



Notas para Discusión

DEFINICIONES CONCEPTUALES DEL SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación

RESUMEN

Las notas conceptuales que se presentan en este documento constituyen la base sobre la que se está construyendo el Subsistema de Seguimiento y Evaluación de la Planificación, definido por SENPLADES. Este subsistema tiene como fin último apoyar la consecución del Plan Nacional de Desarrollo a través de sus metas de desarrollo y políticas públicas.

El subsistema participativo define las competencias de los actores involucrados en el seguimiento y la evaluación. Está concebido como un sistema en red de la Función Ejecutiva, que se basa en la consolidación del Sistema Nacional de Información (SNI), en la construcción del tablero de control, en la publicación de informes periódicos de avance del Plan y en las evaluaciones que se realizan.

El subsistema monitorea y evalúa para aprender y generar alertas oportunas respecto de los programas o políticas, que permitan tomar los correctivos necesarios para alcanzar las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.



ÍNDICE

1. Introducción	7
2. Diagnóstico	7
3. ¿Para qué sirve un sistema de seguimiento y evaluación?	13
4. Subsistema de Seguimiento y Evaluación	15
1) ¿Quiénes son los responsables del seguimiento y la evaluación ?	15
2) ¿Cuál es el rol de la participación ciudadana en el Subsistema de Seguimiento y Evaluación?	17
3) Retroalimentación	17
4) Tablero de control para la toma de decisiones	18
5. Retos	19



1. INTRODUCCIÓN

El presente documento establece los lineamientos conceptuales sobre los cuales se construye el Subsistema de Seguimiento y Evaluación que forma parte del Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo¹.

Este documento tiene cuatro secciones. La primera contiene un breve diagnóstico del seguimiento y la evaluación en el Ecuador en el ciclo de las políticas públicas, tanto desde el punto de vista de los actores como del de los resultados alcanzados, que visibiliza las lecciones aprendidas. La segunda establece los objetivos del Subsistema de Seguimiento y Evaluación. La tercera puntualiza los componentes del subsistema, entre otras finalidades, con la de resolver las dificultades encontradas durante el diagnóstico. La cuarta define los retos.

2. DIAGNÓSTICO

El ciclo de las políticas públicas se caracteriza por cuatro fases: 1) identificación del problema u oportunidad; 2) formulación de la política (que incluye su presupuestación); 3) implementación o ejecución y 4) evaluación que, a su vez, permite la redefinición de las políticas públicas con base en sus resultados. La evaluación es la que concierne a este documento y la que permite el incremento de la eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas. Sin embargo, es necesario considerar que la evaluación, lejos de ser la última etapa, se integra transversalmente desde el primer momento en que una política se concibe y diseña.

Es importante recalcar que, en el Ecuador, este ciclo se ha basado más en la parte presupuestaria que en una programación y una gestión para resultados de desarrollo.

De las notas técnicas del simposio sobre la Reforma Presupuestaria realizado en 1994, se destacan algunos problemas que todavía persisten:

“Se han identificado casos en los cuales la ejecución de los presupuestos no se ajusta a los presupuestos aprobados, por falta de seguimiento físico y financiero.

Con el objeto de solventar este problema, se sugiere que el seguimiento físico y financiero de la ejecución de los presupuestos, se realice de manera simultánea entre funcionarios del CONADE² y del Ministerio de Finanzas, y posteriormente se comunique el resultado al Banco Central.

Adicionalmente, sería deseable establecer un solo sistema de información de la ejecución presupuestaria, que permita realizar un diagnóstico en cualquier momento sobre la situación financiera del sector público.

Este se podría canalizar a través del SIGMA.

Control y evaluación

Existe una ausencia de normas sobre control de gestión. Actualmente el Ministerio de Finanzas desarrolla la normatividad correspondiente que permitirá al CONADE, Ministerio de Finanzas y Banco Central, contar con información suficiente para evaluar la consecución de las metas macroeconómicas.”

1. En el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 878 del 18 de enero de 2008 se define el Subsistema de Seguimiento y Evaluación para el cumplimiento de las acciones derivadas de las finalidades del Sistema Nacional de Planificación Pública.

2. El CONADE era el Consejo Nacional de Desarrollo, que luego se transformó en ODEPLAN y ahora en SENPLADES.

Frente a ello, en las conclusiones se planteaba elaborar:

“sistema de seguimiento de inversiones del sector público y sistema de gobiernos seccionales. El primero estaría contemplado en el SIGMA. El segundo será analizado en reunión posterior.”

Por otro lado, el Ecuador se ha caracterizado por la presencia desarticulada de muchos actores. El SIGOB (Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática) nació en el año 2000 como un proyecto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y funciona en varios países de América Latina para facilitar la gobernabilidad. El SIGOB fue la continuación del proyecto denominado SIGMA.

El sistema SIGOB maneja cuatro insumos básicos: el monitoreo de medios de comunicación (SIMED); las metas presidenciales, a través de los programas de acción gubernamental (PAG) que incluyen indicadores de gestión; las agendas ministeriales; y por último, el módulo de decretos ejecutivos.

Durante el gobierno actual se incorporan los siguientes módulos: compromisos asumidos en gabinetes itinerantes; facilitación de los gabinetes sectoriales; monitoreo de los compromisos presidenciales.

El objetivo actual del SIGOB es “apoyar la programación y gestión necesarias para la consecución de las metas trazadas por el Presidente y dar información oportuna sobre su cumplimiento, en conjunto con las instituciones encargadas de su ejecución y gestión”.

A partir de abril del año 2008, el SIGOB pasó a ser administrado por la Subsecretaría de Organización y Métodos, dependiente de la Secretaría General de la Administración Pública y Comunicación.

Por su parte, SENPLADES, a partir del año 2003, empezó a solicitar informes de autoevaluación de las planificaciones operativas anuales (POA), con base en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, según la cual: “La evaluación, seguimiento y monitoreo del plan plurianual del gobierno y de la ejecución del Presupuesto General del Estado serán efectuados por el organismo técnico encargado de la planificación nacional y por el Ministerio de Economía y Finanzas, respectivamente, cuyos informes detallados serán presentados dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, al Presidente de la República y al Congreso Nacional”.

Asimismo, el Reglamento Sustitutivo al Reglamento de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, publicado en el año 2005, establece que “cada institución hará el seguimiento y evaluación del cumplimiento de sus planes plurianuales y planes operativos anuales, e informará sobre el particular a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, hasta quince días después de finalizado cada trimestre”.

El espíritu del Reglamento propiciaba una cultura de rendición de cuentas, sin embargo, los instrumentos propuestos abundaban en detalles sin llegar a concluir en los aspectos más importantes.

De hecho, según los instructivos para seguimiento y evaluación, tal proceso tiene trascendencia en la medida en que contribuye a una gestión pública más eficiente orientada por resultados, y a promover la conducción estratégica del gobierno y la rendición de cuentas.

Un segundo actor, el SIISE, unidad de análisis e investigación de la Secretaría Técnica del Frente Social, empezó a realizar evaluaciones de impacto en el año 2003 junto con el Banco Mundial.

En el documento de información del proyecto (PID)³ *Bono de Desarrollo Humano Adaptable Lending 1st Phase*, se menciona la responsabilidad de esa Secretaría en las evaluaciones de impacto:

“The Secretaría del Frente Social (STFS) and the Programa de Protección Social (PPS), both under the MSW, are responsible for the implementation of various aspects of the technical assistance component (component 1), while the Ministry of Finance (MOF) will execute the project component associated with the protection of cash transfers to the BDH beneficiaries (component 2), while Specifically, the STFS will be the main responsible part for the areas related to the SelBen and impact evaluations, which will be carried on in coordination with PPS and the MOF”.

Básicamente se llevaron a cabo evaluaciones experimentales de impacto de las condiciones del Bono de Desarrollo Humano (BDH) en educación y en salud, condiciones que, en la práctica, no se verificaron.

Al mismo tiempo, el desaparecido Consejo Nacional de Productividad y Competitividad (CNPC) definía metas de competitividad, ya que entre sus competencias y atribuciones debía:

“Diseñar, implementar y administrar, de forma directa o a través de terceros, los sistemas de medición, monitoreo y control, que garanticen el cumplimiento de los objetivos de la Agenda para el Desarrollo Productivo y la Agenda Ecuador Compite; y de todos los demás programas que, para el mejoramiento de la productividad y competitividad, se encuentren vigentes en el Ecuador.”⁴

El Consejo definió ciertas metas para que las instituciones del sector público brindaran un mejor servicio al sector privado como, por ejemplo, el tiempo de despacho de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE).

El Ministerio de Finanzas ha llevado a cabo también iniciativas para transparentar el presupuesto. Una de ellas fue la construcción del Sistema de Administración Financiera y de Gestión (SIGEF), que luego se convirtió en el SIGEF integrador. Sin embargo, en un estudio realizado para el libro “Civil Society’s Role in the Governance Agenda in Ecuador: Assessing Opportunities and Constraints” se afirma que el Ministerio de Economía y Finanzas es la institución percibida como la más corrupta por las organizaciones de la sociedad civil⁵.

Así, hace dos años se tomó la decisión de implementar el Sistema de Administración Financiera (SIAF) de Guatemala en el Ecuador, conocido como e-SIGEF⁶, que entró a operar en enero de 2008. El objetivo de este sistema es contar con información presupuestaria en línea que permita construir un presupuesto por resultados.

El sistema pretende mostrar todos los procesos utilizados para la generación de la programación de la ejecución presupuestaria en sus diferentes fases: indicativa anual, cuatrimestral de compromiso, mensual devengado y reprogramación financiera.

3. En inglés, las siglas quieren decir “Project Information Document”.

4. Página Web del CNPC.

5. Civil Society’s Role in the Governance Agenda in Ecuador: Assessing Opportunities and Constraints.

6. El e-SIGEF tiene como norma de creación la Ley de Presupuesto en los artículos 9 y 63: “el Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público y tiene la obligación de elaborar, en forma conjunta con las demás entidades y organismos del sector público, un sistema de información que registre los resultados que se deriven de las operaciones presupuestarias de forma compatible con el Sistema de Contabilidad Gubernamental”.

En esta misma línea y con el afán de realizar evaluaciones experimentales, se levantaron líneas de base que no llegaron a ser utilizadas, tal es el caso del Programa PROLOCAL.

Resulta aún más grave que las recomendaciones de políticas fruto de las evaluaciones no se consideren, pues ello demuestra que los procesos de evaluación pueden llegar a ser meramente formales. Este es el caso de las escuelas del programa Redes Amigas que nunca recibieron un apoyo determinante del Estado, a pesar de que su evaluación de impacto mostró un efecto positivo en los logros académicos de los niños.

“Las evaluaciones de impacto que se han realizado no son numerosas, pero aún menos, por no decir inexistentes, son las políticas que se han generado con base en las conclusiones de las diferentes evaluaciones. La falta de visibilidad de estas evaluaciones puede ser una de las razones por las cuales los hacedores de política no toman estos estudios como insumos para sus propuestas”⁷.

Esto plantea el reto de asegurar la demanda y uso de los instrumentos de seguimiento y evaluación pues la existencia de insumos no garantiza su uso.

Por otro lado, el contraste entre una evidente carencia de evaluadores y la realización de evaluaciones en el país, ha determinado que la metaevaluación concluya el uso de metodologías poco confiables.

Por el lado de las capacidades ministeriales, es importante anotar que los ministerios no cuentan con estrategias claras de monitoreo de sus acciones. Esto se debe a la debilidad de las unidades de planificación y a la falta de cultura de seguimiento y evaluación.

En junio del 2008 se realizó el estudio “Diagnóstico de Capacidades de las Estructuras de Planificación y de Seguimiento y Evaluación”, que involucró a 19 ministerios sectoriales. Este diagnóstico recoge fortalezas de la planificación, del seguimiento y la evaluación, relacionadas con las capacidades del personal; con el conocimiento de la institución, de sus objetivos y normativa interna; con la disposición a cumplir los plazos y actividades planteadas. Del estudio se determina que los ministerios tienen una planificación centralizada que no considera la participación de la ciudadanía; y que existe una débil estructura departamental sin claridad de roles y funciones, que afecta la coordinación institucional, la estandarización y consolidación de los procesos de planificación, seguimiento y control.

Respecto del seguimiento y evaluación, se observó que el 52% de los ministerios en estudio tenía mecanismos de seguimiento y evaluación a la planificación, pero no se identificó una política definida de rendición de cuentas. De hecho, es mucho mayor la cantidad de procesos de planificación e implementación que de procesos de seguimiento y evaluación, a pesar de la importancia que tienen estos para mejorar los vínculos con unidades territoriales o entre las dependencias de los mismos ministerios. La participación de las unidades territoriales en el proceso de planificación, implementación, seguimiento y evaluación es muy baja. El personal no cuenta con la suficiente capacitación y rota constantemente. No se dispone de sistemas ni recursos tecnológicos que ayuden a reducir los efectos de la dispersión geográfica y no hay una estandarización de metodologías e instrumentos. Consecuentemente, los ministerios tienen dificultades para responder a las solicitudes de información por parte de SENPLADES. Además, consideran que hay una falta de acompañamiento y asistencia técnica que impide fortalecer estos procesos.

7. SENPLADES (2008), Meta evaluación de las evaluaciones de impacto

Desde junio de 2008 hasta la fecha, SENPLADES, conjuntamente con los ministerios coordinadores y sectoriales, viene realizando acciones orientadas a fortalecer y potenciar las capacidades institucionales en los ámbitos de planificación, seguimiento y evaluación, a través de la creación de las subsecretarías de planificación, la realización de eventos nacionales e internacionales y la construcción de sistemas que facilitan el seguimiento y la evaluación de la inversión pública, la formulación y el seguimiento de la planificación y su vínculo con el presupuesto.

3. ¿PARA QUÉ SIRVE UN SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN, ESTABLECIDO DESDE LA PLANIFICACIÓN?

La planificación para el desarrollo establece los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para un desarrollo sostenible y equitativo. La planificación no puede limitarse a la simple enunciación: tiene que cumplirse y, para ello, son indispensables el seguimiento y la evaluación de las acciones públicas, preferiblemente desde una institución que no sea ejecutora, con la finalidad de garantizar la independencia y evitar lo que comúnmente se conoce como “ser juez y parte”. Con ello, los procesos de planificación, seguimiento y evaluación ganan transparencia y legitimidad.

SENPLADES tiene la ventaja de mirar las acciones públicas en su conjunto y como un sistema integrado que asume el rigor de un análisis multidisciplinario no sectorial.

En el modelo PDCA⁸ se especifica el ciclo de gestión de proyectos, de la siguiente manera:

- **Planificar.**
- **Hacer** o ejecutar la planificación.
- **Verificar** si los resultados concuerdan con la planificación.
- **Actuar** para corregir los problemas encontrados, mantener y mejorar.

Gráfico No. 2

Círculo de Deming o espiral de mejora continua



Fuente: ISO 9000: 2005

Elaboración: Propia

8. Siglas en inglés de *Plan, Do, Control and Act*.

Así, el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo ha definido un Subsistema de Seguimiento y Evaluación que permita alcanzar los siguientes objetivos:

- Velar porque la inversión pública contribuya en forma efectiva y eficiente al desarrollo económico, social y ambiental del país, desde una perspectiva integral.
- Mejorar el desempeño gubernamental para facilitar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Promover la rendición de cuentas y la transparencia.
- Facilitar la gestión ministerial generando alertas oportunas que permitan mejorar las intervenciones públicas.
- Proveer insumos técnicos y objetivos para el desarrollo de la política pública.

Para alcanzarlos, se trabaja en la articulación de un sistema en red de seguimiento y evaluación que permita un mejor uso de la información para la generación de economías de escala y el análisis transversal de las distintas realidades.

El fin último es proveer insumos para retroalimentar las acciones de gobierno en aras del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

En este documento se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los ejecutores son quienes deben informar sus avances. En la medida en que las instituciones cuenten con información automatizada, proveerán información directamente al Sistema Nacional de Información, que está en proceso de construcción.
- Sin importar el medio que se utilice para registrar la información, debe haber un tercero responsable de validar y monitorear lo que se reporta. En este sentido, se puede, inclusive, pensar en auditorías de información. Por ejemplo, los ministerios deben contar con sistemas de monitoreo de sus programas y entidades adscritas.
- Cuando se habla de evaluación se piensa, generalmente, en evaluaciones de impacto, sin embargo, las evaluaciones experimentales toman tiempos largos. Muchas veces, el que un programa no produzca los efectos deseados puede deberse a la forma en que se ejecuta la intervención. En este caso, una evaluación de procesos, de resultados o de corte cualitativo puede ser más eficiente para determinar formas alternativas de mejorar la intervención.

4. SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación define un proceso objetivo, participativo, articulado y sistemático para medir la implementación o ejecución de políticas, programas y proyectos realizados por las instituciones del sector público.

Los principios básicos que guiarán al subsistema son:

- **Confiabilidad:** Debe ser objetivo, imparcial y transparente.
- **Capacidad propositiva:** Debe proveer insumos para mejorar los resultados en diferentes niveles y a diferentes actores.
- **Practicidad:** Debe proporcionar información que aporte al logro de los objetivos y solución de problemas.
- **Relevancia:** Debe proporcionar información suficiente, confiable, útil y oportuna para la planificación y toma de decisiones.
- **Eficiencia:** Debe considerar el mínimo costo en términos de tiempo y recursos financieros.
- **Participación:** Debe permitir la inclusión de la opinión de la ciudadanía.

El subsistema debe generar conocimiento para el aprendizaje; retroalimentar al Sistema Nacional de Planificación; permitir dirigir y priorizar la inversión pública por área geográfica, sector o grupo de beneficiarios, mediante la valoración permanente del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Humano y metas del PND, a través de las intervenciones de las entidades públicas.

Las funciones de seguimiento y evaluación están identificadas en la Constitución de la República del Ecuador aprobada en 2008, que en sus artículos 85, 147, 148, 272 y 297 establece el seguimiento y evaluación de las políticas y la prestación de servicios públicos de calidad para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y el buen vivir. La Constitución garantiza, además, en los artículos 278, 294, 295, 296 y otros, la distribución equitativa y solidaria del presupuesto nacional; la participación en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local.

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación es un sistema en red adaptado del concepto de Estado red de Manuel Castells⁹, en el cual se articulan los insumos de los distintos niveles territoriales, de gestión y de impacto.

Una vez definidos el subsistema y sus principios, la operativización requiere que se precisen los roles y las competencias institucionales, el papel de la participación, la vinculación con el presupuesto y la definición del tablero de control.

1) ¿Quiénes son los responsables del seguimiento y la evaluación?

La definición de competencias permite explicar la integración vertical del subsistema. En la estructura de la actual Función Ejecutiva se han definido dos instituciones de apoyo directo a la Presidencia de la República. La Secretaría General de la Administración Pública y Comunicación se

9. Manuel Castells habla de la Teoría del Estado, como un problema de información en su obra "El Estado Red".

10. El Decreto Ejecutivo 918 del 20 de febrero de 2008, en su artículo 1, dice: "las entidades encargadas del seguimiento de la gestión cotidiana de gobierno, así como de las definiciones del mediano y largo plazo, y del seguimiento y evaluación a las políticas públicas serán la Secretaría General de la Administración Pública y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo".

encarga del corto plazo. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo opera en el mediano y largo plazos¹⁰.

Los ministerios coordinadores facilitan la gestión al coordinar las acciones de los ministerios sectoriales de su gabinete, definir las evaluaciones requeridas junto con SENPLADES y monitorear los compromisos de corto plazo a través del SIGOB.

Los ministerios sectoriales, a su vez, monitorean los compromisos con la comunidad generados durante los gabinetes itinerantes, las coberturas territoriales de sus programas y sus proyectos en el territorio.

Por su parte, SENPLADES, como rectora del Subsistema de Seguimiento y Evaluación, se encarga de realizar evaluaciones de las políticas y sus resultados¹¹, mediante el seguimiento a las planificaciones y a los avances de proyectos de inversión. Actualmente está creando el sistema en red que se explica más adelante.

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación trabaja especialmente con las Metas de Desarrollo del Plan. El seguimiento de corto plazo debe estar estrechamente vinculado al seguimiento de mediano y largo plazos para asegurar la coherencia en las acciones de las instituciones.

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación se plantea como objetivo principal la generación de resultados tangibles que se expresen en recomendaciones para obtener mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. El logro de ese objetivo institucional se debe observar en el cumplimiento de las Metas de Desarrollo, cuya finalidad es que las acciones del gobierno sean adecuadas para la consecución del buen vivir. A este constructo discursivo y operativo, SENPLADES denomina gestión para resultados de desarrollo; y su verificación es posible únicamente en la obtención oportuna de insumos que permitan retroalimentar las acciones públicas.

En términos instrumentales, las evaluaciones de impacto permiten determinar con precisión si las intervenciones públicas tienen efecto en las condiciones de vida de la población. En términos analíticos, la amplitud del concepto de evaluación incorpora metodologías de procesos que permiten identificar si el esquema de determinada intervención es adecuado; e incluso realizar evaluaciones de resultado que determinen si los objetivos del programa o proyecto se cumplen de acuerdo con la planificación.

En este contexto, SENPLADES asumió la responsabilidad de evaluar el programa emblemático del Gobierno “Socio País”, que incluye algunos subprogramas como el aumento del Bono de Desarrollo Humano, el Bono de la vivienda, los créditos 5-5-5, los programas Nutriendo el Desarrollo e Hilando el Desarrollo.

A partir de las lecciones aprendidas durante la recopilación de evaluaciones de impacto, SENPLADES consideró necesario integrar un Comité de Evaluación con las instituciones evaluadas, los evaluadores y la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, con apoyo de un secretario técnico de la academia. Este comité se encarga de realizar las validaciones metodológicas, sobre todo en el caso de las evaluaciones de impacto, y de evitar la dispersión en el levantamiento de la información.

A su vez, en conjunto con los ministerios coordinadores, se definió el plan de evaluaciones de cada gabinete sectorial.

11. En el artículo 3 del mismo Decreto Ejecutivo se afirma que “Corresponde también a la SENPLADES coordinar y liderar el Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de la política pública”.

2) ¿Cuál es el rol de la participación ciudadana en el Subsistema de Seguimiento y Evaluación?

El Subsistema de Seguimiento y Evaluación en Red considera vital la participación de la ciudadanía en el monitoreo y evaluación de las iniciativas públicas, puesto que la ciudadanía es la receptora de las acciones públicas y, en tal sentido, la proveedora natural de parámetros de planificación, ejecución y evaluación de los procesos de provisión de bienes y servicios del sector público.

La participación provee insumos de cercanía para la retroalimentación de las acciones públicas, que las metodologías de evaluación deben encargarse de transparentar a fin de evitar retaliaciones políticas.

Por tanto, el enfoque conceptual del seguimiento plantea el análisis de las intervenciones públicas en tres ámbitos de contribución de los proyectos a la vida de las comunidades: provisión de recursos, creación de conocimiento y generación de empoderamiento.

- **Recursos** : infraestructura, económicos, equipos, naturales, insumos.
- **Conocimiento**: conceptos, metodologías, herramientas, destrezas.
- **Poder**: derechos, equidad, inclusión, decisión, información, acceso al Estado, acceso a la justicia, rendición de cuentas, incidencia pública, organización y movilización.

En tal virtud, la ciudadanía debe apropiarse del subsistema pues solo su participación organizada puede asegurar en el tiempo un uso sostenible de los insumos de seguimiento y evaluación. La ciudadanía provee y demanda información en las instancias involucradas.

3) Retroalimentación

El punto de partida para realizar el seguimiento es conocer si las políticas o programas han recibido recursos públicos y cómo estos recursos están ejecutándose.

Ese punto de partida es, a su vez, un axioma de verificación permanente a lo largo de los procesos de evaluación. En tal sentido, un reto clave de un sistema de evaluación es vincular la planificación al presupuesto en cada etapa del proceso, lo cual supone cambios estructurales a una lógica histórica que ha privilegiado una presupuestación incremental no planificada. Frente a ella, el presupuesto por resultados plantea la responsabilidad en el uso de los recursos, teniendo siempre en cuenta que los resultados de las instituciones o programas no necesariamente representan resultados inmediatos para la ciudadanía.

Sin embargo, queda claro que las recomendaciones del Subsistema de Seguimiento y Evaluación deben estar estrechamente vinculadas a las asignaciones presupuestarias en un ejercicio de integración horizontal. Así, las decisiones presupuestarias deben ser permanentemente enriquecidas con el conocimiento proveniente del subsistema, de modo que las políticas y programas contribuyan a priorizar y alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo a través de una inversión pública planificada por programas y regiones geográficas.

La evaluación de una política o programa no tiene por finalidad la restricción de recursos sino la creación de compromisos con las instituciones para asegurar resultados a través de la implementación de correctivos.

El esquema de presupuesto por resultados del e-SIGEF concibe la generación de metas por nivel de actividad, lo cual podría plantear una sobrecarga de metas por exceso de datos y carencia de información. En la medida en que se trata de un proceso de construcción, hay muchos elementos aún por considerar.

También se integró el Comité de Compromisos a las Recomendaciones, en el cual participan la institución evaluada, el evaluador, el ministerio coordinador y la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación. El comité consensúa las recomendaciones que nacen de los informes y genera compromisos de consideración y cumplimiento de esas recomendaciones.

4) Tablero de control para la toma de decisiones

Un sistema en red se traduce en un tablero de control, que es el instrumento de resumen del avance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. El tablero de control usará la información contenida en el Sistema Nacional de Datos e Información.

El monitoreo se inicia en la interrelación de las metas cuantificables de los 12 Objetivos del PND, de los programas y políticas que coadyuvan a la consecución de metas y de las varias dimensiones de los programas: presupuesto, cobertura, gestión. Este instrumento facilita la generación de alertas oportunas, permite la toma de decisiones correctivas, mejora la eficacia de las acciones públicas y permite alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

5. RETOS

Estas *Notas para discusión* deben proveer una visión general y clara del sistema de apoyo a la consecución de las Metas de Desarrollo y de las Políticas del Plan. Pero hay que considerar que la construcción de sistemas semejantes con distintos enfoques ha tomado entre 5 y 10 años en otros países. Nosotros somos más ambiciosos, nos planteamos períodos más cortos.

Debido a que en Ecuador no existen suficientes actores calificados para la realización de evaluaciones, le correspondería al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), en tanto Escuela de Gobierno, la tarea imprescindible de generar una masa crítica de profesionales con capacidad para evaluar y con fortalezas metodológicas, para el sector público como para otros sectores.

Para lograr que el Plan Nacional de Desarrollo permee a las instituciones, se han definido, junto a cada una de ellas, indicadores intermedios del nivel de cumplimiento de las metas, los cuales dan sustento a la planificación institucional y constituyen el nexo entre dicha gestión y el PND.

SENPLADES ha asumido como tarea institucional la promoción de una cultura de seguimiento y evaluación que articule la demanda continua de información a la rendición de cuentas, en respuesta al mandato constitucional que, en materia de seguimiento y evaluación, establece la obligatoriedad de la Función Ejecutiva de producir el informe semestral de la ejecución presupuestaria -que debe ser claro y comprensible-; de elaborar el informe anual de cumplimiento del PND; y de definir los objetivos de gobierno para el año siguiente.

Otro reto institucional, aún más complejo, es el mandato constitucional de diseñar un sistema de seguimiento y evaluación a los planes de los gobiernos descentralizados autónomos.

Por ello, la publicación de estas *Notas para discusión* no pretende otra cosa que invitar a los actores de un proceso nacional a la construcción participativa y continua de la demanda de seguimiento y evaluación, y a la concienciación de la potencia de esta herramienta que es un efectivo instrumento para una correcta planificación; procesos cuya transparencia, eficacia, sentido y resultado se verificarán únicamente en la construcción de una cultura de seguimiento y evaluación y, por tanto, en un cambio de paradigma de la acción pública de los distintos niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Allende, Catalina (2007), "Diseño y Evaluación de Programas Sociales" Diplomado en Políticas Públicas para la Superación de la Pobreza. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- BID – CLAD (2007), Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público; Estado, Administración Pública y Sociedad, No. 11.
- Civil Society's Role in the Governance Agenda in Ecuador: Assessing Opportunities and Constraints, Social development papers, Participation and civic engagement, Paper No. 105 / June 2007
- CLAD (2005), Responsabilización y evaluación de la gestión pública.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2005), La agencia estatal de evaluación de la calidad de los servicios públicos y de las políticas públicas, Reflexiones y propuesta de creación, Informe Comisión de Expertos.
- Mackay, Keith (2007), How to build M&E systems to support better government, World Bank Independent Evaluation Group, Washington D.C.
- Marconi, Salvador (1994), Simposio sobre la Reforma Presupuestaria en el Ecuador, 2 febrero de 1994, NOTA TÉCNICA 04 – Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.
- Moore, Mark (1998), Gestión, estrategia y creación de valor en el sector público, PAIDOS.
- SENPLADES (2007) "Instructivo Metodológico para la Formulación de Planes Plurianuales Institucionales", Quito, Ecuador, disponible en www.senplades.gov.ec.
- SENPLADES (2008), "Meta evaluación de las evaluaciones de impacto".
- SENPLADES (2008), Consultoría para el "Diagnóstico de Capacidades de las Estructuras de Planificación y de Seguimiento y Evaluación", realizado por María Fernanda García.
- SIGOB (2007), "Guía Rápida del Módulo de Metas Presidenciales", Quito, Ecuador.
- SIGOB (2007), Ecuador: construyendo transparencia abril 2005 - enero 2007, Situación política, social y económica, Quito, Ecuador.
- Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S. y Paes-Sousa Rômulo (2006), El sistema de evaluación y seguimiento de las políticas y programas sociales : la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil, Management and Social Transformations, Policy Papers 17, UNESCO.

PÁGINAS WEB

- CNPC <http://www.cnpc.gov.ec/es/>
- Instructivo e-SIGEF <http://www.esigef.mef.gov.ec/>
- SIGOB <http://www.sigob.gov.ec/>
- Banco Mundial http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/04/04/000104615_20060404091535/Rendered/INDEX/PID0Appraisal0Stage03130106c.txt

NORMAS LEGALES

- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Decreto Ejecutivo 878 del 18 de enero 2008.
- Decreto Ejecutivo 918 del 20 de febrero de 2008.
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), publicada en el Registro Oficial, Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004.
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), publicada en el Registro Oficial No 589, del 4 de junio del 2002.
- Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF), publicada en el Registro Oficial No. 131, de 24 octubre del 2005.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Análisis costo beneficio. Procedimiento para evaluar la conveniencia de una intervención sopesando costos y beneficios. Puede realizarse antes o después de la ejecución de la intervención.

Análisis costo efectividad. Análisis de la relación entre el costo de la intervención y sus resultados, expresándolos como costo por unidad de resultado logrado.

Beneficiarios directos. Individuos, grupos u organismos que se benefician directamente de una intervención para el desarrollo de la cual son destinatarios.

Beneficiarios indirectos. Individuos, grupos u organismos que no son los destinatarios directos de una intervención pero reciben beneficios de la intervención.

Beneficios. Son los valores o la utilidad de los resultados de una intervención, expresados en los objetivos finales del programa. También se pueden referir a aquellos beneficios que no pertenezcan al programa en sí.

Cobertura. Medida de la proporción de destinatarios de una intervención que ha sido efectivamente beneficiada por ella.

Coherencia. Se realiza en dos niveles, interno y externo. La interna valora la articulación de los objetivos de la intervención con los instrumentos propuestos para lograrlos. La externa analiza la compatibilidad de la intervención con otras estrategias y programas con los que pueda tener sinergias o complementación.

Comité de Evaluación. Estructura formal de apoyo a la gestión del proceso de evaluación que facilita y propicia la participación de los actores clave.

Complementariedad espacial. Medidas ligadas por un objetivo para promocionar, por ejemplo, el desarrollo endógeno local.

Complementariedad funcional. Medidas ligadas por un objetivo para promocionar un producto o rama.

Contexto de la intervención. Elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de una intervención, que pueden afectarla de forma directa e indirecta.

Criterios de evaluación. Categorías generales de análisis para juzgar el mérito o valor de una intervención, que sirve de referencia para estructurar las cuestiones a las que la evaluación debe dar respuesta. Los cinco criterios de evaluación recomendados por el CLAD son: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad. Estos criterios pueden complementarse con otros tales como coherencia, apropiación, alineamiento, armonización, participación y cobertura.

Equidad. El concepto de equidad se enmarca en tres valores: igualdad, cumplimiento de derechos y justicia social. En el contexto de políticas y programas sociales, se ha asociado este concepto al de igualdad, específicamente al de "equidad vertical" o tratamiento igualitario para todos los grupos e individuos que componen la sociedad y al de "equidad horizontal" o igual tratamiento entre iguales. La equidad horizontal permite el trato diferenciado (focalización), rescatando la individualidad y las diferencias entre grupos que pueden ser tratados de forma diferente pero no injusta.

Estrategia. Conjunto de directrices y principios que orientan la aplicación, en determinado territorio, sector o período, de un conjunto de intervenciones de carácter operativo.

Evaluabilidad. Medida de la capacidad de evaluación de una intervención, o determinación de su alcance, es decir, hasta qué punto las características de una intervención tienen un rigor que permite evaluarla.

Evaluación. Es la valoración sistemática y objetiva del diseño, puesta en práctica, resultados e impactos de una intervención. Emite juicios críticos sobre la validez, bondad y utilidad de la intervención.

Evaluación cualitativa. Es un enfoque metodológico para el diagnóstico profundo y detallado de intervenciones sobre los fenómenos sociales, concebidas como políticas, programas, planes o proyectos. Estudia la pertinencia del diseño y las causas por las que la gestión, los resultados e impactos de la intervención son exitosos o no, considerando las categorías de pensamiento de los beneficiarios para la interpretación de la información.

Evaluación de diseño. Analiza la racionalidad y la coherencia de la intervención, verificar la calidad y realidad del diagnóstico realizado, constata la existencia de objetivos claramente definidos, analizar su correspondencia con los problemas y examina la lógica del modelo de intervención diseñado. El análisis de coherencia se puede realizar tanto de forma interna como externa.

Evaluación ex ante. Evaluación que se realiza antes de la decisión de poner en marcha la intervención, para analizar su viabilidad y adecuación a las necesidades que la motivan. Se pronuncia sobre: coherencia interna de la planificación, funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento diseñados y resultados e impactos previsibles.

Evaluación ex post. Se realiza una vez finalizada la intervención. Su objetivo es emitir un juicio sobre el éxito o fracaso de la intervención desarrollada, el acierto de la estrategia, su eficacia y eficiencia, la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento y los resultados e impactos logrados.

Evaluación externa. Evaluación realizada por entidades o personal ajeno a los organismos donantes, ejecutores y gestores de la intervención.

Evaluación de impacto. Es una metodología que tiene por objetivo encontrar los efectos de una intervención sobre las necesidades de sus beneficiarios. Esta evaluación permite identificar la causalidad de un programa hacia resultados concretos.

Evaluación intermedia. Evaluación a medio término, "a medio camino", en el desarrollo de la intervención. Es una valoración crítica de la información producida sobre el comportamiento de las actuaciones en curso para determinar su validez, explicando las diferencias respecto a lo esperado y estimando anticipadamente sus resultados finales.

Evaluación interna o autoevaluación. Aquella realizada por el personal adscrito a la entidad gestora de la intervención evaluada.

Evaluación participativa. Evaluación en la que los representantes de entidades y partes interesadas (incluidos los beneficiarios) trabajan conjuntamente en su diseño, implementación e interpretación.

Evaluación de proceso y de gestión. Analiza y valora la forma en que se gestiona y aplica la política en sus diferentes formatos y niveles de planificación. Se trata de analizar la capacidad de los centros de planificación y gestión de la intervención y de examinar la implicación y coordinación determinando el rol de cada uno, la idoneidad de la organización y la suficiencia en la dotación de recursos.

Evaluación de resultados. Analiza y valora hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido los objetivos más inmediatos y directos establecidos (eficacia); y examina a qué costo se alcanzan dichos objetivos en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia).

Gestión para resultados. Enfoque para valorar el éxito o fracaso de las políticas de desarrollo en función de los resultados obtenidos.

Indicador. Es la expresión cuantitativa o cualitativa de la realidad objeto de estudio, permite describir algún aspecto de la intervención y ayuda a valorar lo alcanzado en relación con un parámetro de referencia.

Indicador de base. Indicador que refleja el desarrollo real del programa de empleo en cuanto a su realización, resultados e impactos.

Indicador de gestión. Indicador que mide la ejecución física y financiera de las distintas medidas que encuadran los programas. Los indicadores físicos se refieren a la ejecución de cada intervención y los financieros recogen los gastos realizados en el transcurso de su ejecución.

Indicador de resultado. Indicador de medida de resultados obtenidos (directos o indirectos) de las actuaciones. Mide los efectos directos o inmediatos, la calidad y el rendimiento de la realización de una acción.

Impacto. Efectos de mediano y largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no.

Indicador de impacto específico. Mide los efectos producidos después de transcurrido un cierto tiempo, directamente relacionados con la acción realizada, por ejemplo, los empleos que se crearon con apoyo de un programa y que se han mantenido a lo largo de un determinado período.

Indicador de impacto global. Consiste en la medición de las consecuencias que afectan en el mediano plazo a personas u organizaciones que no han sido destinatarias directas de la política que se analiza.

Indicadores complementarios. Los que se determinan en relación con lo planificado en el programa a base de parámetros de referencia.

Indicador de eficacia. El que permite medir la capacidad o el poder de producir y alcanzar los resultados esperados de una intervención medidos en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

Indicador de eficiencia. Mide el grado en que se logran los resultados definidos al menor costo como erogación de dinero y como desgaste o deterioro de un recurso tangible o intangible.

Informe de evaluación. Producto que recoge técnicas y métodos usados para recopilar y analizar la información de la evaluación.

Línea de base. Descripción detallada de la situación de los comportamientos, consumos, actitudes, conocimientos y dimensiones de vida por afectar.

Marco Lógico. Herramienta que se utiliza para diseñar las intervenciones. Comprende la identificación de insumos, productos, efectos, impacto y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso.

Meta. Cuantificación de un objetivo por lograrse en un determinado período. Meta de impacto se asocia directamente con los grandes objetivos de desarrollo que se propone lograr, de tal forma que evidencia cuantitativamente (mide) los cambios en el bienestar que se prevé alcanzar.

Metaevaluación. Consiste en la evaluación de una o varias evaluaciones y se centra en el análisis de la calidad técnica y metodológica del proceso evaluativo y la valoración del desempeño profesional de los evaluadores.

Meta de gestión. La meta de gestión es el compromiso de la institución sobre su desenvolvimiento y se establece como punto de llegada en un tiempo determinado.

Meta de resultado. Es un compromiso que define el resultado esperado de una determinada política, proyecto o programa de orden público.

Objetivo de desarrollo. Impacto intencional esperado que contribuye a generar beneficios físicos, financieros, institucionales, sociales, ambientales o de otra índole en una sociedad, una comunidad o un grupo de personas mediante una o más intervenciones para el desarrollo.

Objetivo del proyecto o programa. Resultados físicos, financieros institucionales, sociales, ambientales o de otra índole que se espera que el proyecto o programa contribuya a lograr.

Pertinencia: medida de congruencia de los objetivos de una intervención con las necesidades de los beneficiarios, los lineamientos estratégicos y el contexto sociopolítico en el que se desarrolla la intervención.

Planificación. Determinación por anticipado de lo que se va a hacer y cómo se va a hacer, lo cual involucra un proceso de diagnóstico, pronóstico, formulación, evaluación y control de las operaciones que han de realizarse, siguiendo un orden continuo.

Política. Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico y social de un país.

Programa. Es la forma de viabilizar una determinada política pública. Un programa se origina en la identificación de problemas o necesidades a través de una planeación estratégica. Los objetivos de un programa están encaminados al desarrollo. En general, se puede considerar como un conjunto de proyectos.

Proyecto. Una solución inteligente a un problema o necesidad identificada. Es un conjunto autónomo de recursos y medidas institucionales diseñadas para lograr una o varias metas u objetivos en un periodo de tiempo determinado.

Resultados. Producto o efecto directo de una intervención.

Ruptura. Exposición de elementos que evidencian el cambio estructural que el Gobierno Nacional quiere lograr a través del accionar público.

Seguimiento. Recolección sistemática de información que sirve para verificar la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones y sus resultados con el objetivo de comprobar el avance del programa o proyecto.

Sostenibilidad. Algo es sostenible cuando se mantiene en el tiempo, en particular en el largo plazo. Por esta razón, este concepto se asocia con múltiples dimensiones de la gestión y resultados de un programa: las dimensiones ecológica, económica, cultural y social.



Notas para Discusión

Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación