre actividades, procesos, discusiones, comportamientos, interacciones, productos materiales y cualquier otra observación pertinente, las cuales deben ser precisas y objetivas, (Berumen, 2010).

“Es una técnica que permite recoger información de manera directa sobre cómo se implementa una política en la práctica, más allá del discurso de los actores sociales” (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

Registros administrativos.- Como fuente de información importante para perfeccionar las encuestas; “los registros administrativos institucionales, corresponden a los datos bajo la responsabilidad de las entidades públicas y/o privadas que se producen dentro de sus funciones en la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía. También recaba información relevante de ciertas características elementales. Como ejemplo se puede citar

los nacimientos, las defunciones, los matrimonios y divorcios, los impuestos, entre otros” (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

“Es información recopilada por organizaciones gubernamentales o del sector privado como parte de sus operaciones en curso. Los ejemplos incluyen registros de nacimientos y defunciones, registros de impuestos, registros sobre el flujo de bienes y personas a través de las fronteras y datos recopilados por satélites” (Statcan, 2019).

Estudio de caso.- “Es una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto real. Se basa en la investigación, integra diferentes métodos y se guía por las pruebas” (Simons, 2009).

“Es una técnica que recoge las experiencias de los actores sociales y el funcionamiento de una política pública específica, mediante el análisis comparativo de la implementación de políticas” (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

Espacios virtuales.- “Son técnicas e instrumentos virtuales, se trata tanto de recursos tradicionales (entrevistas, grupos focales, cuestionarios, archivos) adaptados a la virtualidad, como otros nacidos en el medio virtual (chats, digitalización de imágenes) que apoyan la búsqueda de datos, sin la necesidad de la relación física presencial” (Useche, Pereira, & Artigas, 2023).

“Es el proceso de recolección de información mediante el uso de herramientas telemáticas en línea (e-investigación). Puede permitir realizar encuestas o entrevistas individuales como grupales, así también, se pueden usar formularios o cuestionarios de manera digital” (Secretaría Nacional de Planificación, 2023).

5.7. Paso 2: Procesar y validar la información

Esta etapa nos permite incorporar nuevos elementos y conocimientos; depurar los datos recolectados y almacenados (base de datos), de tal forma que se obtenga información relevante, significativa y utilizable para un análisis adecuado.

Los instrumentos, formas de registro y procesamiento de los datos deben ser homogéneos en cada uno de los niveles de gobierno para poder compararlos, clasificarlos, digitalizarlos y validarlos. De igual forma la selección y generación de indicadores deben irse adaptando conforme se desarrolle el plan, programa, proyecto o competencia.

5.7.1. Formulación de indicadores

El uso y aplicación de indicadores se relaciona estrechamente con los procesos de planeación de las entidades públicas. Cabe recordar que, así como existen infinitud de indicadores, también lo son sus conceptos.

Depende del alcance y ámbito de la investigación; ya sea económico, social, industrial, agrícola o de monitoreo. Esta guía revisará aquellos que han sido documentados en diversas publicaciones.

Los indicadores como unidad de medida permiten el monitoreo de dos o más variables mediante su comparación en periodos de tiempo con referentes externos e internos partiendo de dos funciones como son: “la función descriptiva, que consiste en la aportación de información sobre el estado real de una actuación, proyecto, programa, política, etc.; y la función valorativa que consiste en añadir a la información descriptiva un juicio de valor, lo más objetivo posible, sobre si el desempeño está siendo o no el adecuado, para orientar la posterior toma de decisiones que hace parte del denominado ciclo de monitoreo” (Valle & Rivera, 2008).

La CEPAL (2011), define un indicador como una herramienta que suministra información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de bienes o servicios generados por la institución, cubriendo tanto aspectos cuantitativos como cualitativos. Deberá estar orientado a medir aquellos aspectos claves o factores críticos que interesa dar seguimiento, lo que necesariamente implica tener definidos con claridad, los objetivos de la intervención, identificando las variables relevantes que se relacionan con los productos estratégicos y los efectos esperados; estos elementos serán, finalmente, sobre los que se orientarán los indicadores, (Armijo, 2011).

Para el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa, que es observable y permite describir las características, comportamientos o fenómenos de la realidad, a través de la evolución de una variable o de la relación entre variables, las cuales una vez comparadas con períodos anteriores, con productos similares o con una meta establecida, permitirá evaluar como se ha desarrollado o evolucionado esta variable en el tiempo, (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, 2018).

5.7.2. Utilidad de los indicadores

Los indicadores son herramientas que generan información para tomar decisiones adecuadas; permiten el monitoreo, control y evaluación de las acciones y sus cambios cuantitativos y cualitativos. Tienen como principales objetivos o utilidades:

- Generar información útil para mejorar el proceso de toma de decisiones, el proceso

de diseño, implementación o evaluación de un plan, programa, proyecto.

- Efectuar seguimiento a los diferentes planes, programas y proyectos que permita tomar los correctivos oportunos y mejorar la eficiencia y eficacia del proceso.
- Cuantificar y/o cualificar los cambios de la realidad a través del tiempo.
- Direccionar el presupuesto y mejorar la calidad del gasto público.
- Estandarizar esquemas de seguimiento que permitan comparar los resultados de las intervenciones públicas.
- Monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos, (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2018).

5.7.3. Características de los indicadores

Los indicadores deben construirse tomando en consideración el espacio, el contexto y la especificidad del plan, programa o proyecto que se requiere monitorear, medir o evaluar.

En este sentido, se debe precisar que no existe un conjunto de indicadores definidos o específicos para monitorear el nivel de desempeño, actuación o las competencias transferidas y reguladas.

De forma general un buen indicador debe cumplir o tener ciertos criterios o atributos mínimos basados tanto en el modelo “SMART”¹⁸; como en el modelo “CREMA”¹⁹; estas validaciones técnicas permitirán seleccionar los mejores indicadores a través de varios filtros.

La importancia de que un indicador cumpla con las características SMART o CREMA; radica en asegurar que lo que se va a medir es realmente lo importante y necesario; y, que será posible medirlo en el tiempo previsto, con los recursos disponibles.

¹⁸ Acrónimo en inglés formado por varias características.

¹⁹ Metodología desarrollada por el Banco Mundial.

Ilustración 5.
Características SMART de un indicador



Fuente: Monitoreo y Evaluación de Proyectos-Berumen Milburn 2010.

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

Ilustración 6.
Características CREMA de un indicador



Fuente: Guía para el diseño de indicadores estratégicos-CONCEVAL 2010.

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

5.7.4. Tipología de los indicadores

La categorización de indicadores brinda flexibilidad para determinar que se puede controlar o evaluar; en estos casos la clave es elegir el conjunto correcto de indicadores para cada necesidad de monitoreo. En general los indicadores se clasifican en función de las siguientes aproximaciones:

a. Por sus características o nivel de medición

Desde este contexto, los indicadores son instrumentos que analizan la realidad de una institución u organización; son medidas expresadas de forma cuantitativa (tasas, porcentajes, proporción, incremento), o de forma cualitativa (oportunidades, obstáculos); que descubren la realidad y el estado de cumplimiento de un objetivo, actividad o producto en un momento determinado, (Aguirre, Cutiupala, & Oleas, 2017).

Cuantitativos: Son representaciones numéricas de la realidad; son medidas estadísticas que miden y proporcionan información objetiva sobre los logros en números absolutos, porcentaje, tasa o razón.

Número: Ofrecen información en tiempo real sobre los niveles de calidad de los procesos, (Berumen, 2010).

Tabla 7.
Ejemplo de indicador cuantitativo numérico

PROVINCIA	NÚMERO DE PROYECTOS	INVERSIÓN TOTAL
Total Nacional	671	\$ 328.054.233,17
AZUAY	4	\$ 15.166.234,08
BOLÍVAR	86	\$ 4.637.221,63
CAÑAR	5	\$ 537.935,68
CARCHI	11	\$ 1.400.120,00
CHIMBORAZO	22	\$ 30.420.095,91

Fuente: INEC, Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2021.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Porcentaje o proporción: Es la forma de expresar un número como partes de cada cien. Los porcentajes son el cociente entre dos variables con una misma unidad de medida en el mismo periodo. Es el método de cálculo más utilizado y permiten conocer el grado de avance o cobertura de una variable, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

Tabla 8.
Ejemplo de indicador cuantitativo de porcentaje

Porcentaje de inversión por competencia en función del presupuesto asignado por competencia:

$$PIC = \frac{\text{Monto devengado por competencia}}{\text{Monto Total codificado por competencia}} \times 100$$

porcentaje de inversión en la competencia de fomento y desarrollo productivo provincia de Pichincha.

$$PIC = \frac{2.164.586,68}{6.594.421,84} \times 100$$

$$PIC = 32.82\%$$

Fuente: SIGAD 2021, Secretaría Nacional de Planificación

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Tasa: Es la relación de dividir el número de veces que se produce el evento que se está midiendo en un periodo de tiempo, por la población expuesta al riesgo que se está analizando. Como ese resultado será siempre menor que la unidad, para facilitar su análisis se multiplica por una constante que puede ser 10, 100, 1000, 10000, 100000, etc.

Tabla 9.
Ejemplo de indicador cuantitativo de tasa

Tasa efectiva de riego: relación entre la superficie de hectáreas efectivamente regadas y la superficie instalada con infraestructura para riego (regable).

$$TER = \frac{\# \text{ de hectáreas regadas}}{\# \text{ total de hectáreas regables}} \times 100$$

$$TER = \frac{1.012.228}{1.542.474} \times 100$$

$$TER = 65.62\%$$

Fuente: MAATE 2020
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Razón - promedio: Es el cociente entre dos variables o eventos de un mismo período de tiempo que tienen diferentes unidades de medida; es la forma de expresar unidades del numerador por cada unidad del denominador.

El promedio es una particularidad de la razón y se representa como la suma finita de un conjunto de valores dividida entre el número de sumandos, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

Tabla 10.
Ejemplo de indicador cuantitativo de razón o promedio

Razón de personas mayores / menores: relación de dependencia entre el total de personas mayores de 65 años respecto al total de menores de 15 años:

$$RPMM = \frac{\text{Población mayor de 65 años}}{\text{Población menores de 15 años}} \times 100$$

$$RPMM = \frac{940.905}{4.528.485} \times 100 = 20,78\%$$

$$RPMM = 21\%$$

Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda 2010.
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

La información del censo de 2010 infiere que dentro de la población por cada 100 menores de 15 años había 21 mayores de 65 años o más.

También se puede decir que existe una razón de 5:1; es decir que por cada mayor de 65 años o más hay 5 menores de 15 años.

Cualitativos.- Reflejan un comportamiento, una situación o una descripción de como se hacen o perciben las cosas. Pueden ser opiniones, actitudes, prácticas y comportamientos de la población hacia una situación o en relación con un tema.

Las técnicas de recolección utilizadas suelen ser fuentes primarias que miden los avances en términos de cumplimiento, calidad, características, percepción, grado, nivel, (Berumen, 2010).

Los indicadores cualitativos se utilizan para describir características intangibles que no se pueden medir en términos numéricos, pueden expresarse de las siguientes formas:

Categóricos.-

Suministra una descripción gradual.

Ejemplo la calidad de un producto o servicio puede ser graduada como:
“muy buena – buena – promedio - mala - muy mala”.

Binarios.-

Informa sobre categorías no graduables; ejemplos:

Hay recursos disponibles para el proyecto (si/no).

Quien toma las decisiones finales en el proyecto (mujer/hombre), (UCIPFG, 2020).

b. Por el nivel de intervención o control

Son indicadores que entregan información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos. Esta clasificación se refiere a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados, (Armijo, 2011).

Estos indicadores están relacionados con el objetivo de rendición de cuentas y ofrecen información sobre cuanto se está alcanzando o no de las metas esperadas en cada uno de los niveles de la cadena de resultados o del proceso de gestión; como se puede observar en la siguiente ilustración:

Ilustración 7.
Niveles de la Cadena de Resultados



Fuente: CEPAL-Serie Manuales No. 69-Armijo 2011
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

En ese sentido, este análisis divide a los indicadores en cinco categorías; los cuales se presentan utilizando los niveles del proceso de gestión o cadena de resultados.

Indicadores de insumo (inputs)

Se diseñan para monitorear la disponibilidad de condiciones básicas para la producción de bienes y/o servicios esperados; cuantifican los recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y de información utilizados.

Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final, (Armijo, 2011).

Tabla 11.
Ejemplos de indicadores de insumos (inputs)

Porcentaje de equipos disponibles para la puesta en marcha de un proceso determinado.
Porcentaje de presupuesto institucional asignado para una competencia, plan, programa o proyecto durante el año 2022.
Número de servidores públicos disponibles en una competencia, plan, programa o proyecto.

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Indicadores de actividades (proceso)

Se utilizan para el monitoreo de la pertinencia de los procesos de transformación que se están llevando a cabo para generar los bienes y/o servicios esperados. En este nivel el seguimiento se concentra en la verificación del avance en la consecución de las metas en el marco de los procesos de trabajo de la organización, (Armijo, 2011).

Este tipo de indicadores monitorea cada etapa programada dentro de la administración de las actividades que permiten ejecutar y adelantar el proceso de producción de los diferentes bienes o servicios ofrecidos por una organización, plan, programa, o proyecto; es decir, mide el desempeño de la función administrativa en las etapas del proceso generador del producto o servicio.

Tabla 12.
Ejemplos de indicadores de actividades (proceso)

Cantidad de kilogramos de fertilizantes utilizados para la producción de papas en el año 2022.
Número de permisos de construcción aprobados, para el inicio de las obras de la red vial provincial en el año 2022.
Días promedio en el retraso del proceso de compra de bienes, servicios o suministros.

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Indicadores de producto (outputs)

Muestran los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos, (Armijo, 2011).

Estos indicadores permiten medir el impacto que puede llegar a tener el desarrollo de un determinado programa dentro de un grupo social de incidencia, ya sea en el corto, mediano o largo plazo, a través de la medición de la cantidad de bienes o servicios producidos por una entidad. Es decir, muestra de manera cuantitativa los bienes y servicios producidos y proporcionados por un organismo público o una acción gubernamental.

Tabla 13.
Ejemplos de indicadores de producto (outputs)

Número de kilómetros de la red vial cantonal mejorados en el año 2022.
Número de viviendas de interés social construidas y entregadas a la fecha según programación.
Número de tomas de agua potable implementadas por cada 1000 habitantes.
Número de inspecciones realizadas respecto al total programado por plan, programa, proyecto o competencia.

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Indicadores de efecto (resultados)

Miden los efectos directos de corto y mediano plazo, directamente atribuibles a la política, plan, programa o proyecto, según el caso, es decir, se refieren a los cambios en el comportamiento o estado de quienes se han beneficiado una vez que han recibidos los bienes o servicios.

Son indicadores para medir el progreso y los cambios generados a nivel de resultados y objetivos específicos. Para el caso de la medición de los resultados, los indicadores de efecto emplean descripciones específicas (de cantidad, calidad y tiempo) de los productos generados, (Berumen, 2010).

Tabla 14.
Ejemplos de indicadores de efecto (resultados)

Número y porcentaje de la población rural con acceso Internet.
Porcentaje de viviendas con acceso a servicios básicos (alcantarillado, agua potable, energía eléctrica).
Porcentaje de niños menores de 5 años vacunados.
Número de niños inscritos en educación primaria, en escuelas públicas.
Número de personas capacitadas en la competencia de Cooperación Internacional.
Número de establecimientos turísticos con licencia única de funcionamiento.

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Indicadores de impacto

Son indicadores que miden el cambio logrado en el mediano o largo plazo, al final del proyecto o incluso después de su cierre. Están directamente relacionados con la medición de nuestro objetivo general (en algunos casos con el objetivo específico) y ayudan a revisar que el cambio positivo que se buscaba realmente se haya logrado. El impacto puede ser un cambio social, económico, político, ambiental o de comportamiento y se puede dar a nivel local, regional o nacional, (Berumen, 2010).

Estos indicadores miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes, (Armijo, 2011).

Tabla 15.
Ejemplos de indicadores de impacto

Tasa de esperanza de vida de la población adulta mayor.
Tasa de mortalidad materna por cada 10.000 nacidos vivos.
Porcentaje de población que vive bajo la línea de extrema pobreza.
Número de estudios de adopción tecnológica para medir la transformación agro-productiva en el cultivo de arroz.

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Tradicionalmente, los indicadores de insumos (inputs) y productos (outputs), son los más comúnmente usados en las entidades gubernamentales. Dado que la información para construirlos es más accesible; no enfrentan la complejidad de los indicadores de resultado o impacto, y en algunos casos de eficiencia (cuando no se cuenta con sistemas de costo por centro de responsabilidad), (Bonney & Armijo, 2005).

c. Por las dimensiones del desempeño

La selección de indicadores se basa en una serie de ventajas frente a otras tipologías más complejas. En primer lugar, se centra en aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la intervención pública. En segundo lugar, permite comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios y las dimensiones del desempeño, (Armijo, 2011).

Estos indicadores se asocian a cualquiera de los niveles de la cadena de resultados; dan cuenta del desempeño de la intervención pública, el cumplimiento de los objetivos establecidos, el uso de los recursos y la satisfacción de los usuarios.

Indicadores de eficacia

La eficacia de una organización se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos incluidos tácita o explícitamente en su misión. Es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados. Nos indica si se hicieron las cosas que se debían hacer, los aspectos correctos del proceso, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

Los elementos que normalmente se consideran para evaluar la eficacia son: cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final, (Armijo, 2011).

Tabla 16.
Ejemplos de indicadores de eficacia

Porcentaje de población urbana que cuenta con el servicio de tratamiento de aguas residuales.
Porcentaje de reincidencia de los infractores de tránsito.
Porcentaje de infracciones de tránsito que finalizan sin sanción efectiva.
Porcentaje de cumplimiento del subsidio de vivienda en el año 2022.
$\%C = \frac{\text{meta alcanzada}}{\text{meta programada}} \times 100$

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Indicadores de eficiencia

La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone”, o bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.

Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción y el costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio. En el ámbito de las instituciones públicas existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado por ejemplo como número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias, etc.), (Armijo, 2011).

Los indicadores de eficiencia miden la relación existente entre el avance en el logro de un terminado objetivo o programa y los recursos utilizados para su cumplimiento. Estos indicadores cuantifican lo que cuesta alcanzar el objetivo planteado, sin limitarlo a recursos económicos; también abarca los recursos humanos y materiales que el programa emplea para cumplir el objetivo específico, (MIDEPLAN, 2018).

Tabla 17.
Ejemplos de indicadores de eficiencia

Costo promedio para conectar a un hogar al servicio de alcantarillado.
Número de usuarios atendidos en relación con el número de servidores para atención ciudadana.
Costo por kilómetro de vía construido.
Porcentaje de edificios patrimoniales con accesos para personas con discapacidades.

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Indicadores de economía

Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en favor del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio.

Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo con lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.

Los indicadores de economía miden la capacidad del programa para administrar, generar o movilizar de manera adecuada los recursos financieros. Estos indicadores cuantifican el uso adecuado de estos recursos, entendido como la aptitud de la intervención para atraer recursos monetarios ajenos a él que le permitan potenciar su capacidad financiera y recuperar recursos financieros prestados, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

Tabla 18.
Ejemplos de indicadores de economía

Incremento de costos por errores en procedimientos de contratación.
Presupuesto ejecutado respecto del presupuesto programado.
Porcentaje de recuperación por el costo de los servicios.
Porcentaje de recursos privados obtenidos respecto del gasto total por competencia, plan programa o proyecto.
$\%I = \frac{\text{aporte recursos privados}}{\text{monto total inversión}} \times 100$

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018.

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Indicadores de calidad del servicio

Los indicadores de calidad del servicio miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y servicios que se producen. Los programas establecen las características mínimas que han de cumplir los bienes y servicios que se entrega a la población; los indicadores de calidad permiten monitorear los atributos de estos productos desde diferentes perspectivas: la oportunidad, la accesibilidad, la percepción de los usuarios y la precisión en la entrega de los servicios.

En virtud de que se miden los atributos de los bienes y servicios que genera el programa, se recomienda implementarlos únicamente a nivel de componente. Estos indicadores no deben ser usados para medir el desempeño de los objetivos de fin ni de propósito, debido a que la información que proporcionan no se refiere a los resultados del programa; solo reflejan las características de los bienes y servicios entregados a la población beneficiaria, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

Entre los medios disponibles para sistematizar la medición y evaluación de estos indicadores, se cuentan la realización de sondeos de opinión y encuestas periódicas a los usuarios, la implementación de libros de reclamos o la de buzones para recoger sugerencias o quejas.

Tabla 19.
Ejemplos de indicadores de calidad del servicio

Porcentaje de kilómetros de vías rehabilitados que sufren daños representativos antes de noventa días después de ser habilitados.
Número de usuarios satisfechos por el servicio, sobre el total de usuarios del servicio.
Tiempo promedio en la resolución de casos atendidos. (técnico, jurídicos).
Tiempo promedio de espera en oficinas de atención al público.

Fuente: CONEVAL 2013; CEPAL 2011; Senplades 2013; DANE 2018

Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

5.7.5. Establecer línea base y metas

El establecimiento de una línea base y de la meta de un indicador deben estar claramente definidos y formulados desde la planificación de la intervención; considerando que la línea base es el estándar básico contra el cual se medirán todas las metas futuras.

5.7.5.1. Línea base

La línea base es importante porque establece el punto de comparación desde el cual se medirá el cambio: permite verificar el avance, el logro o el impacto contra una situación que prevalecía antes de nuestra intervención. Sin la información de línea base es muy difícil valorar el cambio generado y hacer el monitoreo y evaluación adecuadamente. En ocasiones, será necesario adaptar la información de indicadores a los datos disponibles

en líneas base que ya existen, tales como encuestas o estadísticas nacionales, (Berumen, 2010).

Se establece una línea base antes o en el momento de iniciarse las acciones planificadas y se repite el ejercicio por lo menos al final del proyecto (línea de salida) para poder comparar los cambios de los valores en los indicadores. En otras palabras, la línea base muestra la situación antes de iniciar el proyecto y la línea de salida muestra la situación al final del proyecto, usando la misma metodología y los mismos indicadores.

En ese paso se debe destacar la importancia de respaldar los datos que conforman la línea base, es decir, indicar claramente cuál es la fuente de dónde se tomó dicha información y a qué año de levantamiento hace referencia, (MIDEPLAN, 2018).

Para el CONEVAL (2013); determinar la línea base es importante, dado que una vez que se define un indicador, es necesario conocer la situación actual del indicador y del pasado reciente respecto de una referencia para que los responsables establezcan y definan las metas que se pretenden alcanzar; y en conjunto con otros elementos que componen a los indicadores, se oriente el rumbo del indicador y se conozca cuál ha sido su comportamiento histórico.

Comúnmente, la línea base es el momento inicial del programa o proyecto; sin embargo, aun cuando es la primera medida de un indicador, no necesariamente es su primera estimación, dado que también se puede establecer a partir de un punto determinante para el programa; por ejemplo, el inicio de una administración o el rediseño o cambio sustancial en los entregables del mismo. Es decir, la línea base es decidida a partir de un consenso que tiene implicaciones temporales, metodológicas e incluso políticas, (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

5.7.5.2. Metas

Las metas por su parte son la cuantificación de los objetivos que se pretende alcanzar en los ámbitos temporal y espacial, considerando los recursos necesarios, lo que conlleva la descripción de la unidad de medida y el monto o cantidad. Estas deben ser definidas considerando las capacidades institucionales, los recursos con los que se cuenta y las condiciones del entorno social y político.

Teniendo definidas ambas situaciones, es posible realizar la medición de la meta por medio del indicador en un tiempo determinado y es en ese momento cuando se puede emitir un criterio sobre el avance (o no) respecto del objetivo. En este sentido, el indicador se constituye en una herramienta para medir, a partir de la comparación de la situación inicial y la meta, no obstante, este no emite por sí mismo, opinión al respecto, (MIDEPLAN, 2018).

Para Armijo (2011), las metas expresan el nivel de desempeño a alcanzar y se vinculan a los indicadores, proporcionando la base para la planificación operativa y el presupuesto.

Las metas poseen características especiales como:

- Especifican un desempeño medible (expresan unidades de medida como porcentajes, kilómetros, días promedio, etc.).
- Especifican la fecha tope o el período de cumplimiento (trimestral, bimensual, anual, quinquenal, etc.).

El establecimiento de las metas tiene cierta complejidad en la medida que se establece el compromiso por el desempeño esperado, que en lo posterior estará sujeto a un monitoreo y/o evaluación. En esa perspectiva las metas deben cumplir con ciertos requisitos:

- Su establecimiento debe considerar diferentes parámetros (desempeño histórico, comportamiento del indicador en el pasado, línea base, programas similares, estándares).
- Deben ser posibles de cumplir por la institución con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles.
- Su logro debe depender de la institución (establecer supuestos).
- Debe ser realista y financierables, pero representar un desafío significativo.
- Deben establecerse para ser cumplidas en un plazo determinado.
- Deben expresar claramente en ámbito geográfico que cubre.
- Deben ser conocidas y acordadas con los ejecutores de las distintas áreas (establecer los responsables por el cumplimiento), (Armijo, 2011).

5.7.6. Calidad de los datos

La calidad en la recolección de los datos para los indicadores debe contener tres criterios clave: confiabilidad, validez y oportunidad.

Ilustración 8.
Criterios para reunir datos de calidad



Fuente: Kusek & Rist 2005
Elaboración: Consejo Nacional de Competencias

Confiabilidad:

Es el grado al cual el sistema de recolección de datos se mantiene estable y consistente en el tiempo y en el espacio. En otras palabras, todas las veces la medición de los indicadores se realiza de la misma manera.

Validez:

Los indicadores deben medir los niveles de desempeño reales y esperados.

Oportunidad:

Consiste en tres elementos:

Frecuencia.- con qué frecuencia se recogen los datos;

Actualidad.- cuán reciente ha sido la recolección de datos; y,

Accesibilidad.- disponibilidad de los datos para respaldar las decisiones de la gerencia.

Cuando se necesitan los datos; estos no se encuentran disponibles para los encargados del proceso decisorio, la información se convierte en datos históricos, (Kusek & Rist, 2005).

5.8. Paso 3: Analizar e interpretar la información

Analizar e interpretar datos produce información continua e importante acerca de la situación de proyectos, programas y políticas. Igualmente puede proporcionar pistas de problemas que surgen durante la ejecución y crean oportunidades para considerar mejoras en las estrategias de ejecución. El flujo continuo de datos puede, así mismo, ofrecer un cúmulo de información sobre tendencias y direcciones en el tiempo, (Kusek & Rist, 2005).

Agrupados o reunidos los datos, se organizan en formatos específicos o en bases de datos electrónicas. Esta organización de la información es muy útil para poder comparar información distinta: cuando se quiere pasar de una unidad de análisis mayor a una más pequeña o para homogeneizar información proveniente de distintas fuentes y recopilada a través de distintos métodos, (Berumen, 2010).

5.8.1. Análisis de la información

El análisis de la información consiste en identificar tendencias en los datos, ya sea a través de la valoración de hallazgos importantes (análisis) o a partir de la agrupación de diversas fuentes de información para llegar a una comprensión global (síntesis); es decir se obtiene conclusiones y recomendaciones, (Berumen, 2010).

El análisis debe hacerse de forma regular, de preferencia después de la recolección de datos, para permitir una mayor comprensión sobre el desarrollo del proyecto; considerando que la información no debe manipularse para producir resultados “correctos”.

Existen dos tipos distintos de análisis de la información, el cuantitativo el cualitativo.

5.8.1.1. Análisis cuantitativo

Consiste en la interpretación de los datos brutos, definidos en mediciones u otros valores numéricos, que son analizados a partir de operaciones sencillas como sumas, porcentajes y promedios o por medio de métodos estadísticos más sofisticados, diseñados para comprobar la relación entre distintas variables.

Es recomendable mantener el análisis cuantitativo lo más sencillo posible para asegurar la exactitud y confiabilidad de los resultados. En cualquier caso, la información cuantitativa puede ser fácilmente organizada en distintas categorías, cruzada e interpretada en hojas de cálculo con el apoyo de programas como Microsoft Excel, R, SPSS, entre otros.

5.8.1.2. Análisis cualitativo

Este tipo de análisis suele considerarse más complejo que el cuantitativo y consiste en leer y examinar la información obtenida para clasificar las categorías de respuestas y obtener una “fotografía” general de lo que significan los datos. Sin duda, toda valoración cualitativa está abierta a algún grado de interpretación subjetiva, por lo que es importante asegurar que estas interpretaciones no estén sesgadas hacia la obtención de resultados positivos del proyecto.

Entre la gran cantidad de datos, es posible encontrar mucha información interesante. Para no perderse entre tanta información, es importante enfocarse solo en aquella relacionada específicamente con los objetivos del monitoreo.

Parte del análisis de los datos; y, dado que el monitoreo rara vez dista de lo planificado es necesario establecer un mecanismo de gestión de cambios en la data que ayude a los involucrados en el monitoreo a mantener el control de este; este proceso de gestión de cambios se lo debe realizar de forma planificada y con fases de prueba.

Una vez revisados, identificados y evaluados los cambios; estos podrán ser rechazados o aprobados por el equipo técnico, beneficiarios o ejecutores del monitoreo.

5.8.2. Interpretación de la información

El proceso de interpretación de la información o resultados consiste en dar un significado a los hallazgos de los análisis cualitativo y cuantitativo. Es un juicio de valor sobre lo que significan los resultados obtenidos de los datos duros, las opiniones y los documentos. A partir de estas conclusiones se puede fortalecer el aprendizaje, al definir qué funciona y qué no en términos de actividades, estrategias, enfoques y políticas; también se hacen

recomendaciones para acciones futuras. Por ello se recomienda que en la medida de lo posible se realicen sesiones de trabajo con los diferentes actores del proyecto, (Berumen, 2010).

Si el análisis de datos se hace como parte del monitoreo; esto puede resultar en una revisión del proyecto (actividades, objetivos, etc.) o en una revisión del sistema de monitoreo (nuevos indicadores, nuevos métodos de recolección, etc.). Si el análisis se hace como parte de una evaluación; se incluirán también recomendaciones sobre la totalidad del proyecto, su orientación y su impacto.

Distintas interpretaciones de los resultados darán recomendaciones diferentes, por ello es importante que la interpretación sea un proceso colectivo, en el que participen todos los involucrados claves de un proyecto.

5.8.3. Tipo de información

Las fuentes de información para el monitoreo a las competencias transferidas y reguladas, entre otras serán las siguientes:

- Información sobre desempeño institucional de los tres niveles de GAD;
- Información sobre capacidad operativa de los tres niveles de GAD;
- Informes de evaluación del proceso de descentralización;
- Proyectos reportados en el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD);
- Censo de Información Ambiental Económica para GAD Provinciales y GAD Municipales - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC);
- Información económica – financiera generada Banco Central del Ecuador (BCE), Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF);
- Información generada por los entes rectores de las competencias;
- Información generada por las entidades asociativas (AME, CONGOPE y CONAGOPARE);
- Entre otras fuentes afines a la gestión de competencias.

5.9. Paso 4: Comunicar y elaborar reportes

Comunicar los resultados del monitoreo, sean estos positivos o negativos es importante para el aprendizaje; ya que sirven tanto al mejoramiento de los planes, programas o proyectos que se están ejecutando; como a los planes, programas o proyectos futuros, (Berumen, 2010).

Comunicar los resultados está orientado a la retroalimentación; la cual sirve para realizar cambios en las diferentes actividades de entrada o proceso dependiendo de sus correspondientes aprobaciones.

Los reportes derivados del monitoreo se reproducen en un documento de forma clara, simple y fácilmente comprensible donde se sintetice los puntos principales; los hallazgos y las conclusiones y recomendaciones se deben organizar en torno a efectos clave y a sus indicadores; se puede utilizar anexos o informes separados para comunicar datos detallados, (Kusek & Rist, 2005).

A su vez los reportes deben tener una periodicidad de uso (mensual, bimensual, semestral o anual); deberán servir como herramienta para identificar problemas y para buscar soluciones e iniciativas que mejoren la situación de estos.

5.9.1. Dimensiones para la presentación de informes

5.9.1.1. Presentaciones escritas

La presentación escrita debe contener una introducción (incluida la justificación del informe, los antecedentes del programa, las metas y los objetivos del programa). Debe contener una descripción del monitoreo (enfoque, metodología, limitaciones metodológicas, nombre de quien realiza el monitoreo; época en que se realizó el monitoreo). El informe debe presentar los datos de los hallazgos y conclusiones de forma selectiva y fácilmente comprensibles. Se debe utilizar diagramas, tablas, cuadros; y, las conclusiones deben tener una conexión clara con la evidencia del desempeño.

5.9.1.2. Presentaciones ejecutivas

Los resúmenes ejecutivos deben ser breves (de una a cuatro páginas); donde los hallazgos y recomendaciones clave deben presentarse en formato de punto negro. Para obtener más detalles, el resumen puede referir a los lectores al informe o a los anexos. El resumen ejecutivo debe proporcionar una breve descripción de los antecedentes y objetivos del estudio.

5.9.1.3. Presentaciones orales

Estas presentaciones se las puede utilizar solas o acompañadas de un informe por escrito. Además de ensayar y recibir comentarios, se deben considerar los siguientes puntos al preparar una presentación oral:

- ¿Quién es la audiencia?,
- ¿Qué deben recordar de la presentación?,
- ¿Cuáles son los recursos de entrega disponibles?,
- ¿Qué tipo de información impresa (folletos, plegables) se debe ofrecer, si es el caso?

Al igual que las presentaciones escritas, las presentaciones orales deben ser simples, claras y adaptadas a la audiencia. La organización también es importante: “Cuénteles qué les va a decir; dígaselo; dígales lo que les contó”. Si es posible, utilizar un formato interactivo con la audiencia y estar preparado para responder preguntas, (Kusek & Rist, 2005).

5.9.1.4. Presentaciones visuales

Presentaciones visuales como diagramas, tablas, cuadros, gráficos y mapas deben presentar datos de forma sencilla, precisa y coherente; es decir deben atraer la atención de la audiencia.

Los diagramas y cuadros son muy útiles para presentar datos y resaltar cambios, comparaciones y relaciones. Sirven para describir estructuras organizativas, demostrar flujos, representar datos simbólicamente, comunicar conceptos e ideas y representar visualmente datos numéricos, (Kusek & Rist, 2005).

Existen diferentes tipos de diagramas (diagrama de sectores, diagrama de flujo, de series temporales, de dispersión de movimientos, de barras, de recorrido, etc.) y gráficos (gráficos de líneas, de barras, de sectores, de superficie, pictográfica, de contorno, histograma, de zona, de círculo, de superficie) que se deben considerarse para presentar datos al público objetivo.

5.9.2. Usuarios de la información

Los resultados del monitoreo deben difundirse entre los distintos usuarios, destinatarios y actores directa o indirectamente involucrados en el proyecto; los cuales pueden estar representados por:

5.9.2.1. Usuarios y actores internos

Dentro de la estructura organizacional se debe seleccionar a los que toman las decisiones más relevantes en los procesos. Utilizando el mapa de procesos y su articulación con la estructura, se deben identificar actividades críticas que, en caso de presentar desviaciones afectan en gran medida al resultado general. Los responsables de estas actividades son los destinatarios internos naturales; en el caso del CNC son la Dirección de Fortalecimiento Institucional; Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos; Dirección Jurídica; y, alguna otra dirección que lo requiera.

5.9.2.2. Usuarios y actores externos

Se encuentran entre las instituciones en las que se integra el programa y ante las cuales rinden cuentas por razones contractuales, financieras o jerárquicas de dependencia con capacidad para incidir de forma positiva o negativa en el proceso de monitoreo; en el caso de esta guía se encuentran entidades rectoras de las competencias, ministerios, bancos, contraloría, actores locales, entidades asociativas de los GAD.

5.9.2.3. Población objetivo

A quien se debe informar sobre la gestión, para tener una opinión informada sobre su funcionamiento y canalizar sus inquietudes, propuestas y necesidades y de esta forma contribuir a los objetivos perseguidos del monitoreo. En nuestro caso son los GAD de los tres niveles de gobierno.

5.9.2.4. Sociedad civil

Es quien demanda conocer sobre la gestión de los productos o servicios que ofertan los GAD en su territorio.

Estos actores, destinatarios y usuarios “tienen distintos requerimientos de información; en consecuencia, mientras más involucrados estén en la gestión, mayor es el nivel de detalle necesario; y, en el caso de los actores externos y la sociedad civil demandan información más agregada y menos frecuente” (Cohen & Martínez, 2003).

6 Monitoreo actual de competencias

El monitoreo a los planes, programas, proyectos, intervenciones y en este caso a las competencias transferidas y reguladas implica la recolección y análisis de datos de forma permanente, el uso de la información obtenida y la elaboración de reportes.

Bajo estas premisas el CNC, desde su creación ha realizado varios procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las competencias transferidas y reguladas; como parte de sus funciones que se encuentran delineadas en el artículo 119, literal j del COOTAD²⁰.

Por lo expuesto el monitoreo y evaluación realizado en la mayoría de las competencias mantiene un esquema sobre criterios y parámetros relacionados al mejoramiento de las capacidades generales de los GAD; entre estos criterios se encuentran el eje estratégico y el eje operativo; adicionándose la prestación de productos y servicios de las competencias transferidas y reguladas.

6.1. Eje estratégico

Este eje o criterio se refiere a la visión y lineamientos de alto nivel que permiten tomar decisiones en el largo plazo, son los resultados intermedios y finales; es decir es el conjunto de políticas y planes de acción que se adoptan para el desarrollo de los objetivos y metas planteadas para alcanzar la eficacia en el ejercicio de las competencias transferidas y reguladas.

Se establece como instrumentos de análisis la CRE del año 2008; el COOTAD; Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025; Estrategia Territorial Nacional-ETN.

Dentro de este nivel se encuentran las facultades de planificación y rectoría; y, regulación; cuyos alcances y criterios de monitoreo se describen en la siguiente tabla:

²⁰ Artículo 119 del COOTAD, literal j: "monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas".

Tabla 20.
Criterios de medición del eje estratégico

EJE ESTRATÉGICO		
Componentes	Dimensión	Criterios
Planificación y rectoría	Es la capacidad de los GAD para establecer y articular políticas, objetivos, estrategias y acciones como parte del diseño y ejecución de programas y proyectos.	Disponibilidad de planificación para la gestión de las competencias.
		Disponibilidad del Plan Operativo Anual – POA.
	Es la capacidad de los GAD para emitir políticas públicas, lineamientos y agendas locales para alcanzar sus objetivos y metas.	Emisión de política pública para el ejercicio de las competencias.
Regulación	Es la capacidad de los GAD para emitir normativa para el cumplimiento de la política pública y prestación de servicios a través del análisis de los procesos implementados en el territorio.	Disponibilidad de directrices y normativa para la gestión de las competencias.
		Herramientas de difusión y control normativo.

Fuente: Consejo Nacional de Competencias
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

6.2. Eje operativo

Este eje o criterio se refiere a las acciones de corto plazo de lo que se puede monitorear, es decir permite analizar la capacidad y eficiencia de los GAD para el ejercicio de las competencias transferidas y reguladas; aquí se plantea el monitoreo a las actividades y resultados directos; de los medios humanos, materiales, financieros, organizacionales.

Dentro de este nivel se encuentran las facultades de gestión y control; cuyos alcances y criterios de monitoreo se describen en la siguiente tabla:

Tabla 21.
Criterios de medición del eje operativo

EJE ESTRATÉGICO		
Componentes	Dimensión	Criterios
Gestión	Capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos, aplicando herramientas y procesos de gestión.	Eficiencia en la gestión administrativa.
		Ejecución del presupuesto asignado.
		Identificación de espacios y actores en la articulación con otros niveles de gobierno.
Control	Evidencia la existencia de procesos que verifican el avance en la ejecución de los proyectos, así como el cumplimiento de la normativa emitida y procedimientos establecidos.	Mecanismos que evidencian avance en proyectos afines a la gestión de las competencias.
		Procedimientos de control de cumplimiento de normativas.

Fuente: Consejo Nacional de Competencias
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

6.3. Prestación de productos y servicios

Este eje o criterio analiza los productos y servicios generados por los GAD con relación al ejercicio de las competencias transferidas y reguladas; a fin de contar con un enfoque de los resultados de las intervenciones en función del grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Los criterios que se monitorean o utilizan en este componente son los siguientes:

- Población beneficiada por proyectos de la gestión de competencias;
- Todas o algunas actividades relacionadas con la provisión de servicios generados por la gestión de las competencias;
- Todas o algunas actividades relacionadas con el financiamiento de actividades (impuestos, tasa, multas, permisos, autorizaciones, CEM).

6.4. Parámetros del monitoreo de competencias

Los parámetros de monitoreo se presentan como un conjunto general, relacionando el tipo de monitoreo que se realiza, los tipos de ejes, los componentes o facultades del gobierno central y GAD descritas en las resoluciones de transferencia de competencias emitidas por el CNC; y, los insumos que se obtienen dentro de cada uno de ellos, como se describe a continuación.

Tabla 22.
Parámetros del monitoreo actual de competencias

EJE ESTRATÉGICO		
Componentes	Dimensión	Criterios
Eje Estratégico	Planificación y Rectoría	Disponibilidad de planificación para el ejercicio de las competencias.
		Disponibilidad del Plan Anual de Inversión; Plan Anual de Contrataciones, Plan Operativo Anual.
		Disponibilidad o generación de política pública.
	Regulación	Emisión de regulación local para la gestión de las competencias; cobro y recaudación de regalías ²¹ .
		Normativa para los procedimientos de control de las competencias.
Eje Operativo	Gestión	Gestión administrativa.
		Ejecución del presupuesto asignado.
		Identificación de espacios y actores en la articulación con otros niveles de gobierno.
		Prestación de servicios, ejecución de planes, programas y proyectos.
	Control	Mecanismos que evidencien avances en el control de proyectos relacionados a las competencias.
		Procedimientos de control de cumplimiento de normativas.

Fuente: Consejo Nacional de Competencias
Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

²¹ En el caso de los GAD parroquiales rurales, no emiten este tipo de normativa (ordenanzas).

7

Propuesta de monitoreo

El estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del CNC, expresa que la misión de la Dirección de Monitoreo y Evaluación-(DME) a GAD es: “Dirigir el monitoreo y la evaluación de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión de las competencias y servicios prestados por los gobiernos autónomos descentralizados para velar por los derechos de la ciudadanía en los territorios” (Registro Oficial edición especial No. 61, 2013).

7.1. Alcance del monitoreo a las competencias

El alcance valida formalmente los entregables, esto es cuando se puede gestionar y realizar cambios en los procesos, productos o servicios; posteriormente monitorear esos cambios y si esos cambios efectuados pasaron por un proceso de control de cambios; es decir, cuando todos esos cambios fueron plenamente informados, consensuados y autorizados entre las partes involucradas.

Con este antecedente la propuesta para monitorear las competencias transferidas y reguladas en los tres niveles de GAD deberá enmarcarse en los siguientes aspectos:

- Fortalecer la toma de decisiones hacia resultados alcanzables;
- Generar insumos para la definición de procesos de fortalecimiento institucional;
- Mejorar el desempeño de las competencias con medidas correctivas para el ahorro de recursos;
- Contribuir al aprendizaje institucional y social;
- Mejorar los procesos de rendición de cuentas;
- Mejorar el desarrollo local en el ámbito de sus territorios;
- Mejorar el fortalecimiento del proceso de descentralización de competencias;
- Otorgar pautas y brindar información para el desarrollo de evaluaciones.

En consecuencia, para realizar un monitoreo adecuado de las competencias transferidas y reguladas se debe contar con un plan de monitoreo; a su vez este plan debe ser diseñado, acordado y construido en forma participativa por el equipo técnico de la Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD afín a cada competencia; esto con el objetivo de que la información a monitorear sea de utilidad en procesos futuros de evaluación dentro de cada

nivel de gobierno.

7.2. Características del plan de monitoreo

- **Sistemático:**
Significa que debe ser planeado e integrado en todo el ciclo del ejercicio de las competencias.
- **Participativo:**
Los involucrados importantes (equipo técnico del CNC, entidades asociativas, rectores de las competencias, entre otros) forman parte del diseño y de la ejecución del monitoreo desde el inicio.

Hay tres resultados principales de la participación:

- a. Promueve acuerdos en la definición de los parámetros de resultados y desempeño.
 - b. Fomenta la corresponsabilidad y la confianza.
 - c. Crea compromiso entre los involucrados.
- **Centrado en el desempeño:**
Se verifica si los resultados están de acuerdo con el propósito del ejercicio de las competencias; se identifican áreas de bajo desempeño para realizar ajustes o generar alertas de ser el caso.
 - **Dirigido al aprendizaje:**
El mensaje central del monitoreo es convertir las experiencias en lecciones.
 - **Guía para la toma de decisiones:**
Esto se cumple cuando se proporciona la información para tomar decisiones informadas de continuar o cambiar actividades, (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015).

7.3. Elementos del plan de monitoreo

El plan de monitoreo debe estar ligado a la planificación estratégica de una política pública ya que involucra tanto a los procesos de monitoreo; como a los procesos de evaluación, (AME - GIZ, 2017)

Un plan de monitoreo está compuesto por una secuencia de acciones necesarias para la medición y el análisis del desempeño; se utiliza para planificar, administrar y documentar el proceso de recopilación de datos de manera oportuna y de forma comparable; determina los indicadores que serán objeto del monitoreo, especifica la o las fuentes de información, los métodos y el cronograma de recopilación de datos; y, asigna los responsables de todo este proceso. El plan asegura que los datos sean notificados en forma periódica y

constante a todos los interesados, (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015).

Los elementos que deben integrar el plan de monitoreo se detallan en los siguientes apartados:

7.3.1. Alcance u objetivo del monitoreo

Este componente describe el efecto o cambio directo que pretende monitorear sobre las competencias transferidas y reguladas. La información que se determine para el monitoreo será esencial para la evaluación y la toma de decisiones.

7.3.2. Destinatarios de la información que suministre el monitoreo

Como ya se detalló en la sección 5.7.2. los usuarios de la información del monitoreo son actores internos; actores externos; población objetivo y la sociedad civil; los cuales tienen distintos requerimientos de información; por ejemplo, los actores externos y la sociedad civil demandan información más agregada y menos frecuente.

7.3.3. Esquema de indicadores

Se debe contar con una cantidad reducida de indicadores; fáciles de medir, confiables, que contengan características de independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad; a más de estar consensuados con los actores involucrados en la política, programa o proyecto de la competencia.

No obstante, la selección de indicadores debe partir de los modelos de gestión de competencias (cumplimiento normativo, ejecución y resultados); teniendo directrices claras de lo que el ente regulador desea evaluar; con la garantía de la existencia de fuentes de información para su cálculo o procesamiento, (AME - GIZ, 2017).

7.3.4. Esquema de metas

Las metas permiten identificar el comportamiento de los indicadores durante un determinado período de tiempo a definir (trimestral, semestral, anual etc.).

7.3.5. Fuentes de información

Las fuentes de información para el monitoreo de las competencias transferidas y reguladas deben ser periódicas, como es el caso de:

- a. Registros administrativos internos y/o nacionales oficiales.
- b. Información derivada de sistemas de información de indicadores temáticos, catastros, censos, registros individualizados, etc.

- c. Informes de gestión y supervisión de planes, programas, proyectos de las competencias en territorio.
- d. Los modelos de gestión de cada competencia.

7.3.6. Instrumentos de recolección de información

Existen múltiples métodos y herramientas para la recolección de información, la selección de las más adecuadas dependerá de factores como los modelos de gestión de las competencias, la capacidad del personal y de los involucrados.

Al decidir sobre la técnica para obtener información, es bueno tener en cuenta que dicha herramienta será empleada de forma sistemática y periódica, dado que el monitoreo es un proceso continuo. Tener esto en mente ayudará también a considerar la disponibilidad de recursos humanos y materiales, (Berumen, 2010).

Para que la información sea útil, debe ser confiable y oportuna; dependiendo de los indicadores propuestos para el monitoreo; los instrumentos de recolección de datos o información pueden ser encuestas, entrevistas, cuestionarios, registros de observación, grupos focales, muestreo, técnicas cualitativas entre otros.

7.3.7. Periodicidad o frecuencia del monitoreo

La periodicidad o frecuencia del monitoreo es fundamental; todo depende para cuando se requiere la información; ¿cada mes, cada trimestre, cada semestre, una vez al año?

Se recomienda que la frecuencia del monitoreo sea anual; es decir revisiones anuales de las competencias transferidas y reguladas, las cuales deben estar disponibles para esa fecha.

Como regla general, se recomienda una mayor frecuencia para indicadores y datos de proceso y una menor frecuencia para obtener información acerca del efecto o impacto del proyecto (competencias), (Berumen, 2010).

7.3.8. Análisis y procesamiento de los datos

Consiste en identificar tendencias en los datos a través de la valoración de los hallazgos más importantes (análisis); o, a partir de la agrupación de diversas fuentes de información para llegar a una comprensión global de la información (síntesis); en la mayor parte de casos, existirán tres tipos de análisis:

- Compara lo realizado con relación a lo programado;
- Comparar los resultados de distintos períodos (series históricas);

- Estimar resultados futuros (modelos de regresión).

7.3.9. Informes de monitoreo

La publicación de la información recolectada debe ser útil y funcional para los usuarios; de preferencia se deben incluir hipótesis y/o sugerencias que permitan una adecuada interpretación de los hechos observados.

A su vez estos informes a más de los presentados en el apartado 6.7.1. pueden ser:

7.3.9.1. Descriptivos o comparativos

Los descriptivos solo muestran lo observado en el proyecto en un momento dado; los comparativos analizan sus resultados en relación con otros proyectos (transversal), al mismo proyecto en diferentes momentos (longitudinal) o al contexto (población general y sin proyecto).

7.3.9.2. Coyunturales o acumulativos

Los coyunturales se circunscriben al momento del análisis; y, los acumulativos utilizan series temporales.

7.3.9.3. Numéricos o gráficos

Tablas de datos.- Posibilitan contar con una imagen de los resultados de cada indicador y cuantificar las diferencias existentes longitudinal o transversalmente.

Gráficos.- Existe una gran variedad, que sirven para la descripción de una variable o la comparación e ilustración de series. Son menos exactos, pero más fáciles de interpretar, (Cohen & Martínez, 2003).

7.4. Contenido del informe de monitoreo

La estructura propuesta del informe de monitoreo es la siguiente; considerando que el documento debe ser de fácil lectura, análisis e interpretación.

7.4.1. Índice

Permite una rápida localización de los apartados y elementos del documento. Existen

diferentes tipos de índices: contenido, ilustraciones, gráficos, tablas, anexos.

7.4.2. Abreviaturas

Son las que se utilizan a lo largo del documento, recordando que son representaciones gráficas reducidas de una palabra o grupo de palabras con menos letras de las que las conforman.

7.4.3. Introducción

Apartado donde se realiza una descripción general de la estructura del informe y los contenidos centrales y el porqué de su elaboración.

7.4.4. Marco normativo

Se realiza una descripción de la normativa legal e institucional en el cual se fundamenta y realiza el monitoreo.

7.4.5. Marco metodológico

En este apartado se describirá la metodología empleada para el monitoreo de las competencias transferidas y reguladas; es decir se detallará como se efectuará la recolección; análisis de los datos; indicadores.

7.4.6. Resultados del monitoreo

Los resultados proveen evidencia de los hallazgos encontrados en el proceso de monitoreo: Son los resultados que se han logrado identificar luego de la aplicación de las diferentes metodologías y técnicas en el proceso de levantamiento y análisis de la información.

Este conjunto de datos obtenidos de manera rigurosa permite desarrollar resultados sin sesgos, sin posturas personales y sin juicios de valor por ideologías, por lo que los hallazgos son imparciales, neutrales y apegados a la realidad. [...] (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

7.4.7. Conclusiones

Las conclusiones deberán contener los juicios más importantes (éxito y/o fracaso) del monitoreo de las competencias transferidas y reguladas (indicadores y metas).

7.4.8. Recomendaciones

Las recomendaciones se derivan del análisis de los datos y se desarrollan en base a las conclusiones; que a su vez se derivan del proceso de monitoreo, es decir son sugerencias de acción basadas en la interpretación de los datos que buscan retroalimentar la calidad del monitoreo de las competencias transferidas y reguladas.

7.4.9. Bibliografía

Especifica la lista de documentos que se han utilizado como consulta en la elaboración del informe de monitoreo a las competencias transferidas y reguladas.

7.4.10. Anexos

Especifica los documentos o contenidos necesarios para ampliar o respaldar la información presentada; en este caso el monitoreo de las competencias transferidas y reguladas.

7.5. Formatos para el monitoreo

Existen diversos formatos que pueden ayudar a organizar las actividades del monitoreo de las competencias transferidas y reguladas; así como tiempos, recursos y objetivos, estos formatos pueden ser elaborados con la periodicidad que se estime necesaria (mensual, trimestral, semestral, anual); y, adaptarse a las necesidades de cada competencia.

Tabla 23.
Matriz plan de monitoreo

PLAN DE MONITOREO				
Competencia:				
Duración del monitoreo:				
Lógica de Intervención / componentes / dimensiones	Indicadores	Fuentes de información o verificación	Actividades	Tiempos

Fuente: Berumen Milburn, 2010

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

El registro del plan de monitoreo de las competencias transferidas y reguladas se puede realizar por su lógica de intervención, componente, dimensiones o modelo de gestión; ordenando los indicadores por cada nivel con sus fuentes de información o verificación; detallando que actividades se realizarán para el monitoreo y los tiempos de ejecución.

Partiendo de estos registros se puede elaborar el informe o resultados del monitoreo como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 24.
Matriz informe de monitoreo

INFORME DE MONITOREO			
Competencia:		Fecha:	
Técnica:	Fuente:	Periodo del Informe:	
Lógica de Intervención / componentes / dimensiones	Indicadores	Nivel / estado de avance	Comentarios o recomendaciones

Fuente: Berumen Milburn, 2010

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.

Los pasos para llenar la matriz de resultados o informe del monitoreo de las competencias transferidas y reguladas son los siguientes:

- 1. Competencia:** Describir el nombre de la competencia a ser monitoreada.
- 2. Fecha:** Se debe registrar la fecha cuando se realizará el monitoreo a la competencia.
- 3. Técnica:** Se registrará el método o instrumento de recolección de información.
- 4. Fuente:** Se debe registrar el nombre de la fuente de información; sea esta primaria, secundaria o terciaria.
- 5. Periodo del informe:** Estimar si la periodicidad del informe es mensual, trimestral, semestral o anual.
- 6. Lógica de Intervención:** Es la pertinencia de la competencia con respecto a las necesidades de monitoreo y la coordinación de las acciones que se realizarán; análisis de la situación actual y de los cambios ocurridos. Se relaciona con los objetivos general, específicos, resultados, actividades.
- 7. Indicadores:** Medibles y objetivamente verificables por cada nivel, componente o dimensión.

8. **Nivel o estado de avance:** Se registrará el resultado o avance del indicador; si se está cumpliendo o no con su ejecución.
9. **Comentarios o recomendaciones:** Se debe incluir explicaciones de las diferencias entre lo planeado y lo logrado. Así como recomendaciones en el caso de que una acción programada; no se haya cumplido; ejecutado o se encuentre retrasada; ahí se considerará realizar algún tipo de cambio en los procesos, productos, servicios, indicadores; la técnica de recolección de datos o la revisión de las fuentes, entre otros.

A partir de la información reflejada en el formato se puede hacer un análisis del avance alcanzado en el periodo, los puntos que se deben tener en cuenta, los factores externos que estarían influyendo en la competencia, la relevancia y utilidad de los indicadores; y, los métodos de recolección de datos. Con este análisis se puede identificar los posibles cambios dentro del procesos de monitoreo de las competencias.

Tabla 25.
Matriz control de cambios

CONTROL DE CAMBIOS			
Versión	Fecha	Actividad modificada	Descripción del cambio
1		Incluir la temática, proceso, indicadores	Definiciones adicionales; Indicadores, características; Tipo de fórmulas; Bibliografía
2			
3			

Fuente: Berumen Milburn, 2010

Elaboración: Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD.



Bibliografía

- Aguirre, L., Cutiupala, C., & Oleas, D. (2017). Metodología Integral para Medir y Potenciar la Articulación entre la planificación Estratégica y Operativa con el presupuesto en los GAD. Quito, Pichincha, Ecuador: Flacso Andes. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/150624-opac>
- AME - GIZ. (2017). Propuesta de Diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación de competencias descentralizadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Cuaderno de Trabajo 2. Quito, Ecuador: FORUMCONSULTOR.
- Aquilino, N., Arena, E., Bode, M., & Scolari, J. (Febrero de 2019). Guía No. 2: Monitoreo y evaluación. ¿Como diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas?. Buenos Aires: CIPPEC.
- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. CEPAL - Serie Manuales No. 69. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Bastidas, C., Burbano, A., & Ortiz, S. (2017). BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016. Obtenido de <https://flacsoandes.edu.ec>
- Berumen, M. J. (2010). Monitoreo y Evaluación de proyectos. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo No. 3. Medellín, Colombia: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo,.
- Bonnefoy, J. C., & Armijo, M. (noviembre de 2005). Indicadores de desempeño en el sector público. CEPAL - Serie Manuales No. 45. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
- Cohen, E., & Martínez, R. (2003). MANUAL DE FORMULACION, EVALUACION Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES. CEPAL - División de Desarrollo Social, Segunda edición. Chile.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013). Manual para

el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México DF: CONEVAL.

COOTAD. (19 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. Ley 0, Registro Oficial Suplemento 303, Última Reforma: Suplemento del Registro Oficial 309, 12-V-2023. Quito, Pichincha, Ecuador.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2018). Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores. Bogotá DC.

Explorable. (02 de junio de 2009). <https://explorable.com/es/muestreo-estratificado>. Obtenido de Método de muestreo estratificado.

IICA. (agosto de 2012). Guía de Monitoreo y Evaluación de Proyectos. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - Henk Remme.

Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2005). Manual para gestores del desarrollo. DIEZ PASOS HACIA UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN BASADO EN RESULTADOS. Bogotá, Colombia: Banco Mundial - Mayol Ediciones S.A.

Larrea, .. M. (2012). Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador: Activa.

Ley de Defensa contra Incendios. (23 de octubre de 2018). Registro Oficial 815 de 19-abr.-1979. Última modificación: 23-oct.-2018. Quito, Pichincha, Ecuador.

MIDEPLAN. (junio de 2018). GUÍA DE INDICADORES. Orientaciones básicas para su elaboración. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Muñoz-Muñoz, A. M. (17 de Diciembre de 2022). <https://www.ugr.es/~anamaria/fuentesws/Intro-FI.htm>.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (abril de 2015). Metodología dl marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CEPAL - Serie Manuales No. 42. Santiago de Chile, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.

PNUD. (2009). MANUAL DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York, USA. Obtenido de <http://www.undp.org/eo/handbook>

Registro Oficial edición especial No. 61. (18 de Octubre de 2013). Estatúto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos. Resolución No. 0008-CNC-2013. Quito, Pichincha, Ecuador.

Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado. (18 de Junio de 2001). Decreto Ejecutivo 1581, R.O. (S) No. 349 de 18 de Junio de 2001. Quito, Pichincha, Ecuador.

Resolución No. 0001-CNC-2016. (11 de marzo de 2016). Regular las facultades y atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, metropolitanos, provinciales y parroquias rurales, respecto al desarrollo de actividades turísticas. Quito, Pichincha, Ecuador.

Resolución No. 0005-CNC-2014. (6 de noviembre de 2014). Consejo Nacional de Competencias. Competencia de Gestión Ambiental. Quito, Pichincha, Ecuador.

Resolución No. 0008-CNC-2014. (12 de diciembre de 2014). Consejo Nacional de Competencias. Regular el ejercicio de la Competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias. Quito, Pichincha, Ecuador.

Resolución No. 0009-CNC-2011. (29 de septiembre de 2011). Consejo Nacional de Competencias. Transferir la competencia de gestión de la cooperación internacional para la obtención de recursos no reembolsables y asistencia técnica. Quito, Pichincha, Ecuador.

Resolución No. 0009-CNC-2014. (12 de diciembre de 2014). Consejo Nacional de Competencias. Regular el ejercicio de la competencia para planificar, construir y mantener la vialidad. Quito, Pichincha, Ecuador.

Resolución No. 0010-CNC-2014. (12 de diciembre de 2014). Consejo Nacional de Competencias. Regular el ejercicio de la competencia para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios . Quito, Pichincha, Ecuador.

Resolución No. 005-CNC-2012. (26 de abril de 2012). Consejo Nacional de Competencias. Ejercicio concurrente de la competencia del servicio de dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros. Cuenca, Azuay, Ecuador.

Resolución No. 007-CNC-2012. (30 de mayo de 2012). Consejo Nacional de Competencias. Ejercicio concurrente de actividades para forestación y reforestación con fines de protección y conservación. Quito, Pichincha, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación. (julio, primera edición de 2021). Guía de Evaluación de Políticas Públicas Ecuador. Pichincha, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación. (2023). Guía Metodológica para la evaluación de la Descentralización. Quito: Segunda edición.

- Silvestrini, R. M., & Vargas, J. J. (enero de 2008). <https://ponce.inter.edu/cai/manuales/FUENTES-PRIMARIA.pdf>. Obtenido de Fuentes de Información Primarias, Secundarias y Terciarias.
- Simons, H. (2009). El estudio de caso: Teoría y práctica. Madrid, España: Morata, S. L. Obtenido de <https://books.google.com.pe/books?id=WZxyAgAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Statcan. (2019). <https://www.statcan.gc.ca/en/our-data/where/administrative-data>.
- UCIPFG. (2020). https://www.ucipfg.com/Repositorio/MLGA/MLGA-03/semana4/Indicadores_y_fuentes_de_verificacion.pdf. Obtenido de 5.8.9 Indicadores y Fuentes de verificación: Universidad para la Cooperación Internacional
- Useche, M. C., Pereira, B. M., & Artigas, W. (2023). Investigación académica: Recolección de datos, tecnologización y pandemia. Revista Venezolana de Gerencia. Obtenido de Revista Venezolana De Gerencia: <https://doi.org/10.52080/rvgluz.28.101.14>
- Valle, O., & Rivera, O. (Octubre de 2008). Monitoreo e indicadores. Obtenido de Organización de Estados Iberoamericanos: http://aularedim.net/wp-content/uploads/monitoreo_indocadores.pdf
- Van de Velve, H. (mayo de 2009). Sistemas de Evaluación, Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales. Cuadernos del Desarrollo Comunitario No 4. Texto de referencia y consulta tercera edición. Estelí, Nicaragua: ISNAYA.



CNC

Consejo Nacional de Competencias

www.competencias.gob.ec

@competenciasnc

