

Cuaderno de Trabajo 2

Propuesta de Diseño del Sistema de Monitoreo y
Evaluación de competencias descentralizadas a los
Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales



Implementada por
giz Technische Zusammenarbeit
GmbH
Cooperación Alemana GIZ GmbH



Título:

Cuaderno de Trabajo No. 2: Propuesta de Diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación de competencias descentralizadas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Este documento fue elaborado y financiado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania
Whympfer N28-39 y Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito, Ecuador
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de

Barbara Hess- Directora Residente- GIZ

Dorothea Kallenberger, Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno"

Responsables:

Coordinación
Paola Betancourt, Consultora GFA Consulting Group.
Contenidos
Katy Lema, Consultora

Acompañamiento Técnico:

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

Edición, Impresión y Diseño

FORUMCONSULTOR
Quito-Ecuador
Av. Diego de Almagro N29-54 y La Pradera.
T + 593 2 2233330
E dmartinez@forumconsultor.com

La GIZ no se responsabiliza del contenido de la presente publicación.

Quito, 2017

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español *o/a* - *os/as* para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.

SIGLAS

AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
BdE	Banco de Desarrollo de Ecuador
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competencias
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GADM	Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
LUAF	Licencia Única Anual de Funcionamiento
PEDTS	Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación

Índice

Capítulo 1: GENERALIDADES	5
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. MARCO LEGAL	5
1.2. LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: ENFOQUES, CRITERIOS E IMPORTANCIA	7
1.3. OBJETIVOS	8
1.4. ALCANCE	8
CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL GENERAL	9
2.1. MONITOREO	10
2.2. EVALUACIÓN	10
2.3. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	12
CAPÍTULO 3: REQUERIMIENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS	17
3.1. REQUERIMIENTOS BÁSICOS	17
3.2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE INDICADORES CON BASE EN UN MODELO DE ARTICULACIÓN EN EL TERRITORIO	19
SECCIÓN 2	23
PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS	
Paso 1: Planteamiento de Metas	23
Paso 2: Selección de Indicadores	25
Paso 3: Planteamiento de los objetivos concretos de resultado	33
Paso 4: Seguimiento continuo para la obtención de información e inicio de los procesos de evaluación y generación de informes	39
Bibliografía	41
Lecturas complementarias	42
Listado de Ilustraciones	
Ilustración 1: Modelo de Sistema de Monitoreo y Evaluación de Competencias.	14
Ilustración 2: Esquema de requerimientos básicos de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de competencias descentralizadas.	19
Ilustración 3: Organización de datos e información en base a los tres niveles de Gobierno y principales atribuciones	20
Ilustración 4: Ámbitos para la organización de indicadores	21
Ilustración 5: Propuesta de indicadores del sistema por ámbito	22

PRESENTACIÓN

La Constitución de la República del Ecuador promulgada en el 2008 establece la transferencia de competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) generando la necesidad de cambios estructurales en la administración local y rompiendo esquemas centralistas e inequitativos. En este contexto, se plantea la implementación de un enfoque descentralizado de competencias, para que los GADM tomen decisiones que garanticen el desarrollo desde la perspectiva territorial.

En este contexto y con el propósito de aportar a la orientación y fortalecimiento de las capacidades de los GAD Municipales en el cumplimiento de sus atribuciones para el ejercicio de sus competencias, el Programa Fortalecimiento del Buen Gobierno de la GIZ en conjunto con la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), han elaborado este Cuaderno de Trabajo

sobre el diseño de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de las competencias descentralizadas a los GADM, con el propósito de contar con una herramienta que permita mejorar capacidades institucionales para el mejoramiento de la calidad de servicios que se brinda a la población.

Este documento constituye una propuesta marco de orientación conceptual y metodológica para los GADM, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) como para los Organismos de regulación y control, que plantea las bases para el seguimiento/monitoreo de los procesos de implementación de competencias permitiendo la realización de evaluaciones de resultado con miras a evaluar el impacto en el territorio, bajo parámetros de retroalimentación y aprendizaje continuo que favorezcan la entrega de productos y servicios públicos que emanan de las competencias descentralizadas.

Una de las responsabilidades de la administración pública es demostrar la eficacia y eficiencia en la gestión en el territorio, para lo cual a nivel nacional e internacional se han ensayado diversos instrumentos y herramientas que apuntan a la accesibilidad de la información e indicadores, para facilitar la toma de decisiones y la adaptación de las intervenciones a nivel local. (Shah & Andrews, 2005)

El Ecuador no ha sido ajeno a estos procesos, durante la última década, se ha profundizado la descentralización de competencias y se ha fortalecido la presencia del Estado en el nivel local, en aplicación de lo promulgado en la Constitución y en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Hasta el momento, se han efectuado avances en el seguimiento de la transferencia de competencias desde el enfoque normativo y de efectos de la implementación, que dan cuenta de los avances del proceso. Sin embargo, para profundizar en la identificación de los resultados, efectos e impactos de las competencias descentralizadas se requiere seguir construyendo y alimentado un sistema estandarizado e integral que permita la gestión de información para la toma de decisiones.

A partir de lo anterior, el presente Cuaderno de Trabajo contiene tres capítulos con información sobre una propuesta conceptual-metodológica del Sistema de Monitoreo y Evaluación de las competencias descentralizadas a GADM, con sus respectivos instrumentos y formatos adaptados de manera sencilla y práctica para su aplicación.

1.1. MARCO LEGAL

Existe una serie de instrumentos normativos que orientan la descentralización y regulan la asignación y gestión de competencias de los GAD, y otros documentos técnicos que brindan pautas de referencia para el monitoreo y evaluación de las mismas; algunos de los cuales se presentan a continuación.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es el instrumento normativo que regula y organiza la implementación de la descentralización. En este instrumento se define claramente la organización

político-administrativa del Estado Ecuatoriano, los regímenes de los diferentes niveles de Gobierno y regímenes especiales para garantizar: autonomía política, administrativa y fiscal del nivel local.

Entre los principios fundamentales definidos por el COOTAD están la coordinación, corresponsabilidad y complementariedad. Paralelamente a estos principios, se establece la responsabilidad compartida de todos los niveles de Gobierno para garantizar el Buen Vivir y articular planes de desarrollo territorial para contribuir al mejoramiento de los impactos de política pública mediante la implementación adecuada de las competencias.

El organismo rector encargado del proceso de transferencia de competencias, es el Consejo Nacional de Competencias (CNC), que en su mandato contempla: "monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias descentralizadas.

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), tiene entre sus objetivos: i) Profundizar el proceso de descentralización y autonomía a través de la asistencia técnica especializada y coordinación directa con los organismos nacionales encargados de dirigir el proceso; ii) Fortalecer las capacidades de los GADM y Metropolitanos para la asunción de competencias y el cumplimiento de los fines institucionales.

En el marco de estos objetivos, la AME, viene realizando el análisis de los avances en la implementación de las competencias de los GADM a fin de asesorar técnicamente en dicho proceso en cuanto a las competencias de: Tránsito, Transporte y Seguridad Vial; Cooperación Internacional, y Turismo.

Si bien a partir de este contexto normativo, y de las instancias responsables del monitoreo y evaluación de competencias, se han realizado esfuerzos, metodologías y estudios, subsiste la necesidad de la construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación integral. El cual debe contribuir no sólo a la generación de información de la implementación de competencias desde el punto de vista normativo, sino también, sobre la gestión y resultados de los servicios y bienes derivados de éstas, tanto para el organismo rector, los gremios de los GAD y los mismos Gobiernos Autónomos Descentralizados.

1.2.

LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES: ENFOQUES, CRITERIOS E IMPORTANCIA

Existen diversas experiencias en la elaboración de instrumentos, metodologías y sistemas implementados por gobiernos locales de países en desarrollo con el objetivo de medir el desempeño institucional y/o evaluar los resultados en el proceso de descentralización, así como para evaluar la gobernabilidad territorial, la aplicación de la normativa, la salud fiscal, la capacidad de respuesta ante las necesidades de la población, la efectividad, eficiencia y calidad en la entrega de bienes y servicios públicos. (International City/County Management Association (ICMA), 2006), (Bonnefoy & Armijo, 2005)

Estas experiencias de sistemas o metodologías de monitoreo y evaluación de la gestión local, se enfocan en temas específicos de la administración local y en criterios de evaluación cuyos denominadores comunes son la accesibilidad en la obtención y disponibilidad de los datos, la comprobación y análisis a partir de la evidencia y la observación; y que su implementación no requiera de ingentes recursos para su operación y gestión. (Anwar, 2008)

Los criterios para la evaluación del desempeño de los gobiernos locales en países en desarrollo se basa de manera general en cinco criterios propuestos por Shah & Andrews (2005) en relación a los procesos y los resultados, estos son: i) conformidad con los requerimientos legislativos y de procesos, ii) salud fiscal, iii) capacidad de respuesta, iv) eficiencia, y v) responsabilidad para con la ciudadanía.

La incorporación del monitoreo y evaluación de la gestión local, es útil para varios propósitos gubernamentales que son básicos y vitales para la gestión adecuada de los bienes y servicios públicos, entre éstos se puede mencionar:

- Contribuye a la mejor utilización de los recursos públicos orientándolos a las prioridades y necesidades de la población y el territorio.
- Proporcionan información clave para la toma de decisiones de los servidores públicos y autoridades, apoyando los cambios y mejoras en la política pública para otorgar mejores servicios a la ciudadanía.
- Permiten identificar los cambios y mejoramiento en los ámbitos de intervención de la administración pública sobre las realidades y problemáticas identificadas.
- Fomenta la responsabilidad de los servidores públicos en función de la medición del desempeño y logros trazados en la planificación del ordenamiento y desarrollo territorial.

- Contribuyen a una mejor planificación y orientación de las intervenciones de política pública a partir del monitoreo y evaluación de los resultados y avances.

Aporta a la rendición de cuentas y a la transparencia de la administración pública de cara a los ciudadanos.

La incorporación de la evaluación del desempeño del gobierno local o en este caso específico de la gestión de competencias descentralizadas a los GADM es parte de un enfoque de innovación institucional y de gestión orientada a resultados, lo cual constituye la base fundamental de un sistema de gestión moderno que permite agregar valor a los servicios y productos destinados a los ciudadanos, personas, grupos, entidades, empresas o destinatarios de los mismos, y que contribuye a alcanzar los resultados esperados de la administración pública local.

1.3. OBJETIVOS

Este Cuaderno de Trabajo busca ser un primer aporte al diseño y estructuración de un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) de competencias de los GADM, mediante el aporte de las bases conceptuales y metodología que orienten su construcción; en función de dos objetivos específicos:

- Fortalecer los conocimientos para la implementación de sistemas y metodologías de monitoreo y evaluación de competencias que considere la articulación y participación de los actores.
- Contribuir a la generación de una propuesta estandarizada para el monitoreo y evaluación de competencias de los GADM, bajo un enfoque de retroalimentación y aprendizaje continuo.

1.4. ALCANCE

Presenta una propuesta de marco conceptual y metodológico para la estructuración de un sistema de monitoreo y evaluación de competencias de los GADM, que aporte a la generación de información sobre la implementación de la gestión de las competencias para el impulso de la territorialización de la política pública en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL GENERAL

2.

MARCO CONCEPTUAL GENERAL

Las transformaciones y mejoras en los modelos de gestión pública local, requiere del fortalecimiento de los procesos de monitoreo y evaluación de los GAD con el fin de orientar, asistir y direccionar, de ser el caso, la ejecución de competencias y así garantizar resultados orientados a alcanzar el Buen Vivir. Para esto, es necesario contar con herramientas que permitan de forma uniforme el monitoreo de las acciones de los GAD en la gestión de competencias y evaluar resultados en el marco de un proceso participativo y de autoaprendizaje continuo.

La definición de un esquema de monitoreo y seguimiento debe iniciar desde la planificación como punto de partida de los procesos de gestión, siempre teniendo en cuenta que "...una efectiva evaluación y monitoreo de los resultados de la gestión pueden promover una cultura orientada a resultados..." (Carranza, 2007:9). En función de lo mencionado, es vital contar con:

- Información útil, transparente, confiable y oportuna que permita tomar decisiones en todos los niveles de Gobierno, así como rendir cuentas de la gestión local
- Procesos de retroalimentación continua sobre el seguimiento de procesos y resultados
- Criterios básicos homologados de monitoreo que permitan, visualizar y evaluar de manera individual o comparativa los gobiernos locales.

Un Sistema de Monitoreo y Evaluación debe ser una herramienta de innovación institucional flexible y adaptable, para que los gobiernos locales puedan tener mayor capacidad de gestión de resultados y establecer mejoras continuas en los procedimientos que optimicen su gestión administrativa, financiera y técnica; los cuales son insumos básicos de las evaluaciones de resultado e impacto. Bajo esta perspectiva, es medular identificar lo que se va a monitorear y evaluar en la definición del Sistema; partiendo de un marco conceptual de monitoreo, evaluación y de lo que es un Sistema.

2.1. MONITOREO

Es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política. Clave en la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública. Este instrumento permitirá revisar de forma periódica aspectos sustantivos de la planificación estratégica y modelo de gestión de competencias de gobiernos locales.

Aunque el monitoreo es un instrumento que valora en gran medida la dimensión técnica de la gestión, no se limita a este accionar, generando insumos que permitan mejorar en ámbitos administrativos y financieros.

En términos generales es un instrumento indispensable para controlar y mejorar la gestión técnica, administrativa y financiera de la aplicación de una política.

Este instrumento debe ser continuo y de aplicación durante la implementación de una política, programa o proyecto o competencia (en este caso); o a su vez en la implementación de un modelo de gestión. Esta continuidad en el seguimiento permitirá conocer el avance de actividades y resultados, así mismo garantizará que los resultados obtenidos estén acordes a lo planificado o a su vez, emitir alertas sobre retrasos, diferencias y necesidades de ajuste durante la ejecución. (SIEMPRO y UNESCO, 1999)

2.2. EVALUACIÓN

Proviene del latín *valere*, que significa valorar. "Evaluar es fijar el valor de una cosa y para hacerlo se requiere un procedimiento que permita comparar aquello a evaluar respecto de un criterio o un patrón determinado". (Cohen y Franco, 1988)

En términos generales es una expresión de análisis de una política, programa o proyecto orientada a la reflexión de la misma. "Su finalidad es emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades y los resultados (...) de las intervenciones sociales y formular recomendaciones que permitan decisiones orientadas a ajustar la acción" (Nirenberg, 2009).

La evaluación siempre tiene entre sus objetivos, introducir criterios de mejora y cambio respecto a la funcionalidad de un procedimiento o en los resultados e impactos de una política; es por eso que será siempre un proceso reflexivo que se apoya en las preguntas que se busquen analizar, sobre el diseño, ejecución o resultados de políticas, programas o proyectos.

Para una evaluación es básico identificar dos elementos: i) Objeto: ¿Qué se quiere evaluar? y ii) Meta: ¿Cuál es el horizonte de referente con el cual comparamos lo que se evalúa?. Estos elementos, son mecanismos que guían el levantamiento y análisis de información específica para la evaluación.

Es importante señalar que los procesos de monitoreo y evaluación no deben ser asimilados como criterios aislados sino como procedimientos complementarios que permiten tomar decisiones y emitir criterios de retroalimentación a la política pública, programas y/o proyectos.

Adicionalmente, considerando el contexto para la aplicación de este Sistema, tomando en cuenta que el monitoreo se centrará en el seguimiento de actividades planteadas en el modelo de gestión de competencias, implicará que la evaluación se contextualizará aún más en la gestión de competencias de los gobiernos locales, al ser quienes proveen los servicios a la ciudadanía. "Esta forma de mirar la evaluación proviene de una vertiente gerencial que antepone el cumplimiento de objetivos señalados y analiza sus resultados por sobre los procedimientos utilizados (Ministerio de la Política Territorial y Administración Pública/Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios)". (Martínez, 2015)¹

Estos criterios son la base para la definición de un Sistema de Monitoreo y Evaluación que se centrará en el monitoreo y evaluación de las competencias descentralizadas y, además, son el centro de la implementación de la política pública en los GAD.

El marco mencionado, conlleva a considerar la utilidad del monitoreo y evaluación como "...elementos fundamentales de la formulación de políticas basadas en evidencias, que ofrecen un conjunto fundamental de herramientas que las partes interesadas pueden utilizar para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad de las intervenciones en varias etapas de la implementación; dicho de otro modo les permite centrarse en los resultados". (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2011)

Para la evaluación, es importante tomar en cuenta que es un proceso que busca determinar la relevancia, efectividad, eficiencia o impacto de las actividades desarrolladas por los GADM para la implementación de competencias que garantizan el buen vivir, esta medición, desde el territorio contempla no solo el cumplimiento normativo, sino la evaluación de productos y/o servicios generados y alimentará las necesidades de información de los tres niveles de Gobierno, sobre todo para retroalimentar con información clave.

Generalmente se realiza al finalizar la intervención o para comparar en qué medida se cumplió con lo planificado. Los resultados de los procesos de evaluación son valiosos porque permiten identificar si las estrategias implementadas han sido las adecuadas y/o requieren modificarse para obtener los resultados esperados.

¹ Martínez. (2015). Elaboración de una metodología para la evaluación de impacto del proceso de descentralización en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir.

En cuanto a la evaluación se identifican tres tipos:

- **Evaluación de procesos:** se centra en la evaluación de actividades y ejecución presupuestaria según las metas planteadas en este ámbito.
- **Evaluación de resultados:** se centra en el avance del logro de productos, y a su vez permite evaluar la estrategia implementada.
- **Evaluación de impacto:** permite identificar la magnitud de los cambios en el bienestar de las personas que reciben los productos o servicios. Por ejemplo, la disminución de accidentes de tránsito por el cambio en la calidad de servicios de Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

Particularmente, para la evaluación se debe considerar los siguientes aspectos:

- a) **Pertinencia:** Objeto de la evaluación sea consistente con los planes y metas de largo plazo de la competencia transferida y prioridades de la población que se beneficia de la implementación de esta competencia en su territorio.
- b) **Eficacia:** grado en el cual se logran las metas propuestas.
- c) **Eficiencia:** análisis de resultados con relación a los recursos utilizados.
- d) **Impacto:** valoración global, con una perspectiva socioeconómica que permita medir los efectos positivos y negativos de la implementación.
- e) **Sostenibilidad:** Valoración de la capacidad para mantener los efectos positivos de la intervención a largo plazo.

2.3. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (SME)

Se entiende al Sistema como un conjunto de elementos o componentes interrelacionados para recolectar, manipular – procesar y diseminar datos e información, y que a su vez cuentan con un mecanismo de retroalimentación continua.

Son en general, un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización. (Di Virgilio, M.M. y Solano, 2012).

Bajo los conceptos de monitoreo y evaluación, un Sistema con estos fines debe propender al seguimiento de los procesos de implementación, modelos de gestión y resultados para tomar mejores decisiones.

Sin embargo un SME debe tener como base de su creación un modelo conceptual y metodológico que vaya encaminando los procesos de recolección, implementación, sistema informático y seguimiento de información. La importancia que adquiere, en la gestión de gobiernos locales (municipales) es trascendental, ya que se convierte en una herramienta de ayuda para los responsables de la gestión de competencias.

Desde este punto de vista, el SME, ayuda a fortalecer la gobernabilidad de un país, región y localidad, debido a que implica el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalece las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para formular políticas y tomar decisiones de presupuesto. (Rascón, 2010)

Por otro lado, no debe ser considerado únicamente como un sistema o repositorio de información, sino que debe fluir la información continuamente de abajo hacia arriba – desde el territorio hacia los entes reguladores, asesores y de control, y desde arriba hacia abajo – desde los entes reguladores, asesores y de control hacia el territorio para retroalimentar los procesos, generando aprendizaje.

En términos generales, un Sistema debe considerar al menos 3 elementos en su diseño:

- **Insumos/Entrada:** Es la actividad consistente en la recopilación y captura de datos e información. La entrada del sistema puede adoptar diversas formas y provenir de distintas fuentes de datos.
- **Procesamiento:** Conversión o transformación de datos e información en salidas útiles o información con valor agregado. Son actividades que requieren conocimiento claro de lo que se desea monitorear.
- **Salida:** Producción de información útil en forma de documentos y reportes.
- **Retroalimentación:** Producción de información útil derivada de los informes de salida que sirva para realizar cambio en las actividades de entrada y procesamiento.

Un SME basado en resultados debe tener información precisa para proveer información analítica a los tomadores de decisiones en el momento que esta se requiera. Este modelo de Sistema garantiza información de insumos, actividades/procesos, productos y resultados.

Con esta base, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) con el apoyo de la Oficina de Cooperación Alemana en Ecuador (GIZ), desarrollaron esta propuesta metodológica a partir de las definiciones y contexto mencionado en los dos primeros capítulos, así como, del análisis de las experiencias ejecutadas hasta el momento en torno al monitoreo y evaluación de competencias descentralizadas, específicamente de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial; Cooperación Internacional; y, la función de Desarrollo de Actividades Turísticas.

En cuanto a la evaluación se identifican tres tipos:

- Evaluación de procesos: se centra en la evaluación de actividades y ejecución presupuestaria según las metas planteadas en este ámbito.
- Evaluación de resultados: se centra en el avance del logro de productos, y a su vez permite evaluar la estrategia implementada.
- Evaluación de impacto: permite identificar la magnitud de los cambios en el bienestar de las personas que reciben los productos o servicios. Por ejemplo, la disminución de accidentes de tránsito por el cambio en la calidad de servicios de Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

Particularmente, para la evaluación se debe considerar los siguientes aspectos:

- a) Pertinencia: Objeto de la evaluación sea consistente con los planes y metas de largo plazo de la competencia transferida y prioridades de la población que se beneficia de la implementación de esta competencia en su territorio.
- b) Eficacia: grado en el cual se logran las metas propuestas.
- c) Eficiencia: análisis de resultados con relación a los recursos utilizados.
- d) Impacto: valoración global, con una perspectiva socioeconómica que permita medir los efectos positivos y negativos de la implementación.
- e) Sostenibilidad: Valoración de la capacidad para mantener los efectos positivos de la intervención a largo plazo.

2.3. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (SME)

Se entiende al Sistema como un conjunto de elementos o componentes interrelacionados para recolectar, manipular – procesar y diseminar datos e información, y que a su vez cuenta con un mecanismo de retroalimentación continua.

Son en general, un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización. (Di Virgilio, M.M. y Solano, 2012).

Bajo los conceptos de monitoreo y evaluación, un Sistema con estos fines debe propender al seguimiento de los procesos de implementación, modelos de gestión y resultados para tomar mejores decisiones.

Sin embargo un SME debe tener como base de su creación un modelo conceptual y metodológico que vaya encaminando los procesos de recolección, implementación, sistema informático y seguimiento de información. La importancia que adquiere, en la gestión de gobiernos locales (municipales) es trascendental, ya que se convierte en una herramienta de ayuda para los responsables de la gestión de competencias.

Desde este punto de vista, el SME, ayuda a fortalecer la gobernabilidad de un país, región y localidad, debido a que implica el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalece las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para formular políticas y tomar decisiones de presupuesto. (Rascón, 2010)

Por otro lado, no debe ser considerado únicamente como un sistema o repositorio de información, sino que debe fluir la información continuamente de abajo hacia arriba – desde el territorio hacia los entes reguladores, asesores y de control, y desde arriba hacia abajo – desde los entes reguladores, asesores y de control hacia el territorio para retroalimentar los procesos, generando aprendizaje.

En términos generales, un Sistema debe considerar al menos 3 elementos en su diseño:

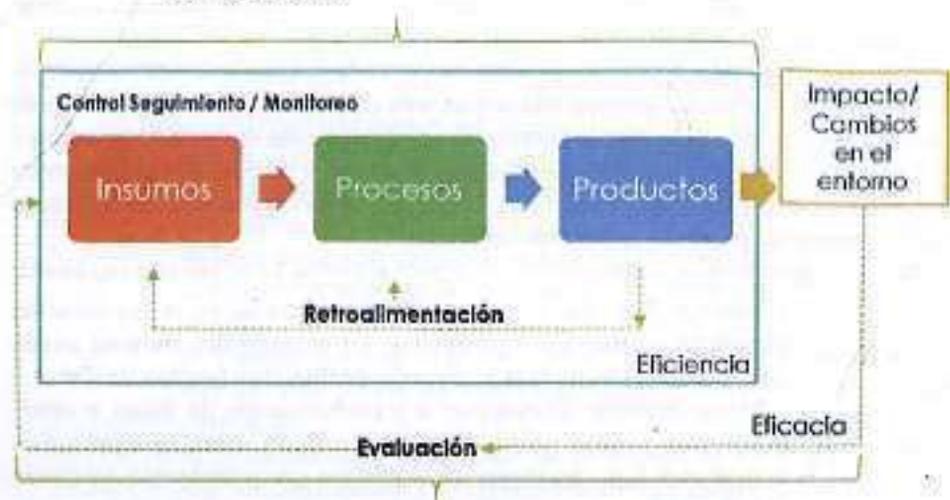
- Insumos/Entrada: Es la actividad consistente en la recopilación y captura de datos e información. La entrada del sistema puede adoptar diversas formas y provenir de distintas fuentes de datos.
- Procesamiento: Conversión o transformación de datos e información en salidas útiles o información con valor agregado. Son actividades que requieren conocimiento claro de lo que se desea monitorear.
- Salida: Producción de información útil en forma de documentos y reportes.
- Retroalimentación: Producción de información útil derivada de los informes de salida que sirva para realizar cambio en las actividades de entrada y procesamiento.

Un SME basado en resultados debe tener información precisa para proveer información analítica a los tomadores de decisiones en el momento que esta se requiera. Este modelo de Sistema garantiza información de insumos, actividades/ procesos, productos y resultados.

Con esta base, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) con el apoyo de la Oficina de Cooperación Alemana en Ecuador (GIZ), desarrollaron esta propuesta metodológica a partir de las definiciones y contexto mencionado en los dos primeros capítulos, así como, del análisis de las experiencias ejecutadas hasta el momento en torno al monitoreo y evaluación de competencias descentralizadas, específicamente de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial; Cooperación Internacional; y, la función de Desarrollo de Actividades Turísticas.

En términos generales, se propone un Sistema que centre su accionar en: i) el monitoreo orientado a la búsqueda de la eficiencia con énfasis en la ejecución y seguimiento de la gestión operativa y estratégica, y ii) la evaluación, encaminada a la búsqueda de la eficacia de la política pública, valorando ejecución, resultados e impactos. Derivando en un proceso continuo y permanente que realiza el seguimiento de la gestión operativa y estratégica de una competencia en el territorio hasta la obtención de resultados, como se muestra en la ilustración 1.

Ilustración 1: Modelo de Sistema de Monitoreo y Evaluación de Competencias



Proceso que se realiza en períodos establecidos, es de corte transversal (puntual).
Valora: ejecución, resultados e impactos

- Bajo este esquema lo más importante es definir las entradas o insumos del sistema, acorde a los resultados que se buscan, es decir la definición de los aspectos que se debe monitorear y de los resultados se van a evaluar.
- El marco propuesto del Sistema, es explicado en las dos secciones siguientes organizadas en dos ámbitos: la base conceptual y requerimientos iniciales del sistema y la propuesta metodológica para su implementación.

En términos prácticos, para un SME es necesario determinar claramente "que se quiere monitorear y evaluar". Así desde una perspectiva práctica, es importante monitorear la gestión de los GAD en el ejercicio de las competencias. Esta infor-

mación basada en la gestión desde el territorio alimentará al ente articulador y regulador con datos que permitan evaluar normas, procesos y productos.

Sin embargo, si se pretende que el Sistema alimente las necesidades de información de varios niveles de Gobierno, esta determinación de lo que se quiere monitorear y evaluar debe ser definida bajo consenso en un proceso participativo.

Lo importante de este proceso es que la información derivada desde el territorio permitirá monitorear la gestión municipal para conocer si está contribuyendo al logro de los objetivos planteados por competencia transferida alineados a los PDyOT y la Plan Nacional de Desarrollo, esta visión se convierte en una razón estratégica para implementar el Sistema de Monitoreo y Evaluación.

El monitoreo de actividades de gestión de las competencias, permitirán valorar a los GAD si están avanzando de acuerdo a lo planificado y permitirá orientar y planificar sus actividades con un enfoque de logro de metas o por resultados. Esto fundamenta una razón operativa del Sistema que permitirá retroalimentar al resto de niveles de Gobierno en temas relacionados con fortalecimiento de capacidades de forma más específica.

Adicionalmente, el proceso de monitoreo y evaluación está contemplado en el COOTAD, en las atribuciones de planificación, regulación, control y gestión para el ejercicio de competencias, ya que se identifica la obligatoriedad de "realizar evaluaciones periódicas anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de Gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de Gobierno y la ciudadanía;" (COOTAD, Art 119, literal p.)

Por ello, para es importante identificar que:

- El monitoreo debe ser periódico y homogéneo para todos los GADM
- Se debe monitorear indicadores que den cuenta de los ámbitos de cumplimiento normativo, de ejecución y de valoración de resultados.
- El monitoreo de indicadores debe realizarse contra metas establecidas, y estos deben tener en cuenta las planificaciones anuales.
- Debe contener información resumida con indicadores de lectura rápida e indicadores absolutamente indispensables para la toma de decisiones.
- Deben tener en cuenta un plan de monitoreo, construido en forma participativa para que los indicadores a monitorear sean de utilidad para procesos de evaluación propios, según cada nivel de Gobierno.

El SME, será un insumo para planificar, mejorar o diseñar modelos de gestión en base a metas claras para buscar calidad y eficiencia y la base de las evaluaciones que se vayan a realizar.

Es indispensable entonces, contar con un plan de evaluación diseñado desde el Consejo Nacional de Competencias (CNC), que permita identificar de forma concreta y oportuna que información se debe evaluar y garantizar la periodicidad en las mismas, así como ofrecer a la AME la garantía de que pueda ejercer obligatoriedad hacia los GADM en la recolección de información. El Plan a su vez debe considerar los puntos de vista de los actores en territorio: Ministerios Sectoriales, Instancias reguladoras, CNC, AME y los GAD.

A largo plazo este ejercicio se tiene el propósito de ejemplificar un procedimiento sencillo para monitoreo y evaluación que no solo se centre en la búsqueda de medición de la ejecución de actividades, sino el de monitoreo de resultados que consideren:

- Datos básicos que describan a las competencias.
- Datos básicos que permitan plantear indicadores de efecto.
- Plantear la necesidad de recolectar información sobre productos y como se generan estos productos, y además en el caso de que sean intermedios como estos aportan en el logro de metas.
- Plantear la necesidad de informes sistemáticos con información cualitativa y cuantitativa sobre los avances de resultados en función de las metas.
- Plantear la necesidad de articular criterios, propósitos y metas de monitoreo y evaluación de forma participativa.
- Enfocarse en los cambios que los entes: normativo, articulador y ejecutor aspiran. (Planes concretos de monitoreo y evaluación).

CAPÍTULO 3: REQUERIMIENTOS BÁSICOS DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS

Preguntas Guía

En esta sección surgen algunas preguntas: ¿Qué vamos a monitorear y evaluar? ¿Qué información se requiere? ¿Cómo organizamos la información? ¿Cómo vamos a medir la gestión de las competencias?

1. OBJETIVOS

- Contribuir a la generación de modelos de gestión institucional orientados a resultados para la evaluación y monitoreo de las competencias transferidas.
- Aportar a la comprensión de las responsabilidades y funciones que implica el ejercicio de las nuevas competencias descentralizadas.

2. GRUPO META

- Autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM).
- Técnicos y Directores de los GADM, socios de mancomunidades y empresas de servicios públicos.
- Servidores públicos en el ámbito técnico, de coordinación y de gerencia de los GADM.
- Personas interesadas en metodologías para la implementación de la gestión por procesos en el sector público y privado en el nivel subnacional.

3.1. REQUERIMIENTOS BÁSICOS

Un Sistema de Monitoreo y Evaluación debe garantizar:

- i) Un Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) que esté ligado a la planificación estratégica de una política pública. En este punto, se debe identificar que se busca monitorear y que se quiere evaluar.
- ii) El PME define indicadores estratégicos, resultado de operacionalizar objetivos a alcanzar en el marco de una política, para ello se debe disponer de:

- a. Marco de selección de indicadores debe partir de los modelos de gestión de competencias, además de directrices claras de lo que el ente regulador desea evaluar.
- b. La selección de indicadores debe garantizar que estos contengan características de independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad
- c. Indicadores consensuados con los actores involucrados en la política, programa o proyecto de la competencia.
- d. Deben ser cuantificables y estos pueden ser cuantitativos o cualitativos.
- e. Garantizarse la existencia de fuentes de información para su cálculo o procesamiento además de que estas sean periódicas, para incluir tendencias durante el monitoreo. En el caso de no existencia de fuentes, diseñar y garantizar aplicación y financiamiento de procesos de recolección de información.

iii) **Definición de mecanismos de modelos de recolección de información, registro y procesamiento.**

- a. Recopilación de fuentes de información, ya sean registros administrativos internos y/o nacionales oficiales, información derivada de sistemas de información de indicadores temáticos, catastros, censos, registros individualizados, etc.
- b. Informes de gestión y supervisión de programas y proyectos en territorio que den cuenta de la aplicación de los mismos.
- c. Homogenizar informes de rutina normados por los equipos de gestión en base a una norma establecida en el modelo de gestión de una política, programa o proyecto, en este caso de los modelos de gestión de cada competencia.
- d. Determinación de instrumentos de recolección de datos en base a los indicadores propuestos para el monitoreo y evaluación.

Ilustración 2: Esquema de requerimientos básicos de un Sistema de Monitoreo y Evaluación de competencias descentralizadas



3.2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE INDICADORES CON BASE EN UN MODELO DE ARTICULACIÓN EN EL TERRITORIO

El SME, debe ser una herramienta que brinde información suficiente para generar indicadores, análisis y evaluaciones que permitan tomar decisiones para mejorar procedimientos, no debe considerarse como el mecanismo para controlar un repositorio de información, es decir tener gran cantidad de información utilizada sin un objetivo claro.

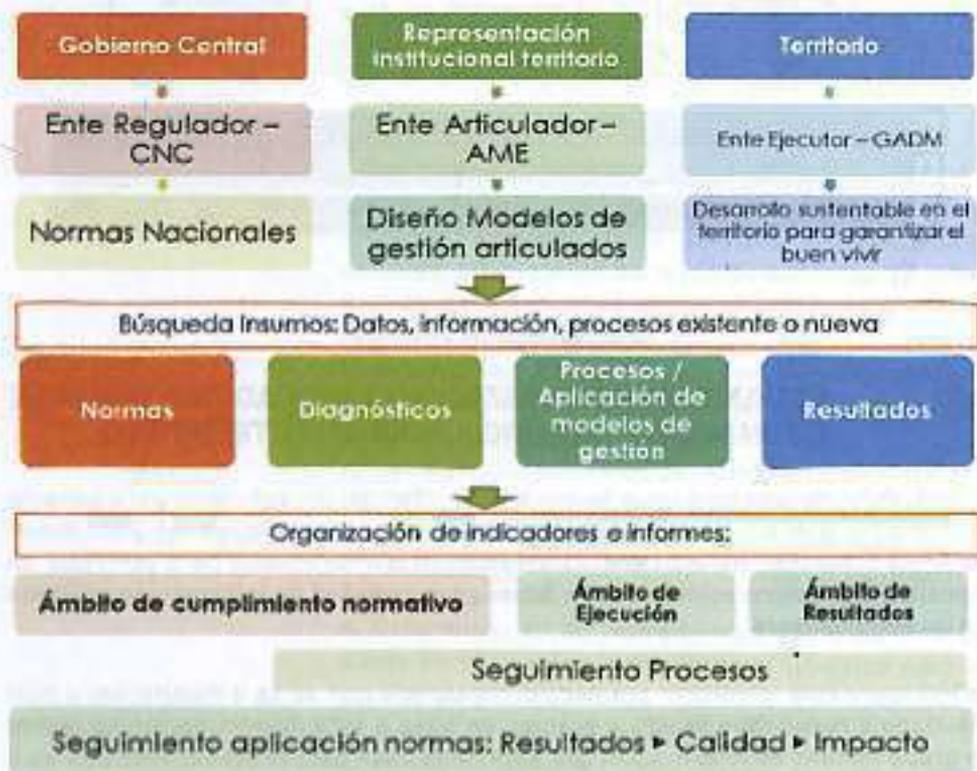
Es indispensable identificar por cada competencia que se va a monitorear y cual resultado o resultados se van a evaluar, en base a esta determinación se define un grupo mínimo de información que servirá de base para procesar indicadores o informes que den cuenta de los resultados obtenidos.

En este sentido, la herramienta debe proveer información de utilidad para:

- Fortalecer la gobernabilidad.
- Proporcionar información oportuna y correcta para las personas apropiadas y tomar decisiones apropiadas.
- Garantizar una mejor comunicación entre los tres niveles de Gobierno, apuntalando una mejor articulación de los actores en el territorio para fortalecer procesos eficientes o exitosos.

Tomando en cuenta la estructura de los tres niveles de Gobierno, en base a las atribuciones y funciones asignadas a cada uno de ellos se puede generar u organizar datos o información de acuerdo al siguiente esquema:

Ilustración 3: Organización de datos e información en base a los tres niveles de Gobierno y principales atribuciones



En este sentido, se propone la organización de indicadores para la estructura del sistema teórico propuesto en tres ámbitos: i) De cumplimiento normativo, ii) De ejecución y iii) De valoración de resultados, de acuerdo al siguiente gráfico:

Ilustración 4: Ámbitos para la organización de indicadores



Esta organización garantiza que los tres ámbitos detallados en el párrafo anterior estén interrelacionados pues, de acuerdo al CODTAD se establece que las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de Gobierno y por lo tanto serán de responsabilidad del Estado en su conjunto.

La determinación de estos ámbitos permite organizar de mejor manera la batería de indicadores que alimentarán el Sistema, así como su contextualización.

Para el Sistema y por ámbito se clasifican los indicadores o información de base bajo la siguiente estructura:

Ámbito de Normativo:

Indicadores de Contexto: Indicadores que permiten analizar los determinantes sociales en el contexto regional y local y visualizar a la población beneficiaria de las políticas públicas. Se deberían evaluar anualmente.

Indicadores de Estructura: Indicadores que dan cuenta de la capacidad institucional (diagnóstico de capacidad institucional, presupuesto, conectividad e infraestructura física, talento humano y criterios del cumplimiento de normas).

Ámbito de Ejecución:

Indicadores de Proceso: Indicadores vinculados a las líneas y actividades estratégicas propuestas en la planificación estratégica de la gestión de competencias como operacionalización, coberturas, gestión administrativa y financiera, eficiencia como los principales.

Ámbito Valoración de Resultados:

Indicadores de Resultados: Indicadores orientados al cumplimiento de metas definidas en los modelos de gestión de las competencias emitidos por el órgano regulador y de control.

Indicadores de Calidad: Los indicadores de calidad son instrumentos de medición, de carácter tangible y cuantificable, que permiten evaluar la calidad de los procesos, productos y servicios para asegurar la satisfacción de los clientes. Dicho de otro modo, miden el nivel de cumplimiento de las especificaciones establecidas para una determinada actividad o proceso empresarial.

Indicadores de Satisfacción Ciudadana: Indicadores de calidad del servicio medidos desde la percepción del ciudadano que recibe el servicio.

SECCIÓN 2: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS

Preguntas Guía

En este contexto surgen algunas preguntas: ¿Cómo iniciar la evaluación y monitoreo de las competencias? ¿Cuáles son las metas a donde se orienta la gestión de la competencia? ¿Cómo medimos el avance y los resultados?

Paso 1: Planteamiento de Metas

Para la definición de metas, se deben explicitar en un PME programado y definido en un proceso participativo donde los tres niveles de Gobierno estén de acuerdo y garanticen su implementación. En este proceso participativo es indispensable tener en cuenta los factores políticos, culturales y de organización territorial para garantizar el flujo de información y los procesos de retroalimentación.

También hay que tomar en cuenta que el diseño del modelo del Sistema basado en resultados, supone que, al fijar las metas, en paralelo se debe analizar el ¿por qué? se quiere medir y tener esta información. Este análisis es vital para la estructuración del PME; según el Manual para gestores del desarrollo en su libro de Diez pasos hacia un SME basado en resultados, se cita como primer paso la estimación de la preparación donde se explicita:

“...También es indispensable recordar que no es suficiente estudiar la capacidad organizativa. Estas son apenas algunas de las preguntas clave y de las preocupaciones que únicamente puede abordar y resolver una estimación de la preparación. Una estimación de la preparación brinda el contexto analítico para calificar la habilidad de un país para hacer seguimiento y evaluar sus avances en el logro de objetivos de desarrollo propuestos. Lo hace mediante una estimación de la comprensión, la capacidad y la utilización actuales de sistemas existentes de seguimiento y evaluación”. (Kusek, Rist, 2005)

Es recomendable que en el proceso participativo de construcción del PME se disponga de información de diagnóstico más allá de la capacidad operativa de los GAD, y también, tener claro la motivación para la creación del Sistema, los actores, criterios técnicos y políticos, beneficiarios y no beneficiarios del, así como la

normativa con las funciones y responsabilidades existentes.

En el Ecuador, éstos insumos se traducen: en el COOTAD, resoluciones de transferencia de competencias, diagnósticos de capacidad operativa y análisis presupuestarios, estructuras organizacionales definidas, que aportarían en la definición del ¿por qué y para qué? se debe construir el sistema de monitoreo y evaluación con base en un plan de monitoreo y evaluación, que no deberán dejar de lado el contexto político y cultural del territorio.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que existen en el país, otros sistemas de información (provisión de datos) y unidades técnicas especializadas para el análisis y evaluación de resultados que pueden aportar con sus conocimientos y respaldarían con datos, información, procesamientos estadísticos, capacidad y conocimientos técnicos para estos procesos.

Una vez establecidos los objetivos del Sistema con metas alineadas a los planes nacionales y territoriales y, un PME de competencias transferidas, se podrá iniciar la definición de indicadores.

Por ejemplo, una meta consensuada sería:

Meta: Disminuir la frecuencia de lesiones y muertes por accidentes de tránsito.

Los efectos de esta meta, se describirían como:

- Mejorar la gestión de los procedimientos de control de tránsito en el territorio.
- Incrementar los km² de vías urbanas señalizadas.
- Incrementar el número de agentes de control de tránsito en territorio.
- Incrementar los procedimientos de control de accidentes de tránsito.
- Mejorar los controles de vehículos del transporte terrestre.

La determinación de estos efectos debe ser de forma clara y desagregada respondiendo a las siguientes preguntas: ¿Dónde?, ¿Cuánto?, ¿para cuándo? y ¿Para quién?, además es importante tener en cuenta que no solo es un listado de tareas y actividades que den cuenta de resultados, sino de efectos que se van generando en el proceso y pueden también, estar relacionados con problemas identificados en la gestión de competencias en territorio como por ejemplo:

- Falta de personal especializado en la gestión de la competencia descentralizada de cooperación internacional en territorio.

Este problema se traduciría en un efecto en declaración positiva en:

- Incrementar la capacitación al personal responsable de la gestión de la competencia de cooperación internacional en el territorio.

Lo importante en la determinación de los efectos, es que al final de la identificación estos deben estar declarados de forma positiva en efectos deseables (Kusek, Rist, 2005). En esta determinación, la declaración debe ser única.

Otra característica importante de estos efectos – declaraciones positivas es que, al determinarlos se debe también identificar efectos alcanzables, claramente definidos y relacionados con los procesos involucrados en su gestión.

Este trabajo debe realizarse de forma participativa, donde las consideraciones políticas y culturales deben estar presentes, también es importante precisar que los actores esenciales deben ser los Ministerios Sectoriales, el CNC, AME y GAD, es aquí, donde se deben alinear las acciones de política pública que se reportan en productos y servicios que mejorarán las condiciones de vida de los ciudadanos.

Al describir los efectos, se identifican problemas que se declararán de forma positiva, a partir de los cuáles se iniciará la construcción de indicadores, datos, información y objetivos.

Paso 2: Selección de Indicadores

a) Clarificación de conceptos: Para iniciar con este procedimiento es importante iniciar con el marco conceptual que describe un dato, información, indicador.

i) Dato: Es una realidad concreta en su estado primario, por sí sólo no aportan no dicen nada.

Por ejemplo: nombres, apellidos, edad, estado de ocupación, estado conyugal, ingresos mensuales, número de hijos.

ii) Información: Conjunto de datos organizados de tal manera que adquieren valor adicional más allá del que poseen por sí mismos. El tipo de información creada depende de las relaciones que se planteen entre los datos.

Por ejemplo: Un emisor de tarjetas de crédito utiliza todos estos datos para calificar mediante un "puntaje" a cada cliente para determinar si califica o no para ser portador de una tarjeta. Este puntaje se convierte en información.

Este proceso de utilización lógica de datos para convertirlos en información requiere de conocimiento, el mismo que se basa en el uso lógico y comprensión de datos para transformarla en información útil.

Por ello, el conocimiento técnico permitirá generar información útil para tomar decisiones, las características de la información deben centrarse en:

- **Exactitud:** Carecer de errores.
- **Oportunidad:** Presentarse justo en el momento en el que se necesita.
- **Confiabilidad:** Basada en procesos técnicos y validados de recolección de datos o fuentes de información.
- **Pertinencia:** Identificada como lo que tomador de decisiones requiere.
- **Simplicidad:** De fácil entendimiento. (Exceso de información puede saturar o detener procesos y generar problemas en la identificación de información útil para la toma de decisiones).
- **Verificabilidad:** Sea comprobable, mediante la transparencia de criterios de procesamiento o mediante otras fuentes.
- **Accesibilidad:** De fácil acceso para personal usuario o acreditado en el uso de esta información.

iii) **Conjunto de datos / Variable:** En términos estadísticos un conjunto de datos es una variable que representa una de las características o cualidades que poseen los individuos de una población. Estas pueden ser cualitativas y cuantitativas. En términos informáticos las variables son estructuras de datos que pueden cambiar de contenido a lo largo de la ejecución de un programa informático.

Los datos o variables, según su tipo (cualitativos o cuantitativos) pueden ser utilizados para una amplia variedad de indicadores. Por ejemplo, en la competencia de Cooperación Internacional un dato puede ser: número de empleados dedicados a tareas administrativas de la competencia en el GAD, esta información puede ser utilizada para definir algunos indicadores:

- Gasto en personal administrativo para la competencia de Cooperación Internacional.
- Relación entre el número de empleados técnicos vs empleados administrativos para la gestión de la competencia.

Además, mismos datos pueden ser utilizados de diferente forma para diferentes indicadores, por ejemplo: en la competencia de cooperación internacional para medir avances en la gestión de los convenios se requerirá que la ejecución presupuestaria se presente como porcentaje del monto total del convenio, mientras que para análisis presupuestarios se requerirá el monto de lo ejecutado en un periodo de tiempo determinado.

iv) **Indicador:** Un indicador es una medida cuantitativa que puede usarse como guía para controlar y valorar la gestión, calidad, avance de las diferentes actividades. De ahí que la información puede ser un indicador al momento que se ha colocado en contexto.

En términos técnicos y el contexto del Sistema de Monitoreo y Evaluación, es una relación matemática que permite hacer medición al resultados y/o desempeño de un proceso de gestión.

- Es una característica observable, medible y de fácil acceso que sirva para medir cambios y progresos en un programa o proyecto en ejecución para el logro de un resultado específico.
- Debe haber por lo menos un indicador por cada resultado o producto que se desee evaluar
- Cada indicador se debe definir de forma clara y específica, es decir, que dé cuenta de lo que se está midiendo. Cuanto más definido esté un indicador habrá menos lugar a confusiones o complicaciones posteriores
- Un indicador debe definirse en forma práctica, para identificar los datos que necesarios para su construcción y de la población en la cual se medirá.
- Un indicador no es una declaración de mejora, aumento, incremento o decremento.

Los indicadores pueden ser indicadores de efecto pueden organizarse según ámbito como indicadores de contexto estructura y resultado.

Los indicadores de efecto: permitirán monitorear el avance del proceso, como, por ejemplo:

- Número de personas capacitadas en la competencia de Cooperación Internacional.
- Número de establecimientos turísticos con licencia única de funcionamiento.

Los indicadores de resultado: se plantean en base a productos o servicios determinados, por ejemplo:

- En la competencia de Turismo, una de las facultades transferida a los GAD es la capacitación en la importancia del turismo, un indicador de resultado podría ser:

"Número de propietarios de establecimientos turísticos que mejoraron sus servicios luego de haber recibido la capacitación en estándares de servicio implementada por el GAD."

Siempre se debe tener en cuenta que los indicadores deben monitorear el avance, cambio y logro de efectos y no sola la cantidad de eventos o actividades realizadas.

En el proceso de construcción y selección de indicadores es importante tener en cuenta:

- 1) Lo que se desea monitorear y evaluar: las metas y el plan de monitoreo y evaluación; éste punto es básico, ya que la elección de los datos debe garantizar la conexión entre los objetivos de monitoreo y evaluación, las metas de evaluación con el tipo de datos y variables necesarias, es decir, la selección de indicadores debe ser pertinente, relacionada con lo que se va a monitorear y evaluar.
- 2) La información disponible.
- 3) Las fuentes de información.
- 4) El presupuesto para procesos de recolección de datos, en el caso de su pertinencia y frecuencia de los mismos. (datos diarios, mensuales, anuales, etc.)
- 5) Los análisis que se vayan a implementar.
- 6) El tipo de evaluación que se va a realizar.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta que para monitorear competencias descentralizadas, la producción de información se centra en los GADM, siendo proveedores directos de información "primaria" para el Sistema, razón por la cual se convierten en actores fundamentales en la definición de indicadores,

ya que conocen los procesos al interior de cada GAD, ¿qué datos se registran?, ¿cómo se registran? y ¿cada cuánto se registran?

Los indicadores considerados para un SME intervienen factores como las necesidades de los tomadores de decisión, así como de los hacedores de política pública para monitorear las competencias y evaluar resultados, sin perder de vista que indicadores ideales puedan estar limitados por la falta de disponibilidad de datos, falta de recurso humano o presupuesto para su recolección o compilación o falta de habilidades técnicas para implementar su compilación y/o recolección.

Los indicadores si pueden derivarse de datos cualitativos, más aún cuando no es posible medir resultados o beneficios de forma cuantitativa, entonces los indicadores cualitativos como los de percepción de los ciudadanos ante los prestadores de servicios o productos proporcionan información relevante para quien toma decisiones y para quien evalúa.

Al relacionar la identificación y selección de indicadores con el SME, es necesario relacionar los efectos determinados a partir de las metas identificadas para el proceso de monitoreo y evaluación. De ahí la pregunta clave está relacionada con los efectos fijados. Debemos recordar que estos se debieron formular con las siguientes características:

- Declaraciones positivas.
- Claramente definidos.
- Declaraciones relacionadas con la gestión del proceso.
- Alcanzables.

Los indicadores que se plantearán en base a estos efectos, serán variables cualitativas o cuantitativas expresadas de forma sencilla para medir el logro, cambios o desempeño de una organización según el efecto determinado y deben ser un grupo de indicadores clave que permitan monitorear efectos.

Es importante seleccionar indicadores que permitan medir avances, útiles para todos los niveles del Sistema. Tomando en cuenta un esquema por resultados, deben plantearse indicadores que den cuenta de los insumos, actividades, productos/resultados, efectos y metas. Esto permitirá que se provea información útil a todos los actores relacionados: ejecutores, supervisores, articuladores y hacedores de política pública.

Para el planteamiento y selección de indicadores relacionados con los efectos identificados se puede plantear las siguientes preguntas:

- ¿Ese es el logro que busca el efecto y la meta?
- ¿Se evidencian avances para alcanzar el logro de los efectos planteados?

En base a estos criterios, serán los responsables de la conducción del Sistema quienes seleccionarán los indicadores (medurables y confiables) que además sean pertinentes al fin último del SME que es el de enfocarse en los resultados: desempeño, y mejoría de procesos.

El número de indicadores seleccionados dependerá de la habilidad para visibilizar los efectos, pero al menos debe existir un indicador por efecto declarado.

Recomendaciones internacionales plantean que al iniciar un SME, es preferible partir de un grupo pequeño de indicadores planteados de forma simple, clara, directa y preferiblemente cuantitativos.

Los indicadores cuantitativos harán referencia a: un número, porcentaje, promedio. Los porcentajes pueden medirse con respecto a un valor establecido, como, por ejemplo:

- Para la competencia de Cooperación internacional: Porcentaje del presupuesto ejecutado del convenio X con respecto a lo planificado en un tiempo Y.

Sobre indicadores cualitativos, es importante tener en cuenta que estos permiten medir en la mayoría de los casos la calidad de los resultados (productos o servicios) que dan cuenta también de las percepciones de ejecutores de modelos de gestión o receptores del servicio sobre la calidad de sus procesos internos. Estos indicadores (cualitativos), en etapas iniciales son complicados de plantear y recabar, si no se tienen fundamentados indicadores cuantitativos que den cuenta de la gestión (dependen del conocimiento de las actividades y procedimientos para el cumplimiento de un resultado).

Por otro lado, no se debe perder de vista que los indicadores seleccionados deben ser coherentes con el costo económico de los mismos.

Pueden plantearse indicadores idóneos para medir el avance y logros de efectos planteados que dependan de fuentes inexistentes o de procedimientos de recolección de información altamente costosos, para lo cual los responsables del planteamiento y selección de indicadores deben estar en la capacidad de poder plantear indicadores sustitos cuya debilidad se centrará en que los resultados no son una evidencia directa del logro sino una aproximación.

Al momento de seleccionar los indicadores para el Sistema existe un procedimiento planteado por Kusek y Rist, 2005, que compila todo lo expuesto anteriormente en una lista de control para estimar indicadores propuestos:

- Efecto que se va a medir: _____
- Indicador seleccionado: _____

El indicador cumple con las siguientes características:

- ¿El indicador representa al efecto?
- ¿Garantiza una medición objetiva de este efecto?
- ¿Se deriva de una recolección práctica de datos y con eficiencia de costos?
- ¿Es sensible al cambio del efecto, pero no cambia por otros criterios?
- ¿Permite desagregación para cumplir con los objetivos planteados en el plan de monitoreo y evaluación al momento de analizar el efecto planteado?

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que algunos indicadores seleccionados, pueden ser parte de otros sistemas de información y su utilización puede aportar con información valiosa de bajo costo para el Sistema, pero se debe tener en cuenta que indicadores específicos diseñados antes del Sistema o derivados de procedimientos no alineados al plan de monitoreo y evaluación consensuado por todos los actores del mismo, podrían ser considerados pero estos no necesariamente permitirán medir de forma directa los avances o logros de los efectos planteados.

"Se va a necesitar más de un intento para desarrollar indicadores adecuados. Va a tomar tiempo llegar a un conjunto final de indicadores apropiados." (Kusek, Rist, 2005)

b) Criterios Operativos a considerar para plantear indicadores

Se debe tener información básica que contextualice a los indicadores que se han planteado medir. Esta información se convierte en información de partida y son las primeras mediciones para indicadores que derivan directamente de estos datos básicos que serán de utilidad para los análisis. Esta información puede estar establecida en la batería de indicadores planteados como los indicadores de contexto y de estructura:

- Indicador de contexto – Dato básico: Total de población del cantón.
- Indicador de estructura – Dato básico: presupuesto total del GAD para el año 2017.

Los datos básicos, son información básica que se recoge en la fase de definición conceptual del Sistema y considera los criterios de todos los actores involucrados, puede ser la información real y existente que sirvió de base para establecer las metas de monitoreo y evaluación y que a su vez se relaciona con los efectos y productos que se representan a través de indicadores.

Es en esta fase donde se buscan estos datos básicos, se debe tener

2) En este análisis se ha determinado el plan de monitoreo y evaluación y se ha definido plantearse la siguiente meta de evaluación:

Meta: Disminuir la frecuencia de lesiones y muertes por accidentes de tránsito.

3) Los efectos se describieron en declaraciones positivas como:

- Mejorar la gestión de los procedimientos de control de tránsito en el territorio.
- Incrementar los km² de vías urbanas señalizadas.

Estos efectos, son declaraciones objetivas y han considerado los instrumentos legales: COOTAD, resoluciones, Plan Nacional de Desarrollo y contexto político y técnico para su planteamiento.

4) Definición de al menos un indicador por efecto:

Efecto 1: Mejorar la gestión de los procedimientos de control de tránsito en el territorio.

Indicador (es) del efecto 1:

- Número de controles de tránsito realizados.
- Número de agentes de tránsito contratados para control de tránsito.
- Porcentaje de agentes de tránsito capacitados en controles de tránsito.

Efecto 2: Incrementar los KM² de vías urbanas señalizadas.

Indicador(es) del efecto 2:

- Km² de vías urbanas.
- Km² de vías señalizadas bajo normas del Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN).
- Porcentaje de vías urbanas señalizadas.

Al establecimiento de indicadores se puede determinar que algunos indicadores se plantean como números y otros como porcentaje para medir cambios.

Adicionalmente, algunos indicadores son datos básicos que se identificaron como importantes para el planteamiento del plan de monitoreo y capacitación, como, por ejemplo: Km² de vías urbanas.

5) Planteamiento de Objetivos de resultados o metas de corto plazo para evaluación. Estas metas se plantean por cada indicador.

Efecto: Mejorar la gestión de los procedimientos de control de tránsito en el territorio.

Indicador (es):

- Número de controles de tránsito realizados
- Frecuencia: Anual

Objetivo de Resultados / Nivel de Resultado / Meta de Corto Plazo:

- Para el año 2017 se realizarán al menos 4 controles de tránsito en Carnaval, Semana Santa, Navidad y Año nuevo.

Toda esta información se puede compilar en una matriz de indicadores como se muestra a continuación:

Ejemplo de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

Meta	Efectos	Indicadores	Datos Básicos	Objetivos / Nivel de resultado / Meta de CP
Disminuir la frecuencia de lesiones y muertes por accidentes de tránsito.	Mejorar la gestión de los procedimientos de control de tránsito en el territorio.	Número de controles de tránsito realizados.	<p>Para el año 2017 se presentarán 4 feriados nacionales importantes en el Ecuador, relacionados con feriados de Carnaval, Semana Santa, Navidad y Año Nuevo.</p> <p>Se moviliza aproximadamente 1.3 millones de personas en feriados largos en el Ecuador.</p>	Para el 2017 se deberán realizar 4 controles de tránsito.

		Número de agentes de tránsito contratados para control de tránsito.		Para el 2017 cada municipio bajo el modelo A debe tener entre el 60% y 75% de agentes contratados según lo determinado en el reglamento a la LLy de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad vVal.
		Porcentaje de agentes de tránsito capacitados en controles de tránsito.		Para el 2017 cada municipio acreditado debe tener el 100% de sus agentes de tránsito capacitados en procedimientos de control de tránsito.

Ejemplo de la competencia de cooperación internacional

Meta	Efectos	Indicadores	Datos Básicos	Objetivos / Nivel de resultado / Meta de corto plazo
Gestionar la cooperación descentralizada acorde a la planificación del desarrollo del cantón	Fortalecer el poder de negociación del GADM ante los actores de la Cooperación Internacional	Porcentaje del Total de proyectos del GADM que cuentan con contraparte de cooperación internacional		Para el 2017 el GADM debe tener 1 proyecto de cada ámbito de desarrollo del PDyOT
	Mejorar las capacidades institucionales de los GADM	Porcentaje del POA gestionado con recursos de cooperación internacional NO reembolsable		Para el 2017 los GADM deben tener un 5% de su POA gestionado con recursos de cooperación NO reembolsable
		N Número de personas exclusivas para la gestión técnica de la competencia		Para el 2017 todos los GADM deben tener una persona dedicada a los temas de cooperación internacional

Ejemplo de la función/competencia de Turismo.

Meta	Efectos	Indicadores	Datos Básicos	Objetivos / Nivel de resultado / Meta de corto Plazo
Actualizar el catastro de la planta turística y el inventario de atractivos turísticos	Controlar la calidad de los servicios prestados en los establecimientos turísticos	Número de establecimientos turísticos sancionados vs. número de establecimientos turísticos controlados		Para el 2017 el porcentaje de establecimientos sancionados será menos del 10%
	Recaudar fondos para la gestión municipal (cobro LUAF)	Relación de costos administrativos de las actividades turísticas vs. los ingresos recaudados por actividades turísticas		Para el 2017 cada municipio debe cubrir sus costos administrativos con los ingresos por turismo
	Manejar adecuadamente los atractivos turísticos	Número de atractivos turísticos actualizados vs. Total de atractivos turísticos inventariados		Para el 2017 todos los atractivos turísticos deben estar actualizados en el inventario

El planteamiento de indicadores, datos básicos y objetivos de resultado, o metas de corto plazo requiere:

- i) De un procedimiento participativo de todos los involucrados,
- ii) De conocimientos de la temática a monitorear y evaluar,
- iii) Participación de técnicos que conozcan insumos, actividades y productos en el modelo de gestión, en este caso de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.

Paso 4: Seguimiento continuo para la obtención de información e inicio de los procesos de evaluación y generación de informes

El gestor principal de los criterios de monitoreo y evaluación, debe considerar los tiempos para obtener la información correcta que permita evaluar resultados según los objetivos y metas planteadas en el PME, es necesario, que para este seguimiento continuo, previamente se haya normado y se garantice que los responsables de la provisión de los datos cumplan con esta tarea, así mismo que se haya determinado el responsable de la sistematización de esta información, por ejemplo:

Los GADM deben proveer los datos a la AME, quien podrá sistematizar la información para iniciar análisis de resultados y/ o proveer información compilada hacia el CNC para evaluaciones nacionales.

En base a los tiempos establecidos en el PME y la provisión y recolección de datos se inician los procesos de monitoreo, que son análisis de datos de resultados que se concretan en análisis de tendencias o cambios en el tiempo, así como análisis más técnicos según lo planificado. La determinación de frecuencias en la generación de datos para los indicadores planteados permite tener mayor claridad al momento de analizar su tendencia.

Por ejemplo, el análisis de datos trimestrales provee mejor información que el análisis de datos anuales, pues en los datos trimestrales se podría recoger efectos de la estacionalidad en algunos fenómenos como el tránsito de personas que hacen turismo. A mayor cantidad de datos mejores análisis de información.

La recomendación es que el SME requiere de mecanismos de seguimiento que garantice que la información que se va a obtener esté fuertemente ligada a la ejecución de actividades (modelo de gestión de la competencia) para la obtención de resultados a evaluarse.

En el caso del monitoreo y evaluación de competencias descentralizadas el conocimiento del modelo de gestión que implemente las resoluciones de transferencia de facultades es básico.

Los procesos de evaluación que se deriven dependen del tipo y calidad de indicadores que se recojan. Las evaluaciones que se realicen pueden ser al menos de 3 tipos como se detalló en la página 23, y dependerán de los responsables de esta etapa.

Al finalizar este proceso, lo importante es que los hallazgos se utilicen, hayan sido utilizados por los actores definidos en los tres niveles de Gobierno y hayan servido para garantizar retroalimentación de forma vertical y horizontal con información clara y sencilla.

Si la búsqueda de la evaluación pretende llegar a medir el impacto de una política, en este caso, de la aplicación de la competencia en el territorio (puede ser: diseño, procesos, productos, efectos e impacto) debe existir también una planificación de la misma (es decir de la evaluación de impacto), con garantía de aplicación rigurosa de la teoría y existencia o recopilación programada y periódica de información que constituirán la línea base propia para la aplicación y desarrollo de la metodología de evaluación de impacto. Bajo estos criterios, varios indicadores que se monitoreen podrán servir para estas evaluaciones.

Así mismo, la transparencia en el manejo del Sistema y el flujo de información apropiado (en base a la determinación de usuarios claves), permitirá que los actores de los distintos niveles, acrediten el uso de información y lo posicionen como una herramienta que sirva para identificar buenas prácticas y errores que requieran rectificarse, el fin último de un Sistema de Monitoreo y Evaluación es que este sea una herramienta que permita que el resultado de políticas, programas o proyectos generen cambios o impactos en las condiciones de vida de su población objetivo

Bibliografía

- Arias, D. (2011). Evaluación de desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán (Premio INAP, edición XXXV), de Hugo Amador Torres, Instituto Nacional de Administración Pública, México, en Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen II, número 1, enero-junio 2013, pp 157-160.
- Araujo Oñate, R., & Torres Villareal, M. L. (2011). Retos de la Democracia y de la Participación Ciudadana. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Armijos, M. (Enero, 2009). Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño: En CAPRADE (ILPES), Curso Internacional: Planificación Estratégica, Preparación y Evaluación de Proyectos. Curso dirigido por ILPES/ CEPAL, Santiago de Chile.
- Arriagada, R. (2002). Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Gertler, P., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2011). La evaluación de impacto en la práctica. Washington: Banco Mundial.
- León, I. (2014). Sistema de Monitoreo y evaluación para la gestión municipal del desarrollo local. Revista Caribeña de Ciencias Sociales, en <http://caribeña.eumed.net/gestion-municipal-desarrollo-local/>
- Ley Orgánica: Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización. Registro Oficial 303 de la República del Ecuador, Quito, Ecuador 19 de octubre de 2010, Última modificación 21 de enero de 2014.
- Martínez, D. (2015). Metodología para la evaluación de impacto del proceso de descentralización en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir (SENPLADES).
- Ralph, S., Reynolds, G. (2010). Principios de Sistemas de información: un enfoque administrativo, 9ª. ed. México: Cengage Learning.
- Rascón, L. (2010). Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas. Revista Presupuesto, Gasto y contabilidad No. 5, en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/marzo2010_lucy.pdf
- Rodríguez P. (2010). Hacia la Construcción de un sistema de indicadores sobre Cooperación Internacional al Desarrollo – Desde una perspectiva Latinoamericana. Documento de posicionamiento elaborado para la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos – LATINDADD.
- Sanín, H. (1999). Control de Gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación). Santiago de Chile: CEPAL – SERIE Manuales N° 3.
- SENPLADES. (2013). Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017, 1º ed. junio 2013, Ecuador.
- SETECI, (2016). Construyendo el Plan Anual de Demanda 2016, Ecuador.

Bizagi.com. (s.f.). Bizagi. Recuperado el 1 de Mayo de 2017, de http://help.bizagi.com/bpm-suite/es/index.html?what_to_avoid_when_process_model.htm

Asociación Española para la Calidad (AEC). (s.f.). Indicadores para la gestión de la calidad. (AEC) Recuperado el 2017, de <https://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/indicadores>

Deloitte. (2013). Developing an effective governance operating model. A guide for financial services boards and management teams. Obtenido de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/dt-tl-fsi-US-FSI-Developinganeffectivegovernance-031913.pdf>

Federación Española de Municipios y Provincias. (Barcelona). Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas. 2008: Federación Española de Municipios y Provincias.

Asociación Empresarial para el Desarrollo, AED. (2016). Guía Práctica para el Relacionamento Estratégico con la Comunidad. AED. Obtenido de http://www.aedcr.com/Documentos/Publicaciones/Guia_Relacionamiento_Estrategico_Comunidad.pdf

GIZ. (2017). Manual de Gestión Mancomunada para la prestación de servicios. Quito: GIZ.

Asamblea Nacional. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Quito.

Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP). (2016). Norma Técnica de Prestación de Servicios y Administración por Procesos. Quito. Obtenido de <http://www.administracionpublica.gob.ec/wp-content/uploads/2016/06/Acuerdo-Ministerial-No.-1573-NORMA-T%C3%89CNICA-DE-PRESTACI%C3%93N-DE-SERVICIOS-Y-ADMINISTRACI%C3%93N-POR-PROCESOS.pdf>

Velásquez, C. (2017). Diferencias entre Gestión de Procesos y Gestión por Procesos. Obtenido de <http://www.processonline.com.co/blog/diferencias-gestion-de-procesos-y-gestion-por-procesos/>

Ministerio de Administraciones Públicas. (2006). La gestión por procesos en la Administración Local. Orientación al servicio público de la ciudadanía. Guía de Apoyo a la calidad en la Gestión Pública Local. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General.

Suárez, J., & García, M. (2006). El Poder Local. Modelos de Gestión y Financiación de los Servicios Públicos Locales. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.

Albi, E., González-Páramo, J., & López, G. (2000). Gestión Pública. Fundamentos Técnicos y Casos. Barcelona: Ariel.

Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP). (2013). Norma Técnica de Gestión por Procesos. Acuerdo Ministerial 1580. Registro Oficial 895. Quito.

Álvarez, L. (2000). La historia del derecho internacional público. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Anwar, S. (2008). Prestación de servicios públicos. Colombia: Banco Mundial.
International City/County Management Association (ICMA). (2006). Estudio Comparado sobre Sistemas de Medición de Desempeño Municipal en América Latina. USAID.

Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: CEPAL.

Shah, A. (2005). Public Expenditure Analysis. Washington DC: World Bank.
Adrews, M., & Shah, A. (2008). Evaluación del desempeño de los gobiernos locales en los países en desarrollo. En Prestación de servicios públicos (págs. 63-80). Bogotá: Banco Mundial.

1

Cuaderno de Trabajo 1

Cuaderno de Trabajo 2

2

3

Balace de la Descentralización
en el Ecuador

Catálogo de demanda y oferta de capacitación para gestionar competencias descentralizadas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

4