

Sistematización de Buenas Prácticas Institucionales en el marco del Modelo de Gestión del Conocimiento







Sistematización de Buenas Prácticas Institucionales en el marco del Modelo de Gestión del Conocimiento



Senplades

Sistematización de Buenas Prácticas Institucionales en el marco del Modelo de Gestión del Conocimiento.

Senplades / 1a edición – Quito, 2016
No. 177 páginas, 29,7 x 21 cm.

Fotografías:	Archivo fotográfico de Senplades
Fuente de información:	Áreas técnicas de Senplades
Apoyo:	Ministerios sectoriales, empresas públicas, gobiernos, autónomos descentralizados parroquiales, cantonales, provinciales de la zona, sector privado y ciudadanía.
Asistencia Técnica:	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Programa Ecuatoriano – Alemán de Fortalecimiento del Buen Gobierno
Elaboración de contenidos:	Paola Betancourt – Sistematizadora

Documento en versión digital.

Los contenidos del informe se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Documento de distribución gratuita, no comercializable.

© Senplades, 2016

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades.
Juan León Mera N 1936 y Patria, Edif. Senplades.
Quito, Ecuador
Tel: (593) 2 3978900
www.planificacion.gob.ec



Índice

Siglas	6
Presentación	7
Resumen ejecutivo	8
Introducción	10
Parte I: Metodología	11
Parte II: Factores claves de éxito de buenas prácticas y experiencias institucionales	15
Parte III: Sistematización de Buenas Prácticas y Experiencias Innovadoras	18
3.1. Buenas Prácticas Institucionales	18
3.2. Experiencias Institucionales Innovadoras	124
Parte IV: Conclusiones del proceso de sistematización	168
Bibliografía	170
Anexos	172
Anexo 1: Matriz de Análisis de Relevamiento de Información con variables y preguntas	173
Anexo 2: Formato de Encuesta de Clima Laboral	174
Anexo 3: Caja de Herramientas – Talleres	176



Lista de Ilustraciones

Ilustración 1: Fases del proceso de construcción y actualización de los PDOT de GAD para el período 2014 - 2019.....	37
Ilustración 2: Kit de Herramientas para la planificación territorial.....	38
Ilustración 3: Análisis de Consistencia	57
Ilustración 4: Proceso Metodológico para determinar Costos de los servicios públicos.....	93

Lista de Fórmulas

Fórmula 1: Cálculo del ICM	48
Fórmula 2: Cálculo de la variación anual	58
Fórmula 3: Cálculo de la meta anual.....	58
Fórmula 4: Cálculo del porcentaje de cumplimiento de las metas.....	59
Fórmula 5: Fórmula de Cálculo del Riesgo Inherente	79

Lista de Tablas

Tabla 1: Listado de Buenas Prácticas Institucionales	8
Tabla 2: Listado de Experiencias Institucionales Innovadoras	9
Tabla 3: Listado de Variables.....	29
Tabla 4: Techos Presupuestarios.....	29
Tabla 5: Índice de Priorización	30
Tabla 6: Proyectos de Inversión en base al Índice de Priorización de Proyectos.....	30
Tabla 7: Cronograma para la elaboración de los PDOT.....	40
Tabla 8: Criterios Constitucionales para asignación de recursos a los GAD	47
Tabla 9: Indicadores territoriales por eje y objetivos del PNBV.....	56
Tabla 10: Categorías de avance de cumplimiento de la meta	59
Tabla 11: Estado de indicadores por Categoría de Cumplimiento.....	65
Tabla 12: Esquema de Matriz de Competencias.....	86
Tabla 13: Esquema de Análisis de Presencia Institucional en el territorio	86
Tabla 14: Competencias descentralizadas en el periodo 2011 – 2015	101
Tabla 15: Estructura del análisis del Clima Laboral	107
Tabla 16: Escala de Likert	107
Tabla 17: Categorías de Percepción	108
Tabla 18: Criterios de Evaluación	128
Tabla 19: Matriz de dimensiones y pesos	128
Tabla 20: Ejes y actividades de la estrategia "El Buen Vivir está en Ti"	135
Tabla 21: Fórmula de cálculo del Coeficiente de Variación del Avalúo	163
Tabla 22: Cálculo del Impuesto Causado	163
Tabla 23: Listado de GAD con simulaciones.....	164



Siglas

AMC	Análisis y Evaluación Multicriterio
APIT	Análisis de Presencia Institucional en el Territorio
BPI	Buenas Prácticas Institucionales
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CNP	Consejo Nacional de Planificación
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DSEDT	Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial
EII	Experiencias Institucionales Innovadoras
Eniep	Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza
EOI	Elementos Orientadores Plurianuales de la Institución
eSIGEF	Sistema de Gestión Financiera
FODA	Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GPR	Sistema de Gestión por Resultados
ICM	Índice de Cumplimiento de Metas
INP	Instituto Nacional de Preinversión
MDT	Ministerio de Trabajo
MF	Ministerio de Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
Odeplan	Oficina de Planificación de la Presidencia del Ecuador
OTRS	<i>Open-source Ticket Request System</i>
PAI	Plan Anual de Inversión
PAI	Plan Anual de Inversiones
PAP	Programación Anual de la Política Pública
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEST	Análisis Político, Económico, Social y Tecnológico
PGE	Presupuesto General del Estado
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PPIP	Plan Plurianual de Inversión Pública
PPP	Programación de la Política Pública
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua Secretaría Nacional del Agua
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SIGAD	Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores del Ecuador
SIPeIP	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública
SIPeIP	Sistema de Planificación e Inversión Pública
SNAP	Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP)
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TIR	Tasa Interna de Retorno
VAN	Valor Actual Neto



Presentación

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017 establece en su Objetivo 1 “la consolidación del Estado democrático y la construcción del poder popular”, en función de lo cual la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) entre diversos procesos, ha establecido a través de la Coordinación General de Gestión Estratégica y la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional, la implementación de un Modelo Participativo de Gestión del Conocimiento, que contribuya a la construcción de la memoria institucional y al proceso de mejoramiento de la gestión pública del país.

Este documento es uno de los instrumentos escogidos para la gestión del conocimiento orientado a la recopilación de las experiencias y prácticas dinámicas, creativas e innovadoras desarrolladas por la entidad durante el periodo 2007 – 2015.

Durante el periodo mencionado, las diferentes unidades de Senplades han trabajado en: la recuperación de las facultades esenciales del Estado, la reforma institucional de la Función Ejecutiva y el establecimiento de una nueva organización política territorial; para contribuir al logro de los objetivos y metas del Plan Nacional para el Buen Vivir. Estos esfuerzos han sido recogidos en la presente sistematización, cuyo fin es contribuir a la gestión del conocimiento institucional.

Este proceso de sistematización permitió la identificación de buenas prácticas institucionales, para ponerlas a disposición de sus potenciales usuarios; reconociendo que son las mismas unidades de la entidad, la mejor fuente de información y conocimiento para la mejora continua de los procesos de gestión pública.

La intención de Senplades con el apoyo del Programa Ecuatoriano Alemán de Fortalecimiento del Buen Gobierno, es que el presente documento sea una contribución útil y efectiva para los diferentes niveles de gobierno central y local, que aporte a fortalecer la planificación territorial y nacional, consolidar la transformación del Estado y el logro de la erradicación de la pobreza; a través de la aplicación de buenas prácticas y el conocimiento de experiencias innovadoras para la gestión pública.



Resumen ejecutivo

La Coordinación General de Gestión Estratégica y la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional de Senplades, llevan adelante el Modelo Institucional Participativo de Gestión del Conocimiento, el cual tiene por objetivo implementar un sistema estratégico de gestión institucional de intercambio de conocimiento e información como fuente de mejoramiento de la calidad de las intervenciones para la construcción de una memoria institucional. Entre los objetivos específicos de este Modelo, se encuentran los siguientes:

- Fomentar la sostenibilidad del conocimiento, a través de la sistematización de las buenas prácticas.
- Visibilizar las buenas prácticas de las unidades organizacionales de Senplades, hasta convertirlas en referentes para la mejora continua de la gestión pública.
- Constituir un banco de buenas prácticas, que se actualice de manera dinámica y permanente, que responda a las demandas cambiantes de la institución.
- Difundir y promover el intercambio de buenas prácticas entre las unidades organizacionales de la entidad y a nivel interinstitucional.

Para cumplir con estos objetivos se realizó la sistematización de 21 prácticas institucionales de Senplades, que fueron clasificadas en dos grupos según su nivel de desarrollo y alcance de resultados: "Buenas Prácticas Institucionales (BPI)" y "Experiencias Institucionales Innovadoras (EII)".

El primer grupo de Buenas Prácticas Institucionales está constituido por 15 prácticas y segundo grupo por 6 Experiencias Institucionales Innovadoras", enlistadas a continuación:

Tabla 1: Listado de Buenas Prácticas Institucionales



No.	Dependencia	Unidad Organizacional	Nombre de la Buena Práctica	Enlace
1	Subsecretaría de Información	Proyecto Emblemático Sistema Nacional de Información, Dirección de Análisis y Coordinación Interinstitucional.	Sistema Nacional de Información y Coordinación Interinstitucional.	
2				
3	Subsecretaría de Inversión	Dirección de Políticas de Inversión.	Planificación Plurianual de la Inversión por Consejo Sectorial – El Bosque.	
4	Subsecretaría de Planificación Nacional	Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación.	Estrategia de acompañamiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la formulación y/o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.	
5	Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Desarrollo Territorial.	Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD).	
6		Dirección de Seguimiento y Evaluación de Desarrollo Territorial.	Territorialización de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir a nivel de provincias y zonas de planificación.	
7		Dirección de Seguimiento y Evaluación al Plan Nacional de Desarrollo.	Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo mediante la utilización de metas anualizadas.	
8	Subsecretaría de Cambio Institucional	Dirección de Diseño de Mejora de Regulación y Control.	Metodología para medir y evaluar proyectos de regulación Institucional.	
9		Dirección de Diseño para la Mejora de Regulación y Control.	Metodología de Análisis de Riesgos para la Planificación Regulatoria.	



No.	Dependencia	Unidad Organizacional	Nombre de la Buena Práctica	Enlace
10	Subsecretaría de Desconcentración	Dirección de Análisis de la Desconcentración.	Asesoramiento y acompañamiento técnico permanente a las entidades de la Función Ejecutiva para la elaboración de insumos institucionales en el proceso de reforma institucional y desconcentración de la Función Ejecutiva.	
11		Dirección de Fomento de la Desconcentración.	Costeo de los prestadores de servicios públicos.	
12	Subsecretaría de Descentralización	Subsecretaría de Descentralización Dirección Análisis de Competencias.	Metodología para construir Modelos de Gestión de Competencias.	
13	Coordinación General de Gestión Estratégica	Dirección de Gestión de Cambio de Cultura Organizacional.	Metodología para la medición de Clima Laboral.	
14		Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación.	Mesa de Servicios Tecnológicos.	
15	Coordinación General de Planificación Institucional	Dirección de Planificación e Inversión Institucional.	Metodología participativa para la elaboración del Plan Estratégico Institucional.	

Fuente y elaboración: Senplades.

Tabla 2: Listado de Experiencias Institucionales Innovadoras



No.	Dependencia	Unidad Organizacional	Nombre de la Experiencia	Enlace
1	Subsecretaría de Inversión	Dirección de Políticas de Inversión.	Modelo Multicriterio para la priorización de Proyectos de Inversión.	
2	Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir	Proyecto Emblemático Generación de Insumos para la Actualización de la Planificación Nacional en el Marco del Buen Vivir.	Estrategia "El Buen Vivir está en Ti".	
3	Subsecretaría de Desconcentración	Dirección de Fomento de la Desconcentración.	Metodología para la Distribución Espacial Referencial de establecimientos prestadores de servicios públicos.	
4			Optimización de la Oferta de Servicios Públicos en el territorio.	
5	Subsecretaría de Descentralización	Subsecretaría de Descentralización Dirección de Descentralización Fiscal, Dirección de Seguimiento y Evaluación a la Descentralización y Organización Territorial del Estado, Dirección de Análisis de Competencias y Organización Territorial del Estado.	Publicación de documentos técnicos de descentralización.	
6		Subsecretaría de Descentralización Dirección Descentralización Fiscal.	Metodología de mejoramiento del diseño de los impuestos municipales prediales.	

Fuente y elaboración: Senplades.



Introducción

El objetivo de esta sistematización es describir el contexto en el que surgen las “Buenas Prácticas Institucionales” y las “Experiencias Institucionales Innovadoras” en las diferentes unidades que conforman la estructura orgánica de Senplades, identificar las condiciones relevantes de su proceso de diseño y aplicación, recogiendo lecciones aprendidas y recomendaciones orientadas al aprovechamiento del conocimiento generado.

La utilidad del presente documento se vincula a dos visiones, por un lado, el levantamiento y sistematización de las prácticas y experiencias institucionales más relevantes; y por otro lado, el intercambio de conocimientos; lo que constituye un aporte significativo para la gestión institucional que permite poner a disposición productos y servicios de calidad para otras entidades y la ciudadanía en general.

En este sentido, se espera que esta sistematización contribuya a:

- Difundir a responsables y tomadores de decisión de otras instituciones las prácticas o experiencias de Senplades para generar una gestión del conocimiento que posibilite a las entidades mejorar su desempeño público; para lograr soluciones concretas y efectivas en una determinada realidad.
- Presentar el desarrollo de procesos o aplicaciones que han demostrado resultados e impactos positivos en el cambio de las problemáticas o situaciones iniciales.
- Fortalecer la gestión del conocimiento a través de la construcción de la memoria institucional y el intercambio de experiencias al interior de Senplades, entre otras instituciones y a otros niveles de gobierno.

El presente documento está dividido en cuatro partes:

En la **Parte I** se presenta la metodología utilizada en la sistematización, las definiciones conceptuales relevantes y los criterios de selección desarrollados por Senplades para la elección de las prácticas y experiencias.

En la **Parte II** se enumeran los factores claves de éxito de las buenas prácticas y las experiencias institucionales en las etapas de diseño, implementación y mejora; identificadas por los gestores de las unidades que desarrollaron las prácticas.

En la **Parte III** se describen las “Buenas Prácticas Institucionales” y se documentan las “Experiencias Institucionales Innovadoras”; incluyendo información relacionada con: antecedentes, diseño, aplicación, criterios que caracterizan la práctica o experiencia, productos y servicios, resultados, lecciones aprendidas, conclusiones y recomendaciones específicas.

Finalmente, en la **Parte IV** se presentan las conclusiones del proceso de sistematización y algunas recomendaciones al mismo.



Parte I: Metodología

1.1. Conceptos base

1.1.1. Conocimiento y gestión del conocimiento

El conocimiento puede ser entendido como “el conjunto de experiencias, valores, información y saber hacer (*know-how*)”, que puede servir de base para el desarrollo de prácticas, acciones y procesos, así como su incorporación en nuevas formas de intervención que podrían resultar útiles para la acción.¹

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea una definición de gestión de conocimientos “como el conjunto de métodos, procesos y herramientas (como la sistematización) que facilitan a las personas crear, capturar, intercambiar, adaptar y poner en práctica el conocimiento tácito y explícito con el objetivo de lograr los resultados esperados y contribuir al impacto deseado de una forma eficiente”.²

A partir de esta definición se puede colegir que la gestión de conocimiento contribuye a la adquisición y difusión del mismo, la generación de nuevo conocimiento, la transferencia de experiencias y el intercambio de ideas entre las personas y las organizaciones o entidades que las han generado.

Es importante resaltar que la gestión de conocimiento no constituye una acción o tarea paralela a gestión de programas, proyectos o procesos sean estos públicos o privados, sino que representa una actividad propia de la gestión, la cual coadyuva mediante diversas formas a la generación del mismo, mediante: la construcción de la memoria institucional, la identificación y difusión de lecciones aprendidas, el planteamiento de acciones de mejora continua y el levantamiento de documentación científica y técnica. Estos procesos, están orientados a la profundización de las dimensiones de una intervención, la transferencia de prácticas o experiencias a otros ámbitos, la formación de capacidades y habilidades, entre otros.³

1.1.2. Sistematización en el marco de la gestión del conocimiento

La sistematización es una herramienta para la interpretación crítica y la gestión del conocimiento, que permite reconstruir y reflexionar analíticamente sobre una experiencia o intervención en curso o ya finalizada. El proceso de sistematización recurre al ordenamiento y reconstrucción de lo sucedido y permite identificar la lógica detrás de una experiencia, los elementos que influyeron en el curso de las acciones y cómo éstos interactúan en el proceso.⁴

Existen otros procesos que no son propiamente una sistematización y que es importante diferenciarlos del proceso llevado a cabo y reflejado en el presente documento, entre éstos: pasar la información a un computador, aplicar un método para recoger datos o registrar una experiencia proveniente de entrevistas, grupos focales, fotos, videos, entre otros; narrar o describir actividades realizadas, desarrollar un ejercicio para explicar o demostrar desde la práctica teorías o hipótesis establecidas.

¹ Davenport & Prusak, 1998. How Organizations Manage what They Know.

² PNUD, (s.f.). Sistematización para transferir conocimiento.

³ PNUD, (s.f.). Sistematización para transferir conocimiento.

⁴ Jara, 1994. Para sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica.



A partir de los resultados del proceso de sistematización de Buenas Prácticas Institucionales y Experiencias Institucionales Innovadoras, se busca obtener un conocimiento concreto sobre las prácticas y experiencias que han sido implementadas por distintas unidades de Senplades, que coadyuve a poder transmitir la experiencia, confrontarla con otras y con el conocimiento teórico existente; a fin de contribuir con la acumulación de conocimiento generado desde y para la práctica y a su difusión o transmisión.⁵

1.1.3. Buenas Prácticas y Experiencias Innovadoras

Las Buenas Prácticas Institucionales (BPI) definidas por Senplades, consisten en “el diseño y ejecución de una actividad relevante, capaz de modificar un proceso y generar valor agregado a los resultados a través de criterios como la innovación, impacto, replicabilidad y sostenibilidad”. Complementariamente, las buenas prácticas también pueden ser comprendidas como intervenciones desarrolladas a partir de una situación o problema que se busca cambiar, las cuales originan acciones de los involucrados para el planteamiento de soluciones y el aprovechamiento de las capacidades y recursos existentes.⁶

Las Experiencias Institucionales Innovadoras (EII) “son intervenciones o proyectos en fase de ejecución, que se encuentran en una etapa de maduración y no tienen impactos observables al momento o los mismos son incipientes”⁷; es decir, que si bien estas experiencias tienen una perspectiva de beneficio potencial elevado y su diseño responde a un marco conceptual metodológico fundamentado técnicamente, las mismas se encuentran en una fase de inicial de desarrollo, sus resultados no han sido alcanzados o se encuentran en proceso de implementación.

1.2. Criterios de selección de las prácticas

La Coordinación General de Gestión Estratégica y la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional de Senplades, desarrollaron durante el periodo 2014 a 2015 un proceso de evaluación de las buenas prácticas de la gestión institucional. A partir de este proceso, se identificó inicialmente un total 64 prácticas, que luego de un trabajo articulado con las unidades involucradas concluyó con la selección de 21 buenas prácticas y experiencias innovadoras, que son objeto de la presente sistematización.

Para la identificación y validación de las 21 prácticas y experiencias, se analizaron cuatro criterios que fueron calificados por un Comité Evaluador conformado por técnicos de la Dirección de Gestión del Cambio de Cultura Organizacional y validados con las autoridades de las unidades involucradas de las subsecretarías generales de Senplades. Estos criterios y su alcance se presentan a continuación:

- 1) **Innovación:** Las BPI deben mostrar creatividad, invención y originalidad en su diseño.
- 2) **Impacto:** Las BPI generaron cambios a mediano y largo plazo para la población destinataria y para su entorno, sean estos cambios consecuencias deseadas (planificadas) o no deseadas pero positivas.
- 3) **Replicabilidad:** Las BPI deben demostrar ser replicables, y/o haber sido replicadas por otra unidad organizacional de la propia institución o de otras entidades.
- 4) **Sostenibilidad:** La BPI responden a la eficacia y eficiencia, se encuentran institucionalizadas o tienen el potencial de poder ser institucionalizadas.

A efectos de realizar la sistematización, cada uno de estos criterios fue ampliado; a fin de aportar mayor riqueza al proceso de investigación, por lo que adicional a los contenidos mencionados se consideraron en cada una de las prácticas o experiencias los siguientes elementos:

⁵ Francke & Morgan, 1995. La Sistematización: Apuesta por la generación de conocimientos a partir de las experiencias de promoción.

⁶ CELADEL, (s.f.). Buen Gobierno Local, Mejores Prácticas y Gestión del Conocimiento.

⁷ CELADEL, (s.f.). Buen Gobierno Local, Mejores Prácticas y Gestión del Conocimiento.



- 1) **Innovación:** Considera los aportes de las BPI para la elaboración de un nuevo bien o servicio, mejoramiento y optimización de los procesos de articulación entre las unidades organizacionales de Senplades o entre instituciones públicas para brindar un servicio o desarrollar una intervención.
- 2) **Impacto:** Involucra la relevancia de las BPI en función de los logros y efectos para la mejora de la gestión institucional en aspectos como: i) la solución de problemas ii) la optimización de recursos; y iii) reducción de tiempos.
- 3) **Replicabilidad:** Analiza la factibilidad de réplica de las BPI y la posibilidad de que las mismas sean transferidas a otras áreas de la entidad o a otras instituciones.
- 4) **Sostenibilidad:** Contempla el potencial que poseen las BPI para ser institucionalizadas dentro de la gestión de la entidad.

1.3. Etapas y fuentes de la sistematización

El proceso de recuperación de la experiencia y reflexión crítica se afirma en el diseño de las fases de la sistematización con la definición del objetivo de la misma, seguida del desarrollo de las siguientes fases:

- 1) **Recuperación del proceso:** Consiste en la elaboración del plan de acción de la sistematización, construcción de principales interrogantes, revisión de información secundaria, diseño de instrumentos, levantamiento de información a través de entrevistas individuales y grupales.
- 2) **Análisis del proceso:** Implica la comprensión de la lógica del proceso de generación de las BPI y el reordenamiento de la información.
- 3) **Interpretación:** Involucra la explicación del proceso de desarrollo de las BPI y el ordenamiento de los aprendizajes.
- 4) **Socialización:** Consiste en la presentación de las lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar el proceso de implementación de las BPI con los actores involucrados e interesados en el conocimiento generado.

Las fuentes de información consideradas para la presente sistematización fueron:

- **Fuentes de información primaria:** Para obtener información de primera mano se trabajó con los técnicos y responsables a través de entrevistas individuales y grupales para levantar información sobre las buenas prácticas y su proceso de diseño, así como el relevamiento de datos complementarios para la reconstrucción de la experiencia implementada, e impresiones sobre la perspectiva de las lecciones aprendidas, tendencias y definición de logros.
- **Fuentes secundarias:** Documentos, informes, matrices de procesos, guías y manuales relacionados con las 21 buenas prácticas y experiencias institucionales.

1.4. Instrumentos de investigación

Para la sistematización se diseñó un formato incluido en el [Anexo 1](#), que comprende tres momentos en la recuperación de la práctica o la experiencia:

1) Recuperación de la experiencia o proceso

Se planteó un instrumento que contribuye a la identificación rápida de la práctica a sistematizar, con los siguientes elementos: nombre, objetivo, problema o situación que permite mejorar, resultado o impacto y nivel de gobierno donde puede replicarse.



2) Reconstrucción de la experiencia o proceso

La reconstrucción de la experiencia se orientó al análisis de las buenas prácticas y la gestión del conocimiento, lo cual permitió entender la realidad de las mismas evitando el sesgo del conocimiento existente a partir de la información externa y basando los resultados en el análisis contextual de los involucrados.

Las siguientes preguntas son parte de los instrumentos desarrollados y fueron realizadas a los entrevistados:

- ¿Cuál fue la situación de partida?
- ¿Qué problemática se tenía?
- ¿Con cuáles herramientas y metodologías se enfrentó la problemática?
- ¿Tuvo asistencia técnica? ¿De qué tipo?
- ¿Cómo se implementó?
- ¿Qué se logró?
- Descripción de la medida o práctica.

3) Reflexión sobre la experiencia

Posteriormente se procesó la información levantada y se preparó un informe síntesis a partir de las preguntas orientadoras de la reflexión:

- ¿Cuáles fueron los factores externos e internos que facilitaron u obstaculizaron el proceso?
- ¿Qué se volvería a hacer igual?
- ¿Qué se haría de manera diferente?
- ¿Qué falta por hacer?
- ¿Qué potenciales efectos tendría la aplicación de esta buena práctica a nivel de otras áreas de la institución, otros Ministerios, a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) u otros actores?
- Recomendaciones.
- Lecciones Aprendidas.



Parte II: Factores claves de éxito de buenas prácticas y experiencias institucionales

Durante el relevamiento de información de la sistematización se indagó a los equipos gestores de las unidades involucradas de Senplades sobre las buenas prácticas y experiencias innovadoras por ellos generadas; a fin de lograr un análisis retrospectivo de su proceso de aplicación, señalando los factores clave que permitieron alcanzar con éxito los resultados o impactos propuestos en la gestión institucional.

Como resultado de este ejercicio, se identificaron coincidencias en los análisis y en el reconocimiento de tres etapas del proceso (inicio, implementación, mejora), con sus propias particularidades. A continuación se describen los diferentes aspectos a tomar en cuenta para asegurar la implementación o réplica de las prácticas y experiencias sistematizadas en este documento.

2.1. Al inicio

2.1.1. *Decisión y respaldo político*

Para el desarrollo de buenas prácticas y experiencias innovadoras, resulta fundamental el involucramiento de las autoridades desde su gestación hasta su implementación, que implique un nivel de convencimiento sobre los beneficios de la puesta en marcha de una solución a una problemática o situación específica de la gestión institucional, así como, el acompañamiento y apoyo político y técnico al equipo de la unidad organizacional.

Estos aspectos coadyuvan a la consolidación en el tiempo de la práctica o experiencia, durante el proceso de desarrollo, implementación e institucionalización.

2.1.2. *Autonomía de gestión*

A efectos de la generación de prácticas institucionales que mejoren los procesos de gestión pública, es indispensable la confianza de las autoridades hacia los líderes o gestores técnicos, lo cual permite desarrollar proyectos, prácticas o experiencias de manera autónoma, pero también incorporando la innovación y la creatividad en la construcción de soluciones a las situaciones o problemáticas a las que se enfrenta el accionar institucional.

Adicionalmente, en torno a la autonomía de la gestión es necesario mantener una planificación oportuna y gestión de los recursos, administrativos y financieros necesarios, para el cumplimiento de las acciones y tareas relacionadas con una práctica o experiencia a implementarse.

2.1.3. *Características de los equipos gestores de las prácticas y experiencias institucionales*

Las principales características de los equipos que fueron destacadas en el proceso de sistematización e identificadas como un factor de éxito o de incidencia positiva para el alcance de los resultados de las prácticas o experiencias, fueron:



- La complementariedad en la formación de los técnicos (equipos multidisciplinarios).
- El empoderamiento de los servidores públicos en torno a las prácticas.
- La formación técnica especializada de los servidores públicos y su experiencia en las temáticas de las prácticas.
- El compromiso con las metas propuestas y las habilidades para el trabajo con equipos de la misma entidad, otras instituciones y con diferentes niveles de gobierno.

2.1.4. Importancia de la planificación estratégica y operativa

Dentro de las unidades técnicas involucradas se identificó como un aspecto clave para el logro de los objetivos propuestos en el marco de una práctica, el rol de la planificación estratégica oportuna de las actividades y la delimitación de fases o etapas en cronogramas detallados; lo cual, contribuye a la optimización de los recursos y cumplimiento de los plazos para la consecución de los resultados estimados.

2.2. Durante la implementación

2.2.1. Trabajo en equipo

Resulta fundamental promover el trabajo en equipo al interior de las unidades técnicas y entre las áreas de Senplades, para lograr el intercambio de opiniones, ideas, y el planteamiento de soluciones integrales a las situaciones o problemáticas identificadas. Esto permite sumar iniciativas y gestionar el conocimiento, como una capacidad importante para el abordaje de la gestión pública desde la acción a fin de lograr cambios y mejora en el accionar del Estado.

2.2.2. Pensamiento estratégico

Es importante promover una cultura de “pensamiento estratégico”, donde los equipos de las unidades técnicas de la entidad no realicen acciones dispersas, sino alineadas con los objetivos y los lineamientos de la planificación estratégica participativa de la institución; esto contribuye a apuntalar los esfuerzos de los servidores públicos hacia una visión compartida de la entidad.

2.2.3. Coordinación interinstitucional

La generación de prácticas institucionales que involucran el trabajo con entidades públicas y su adaptación al contexto normativo y operativo actual, requiere del involucramiento participativo en los procesos de diseño, construcción e implementación de intervenciones y experiencias innovadoras; de forma que éstas puedan ser retroalimentadas desde la visión de otros actores involucrados y lograr su compromiso en el momento de implementar prácticas definidas y validadas conjuntamente.

2.2.4. Flexibilidad al cambio

La gestión pública y la entrega de servicios que brindan las unidades de la entidad a los usuarios internos y externos, requiere de una adaptación y ajuste a las condiciones del contexto, pero también a las necesidades de los usuarios; estos elementos contribuyen a la mejora e innovación en los procesos y a la optimización del accionar de las unidades técnicas de la institución.



2.3. Mejora y retroalimentación

2.3.1. Intercambio de conocimientos y experiencias

Dado que las unidades de Senplades han diseñado buenas prácticas y experiencias innovadoras, sería deseable que todas las entidades tuvieran la oportunidad de conocer las mismas, para tener modelos de referencia y evitar consumir recursos y energías en iniciativas e innovaciones que ya han sido elaboradas.

2.3.2. Cultura de mejora continua

La institucionalización de prácticas exitosas requiere del establecimiento de procesos, su evaluación y optimización, considerando las mejoras que se puedan implementar a nivel de soporte informático, asignación de personal con experiencia, y mejoramiento de las capacidades de los servidores públicos; que se traduzcan en una gestión pública más eficaz y eficiente.

2.3.3. Difusión

Para efectos de la aplicación de las prácticas institucionales es necesaria la difusión del procedimiento y metodología aplicados, a través de diversas herramientas y la generación de guías o manuales técnicos; que coadyuven al entendimiento de los procesos y a la operativización adecuada de las prácticas.



Parte III: **Sistematización de Buenas Prácticas y Experiencias Innovadoras**

3.1. Buenas Prácticas Institucionales





Buenas Prácticas 1 y 2: Sistema Nacional de Información y Coordinación Interinstitucional



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Fortalecer a las instituciones del sector público en la generación y difusión de información estandarizada de interés nacional, relevante para la Planificación. ⁸
Problema o situación que permite mejorar:	Las necesidades de información oportuna y adecuada para la planificación del desarrollo del país eran limitadas y escasas, esta situación se producía debido a la dispersión de los datos, falta de estándares y metodologías consistentes y confiables, privatización de la información, manejo ineficiente de recursos y desarticulación entre las entidades que generaban la información.
Resultado o Impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización y difusión de la información pública para la planificación del desarrollo. • Coordinación interinstitucional. • Veeduría ciudadana.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Instituciones públicas nacionales e internacionales.
Área responsable:	Subsecretaría de Información, Proyecto Emblemático y Sistema Nacional de Información
Fecha de implementación:	Abril 2009 / Hasta la actualidad

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica

⁸ Ficha Informativa de Proyecto, Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información, SNI. 2015.



1. Antecedentes

La información oficial estadística y geográfica es uno de los recursos valiosos e importantes para mejorar continuamente el ciclo de la gestión de la política pública (diseño, formulación, planificación, seguimiento y evaluación); el contar con estos datos estandarizados y oportunos contribuye, a la construcción de intervenciones en los diferentes niveles de gobierno con pertinencia territorial, equidad y optimización de los recursos fiscales.

En este sentido, los procesos de planificación en el país hasta finales de la década del 90 se producían a partir de escasos datos estadísticos e información georeferenciada dispersa, segregada y discontinua; lo que conducía a una definición limitada de metas del desarrollo y del diseño de políticas a mediano y largo plazo.

En la década del 90, va cobrando fuerza tanto la información como su disponibilidad en los procesos de la gestión de la planificación del territorio, siendo así se desarrollaron en el Ecuador diversos sistemas de información, como: Sistema Integrado de Indicadores del Ecuador - SIISE (1994), e Infoplan (1999). Sin embargo persistían la debilidades en la generación, uso y acceso a la información relacionadas a: la dispersión de los datos, falta de estándares y metodologías consistentes y confiables, privatización de la información, manejo ineficiente de recursos, desarticulación entre las entidades productoras de la información y usuarios, entre otros.

Entre 1999 y 2000, la Oficina de Planificación de la Presidencia del Ecuador (Odeplan) desarrolla la herramienta denominada Infoplan, que consistía en un instrumento con información georeferenciada para aportar a la construcción de iniciativas de desarrollo local⁹. En esa época se plantearon los primeros planes de desarrollo provincial que requerían información fidedigna y oficial que no era de fácil acceso, lo que contribuía a la construcción de intervenciones con una visión de corto plazo basadas en el diagnóstico temporal y los censos disponibles, sin involucrar un proceso de seguimiento continuo.

Hacia el 2007, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo inicia la conceptualización del sistema de información integrado a nivel nacional en base a la nueva visión del gobierno ecuatoriano, relacionada a la recuperación del rol del Estado, el trabajo de la planificación a largo plazo (traducida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010); y el diseño de metas e indicadores de desarrollo que orienten las intervenciones en los territorios.

La normativa que orienta la creación del sistema de información integrado está definida por la Constitución del Ecuador (Art. 16 y 18) donde se recoge “el derecho de todas las personas al acceso universal a las tecnologías de la información y comunicación, así como, a la información generada por las instituciones públicas”; y, lo regulado por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Art. 30, 31, y 33), donde se define el rol de Senplades como “coordinador de la generación y administración de información de la planificación y las funciones del Sistema Nacional de Información (SNI)”.

El Sistema Nacional de Información nace en el 2009 ante la necesidad de administrar, articular e integrar la información de las instituciones productoras de datos, traducida en herramientas que contenga datos que orienten la toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y las intervenciones del Estado, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos de planificación; acorde al Estatuto Orgánico de la Entidad y la normativa existente. En este contexto, Senplades designa como administrador del SNI a la Subsecretaría de Información; responsable de llevar adelante la implementación, seguimiento y articulación de las actividades del mismo.

⁹ Larrea, 2003. El INFOPLAN: Un sistema de información para el desarrollo local en el Ecuador.



El SNI "constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas".¹⁰

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

El desarrollo del SNI implicó el cumplimiento de pasos metodológicos basados en el Modelo de Gestión de la Información del Estado recogido en el documento "Sistema Nacional de Información: Un nuevo modelo de gestión de la información Nacional" de Senplades (2009), en el cual la toma de decisiones para la gestión pública se realiza en alguno de los tres niveles organizacionales de gobierno: estratégico, táctico y operativo.¹¹

Bajo este Modelo, las decisiones en el nivel estratégico comprenden la definición de directrices que sustentan las políticas con una visión de largo plazo, estas atribuciones corresponden a autoridades del gobierno central: Presidencia, Vicepresidencia, ministerios coordinadores y organismos de planificación. Las decisiones tácticas, se generan a un nivel de gobierno medio y hacen énfasis en la planeación, análisis y generación de planes, programas y proyectos. En el nivel operativo, es donde se implementa y aterriza la política a través de planes de acción.

Los datos en el contexto del Modelo deben fluir desde nivel operativo al nivel táctico, una vez procesados escalan al nivel estratégico y son transformados en conocimiento para la toma de decisiones y acciones. El SNI asegura las fases de la gestión de la información: recopilación, procesamiento y disponibilidad mediante el uso de herramientas amigables para los usuarios. La construcción del SNI involucró el cumplimiento de los siguientes hitos¹²:

1) Diseño del sistema

Comprende la definición de la arquitectura técnica del SNI basada en un marco metodológico conceptual y en orientaciones estratégicas para la implementación y producción del Sistema. Posteriormente, se identifica la plataforma tecnológica y la configuración de sus productos, considerando la cadena de valor institucional y la integración de los procesos de la Entidad.

2) Implementación del prototipo

La puesta en marcha de la plataforma en versión prototipo, permite validar la arquitectura tecnológica desarrollada en la etapa de diseño y presentar a los potenciales usuarios las ventajas de la herramienta. Esta última acción involucra el aporte de Comités de contenidos y de información para la articulación del trabajo de alimentación del Sistema, con los ministerios y entidades vinculadas a la coordinación y generación de información.

3) Desarrollo de los componentes de SNI: Sistema de Información Estadística y Sistema de Información Geográfica

Consiste en la definición de la funcionalidad de las herramientas que integran el Sistema y posteriormente el desarrollo de los contenidos de las mismas.

4) Implementación de los ambientes de producción

Comprende la implementación y estabilización de las plataformas de *hardware* y *software* de producción; y a la vez el desarrollo de portales de información.

¹⁰ Código de Planificación y Finanzas Públicas, Art.33 Registro Oficial No.306, año 2010.

¹¹ Senplades, 2009. Sistema Nacional de Información. Un nuevo modelo de gestión de la información nacional.

¹² Procesos: gobernantes, agregadores de valor, desconcentrados, habilitantes.



5) Réplicas de porciones de bases de datos

Consiste en el abordaje del proceso de interoperabilidad del Sistema con instituciones de la Función Ejecutiva generadoras de información estadística o geográfica mediante el proceso de réplica de porciones de sus bases de datos, registros administrativos o datos geospaciales.

6) Gestión de Componentes del Sistema

El SNI comprende la gestión de cuatro componentes por cada una de los contenidos referentes a: planificación, estadística, geoinformación e información destinada al ciudadano. Estos componentes a su vez configuran los diferentes productos y servicios presentados en la herramienta informática del Sistema.

Bajo esta estructura se consolida el Modelo del Sistema Nacional de Información a través de la herramienta del portal web *www.sni.gob.ec*, el cual provee de información económica, social y territorial basada en instrumentos técnicos, como: bases de datos homologadas, fichas metodológicas y geoinformación.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

El SNI responde a las necesidades de información que se desprenden de los instrumentos de planificación y generación de política pública, esto es: el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), la Estrategia Territorial Nacional, entre otros.

La estructura de los datos presentada en el SNI, en lo concerniente a la parte estadística se encuentra organizada de acuerdo a los instrumentos proporcionados por entidades públicas generadoras de información que forman parte del Consejo Nacional de Estadística, tales como: censos, encuestas y registros administrativos. La información geográfica del Sistema se genera en observancia de las normas y estándares definidos por el Consejo Nacional de Geoinformática.

Los procesos de estructuración de datos antes descrito, se organizan dentro del SNI en cuatro componentes: i) Gestión de la Planificación y Desarrollo Nacional, ii) Información Estadística, iii) Geoinformación, y iv) Información para el ciudadano; los cuales están traducidos en el contenido del Sistema a partir de los siguientes aplicativos¹³:

- Menú de información (Estadística, Geográfica y Territorial).
- Objetivos y Metas del PNBV 2013 – 2017.
- Proyecciones y Estudios Demográficos.
- Datos abiertos.
- Descargas de información territorial.
- Consulta de indicadores y datos.
- Integrador geográfico.

La arquitectura de los componentes antes indicados responde a una operatividad del Sistema la cual se basa en:

- La coordinación interinstitucional con las entidades generadoras de información, que se realiza a través de los Consejos Nacionales de Estadística y de Geoinformática.
- La organización de la información y depuración de bases de datos, documentación técnica y producción de datos.
- La utilización de tecnologías de información y comunicación para la articulación en el uso y producción y difusión de datos por parte de las entidades públicas y ciudadanía en general.

[Regresar](#)

¹³ Senplades, 2013. Manual de Usuario. Portal web del SNI.



4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Garantiza información estandarizada, organizada y relevante para la planificación nacional y local, construcción de política pública y toma de decisiones a nivel sectorial.
- Proporciona insumos que sirven de base para la construcción y seguimiento de los instrumentos de planificación; plan nacional de desarrollo, agendas sectoriales, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados, y otros instrumentos.
- Promueve una cultura de liberación y su democratización de la información para los gestores de política y la ciudadanía en general.

b) Sostenibilidad

- Se basa en una normativa vigente que sustenta la generación y difusión de información pública para la planificación del desarrollo, articulada a una institucionalización del Sistema y una concreción del mismo a través de una herramienta que coadyuva a la gestión de la política pública.
- Responde a la definición de un responsable administrador del SNI, Senplades a través de la Subsecretaría de Información, en cumplimiento de su rol y a la disposición de recursos necesarios para la gestión del Sistema.
- Involucra la coordinación interinstitucional para el trabajo articulado con entidades generadoras de información oficial, garantizando la accesibilidad, la disponibilidad y el uso compartido de la información.

c) Impacto

- Recuperación del rol e institucionalidad del Estado en la generación y administración de información relevante para los procesos de planificación y desarrollo.
- Fortalecimiento técnico de las instituciones creadoras de información en la producción, actualización, uso, difusión e intercambios de información estadística y geográfica para la toma de decisiones y generación de política pública, acorde a las competencias institucionales.
- Generación de una cultura de información donde se logra integrar en los procesos de planificación, la producción de información para el diseño, gestión y evaluación de intervenciones del Estado.
- Pone a disposición información estadística y geográfica oficial, oportuna y de calidad a los diferentes usuarios.
- Contribuye a fortalecer el derecho ciudadano al libre acceso a la información pública.

d) Replicabilidad

- La conceptualización y diseño del SNI se basa en parámetros de la gestión de la información para la incidencia en la construcción de política pública adaptable a los diferentes niveles de gobierno, considerando sus competencias y necesidades de información.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Portal web de Datos abiertos.	www.datosabiertos.gob.ec
2	Portal web del Sistema Nacional de Información.	www.sni.gob.ec
3	Estrategia Nacional de Información para la Planificación.	
4	Glosario del SNI.	
5	Instructivo para la construcción de fichas metodológicas de indicadores para los procesos de planificación.	
6	Inventario de Información.	
7	Información Estadística.	



No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
8	Información Geográfica.	www.sni.gob.ec
9	Información Territorial.	
10	Aplicativo de Infoplan 2003 – 2013.	Subsecretaría de Información
11	Atlas Geográfico Nacional con el Instituto Geográfico Militar.	
12	Mapas temáticos: línea base de deforestación, mapa de ecosistemas, catastro rural.	
13	Programa estadístico nacional.	
14	Programa geográfico nacional.	
15	Álbumes de Cartografía por cantón.	
16	Normativas y políticas para generación de información geográfica.	

[Regresar](#)

6. Resultados

- Consolidación de una herramienta para la liberación de la información para la planificación y gestión de políticas públicas.
- Fortalecimiento del rol de los entes rectores de la generación de información estadística y geográfica para la planificación del desarrollo.
- Generación de una metodología para la coordinación y construcción de información; así como, la generación de productos de información específicos para planificación del desarrollo, información geográfica e información estadística.
- Con la información generada por el SNI se contribuyó a la construcción de los planes nacionales de desarrollo del país: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2013, y Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.
- La información provista por el SNI ha permitido que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD – provinciales, cantonales y parroquiales) cuenten con insumos para el diseño, construcción e implementación de los Planes Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).
- El SNI alcanzó un reconocimiento internacional como una de las mejores prácticas en el servicio público de parte del *United Nations Public Service Awards Winners*, en la categoría "Promoción de Enfoques de Gobierno Integral en la Era de la Información".¹⁴
- Por dos años consecutivos (2014, 2015) se logró superar el millón de visitas al portal web www.sni.gob.ec, promedio considerado alto dentro de las páginas gubernamentales del Ecuador.
- Los diferentes productos generados en el marco del SNI, aportan a: i) la construcción de la planificación del desarrollo en diferentes niveles de gobierno, ii) el establecimiento de líneas de base para el seguimiento de intervenciones, programas, y obras emblemáticas, iii) al fortalecimiento técnico de las entidades públicas en la generación y uso de información, y iv) la democratización de la información.

[Regresar](#)

¹⁴ Senplades, 2015. Ecuador es un referente internacional en información para la planificación.
<http://sni.gob.ec/sni-de-excelencia>



7. Lecciones aprendidas

- La realización de reuniones interinstitucionales de coordinación requiere la preparación previa de los objetivos del trabajo a realizar, así como, de un riguroso seguimiento de los compromisos y acuerdos consensuados.
- Para el abordaje de temas específicos metodológicos y conceptuales, se debe establecer grupos de trabajo que permitan el avance ágil en las tareas asignadas y el intercambio de conocimientos entre las distintas instituciones involucradas.
- La simplificación de las variables utilizadas de las bases de datos de las instituciones permitió la optimización de recursos y la eficiencia en los procesos de consolidación de la información.
- Dada la diversidad de formatos interoperables utilizados para la generación y almacenamiento de las bases de datos en las instituciones públicas resultó idóneo utilizar el esquema de archivos planos para la transferencia de información y la interoperabilidad de los sistemas de información.
- Es importante para el fortalecimiento de los procesos de planificación para el desarrollo que cada institución generadora de información oficial, sea responsable de sus datos, sistemas, aplicativos y metodologías; y que los mismos sean puestos a disposición de los gestores de política pública y de la ciudadanía en general.
- El SNI requiere de un proceso continuo de mejoramiento para lo cual, se promueve un esquema organizado de trabajo entre todas las instituciones públicas de acuerdo a las directrices establecidas por los entes rectores de la información estadística y geográfica respectivamente.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- El SNI en la actualidad se encuentra cumpliendo el rol para el cual fue concebido, que es proporcionar información oportuna y de calidad a todos los actores que participan en la construcción de políticas públicas a través de la planificación del desarrollo, para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Lograr la participación de la ciudadanía a través de veedurías es fundamental como mecanismo de evaluación de la política y las intervenciones públicas, es aquí, donde el Sistema cumple el rol fundamental de proporcionar información para la consecución del objetivo sobre “democratización de la información”.
- El reto para el SNI es mejorar continuamente la calidad y oportunidad de la información oficial estadística y geoinformática e ir adaptándose a las condiciones y requerimientos de información necesarios para la planificación del desarrollo del país.
- El desafío en torno al Sistema es continuar desarrollando nuevos productos que coadyuven al alcance de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir y aporte a las prioridades nacionales: sustentabilidad ambiental; erradicación de pobreza y el cambio de la matriz productiva, en el contexto actual del país, como por ejemplo: cartografía marino costera, cartografía de recursos mineros, entre otros.

[Regresar](#)



9. Recomendaciones

- Es importante fortalecer permanentemente el trabajo coordinado y las capacidades técnicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de institucionalizar a nivel local el uso y la gestión oportuna de información para la planificación en el contexto de sus competencias y realidades territoriales, transformándose en la fuente primaria de información de las necesidades locales que permita una sinergia con la planificación nacional.
- Contar con el apoyo político de las autoridades es fundamental para avanzar en los procesos de diseño, implementación y difusión de la información estadística y geoinformática nacional.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Subsecretaría de Información
Proyecto Emblemático Sistema Nacional de Información

Datos de contacto:

Subsecretaría de Información
02-397-8900 ext. 2441, 2431, 2426

Leonardo Espinoza, Subsecretario de Información

lespinoza@senplades.gob.ec

Elizabeth Ramos Molina, Gerente del Proyecto Emblemático Sistema Nacional de Información

eramos@senplades.gob.ec

Javier Pacha, Director de Análisis y Coordinación Interinstitucional

jpacha@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 3: Planificación Plurianual de la Inversión por Consejo Sectorial – El Bosque



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Generar una herramienta de planificación presupuestaria con una prospectiva cuatrianual sobre la inversión pública, para el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional para el Buen Vivir y la planificación de los Consejos Sectoriales.
Problema o situación que permite mejorar:	Necesidad de una planificación a mediano y largo plazo de la inversión pública para orientar la gestión estratégica presupuestaria del Estado que contribuya a la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad.
Resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Visión estratégica de la inversión pública. • Intervenciones estratégicas de la gestión pública orientadas a una mayor cobertura de servicios y cierre de brechas.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Instituciones del Estado que perciben recursos del Presupuesto General del Estado, exceptuando GAD, banca pública y seguridad social.
Área responsable:	Subsecretaría de Inversión y Dirección de Planes de Inversión.
Fecha de implementación:	Mayo de 2013 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

El Presupuesto Plurianual se constituye en una herramienta que orienta la política presupuestaria y la conducción estratégica de un Estado con una visión de mediano plazo y define la base referencial sobre la cual se fundamenta el ejercicio de presupuestación y de planificación anual de la inversión pública.¹⁵

En el Ecuador la política presupuestaria y la planificación a nivel sectorial y territorial de largo alcance no han sido parte medular de la gestión del Estado en periodos de gobierno anteriores, conduciendo a conservar presupuestos de carácter histórico sin una visión de mediano y largo plazo para el desarrollo del país.¹⁶ La consideración de presupuestos de corto alcance o presupuestos públicos anuales es un mecanismo poco eficiente para el logro de: cambios estructurales, reformas sectoriales, logro de metas nacionales y sectoriales, e implementación de programas y/o proyectos de mediano plazo financiados con crédito de organismos internacionales.¹⁷

Hacia el 2007 el presupuesto plurianual en el Ecuador va recuperando su importancia para la planificación, articulándose a las herramientas de planificación estratégica institucional y presupuestaria para la toma de decisiones de la política pública.¹⁸

En el país existen normativas diversas que establecen la utilización de la planificación plurianual, entre ellas está la Constitución, que en su artículo 294 define que la Función Ejecutiva debe elaborar la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal; y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas instituye en sus artículos 5, 57 y 58 que el Plan Nacional de Desarrollo incluirá en sus contenidos al Plan Plurianual de Inversión Pública, el cual será actualizado según lo establezca la programación anual y cuatrienal. Las dos normativas enunciadas definen el carácter indicativo¹⁹ de la programación presupuestaria plurianual.²⁰

En el contexto normativo mencionado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como ente rector de la planificación y de la inversión pública, tiene dentro de sus principales competencias la planificación nacional, su articulación con los demás niveles de planificación y su expresión en la asignación de recursos públicos, así como la elaboración del Plan Anual de Inversión (PAI) y el Plan Plurianual de Inversión Pública (PPIP).

El Plan Plurianual de Inversión es uno de los mecanismos diseñados por Senplades para articular la política pública en combate a la pobreza, por lo cual su contenido traducido en los estudios, programas y proyectos de inversión deben estar orientados al alcance de las metas de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (Eniep), estas son: i) Erradicar la pobreza por ingresos, ii) Reducir la desigualdad de ingreso, y iii) Reducir la pobreza multidimensional.²¹

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

El Plan Plurianual de Inversión Pública (PPIP) está compuesto por los programas y proyectos planificados por las instituciones del Estado para su implementación en un periodo de cuatro años. El PPIP está incluido dentro del Presupuesto General del Estado (PGE) y sus inversiones se basan en el Plan de Inversión Anual (PAI) de

¹⁵ Martirene, 2007. Manual de Presupuesto Plurianual.

¹⁶ Senplades, 2013. Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017.

¹⁷ Bolívar, 2000. El Presupuesto Público Plurianual.

¹⁸ Senplades, 2013. Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017.

¹⁹ Indicativo: se refiere al carácter referencial, no obligatorio de las asignaciones presupuestarias. Martirene, (2007)

²⁰ Senplades, 2013. Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017

²¹ Senplades, 2015. Lineamientos y Directrices de Planificación Institucional y del Plan Anual y Plurianual de Inversión 2016-2019.



las instituciones públicas. Estas dos herramientas se encuentran alineadas con los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir y los planes sectoriales.²²

El PPIP es un instrumento dinámico y de carácter indicativo, actualizado anualmente acorde al Plan Anual de Inversiones del Sistema de Gestión Financiera (eSIGEF) y el Plan Anual de Inversiones aprobado por la Asamblea Nacional.²³

Los pasos metodológicos que se consideraron desde el 2012 y que han sido mejorados para la elaboración del PPPI 2016-2017 se encuentran en el documento “Informe del Plan Plurianual de Inversiones 2015-2018” elaborado por la Subsecretaría de Inversión Pública y se resumen a continuación:

i) **Definición de variables:** El Plan Plurianual de Inversión Pública considera las siguientes variables:

Tabla 3: Listado de Variables

No.	Variable
1	Codificado 2011.
2	Devengado 2011.
3	Codificado 2012.
4	Devengado 2012.
5	Codificado 2013.
6	Devengado 2013.
7	Codificado 2014.
8	Devengado 2014.
9	Ejecución promedio 2011-2014.
10	Compromisos Presidenciales.
11	Tiempo Político.
12	Certificaciones Plurianuales.
13	Deuda.
14	Índice de generación de empleo.
15	Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza.
16	Estrategia de Cambio de la Matriz Productiva.
17	Planificación presupuestaria plurianual de las entidades del Gobierno Central.
18	Objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Planes de Inversión Pública.

ii) **Definición de metodología de cálculo y procesos:**

1. Inicia con el cálculo de los techos presupuestarios para cada uno de los períodos 2016, 2017 y 2018, tomando en cuenta los porcentajes de incremento de los Gastos No Permanentes para esos años.

Tabla 4: Techos Presupuestarios

Año	2015	2016	2017	2018
Gasto No Permanente	\$ 11.594,00	\$ 11.557,00	\$ 11,975,00	\$ 11.989,00
Crecimiento del Gasto No Permanente	-	- 0,32%	3,62%	0,12%
PAI	\$ 8.116,02	\$ 8.090,12	\$ 8.382,73	\$ 8.392,53

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Planes de Inversión Pública.

²² Senplades, 2013. Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017.

²³ Senplades, 2015. Informe Plan Plurianual de Inversiones 2015 – 2018.



2. Se aplica un Índice de Priorización de proyectos y montos en el PPIP para lo cual se considera una división de variables con ponderaciones de la siguiente manera:

Tabla 5: Índice de Priorización

Sector	Ponderación por Sector	Variables	Ponderación por Variable en sector	Ponderación de variable
Variables Financieras	40%	% de Ejecución Promedio 2011 – 2014.	34%	13,60%
		Certificación Plurianual.	33%	13,20%
		Deuda.	33%	13,20%
Variables Políticas	30%	Compromiso Presidencial.	50%	15,00%
		Tiempo Político.	50%	15,00%
Variables Socio – Productivas	30%	Estrategia de Cambio de la Matriz Productiva.	25%	7,50%
		Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza.	25%	7,50%
		Índice de Generación de Empleo.	50%	15,00%
TOTAL	100%			100%

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Planes de Inversión Pública.

Con los datos de las variables mencionadas en la tabla anterior, se desarrolla el Índice para la priorización de proyectos. En este existen cuatro variables que tienen el mayor peso, estas son:

- Índice de Generación de Empleo.
- Compromisos Presidenciales.
- Tiempo político.
- Porcentaje de Ejecución Presupuestaria Promedio 2011 – 2014.

El cálculo de la ponderación de la variable se realiza de la siguiente forma:

Ponderación de la variable

$$= \text{Ponderación por sector} \times \text{Ponderación por variables en el sector}$$

El cálculo del índice aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Priorización de Proyectos} = \sum \text{Poderación de las variables}$$

El resultado del Índice para la priorización de proyectos debe ser un porcentaje comprendido entre 0% y 100%.

3. Se realiza una categorización de los Proyectos de Inversión en base al Índice de Priorización de Proyectos; con esta revisión se identifican las posibles reducciones presupuestarias en cada uno de los años del 2016 al 2018.

Tabla 6: Proyectos de Inversión en base al Índice de Priorización de Proyectos

Índice de Priorización de Proyectos	Grupo	% de Reducción
$\geq 82\%$	1	0%
$< 82\%$ y $\geq 61\%$	2	30%
$< 61\%$ y $\geq 41\%$	3	35%
$< 41\%$	4	40%

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Planes de Inversión Pública.



4. Una vez completada la categorización de los Proyectos de Inversión, se procede con el cálculo de los montos de los proyectos para el año 2016, multiplicándose el monto programado de los proyectos para el año respectivo con el Índice de Priorización de Proyectos.

Como el Índice para la priorización de proyectos no siempre es 100%, los montos calculados para 2016 serán menores a los programados, pero a pesar de esta reducción el total del PAI 2016 planificado sigue siendo mayor al techo presupuestario establecido en el paso uno.

5. En caso de que el PAI 2016 planificado sea mayor al techo presupuestado se realizará una reducción adicional de recursos de la siguiente manera:
 - Se calcula la participación de cada proyecto en la disminución realizada con el cálculo del Índice para la priorización de proyectos.
 - Se multiplica el valor por el que se sobrepasa el techo presupuestario con el porcentaje de participación, obteniendo el monto extra de disminución de recursos para llegar al techo presupuestario.
 - Se suma el total de las disminuciones y se eliminan las disminuciones menores a USD\$ 10.000 dólares, luego se actualizan las disminuciones obteniendo finalmente los montos del PAI para el año 2016.
6. Se realiza el cálculo para obtener los montos del PAI 2017, el cual inicia sumando los montos disminuidos en el 2016 y el programado para el 2017.
7. Se realizan las actividades de los pasos 4 y 5 para el año 2017.
8. Para el año 2018 se suma los montos de disminución del año 2017 y los programados al 2018 y se realizan las actividades de los pasos 4 y 5 también.

Se toma en cuenta un trato diferente en el 2016 para la disminución, ya que si se utiliza el método establecido en el paso 4 el techo para el 2018 que se obtiene sería mucho menor, por lo cual en este caso la forma de disminución de recursos se realiza ponderando entre el Índice de Priorización de proyecto y el peso que tenga el proyecto en el año; el resto del proceso se realiza de la misma manera.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

El proceso de implementación de la metodología para la construcción y/o actualización del Plan Plurianual de Inversión Pública se resume a continuación:

- 1) **Construcción de los lineamientos para la formulación del Plan Anual de Inversiones:** la Subsecretaría de Inversión delega a cada una de las direcciones respectivas de Senplades la emisión de las directrices de los procesos a su cargo. Las direcciones involucradas en este proceso son: Planes de Inversión, Análisis de Proyectos, Políticas de Inversión, Gestión de la Información; y Planificación y Presupuesto.
- 2) **Emisión, socialización y aprobación de los lineamientos para la formulación del Plan Anual de Inversiones:** las direcciones de la Subsecretaría de Inversión revisan los aportes y se consolida el instrumento final de lineamientos, el cual es socializado con las Subsecretarías Zonales para recolectar observaciones y ajustes, para luego consolidar y aprobar el documento final.



- 3) **Capacitaciones sobre la Proforma del Plan Anual de Inversiones:** mediante la Dirección de Gestión de la Información de la Inversión Pública se realiza la capacitación a las entidades públicas sobre los lineamientos y el funcionamiento de los procesos de formulación.
- 4) **Cargar los techos de inversión por Consejo Sectorial en el Sistema de Inversión:** consiste en la inclusión de la información sobre los techos presupuestarios del "Modelo de Asignación de Recursos a Proyectos de Inversión Pública" del año anterior dentro de la herramienta del Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP). Los datos ingresados y el valor subido, corresponden al techo definido para cada Consejo Sectorial, a fin de que cada entidad pública del sector respectivo pueda realizar los cálculos de los escenarios dentro del plazo definido en los lineamientos.
- 5) **Ejecución de la postulación y el ejercicio de escenarios de inversión, solicitud base de datos e información necesaria para elaborar el PAI y generación de bases de datos de priorización de proyectos:** las entidades públicas que conforman el Presupuesto General del Estado actualizan la información de los proyectos a su cargo y plantean tres escenarios (superávit, moderado, restrictivo) dentro de la herramienta SIPeIP, luego de lo cual solicitan la actualización del dictamen de prioridad y desagregan el presupuesto a nivel territorial.

Se procede con una revisión de la base de datos de información del PAI, la cual consiste en un análisis de costo beneficio de la asignación presupuestaria de proyectos nuevos, proyectos de arrastre y compromisos presidenciales. Luego de esto, se genera un reporte del banco de proyectos de acuerdo a las necesidades de la Dirección de Planes de Inversión.

Esta Dirección genera una matriz de estado de los proyectos de dictamen, en donde se consolida la información sobre éstos, incluyendo la fecha de la prioridad, entre otros datos de identificación.

- 6) **Reestructuración del presupuesto de la propuesta del PAI con los consejos sectoriales, actualización de la matriz con la Dirección de Planes de Inversión y presentación de la propuesta del Plan Anual de Inversiones:** en reuniones con los consejos sectoriales y sus entidades se realiza un análisis de incrementos y reducciones del presupuesto por proyecto de inversión, de lo cual se suscribe un acta donde se detalla el presupuesto final de cada institución. La información resultante de este proceso es consolidada en un documento para revisión de la consistencia de datos, el mismo que una vez afinado se remite a la Presidencia para el establecimiento de reuniones con las entidades públicas y con los consejos sectoriales.
- 7) **Entrega del PAI oficial para el Ministerio de Finanzas:** una vez aprobadas las bases de datos finales, se envía el formato con la información consolidada al Ministerio de Finanzas.
- 8) **Presentación del Presupuesto General del Estado para aprobación de la Asamblea Nacional (Incluye PAI):** el Ministerio de Finanzas elabora el documento final de Presupuesto General del Estado que incluye el PAI. Se realiza una presentación en donde se absuelven inquietudes y se incorporan recomendaciones. Luego de esto, la Asamblea Nacional aprueba el Presupuesto General del Estado, el cual es oficializado mediante su publicación en el Registro Oficial.
- 9) **Solicitud del inicio del Plan Plurianual de Inversiones, solicitud de bases de datos de insumo de las instancias involucradas y techos presupuestarios, y elaboración del Plan Plurianual de Inversiones:** una vez cumplido el paso anterior la Dirección de Planes de Inversión elabora los lineamientos para el desarrollo de la base de datos para el año respectivo, posteriormente se procede con la solicitud del documento de los techos presupuestarios y la entrega de bases de datos consolidadas sobre la inversión. A partir de que la información es entregada acorde a los lineamientos, se continúa con un análisis técnico y estadístico de los datos remitidos para la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones.



- 10) **Aprobación del Plan Plurianual de Inversiones:** con las bases de datos del Plan Plurianual se realiza una revisión final al Índice de priorización de proyectos para el cálculo de las asignaciones presupuestarias por proyecto y se procede con la aprobación del Plan.
- 11) **Socialización del PPIP:** se remite para conocimiento el documento de PPIP a las siguientes instancias: Consejos Sectoriales y entidades sin Consejo, Subsecretarías Zonales, Subsecretarías de Desconcentración, Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Coordinación General de Empresas Públicas, Sistema Nacional de Información, Subsecretarías de Información, Direcciones de la Subsecretaría de Inversión.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Es un instrumento metodológico que permite la visión a mediano plazo de la inversión pública territorializada y a nivel de Consejo Sectorial.
- Permite la toma de decisiones sobre las inversiones prioritarias del Estado que contribuyen de manera significativa a la disminución de las condiciones de pobreza e inequidad.

b) Sostenibilidad

- La Planificación Plurianual está sustentada en la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, lo que conlleva a la obligatoriedad de cumplimiento para todas las instituciones públicas que conforman el Presupuesto General del Estado.

c) Impactos

- El PPIP contribuye al conocimiento y evaluación del comportamiento fiscal por parte de autoridades políticas y tomadores de decisión para el alcance de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Permite la flexibilización de la planificación presupuestaria mediante la incorporación de cambios a partir de la reorientación del gasto.
- Contribuye a la generación de una cultura de planificación estratégica al interior de las instituciones y de los Consejos Sectoriales.

d) Replicabilidad

- Las condiciones para su replicabilidad están fundamentadas en una estructura institucional que operativiza y lidera el proceso de coordinación e implementación, con los recursos humanos y presupuesto necesarios para llevar adelante la práctica.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Base de datos del Plan Plurianual de Inversiones.	Dirección de los Planes de Inversión Pública
2	Metodología del Plan Plurianual de Inversiones.	
3	Lineamientos y Directrices para la Planificación Institucional, Plan Anual y Plan de Inversión 2016-2019.	http://www.planificacion.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/
4	Guías Metodológicas.	
5	Directrices para Certificaciones Presupuestarias Plurianuales.	
6	Directrices para Modificaciones Presupuestarias.	
7	Manual del Módulo de Inversión SIPeIP.	

[Regresar](#)



6. Resultados

- Se cuenta con una metodología y proceso construido para la implementación del Plan Anual de Inversión y el Plan Plurianual de Inversión Pública, que permitió la construcción del Plan Plurianual de Inversiones 2016-2019.
- Permite la evaluación del grado de cumplimiento de las metas resultado de la evolución del presupuesto referencial y el presupuesto ejecutado, conduciendo al logro de la eficiencia en la inversión pública.
- Contribuye a la generación de cambios estructurales, reformas sectoriales y el logro de metas nacionales y sectoriales.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- Existe la tendencia al interior de las instituciones públicas a trabajar los presupuestos con una visión de corto plazo basado en la definición de prioridades a partir de la presupuestación histórica, en este sentido, la planificación plurianual admite la construcción de una visión de mediano plazo más estratégica sobre las inversiones públicas.
- El contar con condiciones preestablecidas de inversiones que han sido incorporadas en la planificación con anterioridad puede limitar a que las mismas no se encuentren alineadas a las prioridades país, lo que debe conllevar a un análisis y priorización de estas intervenciones sobre otras con mayor alineación e impacto en el desarrollo.
- Para alcanzar las metas señaladas, es necesario que las instituciones que se encuentran dentro del Presupuesto General del Estado profundicen sus criterios de priorización y postulación de los estudios, programas y proyectos de inversión bajo la concepción multidimensional de la pobreza, con el propósito de construir oportunidades de superación para los segmentos menos favorecidos de la población.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La Planificación Plurianual es una herramienta que contribuye a la conducción política de las inversiones públicas, y que coadyuva al logro de los objetivos de estabilización económica como de definición de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos orientados por el Plan Nacional para el Buen Vivir y las prioridades sectoriales y territoriales del Estado.
- La Planificación Anual es la base de la Planificación Plurianual, por lo que requiere especial atención, ya que es sobre ésta que en el corto plazo se va traduciendo la ejecución de la planificación de largo plazo. En este sentido, el proceso de planificación anual amerita un trabajo profundo y a conciencia al interior de las entidades públicas que se plasme en una programación realista y con metas claras en el sector de su competencia.

[Regresar](#)



9. Recomendaciones

- Se requiere continuar el mejoramiento de los instrumentos y metodología de transferencia de conocimiento a las entidades públicas, a fin de lograr una mayor comprensión y empoderamiento sobre éstos y el proceso de planificación de la inversión pública.
- Se debe generar capacidades en los equipos y autoridades de las entidades públicas para la construcción de una cultura de planificación de la inversión que permita contar con una presupuestación más eficiente y alineada a las metas y prioridades del país.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor
Subsecretaría de Inversión
Dirección de Planes de Inversión Pública

Colaboradores
Guido Moncayo
Erika Guerrero
Andrea Bravo
Anabel Salazar
Jorge Solano
Eduardo Arias

Datos de contacto:

Dirección de Planes de Inversión Pública
02-397-8900 ext. 2113

Eduardo Arias, Analista de Planes de Inversión
earias@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 4: Estrategia de acompañamiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados para la formulación y/o actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Brindar asistencia técnica para la actualización y/o formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, sustentada en herramientas metodológicas y acceso a información oficial, contando con la participación multinivel y en proximidad a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).
Problema o situación que permite mejorar:	La actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) requiere de capacidades y conocimientos que no se encuentran a disposición de los GAD y que complejizan la planificación territorial, específicamente en la elaboración y/o actualización de los PDOT.
Resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar la planificación del desarrollo territorial a nivel de gobiernos locales. • Consolidar el rol de Senplades como ente rector de la planificación.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Gobiernos Autónomos Descentralizados y Ministerios.
Unidad responsable:	Subsecretaría de Planificación Nacional, Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación.
Fecha de implementación:	Mayo de 2014 / Octubre de 2015.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

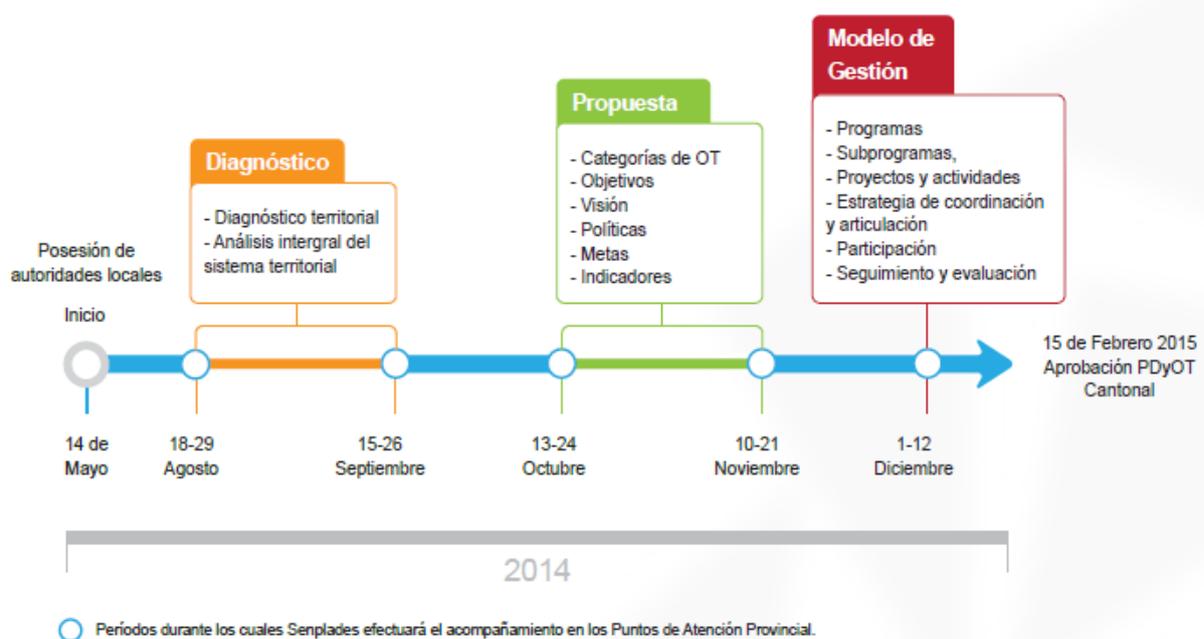
La inclusión de procesos de planificación del desarrollo a mediano y largo plazo a nivel de gobierno nacional y local, a través del Plan Nacional para el Buen Vivir y de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), ha consolidado la recuperación del rol planificador y las facultades del Estado para superar las lógicas de improvisación y desarticulación de las intervenciones de la política pública.

En este marco, la construcción de los PDOT requiere de capacidades específicas para su elaboración y seguimiento, así como de conocimientos para el uso de información estadística y geográfica acorde a las necesidades de los territorios. Sin embargo, existen algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) que a más de las necesidades indicadas, no cuentan con unidades de planificación y ordenamiento territorial, lo que dificulta y complejiza aún más el proceso de planificación local. En estos casos la guía y el acompañamiento de la planificación en el territorio se vuelve fundamental.

La estrategia de acompañamiento a los GAD para la formulación y/o actualización de los PDOT, desarrollada por Senplades a través de la Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación, responde a las necesidades antes mencionadas mediante el desarrollo de un proceso de asistencia técnica para la generación de capacidades y la entrega de herramientas para la actualización y/o construcción de los planes de las provincias, municipios y parroquias del país, que coadyuven a la articulación de éstos con la planificación nacional.

La actualización y/o formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) contempla la implementación de 3 fases consistentes en: i) elaboración de un diagnóstico ii) construcción de una propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial, y iii) construcción de un modelo de gestión del plan acorde a las competencias respectivas del GAD. La estrategia de acompañamiento permite la asesoría técnica a los GAD en cada una de las fases mencionadas, como se presenta en el gráfico a continuación:

Ilustración 1: Fases del proceso de construcción y actualización de los PDOT de GAD para el período 2014 - 2019



Fuente: Senplades, 2014. Manual informativo para el proceso de formulación y/o actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.



2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

Para la construcción de la estrategia de acompañamiento, se partió de la identificación de los conocimientos e instrumentos que requerían los GAD para la elaboración de los PDOT y de los mecanismos a través de los cuales se podía mejorar o facilitar el proceso de planificación local. A partir de esta identificación, se establecen 3 elementos para consolidar la estrategia de acompañamiento y apoyo técnico:

a) Desarrollo de herramientas e insumos técnicos para orientar la formulación y/o actualización de los PDOT

El paquete de herramientas para la planificación territorial o "kit" se construyó con base en la información generada por el Sistema Nacional de Información (SNI) y la normativa conexas. Este paquete incluyó los siguientes instrumentos:

- Manual informativo para el proceso de formulación y/o actualización del PDOT.
- Lineamientos metodológicos para la planificación y ordenamiento territorial.
- Herramientas de información: Estrategia Territorial Nacional, Proyectos de Carácter Estratégico Nacional, información estadística e indicadores mínimos, referenciales y estratégicos agrupados por temas (económicos productivos, asentamientos humanos, biofísicos, socio-cultural, energía y conectividad).
- Información geográfica: cartografía con desagregación cantonal y provincial, mapas de capacidad de uso de la tierra, información censal georeferenciada, atlas geográfico, atlas de desigualdades.
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.
- Banco de políticas básicas para: erradicación de la pobreza, pleno empleo y trabajo digno, cambio de matriz productiva y sostenibilidad ambiental.
- Fichas metodológicas para construir indicadores, fichas técnicas de programas y proyectos.
- Instaladores de programas de *software* libre para el manejo de información geográfica.

Ilustración 2: Kit de Herramientas para la planificación territorial.



Fuente: Senplades, Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación.

b) Fortalecimiento de las capacidades de los GAD municipales, provinciales y parroquiales

- **Puntos de atención provincial:** contemplan el establecimiento de equipos técnicos de Senplades en las capitales provinciales de todo el país para la asesoría técnica a los equipos de los GAD en el proceso de construcción y/o actualización de sus PDOT.



- **Talleres de Capacitación:** involucran el fortalecimiento de capacidades de los equipos de los GAD para la construcción de cada una de las fases del PDOT:
 - **Diagnóstico territorial:** aborda el análisis descriptivo de la situación actual del territorio en diferentes componentes: biofísico, socio-cultural, económico, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, aspecto político -institucional y participación ciudadana.
 - **Propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial:** incluye aspectos sobre la determinación de categorías de ordenamiento territorial a partir del diagnóstico, problemáticas y potencialidades del territorio, el planteamiento de la visión de largo plazo y la generación de los objetivos de desarrollo.
 - **Modelo de gestión del Plan:** configura la herramienta técnica que coadyuva al desarrollo e implementación de las políticas públicas de los GAD planteadas en sus PDOT, e incorpora los siguientes elementos:
 - Estrategia de coordinación y articulación para la planificación y gestión de los planes.
 - Estrategias y metodologías de participación de la ciudadanía en el proceso de planificación y ordenamiento territorial.
 - Conjunto de programas, subprogramas, proyectos y actividades con sus fuentes de financiamiento, metas e indicadores, vinculados al PND y a las políticas locales definidas en los PDOT.
 - Estrategias y metodología de seguimiento y evaluación de los PDOT y de la inversión pública.

c) Acompañamiento técnico a los GAD municipales, provinciales y parroquiales

Consiste en la asesoría permanente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados desde el inicio hasta el final del proceso de formulación y/o actualización de sus PDOT, posterior a la realización de talleres de capacitación por parte de los equipos de la Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación y de las Subsecretarías de las Coordinaciones Zonales de Senplades.

Este acompañamiento está diseñado para absolver las inquietudes y requerimientos del proceso en cuanto a los aspectos metodológicos de construcción del diagnóstico, propuesta y modelos de gestión de los PDOT.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La operativización de la estrategia de acompañamiento, diseñada para el periodo 2014 – 2015, consideró 3 etapas de trabajo con los gobiernos locales, que permitieron apoyar de manera directa el proceso de planificación territorial descentralizada, en concordancia con las directrices emitidas en la Resolución No. 003-2014-CNP del Consejo Nacional de Planificación (CNP).

En dicha normativa, se definen los lineamientos para la actualización y/o formulación de los PDOT de las provincias, cantones y parroquias²⁴, así como el cronograma para el reporte de información sobre los planes en el sistema de información diseñado por Senplades, denominado Sistema de Información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados - Módulo de Planificación (SIGAD +).

La resolución mencionada, establece que los Municipios y Distritos Metropolitanos aprobarán sus PDOT en el plazo de 9 meses, contados desde la posesión de sus máximas autoridades, en tanto que los PDOT provinciales y parroquiales se aprobarán en el plazo de cinco meses, contados desde la fecha de aprobación prevista para el nivel Municipal o Metropolitano.

²⁴ Senplades, 2014. Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial.



La actualización y/o formulación resultante del proceso de planificación local traducida en los PDOT, debía ser reportada en el SIGAD+, incluyendo la información cartográfica digital y las bases de datos respectivas de acuerdo al siguiente cronograma definido en la Resolución del CNP:

Tabla 7: Cronograma para la elaboración de los PDOT

GAD	DIAGNÓSTICO	PROPUESTA Y MODELO TERRITORIAL	MODELO DE GESTIÓN Y PLAN APROBADO
Municipales o Metropolitanos	15 de noviembre de 2014	15 de enero de 2015	15 de marzo de 2015
Provinciales y Parroquiales	15 de abril de 2015	15 de junio de 2015	15 de agosto de 2015

Fuente: Resolución del CNP.

Las fases de implementación de la estrategia de acompañamiento, consistieron en el trabajo con los diferentes niveles de gobierno local, en los cuales se desarrollaron las siguientes etapas:

- **Etapas 1. Entrega de insumos técnicos a los GAD**

En cada una de las Zonas de Planificación se realizaron eventos de socialización y entrega de herramientas técnicas "kits" para la actualización/elaboración de los PDOT.

- a) En mayo de 2014: Se llevó a cabo la socialización a los GAD cantonales y la entrega de 650 kits a nivel nacional.
- b) En abril de 2015: Se procedió con la socialización a los GAD provinciales y parroquias rurales y la entrega de 843 kits a nivel nacional.

- **Etapas 2. Acompañamiento a los equipos técnicos de los GAD cantonales**

Esta etapa se desarrolló entre agosto de 2014 y febrero de 2015 mediante la implementación de varios puntos de atención provincial y la ejecución de talleres de capacitación con los GAD cantonales.

- **Puntos de atención provincial:** se establecieron 25 puntos de atención en todo el país, uno en cada capital provincial (a excepción de Galápagos que no formó parte de este proceso) y 2 puntos de atención en las provincias de Guayas y Manabí debido al número elevado de cantones que participaron en estos eventos.
- **Talleres de capacitación:** se realizó un total de 9 talleres en cada uno de los puntos de atención provincial, organizados en función de cada una de las fases de elaboración de los PDOT (diagnóstico, propuesta y modelo de gestión).

- **Etapas 3. Acompañamiento a los equipos técnicos de los GAD provinciales y parroquiales**

Esta etapa se desarrolló desde abril hasta octubre de 2015, con la participación directa de los equipos de las Subsecretarías Zonales de Senplades. Estos eventos tuvieron lugar en los puntos de atención provincial, incorporando al proceso de acompañamiento la atención permanente de los equipos técnicos:

- **Puntos de atención provincial:** se mantuvieron 23 puntos de atención, uno en cada capital provincial (a excepción de Galápagos).



- **Talleres de capacitación:** se realizaron entre 2 y 3 talleres por cada una de las provincias que conforman las Zonas de Planificación con la participación de los equipos de los GAD provinciales y los delegados de las Juntas Parroquiales.
- **Atención permanente:** luego de cada taller, tanto el equipo técnico de la Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación, como los equipos de las Coordinaciones Zonales atendieron de manera permanente las inquietudes y consultas de los GAD hasta el final del proceso.

Una vez completados los contenidos de los PDOT, éstos fueron ingresados al SIGAD+ en el Módulo de Planificación. De esta manera, se cumple la normativa sobre Procedimientos y Estándares para el Reporte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Establecimiento de un proceso ordenado y participativo para la planificación local a partir de la articulación de actores en diferentes niveles de gobierno.
- Generación de canales de relacionamiento entre los GAD y las Coordinaciones Zonales de Senplades, los cuales constituyen la semilla para espacios de trabajo conjunto que permiten una retroalimentación continua en torno a la planificación del desarrollo local.
- Construcción de metodologías de trabajo que mejoran el relacionamiento de las unidades de Senplades del nivel central con los equipos técnicos de las Coordinaciones Zonales y de los GAD.

b) Sostenibilidad

- Se basa en una normativa legal vigente que sustenta la articulación de la política pública nacional a las condiciones y características propias del territorio.
- Responde a la articulación y trabajo con las Coordinaciones Zonales y Senplades a nivel central, lo que asegura que la estrategia de acompañamiento se continúe implementando en el territorio.

c) Impactos

- Recuperación del rol e institucionalidad del Estado como orientador y articulador de los procesos de planificación y desarrollo en el nivel local.
- Fortalecimiento técnico de Senplades y de los GAD en la planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, en base a la gestión de información estadística y geográfica que permite la toma de decisiones y la generación de política pública, de acuerdo a las competencias de los GAD.
- Posicionamiento de la planificación local y el ordenamiento territorial como instrumentos para fortalecer de la gestión del desarrollo de los GAD, lo cual contribuye al cambio de la cultura política de las localidades del país.

d) Replicabilidad

- La conceptualización y diseño de la estrategia de acompañamiento hace énfasis en el fortalecimiento de capacidades y en el trabajo articulado con las Coordinaciones Zonales de Senplades, lo que permite la réplica de la estrategia a nivel desconcentrado mediante los equipos técnicos presentes en las zonas de planificación.

[Regresar](#)



5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Estrategia Territorial Nacional.	Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación
2	Talleres de Capacitación.	http://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/
3	Manual informativo para el proceso de formulación y/o actualización de los PDOT.	http://goo.gl/hNlUtp
4	Lineamientos metodológicos para la planificación y ordenamiento territorial.	http://goo.gl/f51Ui2
5	Herramientas de información estadística y georeferenciada para la planificación del territorio.	www.sni.gob.ec
6	Módulo de Planificación (PDOT) del SIGAD+.	http://goo.gl/f51Ui2

[Regresar](#)

6. Resultados

- El despliegue de la estrategia de acompañamiento permitió brindar asistencia técnica a los GAD de todo el país y apoyarlos en la actualización y/o formulación de sus PDOT en cada una de sus fases, mediante herramientas e información geográfica y estadística adecuada y oportuna.
- Fortalecimiento de las capacidades de los equipos técnicos de los GAD en la elaboración de PDOT en los tres niveles de gobierno local.
- Incremento en el porcentaje de reportes y calidad de los PDOT, alcanzando un 54% de reporte de PDOT a nivel cantonal, 67% a nivel provincial y 54% en el nivel parroquial. Los porcentajes logrados son mucho mayores que los alcanzados en la formulación de los PDOT del periodo 2011.
- Generación de herramientas e insumos técnicos de apoyo para el mejoramiento del proceso de construcción y/o actualización de los PDOT, así como el fortalecimiento de capacidades para la planificación local y gestión del desarrollo de los territorios.
- Fortalecimiento del rol de Senplades como la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y Participación Ciudadana en las Zonas, marcando un precedente para la coordinación de futuros procesos de planificación.
- Empoderamiento de los equipos técnicos de los GAD en los procesos de formulación y actualización de los PDOT, lo cual contribuye a la construcción de políticas públicas que orientan las intervenciones de acuerdo a las necesidades específicas de los territorios.
- Implementación de una herramienta en línea (SIGAD+) para la documentación de información referente a los planes de desarrollo, lo que permite el seguimiento y monitoreo de los avances articulados a la planificación nacional.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- Se comprobó que es necesario fortalecer el nivel técnico de los equipos de los GAD, así como promover la institucionalidad de las Unidades de Planificación del nivel local, a fin de que sean ellos los que formulen y actualicen sus PDOT sin la ayuda de consultores externos. Esto ha conducido a agilizar el proceso de planificación local, evitar la duplicidad de recursos y empoderar a los técnicos de las localidades en la formulación y seguimiento de sus PDOT.



- Es importante que las capacitaciones y la entrega de insumos para la planificación local, sean otorgadas a los técnicos encargados de dicho proceso y no sólo a autoridades o delegados administrativos. Esto permite el fortalecimiento de las capacidades de los actores inmersos en el diseño, implementación y seguimiento cotidiano de las intervenciones de la política pública en el nivel local.
- La principal ventaja del proceso de implementación de la estrategia de acompañamiento, fue la existencia de una normativa que demanda a los GAD la elaboración de los PDOT y la vinculación de su cumplimiento a la financiación. Esta ventaja coadyuva a una rápida aplicación de las metodologías de planificación en los territorios.
- Uno de los elementos clave para el desarrollo de la estrategia de acompañamiento, fue el apoyo de las autoridades de Senplades para la implementación del proceso, destinando recursos humanos y económicos para la aplicación de la estrategia a nivel nacional. Así también, fue importante la voluntad y el compromiso del personal técnico de Senplades, para el trabajo coordinado y organizado con los GAD.
- A nivel técnico, una ventaja muy importante para el desarrollo de la estrategia fue el disponer de lineamientos orientadores para la elaboración de los PDOT, lo que permitió establecer unos criterios comunes de trabajo con los GAD en torno a la planificación local.
- Otra ventaja relevante para la implementación de la estrategia de acompañamiento, fue la desconcentración zonal de Senplades, lo cual posibilita una mayor cercanía a los cantones, parroquias y provincias; para el asesoramiento permanente a los GAD.
- Los plazos cortos determinados para los reportes de los PDOT incidieron en ciertos casos en el desarrollo de un acompañamiento mayor a los equipos técnicos de los GAD, para potenciar las capacidades de los mismos.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- El trabajo directo con los Gobiernos locales dentro del proceso de planificación permite identificar fallas que desde el nivel nacional no son detectables. Este proceso coadyuva a solventar problemas de la planificación del territorio de manera pertinente y oportuna.
- Los espacios de articulación multinivel creados en el contexto de esta estrategia, en proximidad a los GAD, propician el trabajo conjunto y coordinado logrando procesos más sostenidos de fortalecimiento de capacidades en los equipos de los Gobiernos locales. Es necesario, sin embargo, fortalecer estos espacios de manera que se reproduzcan en futuras experiencias de planificación.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Senplades requiere mantener la estrategia de acompañamiento a los GAD en temas de planificación territorial y mejorar la metodología de trabajo de los talleres haciéndolos más dinámicos y participativos, renovando los instrumentos de planificación desarrollados en función de lo aprendido en este proceso.
- Se recomienda realizar una evaluación del contenido de los PDOT a fin de conocer el impacto real de la estrategia de acompañamiento y contribuir a mejorar la organización de las actividades, además de fortalecer el seguimiento y evaluación de la planificación en general.



- Se debería replicar los espacios de articulación creados por Senplades a partir de la implementación de esta estrategia, para convocar a la ciudadanía en general, las entidades del Estado y los distintos niveles de gobierno, a fin de consolidar procesos vinculados a la planificación local.
- Se requiere mejorar la normativa actual para aclarar los procesos de aprobación de los PDOT y los mecanismos para coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones en los diferentes niveles de gobierno.
- Se considera importante promover el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana de los GAD y su institucionalización como parte del ciclo de planificación, que potencien los procesos de desarrollo en el nivel local.
- Se requiere generar capacidades más específicas en los equipos técnicos de los GAD para el manejo de Sistemas de Información Geográfica, procesamiento de información estadística y otros programas informáticos necesarios para la elaboración de los PDOT.
- Es importante fortalecer las capacidades de los técnicos de Senplades a nivel nacional y zonal para el trabajo con equipos locales, en función de una mayor y mejor coordinación con gremios, secretarías, ministerios y el Consejo Nacional de Competencias (CNC).
- Se requiere hacer una autoevaluación entre todos los participantes internos de la estrategia de acompañamiento para identificar los resultados obtenidos y una evaluación conjunta con los GAD sobre la implementación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que permita una retroalimentación de la estrategia.
- Se necesita analizar si existe una adecuada articulación entre los PDOT de los diferentes niveles de gobierno para la identificación de sinergias entre los planes, pero también para evitar la duplicidad en las intervenciones o sobreposición de competencias.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Subsecretaría de Planificación Nacional
Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación

Colaboradores

Equipos de las Coordinaciones Zonales de Senplades
Subsecretaría de Información, Seguimiento y Evaluación
Subsecretaría General de Transformación del Estado para el Buen Vivir

Datos de contacto:

Dirección de Ordenamiento Territorial y Microplanificación
02-397-8900 ext. 2750, 2742

Ivonne Morán, Analista de Planificación y Ordenamiento Territorial
imoran@senplades.gob.ec

María Lorena Brito, Analista de Planificación y Ordenamiento Territorial
mbrito@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



Listado de BPI



Buena Práctica 5: Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD)



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Disponer de una herramienta en línea que capture la información necesaria para el cálculo del Índice de cumplimiento de metas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), séptimo criterio constitucional del Modelo de Equidad Territorial para la asignación de recursos a los GAD.
Problema o situación que permite mejorar:	Ausencia de información oficial organizada y sistematizada para la medición del cumplimiento de las metas de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial vinculados al Plan Nacional para el Buen Vivir.
Resultado o impacto:	Distribución de recursos del Gobierno Central a los GAD, según el Modelo de Equidad Territorial.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Instituciones Públicas Nacionales, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Gremios.
Área responsable:	Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.
Fecha de implementación:	Octubre 2012 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

El proceso de descentralización entendido como el acercamiento del gobierno y los servicios públicos a los ciudadanos para mejorar la eficiencia en la gestión para desarrollo de los territorios, implica el establecimiento de sistemas de transferencias a los niveles de gobierno local para el logro de metas asociadas a la equidad territorial, la reducción de desigualdades, el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y el incremento de la eficiencia del gasto.²⁵

En el Ecuador la Constitución Política de 1979 incorporó por primera vez el término “descentralización”, empero los procesos vinculados a este término se desarrollan muy poco en los gobiernos locales, cuyas competencias de esa época eran asumidas en su mayor parte por el Gobierno Central. Entre las décadas del 80 y 90, el proceso de descentralización avanza potenciado por la emisión de leyes como: la Ley de Modernización del Estado y Participación de la Iniciativa Privada (1993), Distribución del 15% del Presupuesto del Estado a los Gobiernos Seccionales (1996), Descentralización y Participación Social (1997), Constitución Política de 1998, entre otras leyes.²⁶

Sin embargo, las mejoras normativas mencionadas planteaban la “voluntariedad” del proceso de descentralización para los Gobiernos Locales y la “obligatoriedad” para el Gobierno Central, bajo este esquema los recursos financieros para los territorios eran entregados mediante transferencias que no se relacionaban directamente a competencias específicas de los GAD y a la administración adecuada de recursos. Posterior a la década del 90 se desarrollan una serie de leyes para la provisión de transferencias a los Gobiernos Locales orientadas a la inversión pública con recursos provenientes de preasignaciones a los ingresos del Gobierno Central (petroleras y tributarias).

Hasta antes del 2008 la normativa generada en torno a las transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales, se circunscribía principalmente a las asignaciones de recursos basadas en los criterios de población y de necesidades básicas insatisfechas. Lo mencionado, configuraba un contexto con características comunes alrededor de la asignación de recursos a los GAD con las siguientes limitaciones: i) las transferencias no eran afines a las competencias del nivel de gobierno local, ii) las transferencias no correspondían a un nivel de esfuerzo fiscal local ni a la eficiencia administrativa, iii) los gobiernos locales requerían de recursos adicionales para asumir nuevas competencias, iv) la condicionalidad de las transferencias involucraba un ámbito amplio y no específico de competencias; y, v) no se preveía mecanismos específicos de control del uso y calidad del gasto de los recursos públicos.²⁷

A partir de la Constitución del 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el proceso de descentralización antes “voluntario” cambia a un modelo “obligatorio y progresivo” de transferencia de competencias y asignación de recursos para el cumplimiento de metas a nivel de GAD. Lo mencionado, se dispone mediante el artículo 272 de la Constitución²⁸, en el cual se define que la distribución de los recursos a los GAD debe ser regulada por la ley a través de los siguientes criterios:

²⁵ CEPAL, 2010. Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos: Una Aplicación al caso de Ecuador.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

²⁸ Consejo Nacional de Competencias, 2011. Resolución No. 00013-CNC-2011.



Tabla 8: Criterios Constitucionales para asignación de recursos a los GAD

No.	Criterios
1ero	Tamaño de la población.
2do	Densidad poblacional.
3ero	Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
4to	Logros en el Mejoramiento de los niveles de Vida.
5to	Esfuerzo Fiscal.
6to	Esfuerzo Administrativo.
7mo	Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador.

En base a lo establecido por la Constitución, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 51, dispone que los GAD deben reportar anualmente a Senplades, el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes de ordenamiento territorial; y en el artículo 191, define que el objetivo de las transferencias a los GAD es la entrega de bienes y servicios relacionados a las competencias de cada nivel de gobierno en base al Modelo de Equidad Territorial, dividiendo al monto de las transferencias en dos componentes:²⁹

- a) Un componente fijo, que corresponde a “la distribución de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados tomará el 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos en ese año.”
- b) Un componente variable, que responde al “monto excedente del total del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y diez por ciento (10%) de ingresos no permanentes restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas en el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos a través de la aplicación de los criterios constitucionales de acuerdo a la fórmula y la ponderación de cada criterio señalada en este Código.”³⁰

Adicionalmente el COOTAD en torno al Séptimo Criterio Constitucional para la asignación de recursos a los GAD (Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del Gobierno Autónomo), señala en su Disposición Transitoria Décimo Segunda que “el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con Senplades, deben establecer la metodología y la forma de cálculo para la medición anual de dicho criterio establecido en la Constitución en base a las metas priorizadas respectivas y a las competencias definidas para el nivel de gobierno correspondiente.”³¹

En función de la normativa expedida y la necesidad de que las transferencias a los Gobiernos Locales respondan a criterios de cumplimiento de metas de desarrollo planificadas y no a intervenciones y asignaciones discrecionales; Senplades desarrolla la herramienta denominada Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD) para la captura de información necesaria que permita el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas (ICM) y la medición del Séptimo Criterio Constitucional de asignación de recursos a los GAD, según el Modelo de Equidad Territorial.

[Regresar](#)

²⁹ Senplades, 2012. Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

³⁰ COOTAD. Artículo 191.

³¹ Consejo Nacional de Competencias, 2011. Resolución No. 00013-CNC-2011.



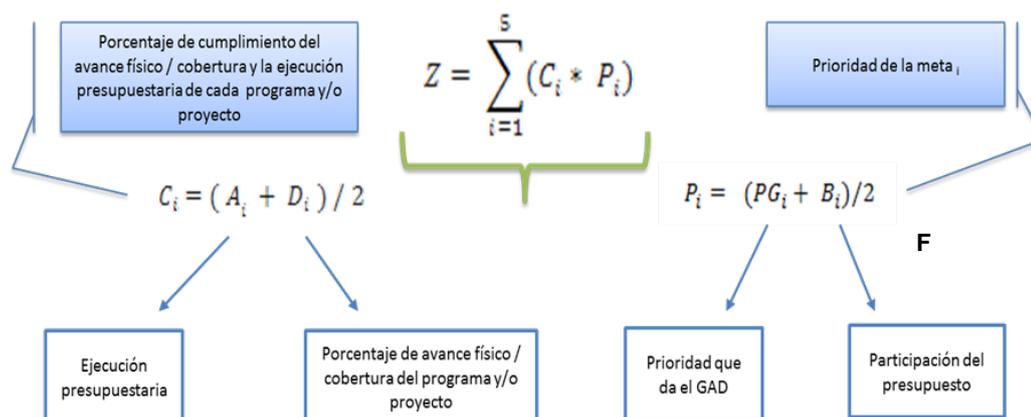
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La metodología para el cálculo del ICM da paso a la creación del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), que es la herramienta a través de la cual se operativiza el levantamiento de información para el cálculo de dicho índice. La construcción de la metodología involucró el desarrollo de cuatro fases³²:

i) Construcción de la propuesta metodológica para el cálculo del ICM

La Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de Senplades desarrolla la metodología de medición del ICM que se aplicaría para el cálculo de las transferencias de ingresos permanentes y no permanentes, a partir del establecimiento de una fórmula de cálculo compuesta por dos elementos: a) la medición del porcentaje de avance físico y ejecución presupuestaria de cinco programas y/o proyectos priorizados y jerarquizados por los GAD; y b) la priorización de los programas y/o proyectos en base a su participación en el presupuesto global y a la prioridad asignada por el GAD a los mismos.

Fórmula 1: Cálculo del ICM



Fuente y elaboración: Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de Senplades. Documento metodológico.

Cada uno de los elementos de la fórmula es medido a partir de los cálculos específicos, que se detallan en la metodología de cálculo para el Índice de Cumplimiento de Metas.

ii) Revisión y aprobación de la propuesta metodológica para el cálculo del ICM

Una vez diseñada la metodología para el cálculo del ICM se procedió a la revisión de ésta por parte del Consejo Nacional de Competencias (CNC) en sesiones de trabajo con los representantes de los niveles provinciales, cantonales y parroquiales. Posteriormente, se realizó la aprobación de la Metodología mediante la Resolución No. 00013-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias, del 8 de diciembre de 2011.

³² Senplades, 2012. Metodología para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas.



iii) Construcción del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD)

En cumplimiento a lo dispuesto en la normativa Senplades durante el 2012, se construye el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados - Módulo de Cumplimiento de Metas³³. Este módulo consiste en una herramienta informática en línea, diseñada para capturar la información requerida para el cálculo del ICM que permite la medición del Séptimo Criterio Constitucional para la asignación de recursos a los GAD.

iv) Socialización y desarrollo de capacidades para la utilización del SIGAD

Para socializar la Metodología y capacitar en el uso e ingreso de información al SIGAD, así como para absolver las dudas de los Gobiernos Locales, se desplegaron talleres a nivel nacional liderados por las Subsecretarías Zonales de Senplades en cada uno de los territorios.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

A finales del 2012 entra en funcionamiento el SIGAD - Módulo de Cumplimiento de Metas, para el cálculo del ICM; cuyo proceso de levantamiento de información comprendió dos etapas:

- a) **Etapas de levantamiento e ingreso de la información en el SIGAD:** el ingreso de información correspondiente a la planificación en el Módulo de Cumplimiento de Metas por parte de los 1059 Gobiernos Locales se realiza al inicio del año, y en cada trimestre se elabora un reporte de avance.

La información del Módulo de Cumplimiento de Metas comprende cinco menús que deben ser completados por los delegados de los GAD:

- **Información Institucional:** contempla los datos generales del GAD e información del usuario responsable que ingresa la información al SIGAD.
- **Planificación:** requiere información correspondiente a dos sub menús:
 - **Instrumento de Planificación:** en esta sección debe ingresarse información del estado de avance del PDOT y su período de vigencia, así como, cargar el archivo correspondiente al documento del PDOT.
 - **Objetivos estratégicos y metas:** en esta opción se realiza la vinculación del PDOT a la planificación nacional y el ingreso de los objetivos estratégicos y metas para alinearlos a las atribuciones y competencias del pertinente nivel de gobierno local.
- **Priorización de Metas:** este menú requiere el ingreso de todos los programas y/o proyectos del plan de inversiones del ejercicio fiscal correspondiente, que permitan cumplir con las metas del PDOT, y determinar la prioridad a cada programa y/o proyecto ingresado. Los GAD deben priorizar hasta cinco programas y/o proyectos.
- **Programación y avance de programas y/o proyectos:** en este menú se realiza el ingreso de información inherente al avance físico y presupuestario de cada programa y/o proyecto priorizado. Al finalizar cada trimestre el GAD registra información sobre el cumplimiento del avance real en función del avance programado registrado anteriormente.

³³ Senplades, 2015. Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.



- **Finalización del Reporte:** esta opción permite el envío de la información ingresada (sea de programación o de avance) en el SIGAD, para que la misma sea considerada oficial por parte de Senplades. Adicionalmente esta sección, admite la visualización del Índice de Cumplimiento de Metas alcanzado en el ejercicio fiscal seleccionado y la emisión de un reporte con la información que responde al mismo.

- b) **Etapa de monitoreo y evaluación del ICM:** una vez ingresada toda la información por parte de los GAD correspondiente al ejercicio fiscal, la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, prepara un informe al final del periodo que incluye el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas del año; el cual es remitido al Ministerio de Finanzas a año caído.

Es decir la información correspondiente al año 2014 se envía en diciembre de 2015 para que se asigne el componente variable (extra) del presupuesto en 2016, tal como lo establece la Resolución respectiva. En este sentido, el ICM alcanzado por un GAD en el 2012 es traducido en la asignación del 2014; el ICM del 2013 en el presupuesto asignado del 2015, y así sucesivamente.

Es importante mencionar que el SIGAD, se encuentra inmerso en un proceso continuo de capacitación y fortalecimiento a los GAD, para lo cual se promueve un esquema organizado de trabajo entre las Subsecretarías Zonales de Senplades y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- El SIGAD permite conocer la articulación de la planificación local a la planificación nacional a través de una herramienta en línea.
- Contribuye a la generación de información organizada y oportuna de los GAD para el cálculo del Séptimo Criterio Constitucional, base para la asignación de recursos al nivel de gobierno descentralizado que se fundamenta en la eficacia del cumplimiento de metas de la planificación territorial acorde al Modelo de Equidad Territorial.
- Permite establecer mecanismos eficientes de medición del avance de las metas de los PDOT.

b) Sostenibilidad

- Se basa en una normativa legal vigente que sustenta el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas.
- Responde a la definición de un administrador del SIGAD, el cual es Senplades en cumplimiento de su rol, y a la disposición de recursos necesarios para la gestión del Sistema.

c) Impactos

- Contribuye al fortalecimiento del rol del Estado en la distribución equitativa de la riqueza, indispensable para consolidar los procesos de planificación y desarrollo en el territorio.
- Permite mejorar las capacidades técnicas de los GAD en la gestión de la planificación orientada al cumplimiento de metas monitoreadas periódicamente.
- Contribuye a la generación de una cultura de manejo de la información en forma estandarizada y organizada sobre el cumplimiento de la planificación local y el avance físico y presupuestario de programas y proyectos a nivel de los GAD.



d) Replicabilidad

- El diseño de la herramienta sencilla y amigable a los usuarios ha permitido su aplicación a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país y su implementación de manera periódica desde el 2012 hasta la actualidad.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Metodología para el Cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas.	http://www.planificacion.gob.ec/sistema-de-informacion-para-los-gobiernos-autonomos-descentralizados/
2	Manual de Usuario para los Gobiernos Autónomos Descentralizados - Módulo de Cumplimiento de Metas.	
3	Portal web del Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados – Módulo de Cumplimiento de Metas.	
4	Talleres de capacitación para los GAD.	Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación - Dirección de Seguimiento y Evaluación de Desarrollo Territorial
5	Asesoría personalizada y acompañamiento a los GAD desde las Subsecretarías Zonales.	
6	Reportes trimestrales sobre el ingreso de información de los Gobiernos Locales en el SIGAD.	
7	Informe de Cumplimiento Metas de los PDOT para los años: 2012, 2013 y 2014.	

[Regresar](#)

6. Resultados

- Diseño y aprobación de la metodología de cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas para la medición del Séptimo Criterio Constitucional.
- Construcción e implementación de la herramienta en línea para el levantamiento de información oficial y oportuna para el cálculo del ICM, denominado Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD - Módulo de Cumplimiento de Metas).
- Elaboración de Informes de Cumplimiento de Metas para los años 2012, 2013 y 2014; que contiene el ICM de cada gobierno autónomo descentralizado.
- En 2015 se incrementó el reporte de información en el SIGAD, alcanzando la entrega de datos correspondientes a 982 GAD de los 1059 existentes; superando lo logrado en 2012 (912 GAD).
- El Índice de Cumplimiento de Metas es uno de los indicadores de apoyo para la evaluación de los avances del Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Los productos generados en el marco del SIGAD, aportan a la construcción de la planificación del desarrollo en diferentes niveles de gobierno local, permiten establecer metas para el seguimiento de los PDOT, programas, y/o proyectos y obras, así como el fortalecimiento técnico de los GAD en la generación y uso de información correspondiente a la planificación territorial.

[Regresar](#)



7. Lecciones aprendidas

- Contar con el Informe de Cumplimiento de Metas anual, permite establecer alertas tempranas para las Subsecretarías Zonales en función del acompañamiento y asesoría a los gobiernos locales, lo que coadyuva al mejoramiento de la planificación en el nivel local.
- La metodología para la medición del ICM requiere mejoras que se encuentran en construcción, ya que este cálculo se circunscribe al avance de cinco proyectos; cuando pueden existir otros que también aportan de manera relevante a las metas del PDOT y al Plan Nacional de Desarrollo. En la nueva metodología que se encuentra en revisión, se realiza la priorización de todos los proyectos del GAD y se incluyen indicadores de resultado que permitirán dar cuenta del cumplimiento de las metas planificadas por el Gobierno local.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La inexistencia de criterios para la implementación de procesos de descentralización y la asignación de recursos a los territorios sin una vinculación de metas locales a las metas nacionales, contribuye a la desarticulación del trabajo entre el nivel de gobierno local y el central; manteniéndose esquemas de inequidad, desigualdad y baja calidad del gasto.
- El proceso de descentralización y la asignación presupuestaria acorde a los criterios definidos en la Constitución de la República, no busca que los gobiernos locales sean más grandes o pequeños, o que el nivel de gobierno central incida sobre la autonomía de los GAD; su objetivo primordial es que los diferentes niveles de gobierno trabajen de forma articulada para la construcción de una sociedad más igualitaria, incluyente y equitativa.
- La asignación de recursos a los GAD mediante el ICM, incentiva al nivel de gobierno local a mejorar continuamente los procesos de planificación para el desarrollo y de gestión de la programación física y presupuestaria de proyectos y programas.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Si bien existe una efectividad de la herramienta SIGAD en torno al reporte de cumplimiento de metas de los GAD, se identifica un porcentaje pequeño de Gobiernos Locales que no utilizan la herramienta, debido a su ubicación en territorios que cuentan con limitado acceso a conexión de internet; por lo cual es necesario el trabajo articulado con las Subsecretarías Zonales y los Gremios de los GAD, para el acompañamiento al proceso de reporte que permita absolver esta limitación.
- Se requiere mantener espacios de fortalecimiento de capacidades de los GAD en los procesos de planificación y programación presupuestaria, lo cual contribuiría a la actualización oportuna del SIGAD y al monitoreo del cumplimiento de metas de los PDOT.

[Regresar](#)



10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación
Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial

Datos de contacto:

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación
Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial
02-397-8900 ext. 5565, 5583

Daniela Vergara, Directora de Seguimiento y Evaluación de Desarrollo Territorial
dvergara@senplades.gob.ec

Gabriela Vozmediano, Analista de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial
gvozmediano@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 6: Territorialización de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir a nivel de provincias y zonas de planificación



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Contar con metas territorializadas a nivel de provincias y zonas de Planificación que permitan una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos en el territorio, que evidencien el desarrollo éste y su contribución al cumplimiento de metas nacionales.
Problema o situación que permite mejorar:	<ul style="list-style-type: none"> • Visión poco clara de las necesidades del territorio a nivel zonal y provincial y su articulación con la planificación nacional. • Falta de desagregación de metas a nivel zonal y provincial limita el seguimiento a la evolución de los indicadores nacionales en el territorio.
Resultado o impacto:	Generación de alertas tempranas para orientar la política pública hacia los territorios con mayores necesidades.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Ministerios Coordinadores. Ministerios Sectoriales.
Área responsable:	Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.
Fecha de implementación:	Mayo de 2013 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La Estrategia Territorial Nacional y el Modelo Territorial del Estado, se orientan a lograr la articulación entre la política pública nacional y las condiciones de los territorios, dentro de esa vinculación una de las herramientas más relevantes es la Agenda Zonal de cada una de las nueve zonas administrativas de planificación del país. Estas Agendas se constituyen en instrumentos de coordinación y articulación entre los niveles de gobierno nacional y local.

La construcción de las Agendas Zonales en el contexto del Modelo Territorial, abarca desafíos relacionados con: la territorialización de la política pública para la atención de las necesidades de la población, la planificación, ordenamiento y ocupación del territorio, el desarrollo endógeno y el cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).

A partir del 2007 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, realiza la evaluación de metas del PNBV a partir de indicadores nacionales, lo que admite la identificación de los avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, al contar con metas territoriales desagregadas a nivel de provincias y zonas de planificación permitiendo la caracterización de aquellos territorios que requieren una mayor intervención del Gobierno Central.

En el 2013 a partir de la Resolución No. 001-2013 del Consejo Nacional de Planificación³⁴ se establece: "Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo metas por niveles: estructurales y territoriales, cuyo seguimiento estará a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo" (Art. 2); esta normativa determina la generación de metas a distintos niveles y dispone a Senplades la responsabilidad del seguimiento de las mismas.

En cumplimiento a la resolución anteriormente mencionada y respondiendo a la necesidad evidenciada, la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de Senplades, implementó el proceso de territorialización de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, en base a una metodología que admite la identificación de metas a nivel de zona y provincia orientada a la caracterización de brechas y la generación de información para la toma de decisiones.

La aplicación de la Metodología diseñada permite la generación de indicadores que visibilizan las necesidades territoriales, evidencian el desarrollo de las zonas y provincias, y muestran la contribución al cumplimiento de la Agenda Zonal y su aporte para el logro de las metas nacionales.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación y la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial (DSEDT), diseñaron e implementaron la "Metodología para la Territorialización de las Metas establecidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017", considerando los siguientes pasos³⁵:

i) Revisión de los indicadores y metas del PNBV 2013 - 2017 y agrupación por eje estratégico de la Agenda Zonal

Este paso contempló el análisis de metas e indicadores del PNBV, su desagregación y representatividad a nivel provincial y zonal.

³⁴ Registro Oficial No. 950 de 9 de mayo de 2013.

³⁵ SENPLADES, 2013. Propuesta Metodológica para la territorialización de las metas establecidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017.



ii) Validación y ajustes de los indicadores

A partir de la revisión se inició un proceso de validación y ajuste de los indicadores de acuerdo a la información estadística disponible, que condujo a la definición de veinticuatro indicadores de meta, divididos por ejes y objetivos de la siguiente manera:

Tabla 9: Indicadores territoriales por eje y objetivos del PNBV

Eje Prioritario	Objetivo del PNBV	No.	Indicador territorial
Eje 1: Reducción de brechas	Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.	1	Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos.
		2	Incidencia de Pobreza por Ingresos.
	Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión, y la equidad social y territorial, en la diversidad.	3	Incidencia de Extrema Pobreza por Ingresos.
		4	Coefficiente de Gini.
		5	Tasa de mortalidad infantil. (por 1.000 nacidos vivos)
		6	Prevalencia de la desnutrición crónica en niños/as menores de dos años.
	Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población.	7	Porcentaje de viviendas que cuentan con un sistema adecuado de eliminación de excretas.
		8	Porcentaje de viviendas con acceso a red pública de agua.
		9	Porcentaje de personas entre 16 y 24 años con educación básica completa.
	Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	10	Porcentaje de personas entre 18 y 24 años con bachillerato completo.
		11	Porcentaje de estudiantes que utilizan internet en el establecimiento educativo.
		12	Tasa de mortalidad por accidentes de tránsito. (por 100.000 habitantes)
		13	Tasa de homicidios-asesinatos. (por 100.000 habitantes)
	Eje 2: Matriz Productiva	Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.	14
15			Tasa de ocupación adecuada. (15 y más años de edad)
16			Tasa de ocupación inadecuada. (15 y más años de edad)
17			Tasa de ocupación en el sector informal. (15 y más años de edad)
18			Porcentaje de personas afiliadas a la seguridad social contributiva IESS, Seguro Campesino, ISSFA, ISSPOL. (PEA 15 años y más)
19			Porcentaje de hogares con ingresos superiores a la Canasta Básica Familiar.
Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.		20	Porcentaje de personas que usan TICs. (mayores de 5 años)
Eje 3: Sustentabilidad Patrimonial	Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.	21	Participación de la ciudadanía en actividades sociales, culturales, deportivas y comunitarias.
		22	Superficie reforestada acumulada.
	Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global.	23	Porcentaje de hogares que clasifican sus desechos orgánicos.
		24	Porcentaje de hogares que clasifican sus desechos inorgánicos.

Fuente y elaboración: Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.

iii) Construcción de hitos – aplicación y uso de métodos retrospectivos y prospectivos –

Comprendió la generación de hitos, a partir de dos tipos de análisis: comparativos y tendenciales. En los **comparativos**, se asume que el territorio (provincia o zona) se contrasta con los indicadores de otras provincias o zonas con mejores resultados o con los indicadores nacionales (media nacional, meta nacional); mientras que en los de tipo **tendencial**, se basan en analizar el comportamiento del indicador (tendencia, media geométrica) y se asume que no existen cambios en su comportamiento.



iv) Preparación de escenarios

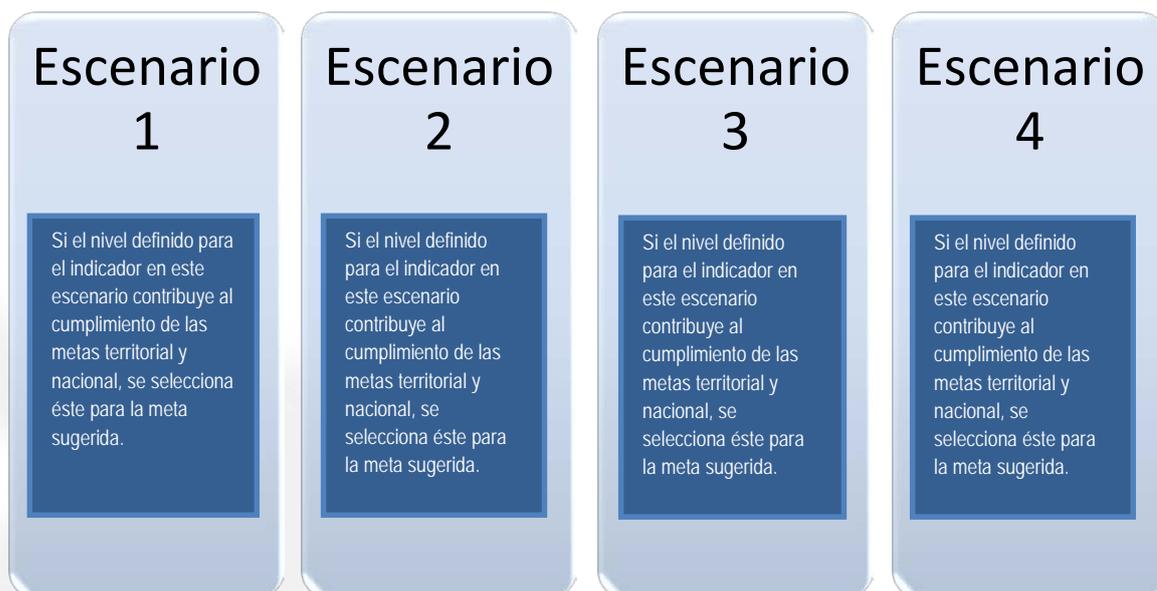
Los escenarios se establecieron a partir de ciertos de supuestos o condiciones sobre la base de los hitos, que constituyen el compromiso de acción de los actores públicos y privados en el territorio. Se desarrollaron cuatro escenarios con condiciones específicas:

- **Escenario Conservador:** Considera el hito inmediato (superior o inferior según el tipo de indicador) a partir del último dato disponible (línea base).
- **Escenario Intermedio:** Supone el valor promedio de los hitos, siempre y cuando, el crecimiento entre la línea base y el primer escenario no supere el 10%; de lo contrario, se mantiene la meta del escenario conservador.
- **Escenario Optimista:** Contempla una meta mayor al promedio de los hitos, esto se realizó suponiendo un incremento del 20% del valor promedio.
- **Escenario Muy Optimista:** Considera el valor máximo o mínimo (dependiendo del efecto deseado del indicador) de los hitos.

v) Análisis de consistencia de la meta nacional y definición de la meta sugerida

Consistió en identificar el escenario que permita cumplir con la meta nacional; al finalizar el ejercicio de consistencia, cada indicador a nivel de provincias y Zonas de Planificación, tendrán una meta sugerida, la misma que se deriva de uno de los escenarios.

Ilustración 3: Análisis de Consistencia



Fuente y elaboración: Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.

[Regresar](#)



3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

En cumplimiento con la normativa vigente y a partir de la Metodología de territorialización de metas a nivel de zona y provincia, la DSEDТ realiza el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas territoriales definidas a través de los siguientes pasos, que se establecen en el documento “Nota Metodológica para el Seguimiento y Evaluación a las Metas Territoriales”.³⁶

a) Seguimiento al cumplimiento de metas

El seguimiento al cumplimiento de las metas consiste en realizar una comparación entre el valor considerado como meta para un año (t) y el valor real del indicador en dicho año, en función de la línea base. En caso de que la tendencia del indicador o el cumplimiento de la meta no sea lo esperado, se deben analizar las posibles causas y consecuencias de dicha situación; finalmente, se deberá incorporar información complementaria al análisis realizado.

Para identificar el cumplimiento de la meta se deberán seguir los siguientes procedimientos:

- i) **Anualización de metas:** el proceso para la anualización de las metas, consiste en realizar una distribución lineal desde la línea base hasta la meta final. El proceso para identificar metas anuales se compone de dos partes:
 - **Cálculo de la variación anual:** consiste en realizar una distribución de los puntos porcentuales que se deben alcanzar desde la línea base hasta llegar a la meta de 2017 (meta final), en relación al número de años entre la línea base y la meta final. Para ello, se utilizan las fórmulas descritas a continuación, dependiendo de la tendencia con la que debe contar el indicador:

Fórmula 2: Cálculo de la variación anual

<i>Indicadores crecientes</i>	<i>Indicadores decrecientes</i>
$VA = \frac{MF - LB}{Año (MF) - Año (LB)}$	$VA = \frac{LB - MF}{Año (MF) - Año (LB)}$

Dónde:

VA: Variación anual
LB: Línea Base
MF: Meta final

Fuente y elaboración: Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.

- **Cálculo de la meta anual:** una vez calculada la variación anual, se aplican las siguientes fórmulas para obtener la meta para cada año:

Fórmula 3: Cálculo de la meta anual

$$\begin{aligned} \text{Meta año}_1 &= LB + VA, \text{ donde el año}_1 = \text{año de la línea base más 1} \\ \text{Meta año}_2 &= \text{Meta Año}_1 + VA \\ \text{Meta año}_n &= \text{Meta Año}_{n-1} + VA, \text{ donde } n = \text{año de meta final.} \end{aligned}$$

Fuente y elaboración: Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.

³⁶ Senplades, 2016. Nota Metodológica para el Seguimiento y Evaluación a las Metas Territoriales.



- ii) **Cálculo del porcentaje de cumplimiento de las metas:** para calcular el porcentaje de cumplimiento de la meta, para el año de análisis, se considera la línea base y la meta final, conforme a la siguiente fórmula:

Fórmula 4: Cálculo del porcentaje de cumplimiento de las metas

$$\text{Porcentaje de Cumplimiento de la meta} = \frac{LB - UD}{LB - MF} * 100$$

Dónde:

LB: Línea Base.

UD: Último dato disponible.

MF: Meta final.

Fuente y elaboración: Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.

Determinado el porcentaje de cumplimiento de la meta se categoriza el indicador en función de la siguiente clasificación:

Tabla 10: Categorías de avance de cumplimiento de la meta

Clasificación del cumplimiento	Categoría	Señalización
Si el porcentaje de cumplimiento de la meta en el año t es igual o superior al 100% de la meta programada para el año t.	Cumplido	
Si se evidencian avances conforme a lo esperado. Porcentaje de cumplimiento de la meta igual o mayor a 1.	Menor de lo esperado	
Si la tendencia del indicador es contraria a lo esperado. Porcentaje de cumplimiento de la meta negativo.	Con Problemas	
Si el indicador no dispone de información para el año t.	Sin información	

Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación.

De acuerdo con lo anterior, cada una de las categorías tiene la siguiente descripción:

- **Cumplido:** forman parte de este grupo los indicadores cuyos valores reales se encuentran en el mismo nivel o superan el valor esperado en la anualización.
- **Menor a lo esperado:** se clasifican en este grupo a los indicadores que a pesar de registrar avances, éstos no fueron suficientes para cumplir la meta, sin embargo muestran un comportamiento acorde a lo esperado.
- **En problemas:** el grupo de indicadores que son parte de esta categoría son aquellos cuyo comportamiento es contrario a lo esperado.
- **Sin Información:** en este grupo se clasifican los indicadores frente a los cuales no se dispone de información actualizada.

b) Análisis de la variación del indicador

Consiste en analizar e identificar las posibles causas y/o factores que han provocado las variaciones del indicador (p.ej. el número de intervenciones implementadas en el territorio y todos aquellos problemas exógenos que podrían influir en la tendencia del indicador en periodo de análisis).



c) Elaboración del Informe de Seguimiento

Al finalizar el proceso indicado, se procede a la generación de un informe de seguimiento que incluye las conclusiones con respecto a los resultados encontrados y las recomendaciones sobre los problemas y nudos críticos identificados en el análisis anterior.

d) Socialización de los resultados

La socialización de los resultados del proceso de seguimiento a las metas territoriales, comprende las siguientes actividades:

- Presentación de Boletines de Seguimiento por Consejo Sectorial, que son remitidos a los Ministerios Coordinadores y a las Zonas de Planificación.
- Realización de talleres de trabajo con las Subsecretarías Zonales para socialización de los resultados alcanzados como insumos para el acompañamiento técnico a las entidades públicas en el territorio, en función del monitoreo, coordinación y mejora de las intervenciones a nivel de zona y provincia.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- La metodología para la Territorialización de las Metas establecidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, genera evidencia a nivel territorializado sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en torno a las metas priorizadas en las zonas y provincias.

b) Sostenibilidad

- Se basa en una normativa vigente lo que apalanca la obligatoriedad de su implementación y cumplimiento.
- Permite la retroalimentación de los lineamientos y políticas aplicadas en cada zona de planificación, así como las incorporadas en las Agendas Zonales.

c) Impactos

- Generación de indicadores para la medición del cumplimiento de las metas, los cuales dan sustento a la planificación de las Agendas Zonales, que a su vez se articulan a la planificación nacional.
- Promoción de una cultura de seguimiento y evaluación que vincula las necesidades de los territorios para la planificación del desarrollo.

d) Replicabilidad

- La buena práctica ha sido aplicada a partir de la metodología desarrollada y el acompañamiento técnico de los equipos de Senplades de planta central y las Subsecretarías Zonales.

[Regresar](#)



5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Metodología para la Territorialización de metas establecidas en el PNBV 2013- 2017.	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Desarrollo Territorial
2	Informes Integrales de seguimiento y evaluación del cumplimiento de metas territoriales por Zona de Planificación.	
3	Agendas Zonales con metas territorializadas.	
4	Boletines de Seguimiento de Metas Territoriales del PNBV por Consejo Sectorial.	
5	Boletines de Seguimiento de Metas Territoriales del PNBV por Zonas de Planificación.	
6	Nota Metodológica para el Seguimiento y Evaluación de las Metas Territoriales.	

[Regresar](#)

6. Resultados

- Generación de Informes de Seguimiento y Evaluación al cumplimiento de metas territoriales, para los periodos 2012, 2013 y 2014.
- Generación de Boletines de Seguimiento de Metas Territoriales del PNBV por Consejo Sectorial.
- Generación de Boletines de Seguimiento de Metas Territoriales del PNBV por Zonas de Planificación.
- Incorporación de indicadores y metas territoriales en las nueve Agendas Zonales.
- Establecimiento de un proceso estandarizado de seguimiento y evaluación de las metas territoriales por zonas y provincias.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- La Metodología desarrollada permite establecer la consistencia entre las metas territorializadas a nivel de provincia y zona, con las metas establecidas en el PNBV.
- A fin de que los Ministerios responsables del cumplimiento de las metas territoriales, asuman los avances territoriales alcanzados cada año, es necesario contar con la aprobación de ellos respecto a la definición de metas zonales y provinciales.
- Las condiciones mínimas para aplicar la Metodología requieren del acceso y disponibilidad a información oportuna y desagregada a nivel territorial.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La práctica permite el seguimiento al cumplimiento de las metas propuestas en las Agendas Zonales.
- El Informe de Seguimiento y Evolución al Cumplimiento de las Metas Territoriales permite la generación de alertas oportunas a fin de focalizar la política pública en los territorios que presentan los mayores problemas.

[Regresar](#)



9. Recomendaciones

- Se debe continuar el fortalecimiento a las entidades del sector público a nivel central y local en torno a la utilización de metodologías que mejoren la intervención del Estado en los territorios y permitan orientar la gestión y planificación del desarrollo.
- El acompañamiento de las Subsecretarías Zonales de manera más personalizada en la elaboración de los informes de cumplimiento de metas territoriales, puede contribuir a identificar tempranamente factores obstaculizadores en los territorios que incidan en el logro de las metas propuestas en las Agendas Zonales.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor
Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación
Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial
Subsecretaría de Información

Datos de contacto:

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación - Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial
02-397-8900 ext. 5565, 5583

Daniela Vergara, Directora de Seguimiento y Evaluación de Desarrollo Territorial
dvergara@senplades.gob.ec

Gabriela Vozmediano, Analista de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial
gvozmediano@senplades.gob.ec

Franklin Chiguano, Asistente de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial
fchiguano@seplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 7: Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo mediante la utilización de metas anualizadas



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Mantener un seguimiento anual del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) que permita la generación de alertas en el corto plazo y la identificación de posibles nudos críticos que afecten el cumplimiento de las metas y pongan en riesgo la consecución del Plan al 2017.
Problema o situación que permite mejorar:	La ausencia de metas desagregadas para el seguimiento de la planificación nacional 2013 – 2017, dificultaba la identificación de los avances o retrocesos en el corto plazo; lo cual conducía al reporte de cumplimiento sin un dimensionamiento anual de los resultados para el levantamiento de alertas tempranas sobre metas que no están siendo alcanzadas.
Resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una metodología para la identificación del avance en el cumplimiento de las metas del PNBV 2013 – 2017. • Generación de una cultura de planificación basada en el alcance de metas de mediano y largo plazo, a través del cumplimiento y compromiso del avance en metas e indicadores con una temporalidad anual.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Instituciones con procesos de seguimiento y evaluación de sus planes estratégicos o de desarrollo: Ministerios, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Consejos Nacionales para la Igualdad.
Unidad responsable:	Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.
Fecha de implementación:	Julio 2013 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La Constitución de 2008 da paso a la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, el cual posee un carácter vinculante para todo el sector público a su principal instrumento, el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El PND orienta las políticas, programas y proyectos de la gestión pública, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y asignación de los recursos para el cumplimiento de las competencias de las entidades de gobierno del nivel central y local. Sobre esta base, el seguimiento al logro de los objetivos y metas de este instrumento permite la identificación de los avances y limitaciones en la gestión de la política pública para la erradicación de la pobreza, la disminución de la desigualdad y el cierre de las brechas en el desarrollo del país.

Anteriormente la evaluación al cumplimiento de la planificación nacional traducida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007 – 2010 y el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009 – 2013, se realizaba mediante el seguimiento del avance de los doce objetivos nacionales y la identificación de las dificultades y mejoras para la consecución de los indicadores y metas cuatrienales.

Esta forma institucionalizada de evaluación que se aplicó a la planificación hasta el 2013, si bien permitía una visión macro de los logros en torno a la planificación, no admitía el trazado de una hoja de ruta clara con una trayectoria anual, lo cual conducía a que las entidades públicas trabajaran de manera individual para el logro de las metas y no retroalimentaran los procesos para la mejora de las intervenciones públicas.

Con el fin de determinar el nivel de cumplimiento de las metas propuestas con una periodicidad más operativa, se identificó la necesidad de que a las metas proyectadas del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, se dé seguimiento con una trayectoria anual. Por lo anterior, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo coordinó y validó una propuesta de anualización de las metas del Plan.

La propuesta metodológica para la “Evaluación del PND mediante metas anualizadas” se fundamenta en la comprensión del seguimiento a la planificación desde un punto de vista dinámico. Esto implica el seguimiento a la evaluación del horizonte trazado (en el PNBV 2013 – 2017) con la mirada en un periodo establecido y con metas desagregadas, que marcan la hoja de ruta para cada uno de los años que comprenden el horizonte.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La metodología de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo mediante metas anualizadas se construyó a través de las siguientes etapas:

- i) **Definición de las metas al 2017:** se realizó la validación y aprobación de las metas del PND en mayo de 2013, donde se establecieron metas hasta el 2017. En ese mismo espacio, se realizó la solicitud de parte de la Presidencia a Senplades en función del establecimiento de metas anuales para cada periodo entre el 2013 y 2017, con el objetivo de realizar un seguimiento periódico al cumplimiento del PND.
- ii) **Definición de metas e indicadores anualizados:** consistió en la identificación y generación de acuerdos sobre las metas e indicadores a ser evaluados en el periodo 2013 -2017. Este paso fue trabajado en articulación con los Ministerios Coordinadores y entidades involucradas, para llegar a un consenso en el alcance de una meta o un conjunto de ellas. Este proceso tomó entre seis a siete meses.



- iii) **Construcción de la metodología de evaluación:** la evaluación comprendió la revisión del valor acordado como meta anual para el periodo a ser evaluado y el valor efectivamente alcanzado en ese mismo año. Para los indicadores provenientes de encuestas (indicadores estadísticos) se evaluó además la significancia e intervalos de confianza del indicador.

Los resultados de este proceso fueron clasificados en Categorías de Cumplimiento e incorporados en una Matriz de Seguimiento y Evaluación para el análisis de los datos, como se describe a continuación:³⁷

- **Categorías de Cumplimiento:** el análisis de resultados se realizó mediante la siguiente escala de valoración o semaforización.

Tabla 11: Estado de indicadores por Categoría de Cumplimiento

Estado	Interpretación	
Cumplido	i) Si el dato es igual o superior al valor correspondiente a la meta para el año evaluado. ii) Indicadores estadísticos: si conserva la tendencia esperada y la meta anual se encuentra dentro del intervalo de confianza.	
Avance menor de lo esperado	i) Si el dato no cumple con la meta pero conserva la tendencia. ii) Indicadores estadísticos: 1. Conserva la tendencia esperada pero la meta anual se encuentra fuera del intervalo de confianza. 2. Tiene tendencia contraria, la meta está dentro del intervalo de confianza y la variación respecto al año anterior no es estadísticamente significativa.	
Con problemas	i) Si el dato para el año evaluado registró una tendencia opuesta al comportamiento esperado. ii) Indicadores estadísticos: si el dato para el año evaluado registró una tendencia opuesta al comportamiento esperado y la meta anual está fuera del intervalo de confianza.	
Sin actualización	Indicadores cuya actualización no fue posible de realizar al momento de evaluación.	

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

- **Matriz de seguimiento y evaluación:** consistió en la elaboración de un documento para el cálculo y comparación de los resultados obtenidos en la evaluación, lo que permitió la generación de gráficos y tablas de resultados.

Bajo esta metodología y criterios se evaluaron las 96 metas contenidas en 105 indicadores de los doce objetivos del PNBV, los cuales se han mantenido para las evaluaciones de 2013 y 2014. Sin embargo, la definición de la metodología de evaluación no es fija y depende de los criterios sobre los cuales se desea hacer énfasis en el periodo evaluado, así como las directrices y necesidades técnicas y políticas.

[Regresar](#)

³⁷ SENPLADES, 2014. Informe de Seguimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017.



3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

El proceso de aplicación de la Evaluación del PND mediante metas anualizadas, comprende los siguientes pasos:

- i) **Elaboración de los lineamientos para el seguimiento del PND:** involucra la emisión de las directrices para la evaluación del año en curso y la actualización de información de los resultados y metas del Plan a partir de los datos provistos por los Ministerios a la Subsecretaría de Información, quien recolecta y procesa la misma.
- ii) **Elaboración de la metodología de evaluación y el esquema del informe:** en función de los datos actualizados de las metas e indicadores del PND se aplica la metodología de evaluación (antes mencionada) y se diseña el formato en el que se realizará el seguimiento del año en curso. Adicionalmente, se define la semaforización para cada sector o sectores sobre los cuales se hará la evaluación.
- iii) **Levantamiento de la información de la matriz de seguimiento y procesamiento de los resultados:** a partir de la información proporcionada y actualizada de las metas del PND, se realiza la comparación con las metas anualizadas acordadas para ese periodo y los valores reales alcanzados. En función de esto, se efectúan los cálculos en la matriz y se preparan los gráficos y tablas de los avances.
- iv) **Convocatoria a reunión del Consejo Nacional de Planificación:** con el documento de seguimiento de metas del PND y el anexo de metas e indicadores evaluados, se realiza una reunión con el Consejo Nacional de Planificación. En esta reunión, se efectúa el seguimiento a las metas alcanzadas y se emite un acta de resolución con los compromisos y acuerdos, los cuales son traducidos en un informe de evaluación del PND que elabora Senplades.
- v) **Socialización de los resultados de la evaluación:** el informe de evaluación es socializado a través de la página web institucional y es puesto a disposición de las entidades públicas y la ciudadanía en general.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Permite realizar el seguimiento anual de los indicadores y metas del Plan Nacional de Desarrollo, identificando la tendencia del indicador y el cumplimiento de la programación establecida.
- Contribuye al proceso de planificación y programación anual de las entidades públicas y al seguimiento del impacto de su intervención en el logro de la planificación nacional.

b) Sostenibilidad

- La aplicación de la evaluación del PND mediante metas anualizadas se basa en la normativa vigente de cumplimiento obligatorio, lo cual conduce a la institucionalización del proceso.
- El desarrollo de la evaluación del PND mediante metas anualizadas responde a la disposición de un equipo técnico para la implementación de las fases del proceso, la aplicación de la metodología definida y la coordinación del trabajo con las entidades involucradas en el seguimiento.



c) Impacto

- Permite el seguimiento transparente del Plan Nacional de Desarrollo tomando en cuenta la batería de metas iniciales y analizando los resultados alcanzados durante el periodo evaluado, lo cual coadyuva a establecer compromisos de mejora de la intervención institucional para el alcance de las metas.
- Contribuye al entendimiento del ciclo de gestión de la política pública, a través de la articulación entre la programación presupuestaria y la planificación anual de las instituciones del Estado, orientada al alcance de las metas de desarrollo del país.
- Aporta a la apropiación de las instituciones públicas sobre el proceso de planificación adecuada, en función de las metas e indicadores anualizados que se relacionan al sector de su competencia.
- Coadyuva al establecimiento de un compromiso anual de las instituciones públicas para el avance continuo en el logro de las metas de la planificación nacional.

d) Replicabilidad

- La metodología de evaluación de metas anualizadas puede aplicarse como herramienta para hacer seguimiento a cualquier proceso que contemple el cumplimiento de metas de mediano y largo plazo, y que requiera el monitoreo de su avance en el corto plazo para el levantamiento de alertas.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Informe de Seguimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir, períodos: 2013 y 2014.	http://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/
2	Evaluación Plan Nacional para el Buen Vivir, 2015 - Resumen Sectorial.	
3	Documento de presentación para el Consejo Nacional de Planificación de la evaluación al Plan Nacional para el Buen Vivir, períodos: 2013, 2014 y 2015.	Dirección de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo
4	Manual de Procesos de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.	
5	Metodología de evaluación al PND mediante metas anualizadas.	

[Regresar](#)

6. Resultados

- Construcción de una metodología de evaluación de metas del PND con un horizonte anual que conduce al levantamiento de alertas en el cumplimiento de la planificación nacional.
- Evaluación del PND mediante la metodología construida para los años 2013, 2014 y 2015, traducida en los Informes de Seguimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Establecimiento de un mecanismo para la coordinación y definición de las metas e indicadores anuales con las entidades públicas.
- Avance en el cumplimiento de las noventa y seis metas del PND para el 2014 en relación al 2013, registrando un 45% de metas que han cumplido con su desempeño, un 22% de metas que cuentan con un avance menor de lo esperado, 20% registra problemas y 13% sin información.

[Regresar](#)



7. Lecciones aprendidas

- La continuidad y transparencia de los procesos de evaluación anualizados de la planificación nacional, requieren la voluntad política y técnica de las autoridades de las instituciones públicas, así como el compromiso para la realización del seguimiento a las metas e indicadores anualizados que han sido acordados.
- Existe una cierta resistencia al monitoreo y evaluación de algunas de las metas anualizadas cuando el indicador presenta un resultado que no alcanza la meta propuesta. Esta situación, conduce a las entidades a cuestionar la meta y a no realizar la evaluación prevista, por lo que debiera mantenerse - en estos casos - mecanismos de ajuste o de justificación que permitan la evaluación de las mismas.
- Los equipos de las unidades de planificación y de seguimiento de las entidades públicas son un componente fundamental para lograr la articulación entre la programación anual y la planificación de metas anualizadas en un periodo específico.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La metodología de evaluación del PND mediante metas anualizadas permite el direccionamiento de la planificación y la reorientación de las intervenciones de las entidades del Estado para el alcance de las metas del PND.
- La evaluación del PND mediante metas anualizadas, contribuye al empoderamiento de las entidades públicas en el proceso de monitoreo para el cumplimiento de metas con una temporalidad anual que aporten al logro de la planificación nacional en el mediano y largo plazo.
- La evaluación anual de las metas del PND permite contar con un histórico de la evolución y avance de los indicadores para identificar las estrategias e intervenciones que tienen un mayor impacto sobre la reducción de las brechas del desarrollo.
- La metodología diseñada contribuye a establecer una relación entre la inversión del presupuesto del Estado y el cumplimiento de la planificación nacional.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Resulta idónea la implementación de una plataforma exclusiva para el seguimiento y evaluación del PND que incluya: información resumida sobre los avances de las metas e indicadores, los impactos de la gestión pública y la generación de alertas oportunas para la toma de decisiones.
- Se recomienda el desarrollo de una metodología que admita ir un paso más allá de la anualización de metas para la evaluación del PND, alcanzando un nivel de desarrollo de metas por trimestre o cuatrimestre, lo cual contribuirá a la generación de alertas antes de que finalice el periodo de planificación.
- Se considera de extrema importancia fortalecer los procesos estadísticos del país para la construcción de indicadores y mediciones producto de fuentes estadísticas o de registros administrativos, a fin de contar con la emisión periódica de datos que aporten a la medición del avance de metas del PND y a la toma de decisiones para la intervención del Estado.



- Se debe fortalecer el vínculo con las instituciones públicas para mejorar el monitoreo de las metas y los procesos, así como, concienciar que la finalidad de la medición anualizada del PND es fomentar la transparencia y la eficiencia de las intervenciones del Estado.
- Si bien el proceso de evaluación anualizado del PND se encuentra normado e institucionalizado, requiere de un reglamento más operativo y obligatorio, que aporte a alcanzar un mayor nivel de cumplimiento en el reporte de los indicadores y de compromiso de las instituciones públicas con el proceso.
- Se requiere identificar mecanismos para flexibilizar la aplicación de la metodología, cuando existan metas a las que aportan diferentes niveles de gobierno, lo cual permitirá el dimensionamiento de sus contribuciones en el logro de una meta específica.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación
Dirección de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo

Colaboradores

María Belén Proaño
Ana Badillo
Tarina Amaguaña
Rodrigo Vásquez
Ana Cristina Morocho
Paola Menéndez
Oscar Enríquez
Vladimir Pozo
Alejandro Ayala
Jhoana Morales

Datos de contacto:

Dirección de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo
02-397-8900 ext. 5563, 5577

María Belén Proaño, Directora de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo
mbproano@senplades.gob.ec

Tarina Amaguaña, Analista de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo
samaguana@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 8: Metodología para medir y evaluar los impactos de los proyectos de regulación institucional



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Determinar cuantitativa o cualitativamente los impactos generados por los proyectos regulatorios de las entidades con facultades de regulación y control del Estado.
Problema o situación que permite mejorar:	<ul style="list-style-type: none">• Regulación estatal sin argumentos técnicos.• Regulaciones que generan más impactos negativos que positivos.
Resultado o impacto:	Garantizar una acción pública más eficiente, creando procesos de coordinación interinstitucional y formulando regulaciones claramente justificadas, previsibles y transparentes.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	<ul style="list-style-type: none">• Entidades Públicas con facultades de regulación y control de la Función Ejecutiva, otros niveles de gobierno y otras funciones del Estado.• Gobiernos de otros países de la región latinoamericana.
Unidad responsable:	Subsecretaría de Cambio Institucional, Dirección de Diseño de Mejora de Regulación y Control.
Fecha de implementación:	Agosto de 2013 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La gestión regulatoria, es entendida como el conjunto de intervenciones y mecanismos que emprende el Estado para asegurar la calidad de las regulaciones, de manera que se puedan cumplir los objetivos de la política; esta gestión requiere de la adaptación a los contextos cambiantes de los países, así como del dinamismo de la gestión pública al servicio de los ciudadanos.³⁸

En este sentido, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que la finalidad de introducir mejoras en la política regulatoria de los Estados debe estar orientada hacia la generación de regulaciones que fortalezcan el desarrollo económico que contribuyan al bienestar social, la sostenibilidad ambiental y la construcción de un Estado de derechos.³⁹ Actualmente, la mayoría de países de la OCDE y países emergentes han asumido el desafío de que las propuestas de regulaciones incorporen indefectiblemente una justificación *ex ante*; esta acción, tiene como fin mejorar el desempeño del Estado bajo principios de eficacia y eficiencia.⁴⁰

A partir de la Constitución de 2008, en el Ecuador se recuperan las facultades de regulación y control del Estado; más tarde, en el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013 – 2017 se establece una política orientada a potencializar las capacidades de todas las entidades con facultades de regulación y control. Dicha política se materializa en un Plan de Acción Regulatoria que define las estrategias y mecanismos para fortalecer las capacidades regulatorias del Estado y garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía, promoviendo normativas de calidad y la consecución de los objetivos del PNBV.

En el año 2013, Senplades diagnosticó las capacidades regulatorias del Estado ecuatoriano⁴¹, e identificó las deficiencias que las entidades tenían al momento de diseñar regulaciones. Ésta evaluación determinó que de forma generalizada, las instituciones competentes no cuentan con procesos ni procedimientos definidos para evaluar los impactos potenciales de sus proyectos regulatorios y los impactos reales de sus regulaciones vigentes, lo cual deriva en afectaciones como: regulaciones carentes de calidad, impactos negativos a la sociedad, regulaciones inaplicables e ineficientes, entre otras.

Con el objetivo de promover la calidad de las regulaciones emitidas por las entidades con facultades de regulación y control, así como garantizar la consecución de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir, la Dirección de Diseño para la Mejora de la Regulación y Control de Senplades, diseñó una herramienta metodológica - a partir de las deficiencias encontradas en el diagnóstico del 2013 - que permite determinar cuantitativa o cualitativamente los potenciales impactos de los proyectos de regulación y los impactos reales generados por las regulaciones vigentes sobre la sociedad.

La metodología busca evaluar de forma empírica los proyectos regulatorios presentados, a fin de asegurar el bienestar de la población a través de la investigación integral de los impactos positivos y negativos que potencialmente, pueden ser generados por las propuestas regulatorias.

[Regresar](#)

³⁸ Senplades, 2014. *Toolkit sobre Gestión Regulatoria*.

³⁹ OECD, 2015. *Política Regulatoria en América Latina*.

⁴⁰ Senplades, 2014. *Toolkit sobre Estudio de Impacto Regulatorio*.

⁴¹ Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria, 2008 - 2013



2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

En el marco de sus funciones, Senplades está llamada a coordinar el sistema de planificación e impulsar el proceso de transformación democrática y participativa del Estado. Sobre esta base, la Secretaría lidera un proceso de mejora de las capacidades de gestión regulatoria de las entidades y el fortalecimiento de la vinculación entre la planificación y la regulación pública.⁴²

El proceso de mejora inició con un diagnóstico de las capacidades regulatorias del Estado a partir de parámetros internacionales⁴³. Este primer ejercicio consistió en la evaluación cualitativa de las capacidades de las instituciones con facultades de regulación y control⁴⁴ a través de un cuestionario descriptivo de quince preguntas abiertas, que permitieron dimensionar la situación macro del poder regulatorio del Estado. Sin embargo, dicha evaluación constituyó más bien una línea de base generalizada de las debilidades para el diseño, revisión, ejecución y evaluación de regulaciones, ya que no contribuía al aterrizaje de información desagregada de cada una de las entidades, limitando el planteamiento de estrategias focalizadas para la mejora de las capacidades regulatorias.

A partir de esta experiencia, se construyó una metodología de evaluación regulatoria institucional, considerando los resultados del primer diagnóstico. Este segundo ejercicio, permitió contar con resultados más concretos sobre la aplicación efectiva del ciclo regulatorio por parte de las entidades competentes y orientar el proceso de transformación regulatoria de dichas entidades.⁴⁵

Los resultados de la evaluación de la capacidad regulatoria de las instituciones, contribuyeron a la planificación de la gestión en términos de la regulación y el control, pero también aportaron a la identificación de nuevas necesidades de fortalecimiento en la generación de normativas, incorporación de mejoras a las regulaciones existentes, y aplicación de procedimientos efectivos de control y evaluación posterior sobre la eficacia de las regulaciones.

Para contrarrestar estas deficiencias, la Dirección de Diseño de Mejora de Regulación y Control de Senplades, construyó los siguientes instrumentos metodológicos que garantizan la aplicación de regulaciones de calidad:

- Plan Regulatorio Institucional, que organiza y transparenta el accionar regulatorio de las entidades.
- Estudio de Impacto Regulatorio (EIR), orientado a medir y evaluar proyectos de regulaciones mediante el análisis sistémico de los posibles impactos y/o efectos de dichas normativas.
- Simplificación Regulatoria, que busca minimizar los costos de cumplimiento de las regulaciones vigentes.
- *Toolkit* de Control, encaminado a definir estrategias más efectivas que garanticen el cumplimiento de las regulaciones.
- *Toolkit* de Consulta Pública, diseñado para fortalecer los procesos de participación y transparencia al momento de plantear, diseñar, implementar y evaluar regulaciones.⁴⁶

⁴² Senplades, 2015. La Capacidad Regulatoria del Estado. Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria, 2008 - 2013.

⁴³ Parámetros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

⁴⁴ Senplades, 2015. La Capacidad Regulatoria del Estado. Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria, 2008 - 2013.

⁴⁵ Esta evaluación estuvo compuesta por un cuestionario que a través del estudio cuantitativo del Estado de cincuenta y un elementos, permite identificar los problemas y debilidades institucionales desde la perspectiva del ciclo de gobernanza regulatoria: análisis de riesgos, planificación regulatoria, el proceso de producción regulatoria, la revisión de regulaciones existentes, la implementación y el control de la regulación, y su monitoreo y evaluación posterior.

⁴⁶ Senplades, 2014. *Toolkit* sobre Gestión Regulatoria.



Uno de los instrumentos metodológicos emblemáticos del proceso de transformación regulatoria es el *Toolkit* sobre el Estudio de Impacto Regulatorio (EIR)⁴⁷, que permite argumentar empírica y técnicamente las decisiones regulatorias de las entidades con facultades de regulación y control del Estado ecuatoriano; en base a un diseño que adopta las mejores prácticas internacionales. El detalle y contenido del *Toolkit* de Estudio de Impacto Regulatorio, se enfoca en asegurar la calidad de la regulación propuesta mediante la construcción de 6 elementos que se resumen a continuación:

- 1) **Definición de la situación o problema que busca resolver la propuesta**
Incluye información sobre la problemática que sustenta la acción regulatoria de la entidad pública, así como el marco político y socioeconómico.
- 2) **Objetivo principal de la propuesta**
Involucra la definición de la finalidad general y específica de los impactos esperados.
- 3) **Análisis de las opciones disponibles para lograr el objetivo**
Incorpora la identificación y evaluación de las posibles alternativas de regulación, ventajas, desventajas y niveles de exigencia; que conduzcan a alcanzar el objetivo de la política pública.
- 4) **Análisis de los impactos – positivos y negativos – de las opciones identificadas**
Comprende la caracterización y cuantificación de los impactos, costos económicos, sociales y ambientales, beneficios y efectos distributivos.
- 5) **Comparación de alternativas y justificación de la opción escogida**
Consiste en la definición de la opción seleccionada más idónea a partir de un proceso de comparación de las estrategias de operativización y cumplimiento de la regulación, así como la evaluación de la eficacia y la eficiencia de la misma.
- 6) **Esquema de seguimiento y evaluación del impacto de la regulación**
Comprende el diseño de los procesos e instrumentos de vigilancia para evaluar el alcance de los objetivos de la regulación.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La metodología para medir y evaluar proyectos de regulación institucional o de “Estudio de Impacto Regulatorio (EIR)”, comprende la aplicación y desarrollo de los pasos contenidos en el *Toolkit*⁴⁸, que se sintetizan a continuación:

- i) **Designación de responsables de generación del EIR**
Comprende la definición de un equipo de 3 a 5 servidores públicos con conocimientos y experticia en el tema de la propuesta regulatoria a generar. A este equipo se pueden sumar expertos del sector público o privado.
- ii) **Elaboración del Informe Preliminar**
El grupo de trabajo definido elabora el informe en el formato desarrollado para el efecto, en este proceso, se realizan las consultas activas y la coordinación para la presentación de los contenidos preliminares del informe a las partes interesadas; a fin de recoger la retroalimentación sobre la propuesta.

⁴⁷ Senplades, 2014. *Toolkit* sobre Estudio de Impacto Regulatorio.

⁴⁸ Senplades, 2014. *Toolkit* sobre Estudio de Impacto Regulatorio.



iii) Elaboración del Informe Final

Contiene la información cualitativa y cuantitativa, así como, las investigaciones especializadas, que permiten sustentar la decisión de emitir una regulación y la justificación para la selección de la alternativa más idónea para normar la intervención pública. Este informe debe ser presentado en el formato desarrollado por Senplades y ser incluido en un repositorio público para regulaciones, con el objetivo de recibir los comentarios de las partes interesadas.

Una vez elaborado el documento de Informe Final, es validado y aprobado por las autoridades, para publicarlo en los medios oficiales.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- La metodología desarrollada contribuye a la evaluación sistémica de nuevos proyectos de gestión regulatoria, a partir de la formulación de regulaciones sustentadas técnicamente y la identificación de sus efectos positivos y negativos sobre la población; para la generación de acciones públicas más eficientes.

b) Sostenibilidad

- La práctica desarrollada se basa en un acuerdo ministerial específico elaborado por Senplades, para el cumplimiento obligatorio de las entidades de la Función Ejecutiva; esto favorece a la institucionalización del proceso de generación y evaluación de proyectos regulatorios y al fortalecimiento de la gestión pública.

c) Impacto

- Aporta al fortalecimiento de las capacidades de las entidades públicas para el diseño e implementación de regulaciones con calidad, eficaces y eficientes para obtener el máximo de beneficios para la sociedad.
- La metodología desarrollada ayuda a la construcción de una cultura de mejora de la calidad regulatoria y contribuye a la consolidación del rol regulador del Estado, como pilar fundamental de la gestión pública al servicio de los ciudadanos.

d) Replicabilidad

- La metodología diseñada es flexible, lo cual admite su adaptación y réplica con facilidad en las entidades de otros niveles de gobierno y funciones del Estado.
- Para la aplicación de la metodología, Senplades ejecuta un proceso de acompañamiento y orientación a los equipos de las entidades públicas con facultades de regulación y control, en el uso del *Toolkit* sobre el Estudio de Impacto Regulatorio, lo cual asegura la replicabilidad de la práctica.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	<i>Toolkit</i> de Estudio de Impacto Regulatorio.	Dirección de Diseño de Mejora de Regulación y Control.
2	<i>Toolkit</i> sobre Gestión Regulatoria.	
3	Plan de Acción de Gestión Regulatoria de alcance nacional.	
4	Informe sobre la Capacidad Regulatoria del Estado.	

[Regresar](#)



6. Resultados

- Desarrollo de la metodología e instrumentos para contribuir a la construcción de un marco regulatorio eficiente y promover con un nuevo enfoque el proceso óptimo de toma de decisiones sobre las regulaciones de las entidades de la Función Ejecutiva.
- La metodología diseñada aporta a la argumentación empírica de los impactos de los proyectos regulatorios de las entidades con facultades de regulación y control de la Función Ejecutiva; y asegura la generación de regulaciones orientadas al alcance del buen vivir, a través del balance entre las políticas sociales, ambientales y económicas.
- Contribución a la consecución del Objetivo 1, Política 1.4, Meta 1.5 del PNBV 2013 – 2017, la cual contempla la mejora del índice de la capacidad regulatoria del Estado, en función del alcance del buen vivir y el acceso a los bienes y servicios públicos de calidad.
- Aplicación de 7 estudios de impacto regulatorio en 4 agencias de regulación y control.
- Fortalecimiento de las capacidades de servidores públicos de las diferentes agencias de regulación y control en el uso y aplicación del Estudio de Impacto Regulatorio.
- Mediante la metodología desarrollada y el acompañamiento de Senplades, las entidades han logrado establecer nuevas regulaciones en beneficio de los ciudadanos. Por ejemplo: La Regulación para el etiquetado de alimentos y sus beneficios para la salud de la población.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- El uso mínimo y renuente de procedimientos y herramientas de evaluación de impacto regulatorio, así como la ineficiencia en el control de resultados, son claros obstáculos y dificultades que deben abordarse en el proceso de transformación regulatoria a partir de mecanismos que aseguren un marco de gestión pública más eficiente.
- Para llevar adelante el proceso de fortalecimiento de la capacidad regulatoria emprendido por Senplades, ha sido crucial el establecimiento del Plan de Acción de alcance nacional, la conformación de un equipo de profesionales con altas competencias en la Dirección de Diseño para la Mejora de la Regulación y Control, y la asignación de recursos financieros para el desarrollo de las actividades planificadas.
- Para la generación de proyectos nuevos o de mejora de las regulaciones, es importante contar con una unidad dedicada exclusivamente al tema de la promoción de la gestión regulatoria y su coordinación, así como, con una agenda clara que contemple compromisos y acuerdos de beneficio para la población, conforme al buen vivir.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La capacidad para administrar las facultades de regulación y control es un pilar fundamental de un Estado moderno al servicio de sus ciudadanos, por lo tanto, esta práctica constituye un aporte decisivo para la consolidación de dicha capacidad en las entidades públicas.



- El fortalecimiento de las capacidades regulatorias de la Función Ejecutiva es medular para la generación de un cambio en la cultura administrativa y la decisión política para introducir un modelo de regulación basado en la planificación, el análisis de riesgos, la evaluación de impacto, el control y la evaluación de las regulaciones.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Al momento de diseñar proyectos de regulación, se debe contar con el apoyo de la máxima autoridad de la institución y el trabajo de un equipo especializado en el tema, que permita el avance del proceso de manera ágil y oportuna hasta su aprobación.
- Es importante el empoderamiento de los equipos técnicos delegados para la elaboración de regulaciones nuevas o su rediseño y la apropiación sobre el proceso; esto contribuirá a la calidad de la investigación y el entendimiento de las ventajas de la regulación, el dimensionamiento de los impactos sociales, económicos y ambientales, así como la articulación del trabajo con los grupos involucrados.
- La evaluación de la calidad regulatoria requiere promover un nuevo enfoque en el proceso óptimo de toma de decisiones, reemplazando la improvisación con el uso de la mejor evidencia posible, a fin de resolver las necesidades de la sociedad.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Diego Serrano
Mario Paúl Cabezas
Mario Herrera
Mario Guijarro
Lenin Rodríguez
María Peñaherrera
Myriam León
Marco Flor
David Erazo
María Vásquez
María Chávez
Ma. José Villacís
María Gavidía

Datos de contacto:

Dirección para la Mejora de la Regulación y Control
02-397-8900 ext. 2214, 2208.

Daniel Serrano, Director de Diseño de Mejora de Regulación y Control
dserrano@senplades.gob.ec

Mario Paúl Cabezas, Especialista de Diseño para la Mejora de Regulación y Control
mcabezas@senplades.gob.ec

Mario Herrera, Analista de Diseño para la Mejora de Regulación y Control
mpherrera@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 9: Metodología de Análisis de Riesgos para la Planificación Regulatoria



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Fortalecer la capacidad regulatoria de la Función Ejecutiva, mediante el desarrollo de instrumentos basados en el análisis de riesgos sectoriales, para contribuir a la mejora del diseño de las regulaciones y cumplir con las metas y objetivos alineados a la Constitución y al Plan Nacional para el Buen Vivir.
Problema o situación que permite mejorar:	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación estatal débil. • Desregulación. • Ocurrencia de eventos potencialmente evitables a partir de una regulación adecuada. • Regulaciones ineficientes.
Resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar regulaciones eficaces, eficientes, claras y justas que respondan al nivel de riesgo y permitan optimizar el uso de los recursos del Estado. • Contribuir al cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir. • Institucionalizar una visión sistemática sobre la administración y evaluación de riesgos en las instituciones de la Función Ejecutiva.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades públicas con facultades de regulación y control de la Función Ejecutiva, otros niveles de gobierno y otras funciones del Estado. • Gobiernos de otros países de la región.
Unidad responsable:	Subsecretaría de Cambio Institucional, Dirección de Diseño de Mejora de Regulación y Control.
Fecha de implementación:	Agosto de 2013/ Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La Constitución vigente y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, establecen los principios y preceptos para el diseño e implementación de la política pública regulatoria, orientada a la organización de las competencias y atribuciones, definición de procedimientos para la construcción de leyes y fortalecimiento de la toma de decisiones, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el control social. La normativa mencionada permite instituir el papel central de la regulación en el logro del Buen Vivir y establecer los pilares base de la política regulatoria del Estado.⁴⁹

Con la finalidad de aportar al cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir, en su objetivo 1 “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” y referente a la política 1.4 “el Estado debe mejorar su facultad reguladora y de control”, Senplades plantea el desarrollo de estrategias y herramientas para la toma de decisiones regulatorias que aseguren el máximo beneficio para la sociedad y el uso eficiente de los recursos públicos.

En este contexto se enmarcan las intervenciones relacionadas a la mejora del proceso regulatorio, en las que se inscribe la construcción de la Guía Metodológica de Análisis de Riesgos.

El riesgo es entendido como la posibilidad de ocurrencia de un evento que puede causar efectos desfavorables a la salud, el ambiente, la economía y las condiciones sociales.⁵⁰ Desde el enfoque de la política pública, el riesgo puede presentarse de distintas maneras en los sectores que son objeto de regulación y control en ausencia o debilidad regulatoria, mediante: amenazas a la salud, inseguridad vial, riesgos ambientales, desequilibrios económicos o sistémicos, entre otros.⁵¹

La Guía Metodológica diseñada se enfoca en la identificación y ponderación de diversos problemas y riesgos regulatorios de los sectores analizados que podrían incidir en la población, a partir de los cuales se definen estrategias para mitigar o prevenir la ocurrencia de los mismos, mediante propuestas de opciones y alternativas regulatorias, así como planes de mitigación y control. La metodología desarrollada contribuye a una toma óptima de decisiones, la priorización de la intervención política y la planificación regulatoria dentro de las entidades de la Función Ejecutiva.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La Guía Metodológica de Análisis de Riesgos se basa en las buenas prácticas internacionales que orientan la gestión adecuada del ciclo de gobernanza regulatoria. Su diseño incorpora la conceptualización de un modelo, la caracterización de sus componentes y los instrumentos para su operativización, como se describe a continuación:

i) Definición de la Metodología de Análisis de Riesgos aplicado a la planificación regulatoria

La metodología de análisis de riesgos sirve para identificar y ponderar diversos riesgos regulatorios que podrían impactar negativamente en la población, la economía o el medio ambiente; además, de proporcionar información relevante y de utilidad en la elaboración de estrategias que tengan como resultado la prevención o mitigación de los mismos.

⁴⁹ Senplades, 2014. *Toolkit sobre Gestión Regulatoria*.

⁵⁰ OECD, (s.f.). *Beneficios Económicos de la Regulación basada en Riesgos*.

⁵¹ Senplades, (s.f.). *Guía Metodológica de Análisis de Riesgos*.



La finalidad de la metodología es convertir al análisis de riesgos en una herramienta de uso común dentro de las entidades con facultades de regulación y control, que les permita obtener una visión mejorada de las acciones de planificación regulatoria sectorial, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos regulatorios, cumplir la normativa y salvaguardar los recursos e intereses públicos.

Los elementos definidos en la metodología configuran las etapas de la misma: i) identificación de los riesgos, ii) valoración de la probabilidad de ocurrencia e impacto, y iii) planteamiento de medidas de mitigación.

ii) Caracterización de las fases de la metodología

a. Identificación de los riesgos

Consiste en la definición y caracterización de los riesgos o amenazas al bienestar colectivo, asociados a la ausencia o debilidad en la aplicación de una regulación en un sector de intervención pública. En esta etapa se considera el análisis de las causas y los efectos negativos, tomando en cuenta el entorno social, económico, ambiental, político, legal y cultural que justifiquen la necesidad de un cambio o mejoramiento de la estrategia regulatoria.

b. Valoración de los riesgos

Comprende la determinación de la magnitud y jerarquía de los riesgos identificados en la fase anterior que inicia con la evaluación del riesgo inherente⁵², la eficacia de las medidas de control o mitigación y la estimación del riesgo residual⁵³ a controlar o mitigar. Para esta etapa se deben considerar los criterios de selección y clasificación determinados por la entidad de regulación respectiva, en observancia a su objeto social, los objetivos del Estado y los fines de la gestión proyectados.

Para valorar la magnitud de los riesgos asociados a actividades reguladas o susceptibles de regulación, se estableció una fórmula de cálculo del riesgo que consiste en multiplicar la probabilidad de ocurrencia por el impacto negativo o daño potencial que ocasionaría el evento no deseado.

Fórmula 5: Fórmula de Cálculo del Riesgo Inherente

$$\text{Riesgo} = \text{Probabilidad de ocurrencia} \times \text{Impacto}$$

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Diseño para la Mejora de la Regulación y Control.

c. Planteamiento de las medidas de mitigación de riesgos

Consiste en la identificación de las posibles acciones regulatorias que las entidades con facultades de regulación y control pueden ejecutar sobre el sector, así como las medidas o intervenciones para mitigar o prevenir los riesgos.

[Regresar](#)

⁵² Riesgo inherente, se refiere a las amenazas o riesgos inmersos en una actividad en ausencia de controles o factores mitigantes (riesgo bruto o riesgo previo a controles). (OEA, s.f.)

⁵³ Riesgo residual, se refiere a los riesgos remanentes que se establecen luego de considerar y evaluar la eficacia y eficiencia de controles (riesgo neto o riesgo después de controles). (OEA, s.f.)



3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La metodología diseñada se operativiza a través de la aplicación de una “Matriz de Identificación y Valoración de Riesgos”, que permite el registro, documentación y cálculo de los riesgos. Para completar la matriz se identifican los siguientes pasos:

- i) **Conformación de un equipo responsable en la entidad**
Comprende la designación de técnicos especialistas al interior de la institución para la implementación del análisis de riesgos. A este equipo se pueden sumar consultores externos y la asesoría de expertos en el tema.
- ii) **Planificación del proceso de identificación y valoración de riesgos**
Consiste en la definición de los riesgos del sector analizado, desarrollando sus causas y consecuencias, según los impactos ambientales, sociales, económicos, políticos, productivos y comerciales.
- iii) **Levantamiento de información inherente a los riesgos**
A partir del análisis de evidencia empírica, estadística y científica se realiza el análisis y la priorización de los riesgos, aplicando los criterios de valoración y categorización definidos por la entidad de regulación y de control.
- iv) **Validación de la información de la Matriz y de las medidas de prevención**
Al interior de la entidad, el equipo designado y las autoridades involucradas realizan un proceso de revisión y validación del contenido de la Matriz, así como de las estrategias de prevención y mitigación.
- v) **Articulación del análisis de riesgos a la planificación regulatoria de la entidad**
Una vez complementada toda la información de la Matriz con base en la guía metodológica, se procede a utilizar estos insumos para realizar la planificación regulatoria de la institución.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

- a) **Innovación**
 - La Guía Metodológica de Análisis de Riesgos permite, mediante un modelo sistémico, vincular el grado de impacto y la probabilidad de ocurrencia de los riesgos con el propósito de obtener una óptima planificación regulatoria institucional que contribuya al alcance de los objetivos del sector.
- b) **Sostenibilidad**
 - Los resultados, producto de la aplicación de la metodología e instrumentos desarrollados, coadyuvan a la generación de insumos técnicos para la definición de estrategias e intervenciones más sostenibles de la planificación regulatoria institucional.
- c) **Impacto**
 - Contribuye al establecimiento de prioridades y decisiones de la planificación regulatoria institucional, canalizando de manera óptima los recursos públicos sobre las necesidades primordiales del sector.
 - Coadyuva al diseño de planes de prevención y mitigación adecuados que se incorporan obligatoriamente al ciclo de gobernanza regulatoria.



- Aporta a la creación de una cultura de prevención y anticipación de las intervenciones públicas, a través de medidas regulatorias oportunas y adaptadas a la problemática de los sectores.
- Genera una constante retroalimentación de la evolución y dinámica sectorial, permitiendo una mayor anticipación y reacción ante los hechos no deseados bajo el control de las entidades reguladoras.

d) Replicabilidad

- La Guía Metodológica e instrumentos desarrollados de manera práctica y flexible permite a los equipos técnicos la aplicación del análisis de riesgos en las instituciones, así como su adaptación a los criterios y valoración de riesgos del sector específico.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Guía Metodológica de Análisis de Riesgos.	Dirección de Diseño de Mejora de Regulación y Control.
2	Matriz de Identificación y Valoración de Riesgos.	
3	Formato de Informe de Identificación y Valoración de Riesgos.	

[Regresar](#)

6. Resultados

- Fortalecimiento de las capacidades regulatorias de las entidades de la Función Ejecutiva con facultades de regulación y control.
- Institucionalización de una visión sistémica sobre la administración y evaluación de riesgos del ciclo de gobernanza regulatoria.
- Estandarización de un modelo de medición homogéneo para el análisis del riesgo en la planificación regulatoria.
- Contribución al diseño de regulaciones claras, eficientes y eficaces que responden al análisis de riesgo y permiten optimizar los recursos del Estado.
- Coadyuva a la protección de la población frente a la ocurrencia de riesgos originados por la ausencia de regulación o débil aplicación de la misma.
- El uso de la herramienta permite alcanzar mejores resultados de la política y planificación regulatoria, el diseño y revisión de las regulaciones.

[Regresar](#)



7. Lecciones aprendidas

- Se reconoce la importancia de la programación de las actividades que se desarrollarán para la construcción del análisis de riesgo, a fin de determinar claramente las etapas, responsables y tareas para contribuir al seguimiento y monitoreo del avance del proceso. La programación debe ser validada y aprobada por las autoridades.
- Uno de los aspectos que aporta de manera considerable a la construcción del análisis de riesgo para la planificación institucional es el conocimiento que los equipos técnicos de la entidad tengan sobre el contexto y problemática del sector a analizar; lo que aporta a una visión crítica de los riesgos y a la generación de medidas innovadoras de prevención y/o mitigación, adaptadas a las realidades del sector.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- El análisis de riesgos es una herramienta que permite fortalecer las capacidades regulatorias de las entidades de la Función Ejecutiva en la toma de decisiones relacionadas con la planificación regulatoria sectorial e institucional.
- La aplicación de la metodología desarrollada contribuye a la mejora del ciclo de gobernanza regulatoria al interior de las instituciones, al incorporar el análisis de los riesgos asociados a un sector y la ocurrencia de amenazas, en ausencia de una regulación adecuada.
- El uso de la herramienta de análisis de riesgos aporta al alcance de mejores resultados en la aplicación de regulaciones, a partir de un diseño adecuado y el desarrollo oportuno de planes de mitigación y prevención de riesgos sectoriales.
- La metodología contribuye a retroalimentar la planificación regulatoria de un sector e institución, para una mejor preparación y respuesta ante la ocurrencia de posibles riesgos vinculados a temáticas que están bajo el control de entidades de la Función Ejecutiva con facultades de regulación y control.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Para el análisis de riesgos es importante que exista precisión en la denominación de las amenazas y riesgos, haciendo énfasis en la diferenciación entre las causas y consecuencias de estos.
- Para la aplicación del análisis de riesgos se recomienda hacer una correcta definición de las amenazas o situaciones de riesgo, que contribuyan a una planificación regulatoria oportuna; en ausencia de este paso, se puede incurrir en errores u omisiones en el diseño de políticas y estrategias de regulación y control.
- Para facilitar la identificación de los riesgos de un sector, se sugiere caracterizar todas las causas y posibles fuentes que generen amenazas o riesgos para la población y definir cómo influyen potencialmente en el alcance de las metas institucionales y sectoriales planteadas.
- Se recomienda fortalecer las capacidades de elaboración de los análisis de riesgo mediante la capacitación continua a los servidores públicos de las entidades con facultades de regulación y control.

[Regresar](#)



10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor
Daniel Serrano
Mario Paúl Cabezas
Mario Herrera
Mario Guijarro
Lenin Rodríguez
María Peñaherrera
Myriam León
Marco Flor
David Erazo
María Vásquez
María Chávez
Ma. José Villacís
María Gavidia

Datos de contacto:

Dirección para la Mejora de la Regulación y Control
02-397-8900 ext. 2214, 2208

Daniel Serrano, Director de Diseño de Mejora de Regulación y Control
dserrano@senplades.gob.ec

Mario Paúl Cabezas, Especialista de Diseño para la Mejora de Regulación y Control
mcabezas@senplades.gob.ec

Mario Herrera, Analista de Diseño para la Mejora de Regulación y Control
mpherrera@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 10: Asesoramiento y acompañamiento técnico permanente a las entidades de la Función Ejecutiva para la elaboración de insumos institucionales en el proceso de reforma institucional y desconcentración de la Función Ejecutiva



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Brindar acompañamiento y asesoramiento técnico metodológico a las entidades de la Función Ejecutiva en el desarrollo de sus insumos institucionales "Matriz de Competencias y Análisis de Presencia Institucional en el Territorio", a fin de establecer el ámbito competencial y la presencia en el territorio para garantizar el efectivo cumplimiento de la prestación de servicios a la ciudadanía.
Problema o situación que permite mejorar:	<ul style="list-style-type: none"> • Débil presencia de las entidades de la Función Ejecutiva. • Duplicidad en el ejercicio de competencias de las entidades de la Función Ejecutiva. • Falta de articulación para la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.
Resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el proceso de construcción (calidad y tiempo) de los insumos institucionales (Matriz de Competencias y Análisis de Presencia Institucional en el Territorio), considerando que estos reflejan el deber ser de la entidad y su presencia territorial, que constituyen la base para la elaboración del modelo de gestión, estructura orgánica, estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos y manual clasificador de puestos de las entidades de la Función Ejecutiva. • Contribuir a la organización y fortalecimiento de la prestación de servicios públicos por parte de las entidades de la Función Ejecutiva, garantizando la cobertura de estas acorde a la realidad territorial y sus competencias. • Desarrollar mecanismos de articulación entre las entidades rectoras del proceso de desconcentración, a fin de considerar todos los aspectos del proceso de reforma y desconcentración de las entidades de la Función Ejecutiva.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Entidades de la Función Ejecutiva.
Área responsable:	Subsecretaría de Desconcentración, Dirección de Análisis de la Desconcentración.
Fecha de implementación:	Agosto de 2008 / vigente.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La transformación del Estado para el Buen Vivir, fue concebido en el 2008 como uno de los procesos fundamentales para el cambio de las condiciones estructurales del país, la mejora de la calidad de vida de la población y la garantía de derechos de la ciudadanía. Esta transformación estuvo orientada a la recuperación del rol del Estado y las instituciones públicas que lo conforman, centrando su función al servicio de los ciudadanos.

Dicho proceso requería profundizar la transformación del aparato estatal hacia un cambio institucional para una administración y gestión pública eficaz, eficiente y participativa que dé respuesta a las necesidades de la población y las características de los territorios.⁵⁴

La práctica "Asesoramiento y acompañamiento técnico permanente a las entidades de la Función Ejecutiva para la elaboración de insumos institucionales en el proceso de reforma institucional y desconcentración de la Función Ejecutiva" nace en el 2008 como respuesta al proceso de cambio de un aparato estatal mínimo que no respondía a una visión universal, racional y coherente de todas las funciones y entidades, lo que condujo a una estructura discrecional y centralizada.

El fundamento de la implementación de esta práctica se asienta en el Decreto Ejecutivo 1577 del 26 de febrero de 2009; Decreto Ejecutivo 106 del 30 de septiembre de 2013 y el Art. 31, literal 1 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, los cuales facultan a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para: 1) Formular, promover, impulsar y monitorear los procesos desconcentración; 2) Aprobar la Matriz de Competencias y; 3) Planificar el proceso de desconcentración de manera que se asegure que la distribución de las entidades y servicios que presta el Ejecutivo en el territorio, guardando concordancia con los objetivos y lineamientos de la planificación nacional.

Lo expuesto, se plasma a través de la coordinación y asesoramiento a las entidades públicas para la elaboración de los insumos institucionales que se construyen en el proceso de reforma institucional y desconcentración; estos insumos son: i) Matriz de Competencias, ii) Análisis de presencia institucional en el territorio (APIT); y iii) Identificación de Servicios por Competencias.

Los insumos anteriormente mencionados, permiten visualizar el deber ser de la entidad a través de las competencias, atribuciones y facultades otorgadas según la normativa vigente; los niveles de desconcentración en los cuales éstas serán ejercidas las competencias, así como el relacionamiento con otros actores.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

A partir de la Constitución del 2008, el proceso de reforma democrática del Estado inicia con la definición de un marco organizativo de las funciones para evitar duplicidad y superposición entre las instituciones, a fin de lograr la articulación y complementariedad de éstas; mediante la organización del Ejecutivo en siete sectores de coordinación y la implementación de las reformas institucionales en cada uno de ellos.

Este marco organizativo da pie a la estructuración funcional del Estado donde se apalanca el fortalecimiento de: la gestión y seguimiento, la coordinación entre entidades, la rectoría de la política pública, la rectoría y regulación, y la ejecución descentralizada y desconcentrada.

⁵⁴ Senplades, 2015. Proyecto Emblemático "Consolidación de la Transformación Democrática del Estado". Plan Anual de Inversión.



Sobre esta base se planteó la estructura orgánica funcional del Ejecutivo y los roles de las entidades públicas, luego de lo cual se procedió a homologar las estructuras funcionales básicas de las Carteras de Estado en el marco de las temáticas propias de cada una de estas. Inicialmente, las entidades del Ejecutivo elaboraban sus propios insumos para cumplir con el proceso de reforma institucional, sin embargo, estos no eran homologables entre sí y persistían divergencias y tiempos extensos en su entrega; lo cual, conducía a limitaciones en la preparación de los insumos base.

Es en este punto donde se inserta la práctica de "Asesoramiento y acompañamiento técnico permanente a las entidades de la Función Ejecutiva para la elaboración de insumos institucionales en el proceso de reforma institucional y desconcentración", mediante el diseño del proceso y herramientas que se describen a continuación:

i) Matriz de Competencias y Servicios por Competencias

Es el instrumento que tiene como fin delimitar las competencias y atribuciones de las instituciones para clarificar su rol con un enfoque territorial y sectorial, garantizando la prestación de servicios a la ciudadanía.

Tabla 12: Esquema de Matriz de Competencias

MINISTERIO SECTORIAL/SECRETARÍA NACIONAL/ ENTIDAD ADSCRITA															
Competencias	Norma	Atribuciones	Institución	Facultades	Productos	Otros actores		Niveles de desconcentración				Niveles de descentralización			Servicios por Competencias
			Atribuida			Públicos	Privados	Central	Zonal	Distrital	Circuital	Provincial	Cantonal	Parroquial	Identificación de Servicios

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección Análisis de la Desconcentración.

ii) Análisis de presencia institucional en el territorio (APIT)

Este documento permite determinar la ubicación de las unidades desconcentradas y oficinas técnicas en el territorio de una entidad específica, en base a la normativa legal, las particularidades de la localidad, los criterios sectoriales y vocación del territorio.

Tabla 13: Esquema de Análisis de Presencia Institucional en el territorio

- Antecedentes de la institución.
- Base legal (por creación o modificación de la institución) donde se muestra la articulación con el PNBV y la política pública sectorial.
- Tipología del ministerio /Mecanismo de acción (si aplica).
- Detalle de competencias, facultades, productos y servicios por nivel.
- Análisis de la desconcentración institucional (zonas, distritos y circuitos).
- Relacionamiento de la institución entre sus niveles desconcentrados.
- Relacionamiento de la institución con las entidades que conforman el sector.
- Descripción de los servicios por competencias identificados.

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Análisis de la Desconcentración.

Desde el inicio de su aplicación, éstas herramientas han ido evolucionando y adaptándose a las especificidades de los sectores.

[Regresar](#)



3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La práctica consiste en el asesoramiento a las entidades públicas para la elaboración del análisis institucional y el levantamiento de información que se incorpora en las herramientas antes mencionadas; para lo cual, se sigue el procedimiento descrito a continuación:

- 1) **Generación del requerimiento:** a partir de una solicitud, ley o decreto (emitido o nuevo) que le otorga competencias y atribuciones agregadoras de valor a una entidad, se inicia el acompañamiento técnico para la elaboración de los insumos institucionales.
- 2) **Proceso de acompañamiento y elaboración de insumos:** consiste en la designación de las contrapartes técnicas e inicio del trabajo de asesoría entre la institución y Senplades, para la elaboración de los insumos institucionales.

La entidad realizará el análisis de la normativa vigente a fin de identificar las competencias y atribuciones que deberá desarrollar, se trabaja en función de los formatos establecidos tanto para la Matriz de Competencias como para el APIT. Este análisis incluye la definición de aquellas competencias y atribuciones que se ejercerán en los diferentes niveles de planificación, así como los actores con los que se relacionan para el ejercicio de las mismas, considerando criterios de optimización, distribución y cobertura de los productos y/o servicios.

- 3) **Validación de la propuesta de insumos institucionales:** una vez que se ha procedido con el paso anterior, la entidad remite a Senplades la propuesta de insumos que es analizada y validada en conjunto con la institución.
- 4) **Emisión del Informe aprobatorio por parte de Senplades:** con los insumos validados y presentados por la entidad a la Secretaría se procede al análisis de la misma y a la emisión de ser el caso del informe aprobatorio.

Este informe permite a la entidad, avanzar con el proceso de reforma institucional y desconcentración, en lo que respecta a la elaboración del Modelo de Gestión, Estructura Orgánica, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos y Manual Clasificador de Puestos, con las otras entidades rectoras del proceso: Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), Ministerio de Trabajo (MDT) y Ministerio de Finanzas (MF).

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan a la buena práctica

a) Innovación

- Permite tener una visión integral y sistémica del deber ser de la entidad, tanto de la parte institucional como el relacionamiento con otros actores, los niveles de intervención en el territorio, así como los productos y servicios.

b) Sostenibilidad

- Requiere del involucramiento de los equipos técnicos de las entidades públicas y la asesoría de Senplades, que coadyuve a mantener en curso los procesos y la entrega oportuna de los insumos institucionales.



c) Impactos

- Disminución de los tiempos empleados en el proceso de construcción de los insumos institucionales para la proceso de reforma institucional y desconcentración de las entidades de la Función Ejecutiva.

d) Replicabilidad

- Esta práctica ha sido aplicada a todas las entidades y secretarías de la Función Ejecutiva, y ha sido retroalimentada permanentemente en el proceso de trabajo coordinado de las instituciones; lo que ha permitido llegar a un instrumento flexible y una metodología fácilmente replicable.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Matriz de Competencias y Servicios.	Dirección de Análisis de la Desconcentración.
2	Análisis de Presencia Institucional en el Territorio (APIT).	

[Regresar](#)

6. Resultados

- Contribuye a la construcción de la estructura orgánica - funcional de las entidades de la Función Ejecutiva y el fortalecimiento del rol del Estado en el territorio.
- Permite la implementación de un proceso de acompañamiento permanente para la elaboración de insumos institucionales de las entidades públicas.
- La práctica coadyuva a agilizar los tiempos de aprobación de insumos institucionales y minimización de errores previo a la aprobación de los mismos.
- En el marco de la práctica se han desarrollado formatos guía para la elaboración de los insumos institucionales.
- Se han desarrollado treinta y dos Matrices de Competencias de entidades públicas, que conforman la Función Ejecutiva las cuales han sido aprobadas entre febrero y diciembre del año 2014.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- El asesoramiento y acompañamiento técnico permanente para la elaboración de los insumos institucionales de las entidades de la Función Ejecutiva, es una estrategia valiosa para el proceso de reforma institucional y desconcentración.
- Es importante que exista apertura de los equipos técnicos y las autoridades de las entidades de la Función Ejecutiva para recibir la retroalimentación a los insumos institucionales, esta condición permite llegar a acuerdos y avanzar en el proceso de validación.



- Para la construcción del APIT es necesario contar con información actualizada o mecanismos para su levantamiento; este elemento contribuye a agilizar la generación del mismo y que el proceso no se detenga.
- Para los procesos de construcción de los insumos institucionales se necesita la designación de funcionarios que tengan una visión técnica y poder de decisión para avanzar oportunamente en el proceso.
- La implementación de esta práctica requirió de la conformación de un equipo técnico multidisciplinario en Senplades, para el abordaje de la diversidad de los sectores y el trabajo coordinado con las diferentes Carteras de Estado.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La práctica responde a las necesidades de asesoría técnica en la construcción de los insumos del proceso de reforma institucional y desconcentración.
- Contribuye a generar una cultura de gestión pública a partir del deber ser y el rol de las entidades y no sobre las intervenciones históricas de las mismas, esto coadyuva a centrar la intervención pública en la entrega adecuada, oportuna, eficaz y eficiente de servicios a los ciudadanos.
- El acompañamiento permanente a las entidades públicas fortalece la construcción de canales de comunicación entre los equipos técnicos para el cumplimiento de los procesos de manera ágil y coordinada.
- La implementación de esta práctica requiere de condiciones en los equipos técnicos de las entidades públicas, tales como: conocimientos de la normativa que habilita las competencias, apertura para el proceso y el cumplimiento de los tiempos previstos, visión integral del sector y comprensión de los criterios para la presencia territorial de la entidad.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Al ser una práctica que involucra la participación activa de un equipo técnico de Senplades con las entidades de la Función Ejecutiva, se requiere de la motivación y el fortalecimiento permanente del mismo, para el mantenimiento de los procesos y los espacios de diálogo construidos.
- Es importante para el avance de los procesos, el involucramiento de las autoridades de las entidades de la Función Ejecutiva, a fin de minimizar la demora en la validación de los instrumentos institucionales para la reforma.
- Se necesita el fortalecimiento de los equipos técnicos de las entidades, en los procesos de reforma lo cual coadyuvará a la generación de mejoras en la estructura de las instituciones a partir del análisis de las competencias.
- Se recomienda que los insumos que se generan en el proceso de reforma institucional y desconcentración sean socializados al interior de las entidades, esto permitirá en el caso de que existan cambios de los servidores públicos, continuar con los procesos en curso.

[Regresar](#)



10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Subsecretaría de Desconcentración
Dirección de Análisis de la Desconcentración

Colaboradores

Yamilé Arcos
David Erazo
Juan Rodríguez
Ruth Padilla
Josefino Torres
Amanda Tello
Alejandra Peña
Lorena Jácome

Datos de contacto:

Dirección de Análisis de la Desconcentración
02-397-8900 ext. 2193, 2197

Yamilé Arcos, Directora de Análisis de la Desconcentración
yncos@senplades.gob.ec

Cinthia Jaramillo Ochoa, Analista del Proyecto Emblemático "Implementación de Distritos y Circuitos Administrativos de Planificación del Buen Vivir"
cjaramillo@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 11: Costeo de los prestadores de servicios públicos



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Determinar parámetros, criterios y estándares para la definición de costos de los servicios que prestan los Ministerios en territorio para alcanzar el buen vivir.
Problema o situación que permite mejorar:	Inadecuada e inequitativa distribución entrega de servicios públicos en el territorio.
Potencial resultado o impacto:	Costear el cierre de la brecha entre la oferta actual e ideal de la prestación de servicios públicos en el territorio.
Actores que pueden replicar la práctica:	Las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva.
Área responsable:	Subsecretaría de Desconcentración, Dirección de Fomento de la Desconcentración.
Fecha de implementación:	Julio de 2013 / Actualmente se encuentra en implementación.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La gestión pública ejercida bajo criterios de eficiencia y eficacia avoca a procesos de reflexión profunda sobre la estructura del aparato estatal, la planificación del desarrollo con una visión integral de mediano y largo plazo, así como, al funcionamiento de las instituciones públicas al servicio de los ciudadanos. En este contexto, la estimación del costeo del cierre de brechas de servicios públicos es un aspecto que contribuye a responder a las demandas de servicios en los territorios.

En el país, hacia finales del 2010 e inicios del 2011 luego de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 e inicio de la ejecución del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, se empieza a identificar aspectos de mejora específicos de la planificación referentes al establecimiento de programaciones anuales y su articulación concreta con las necesidades del territorio y las estrategias necesarias para poder atenderlas.

La política pública en ese momento presentaba una articulación al Plan Nacional para el Buen Vivir, producto de un proceso de cambio de visión de la gestión hacia el servicio al ciudadano, en función de lo establecido en la Constitución de 2008 y el mismo Plan; sin embargo, la operativización de esa visión en el corto, mediano y largo plazo requería de la definición de las condiciones, tiempos y mecanismos a través de los cuales se alcanzarían las metas establecidas en el Plan.

En dicho marco a raíz de un compromiso presidencial, se plantea la necesidad de establecer las brechas en la prestación de los servicios públicos, que contribuya a la definición de las condiciones requeridas para lograr cambiar los desequilibrios en el desarrollo y en el territorio y que además orienten las intervenciones programáticas de la gestión pública. Bajo esta propuesta se seleccionan una serie de servicios ligados al cambio de la calidad de vida de la población y servicios básicos, para la identificación de los costos que permitirían alcanzar el buen vivir en los territorios.

Senplades lidera este proceso y desarrolla para el efecto una metodología para el costeo de los servicios públicos, que permite la estimación del costo del cierre de brechas de los servicios en las zonas, distritos y circuitos; así como de aquellos costos en los que se debe incurrir para alcanzar coberturas óptimas en sectores prioritarios para el buen vivir.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La construcción de la práctica se desarrolló mediante la definición y aplicación de una metodología que se articula al proceso de desconcentración del Estado; traducida en el **Estudio de "Costos para salir del subdesarrollo"**.

Este Estudio fue realizado durante el año 2010 y consideró el costeo de coberturas de los sectores: agua y saneamiento, vivienda, electrificación, movilidad y transporte; y telecomunicaciones. Adicionalmente, a este estudio se incorporaron en el 2011, el costeo de desechos sólidos y riego; así como las estimaciones de costos de servicios para los sectores de seguridad, justicia y desarrollo social, registro civil, servicio de rentas internas y correos.

Este primer esfuerzo condujo hacia febrero de 2012 a contar con un documento metodológico, trabajado en conjunto con los Ministerios Sectoriales para el diseño y territorialización de los servicios de acuerdo a los niveles administrativos de planificación; considerando el análisis de la oferta actual de servicios en relación a infraestructura, equipamiento y talento humano.



El estudio mencionado contenía los siguientes elementos: el establecimiento de costos para el cierre de la brecha entre la oferta actual y la ideal de la prestación de servicios públicos en el territorio, la priorización de la inversión pública y los plazos para alcanzar los objetivos optimizando los recursos, así como la estructuración del Estado a nivel territorial e intersectorial.

Se aplicó la metodología específica definida para cada sector; mientras que para la estimación de los costos de cobertura de los servicios (servicios domiciliarios), se propuso el trabajo con los costos referenciales.

El proceso metodológico definido tanto para los servicios desconcentrados como para el costeo de cobertura de servicios domiciliarios, estuvo compuesto por cinco fases que se presentan en el siguiente gráfico:

Ilustración 4: Proceso Metodológico para determinar Costos de los servicios públicos



Fuente y elaboración: Senplades, 2013.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La aplicación de la metodología desarrollada para la estimación de costos de servicios o para su actualización comprende los siguientes pasos:

- i) **Preparación del proceso de costeo de los servicios públicos:** involucra la elaboración de guías metodológicas, instrumentos y herramientas para el levantamiento de información correspondiente al sector y servicio a costear, que responden a la oferta actual, ideal y déficit de los servicios públicos.
- ii) **Asesoría técnica a las entidades públicas:** comprende la capacitación en el uso de las herramientas y el acompañamiento especializado para la estructuración de la información de los instrumentos conforme a los requerimientos y variables que Senplades requiere para analizar y procesar los resultados de la estimación de costos.

Esta etapa involucra el trabajo coordinado con las instituciones y la realización de talleres para la validación de la información con las contrapartes técnicas sectoriales y la consolidación de los datos para la estimación del costeo de servicios.



- iii) **Procesamiento de la información y generación de resultados:** a partir de las herramientas con datos validados, se obtienen resultados y de su análisis se determina el cálculo del costo estándar y los costos reales.

El producto final de la aplicación de la metodología permite contar con un documento que incluye el análisis conceptual de los servicios públicos, los costos y gastos recurrentes de talento humano y el mantenimiento a partir del estándar y los costos reales.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan buena práctica

a) Innovación

- La importancia de la aplicación de la metodología es la estimación de costos para cerrar la brecha de cada uno de los sectores, ya que uno de los esfuerzos más grandes fue coordinar con los Ministerios Sectoriales el diseño y la territorialización de sus servicios conforme a los niveles administrativos de planificación.

b) Sostenibilidad

- La realización del costeo de los servicios en las entidades públicas es de aplicación obligatoria, para esto se ha creado en las estructuras orgánicas de las instituciones la Unidad de Economía del Sector. Estas unidades se encuentran en proceso de implementación en cinco ministerios.

c) Impactos

- Contribuye al cambio de la gestión pública desde una visión de planificación histórica, hacia una dinámica de intervención programada en el territorio.
- Permite incorporar la dimensión geográfica y de distribución de los servicios en el territorio, no sólo desde el número de atenciones y servicios que se entregan, sino desde la visión de cómo los servicios llegan a la población considerando el cierre de brechas y la respuesta efectiva a la demanda.
- Aporta a la coherencia de la planificación y la operativización de ésta en el territorio, mediante el diseño de los servicios, en función de la relación con la población, la articulación de las intervenciones y la mejora de las capacidades para la entrega de servicios públicos.

d) Replicabilidad

- La metodología desarrollada para el costeo de servicios públicos ha sido construida de manera participativa, lo cual, permite su replicabilidad para responder a las necesidades de las entidades públicas contribuyendo al cierre de las brechas de los sectores.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Informes Estudio "Costos para alcanzar el buen vivir en los territorios".	Dirección de Fomento de la Desconcentración.
2	Matrices para la definición de costos de servicios públicos.	

[Regresar](#)



6. Resultados

- Desarrollo de una metodología que contribuye al diseño de estrategias orientadas a la generación de los bienes y servicios que permiten mejorar la calidad de vida de la población, desde una óptica de la garantía de derechos de los ciudadanos y la construcción de una sociedad para el buen vivir.
- Análisis y evaluación de la oferta actual de servicios en función de su infraestructura, equipamiento y talento humano. A partir de ello, fue posible plantear propuestas de reordenamiento de la oferta actual, para lo cual se están definiendo nuevos modelos de gestión de los servicios, a través de la definición de estándares de cobertura y calidad, así como de tipologías de establecimientos.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- Con la implementación del costeo de servicios se evidenció que ciertos estándares óptimos no pueden ser cubiertos inmediatamente por lo que se tuvo que definir estándares mínimos operables que se irán mejorando período a período.
- El contar con el Plan Nacional para el Buen Vivir, no es una garantía para alcanzar las metas en él trazadas, sino que se requiere de la capacidad desplegada por las instituciones que conforman el Estado, para concretar una gestión eficiente y coherente de los servicios a nivel central y territorial; que es lo que permitirá el logro de las metas de desarrollo del país.
- El sistematizar y documentar las fichas del costeo por año para cada entidad y los cambios realizados en estas entre los periodos, permite identificar las mejoras y avances en el cierre de brechas y los cambios implementados que generan un avance concreto.
- Para la concreción de los costeos de servicios públicos se requiere planificar adecuadamente los recursos tanto humanos como económicos, que permitan avanzar oportunamente en el proceso.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La estimación de costos de la desconcentración de los servicios públicos contribuye a identificar los recursos necesarios para superar las brechas en los diferentes sectores analizados y lograr una cobertura adecuada en la prestación de servicios, a fin de asegurar el cumplimiento de derechos de los ciudadanos.
- El cierre de brechas en ciertos servicios requiere de procesos sostenidos en el tiempo y en casos particulares de la intervención intersectorial, lo cual avoca a la reflexión de incorporación y mejora continua de los mecanismos e instrumentos de costeo y planificación que consideren las intervenciones y coordinación intersectorial; así como, las variables de asignación de recursos y la temporalidad flexible para el cierre de brechas.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Se requiere contar con servidores públicos formados en la línea de economía de los servicios públicos, a fin de conformar los equipos que se están estructurando en los Ministerios.



- La intervención en los territorios acorde al costeo de desconcentración de los servicios, demanda de acciones para mejorar los establecimientos prestadores, de acuerdo a los estándares planteados en función del cierre de las brechas.
- Es importante avanzar en la automatización de las herramientas y matrices diseñadas que permitan la optimización en los tiempos de aplicación del costeo de servicios.
- A partir de la mejora de la metodología se ha desarrollado una fase adicional que es la generación de planes de sostenibilidad del costeo, al concluir esta fase se podrá contar con una guía para orientar el alcance de las metas trazadas en torno al cierre de brechas en los sectores.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Adolfo Salcedo
Aleyda Matamoros
Óscar Uquillas
Magali Palchisaca
Verónica Silva
Cecilia Zambonino
Wagner Holguín
Jorge Espinosa
María Josefina Torres
Elisa Puga
Dora Montenegro
Juan Fernando Rodríguez

Datos de contacto:

Dirección de Fomento de la Desconcentración
02-397-8900 ext. 2601,2260, 2194, 2240, 2187

Verónica Silva, Directora de Fomento de la Desconcentración
vsilva@senplades.gob.ec

Cecilia Zambonino, Analista de Fomento de la Desconcentración
czambonino@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



Listado de BPI



Buena Práctica 12: Metodología para construir los Modelos de Gestión de Competencias



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Desarrollar un instrumento que permita ordenar y otorgar, atribuciones, productos y servicios por facultad, a los diferentes niveles de gobierno en una competencia específica acorde a la normativa vigente.
Problema o situación que permite mejorar:	<ul style="list-style-type: none">• Evitar la duplicidad y/o superposición de atribuciones entre los niveles de gobierno.• Lograr el ejercicio adecuado de las competencias de acuerdo a la ley.
Resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none">• Recuperar el rol del Estado y la presencia de lo público en el territorio.• Articular la gestión integral de las instituciones públicas.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Gobiernos Autónomos Descentralizados.
Unidad responsable:	Subsecretaría de Descentralización, Dirección Análisis de Competencias y Organización Territorial del Estado.
Fecha de implementación:	Agosto 2011 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La gestión de competencias está concebida como la implementación de sistemas integrales en torno a los cuales se articula el accionar de los niveles de gobierno y que en su conjunto son parte de la responsabilidad del Estado. Según la normativa ecuatoriana, el ejercicio de las competencias involucra la gestión solidaria y subsidiaria entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), considerando una adecuada coordinación interinstitucional.⁵⁵

La transferencia o regulación de competencias en el proceso de descentralización en Ecuador, contempla la articulación interinstitucional de las entidades del Gobierno Central, proceso que es coordinado por Senplades, cuya atribución de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) es la coordinación de los procesos de descentralización en el sector público en concordancia con el Plan Nacional para el Buen Vivir.⁵⁶

El rol de Senplades en el proceso de descentralización de competencias es asesorar a los Ministerios rectores para la aplicación de la metodología y el desarrollo de los modelos de gestión de cada competencia susceptible de descentralización hacia los diferentes niveles de gobierno. Las competencias a descentralizar a favor de los GAD (provincial, municipal y parroquial rural), de acuerdo con el cronograma establecido en el Plan Nacional de Descentralización hasta el 2015, corresponden a: cooperación internacional, tránsito y transporte, cuencas hidrográficas, gestión ambiental y patrimonio natural, fomento productivo y seguridad alimentaria, vialidad, gestión de riesgos, patrimonio cultural e infraestructura social.

En el 2011, con el inicio del proceso de descentralización y acorde a la normativa existente, un equipo multidisciplinario de la Subsecretaría de Descentralización, desarrolló la "Metodología para la construcción de Modelos de Gestión de Competencias"; la cual tomó como base lo dispuesto en el COOTAD.

Esta metodología establece el proceso para el análisis, ordenamiento e identificación de las atribuciones para la generación de modelos de gestión de competencias para los GAD. La gestión de atribuciones específicas descentralizadas, involucra la consideración de un sistema integral para su desarrollo e implementación, es decir no sólo la asignación de una competencia a otro nivel de gobierno en sí, sino también el trabajo articulado con entidades públicas relacionadas a la competencia y al sector al que corresponde; lo que conduce a la gestión responsable del rol del Estado en el conjunto de instituciones que lo conforman.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

Se identifican tres etapas dentro del contexto de construcción de la práctica, las que se describen a continuación:

i) Conceptualización:

Sobre la base anotada anteriormente el fundamento para el diseño de la metodología es la gestión de competencias como un sistema integral (entre los diferentes niveles de gobierno) y la adecuada coordinación interinstitucional acorde a los principios y normas del COOTAD.

⁵⁵ COOTAD, Art. 128.

⁵⁶ COOTAD, Art. 26.



ii) Diseño metodológico e instrumentos:

a) Análisis del contexto metodológico de la competencia:

Consiste en el estudio del marco normativo, conceptual, teórico programático y el institucional de la competencia en cuestión, para la definición de atribuciones que luego se incorporan en la Matriz de Productos y Servicios.

b) Construcción de la Matriz de Productos y Servicios:

Este instrumento contribuye a identificar por nivel de gobierno los elementos enlistados a continuación:

- Los productos y servicios relacionados con la competencia específica según las facultades de rectoría, planificación, regulación, control y gestión por cada nivel de gobierno.
- Los actores involucrados por nivel de gobierno.
- Los productos y servicios susceptibles de ser transferidos a los GAD según la Constitución, el COOTAD y la normativa conexas.

c) Construcción del Modelo de Gestión descentralizado:

- Una vez identificado el sector al que corresponde la competencia, las facultades, atribuciones y productos constantes en la normativa vigente, se realiza la definición de un modelo de gestión descentralizado que permite otorgar dichas facultades y atribuciones a cada nivel de gobierno. Este modelo permite la articulación y coordinación entre las responsabilidades del Gobierno Central y de los GAD para el ejercicio de la competencia, evitando la superposición de funciones.
- Para la formulación de modelos de gestión en ciertas competencias específicas, Senplades considera como principio orientador la integralidad a fin de generar modelos diferenciados. A partir de esto, se determinaron tres niveles de facultades por competencia:
 - Integralidad en la competencia: considera la asignación a todos los GAD de facultades (rectoría, planificación, regulación, control y gestión) en todos los ámbitos de la competencia.
 - Integralidad en las facultades para la prestación de servicios: asignación de todas las facultades (rectoría, planificación, regulación, control y gestión) para un mismo producto y servicio.
 - Integralidad en la prestación de servicios: implica la asignación de un proceso para un mismo nivel de gobierno.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

En base a la metodología diseñada se construyen los Modelos de Gestión, los cuales son enriquecidos con los aportes de los equipos técnicos de los Ministerios y Senplades, para posteriormente pasar por un proceso de revisión y aprobación de las autoridades pertinentes, previo a ser plasmado en una Resolución emitida por el Consejo Nacional de Competencias.

La Resolución respectiva, es publicada en el Registro Oficial para luego ser socializada a los diferentes niveles de gobierno en función de su implementación.

[Regresar](#)



4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Desarrollo de una única metodología e instrumento para orientar el proceso sistemático de asignación de atribuciones en torno a competencias específicas para los niveles de gobierno descentralizados.
- Contribuye a evitar la superposición de facultades y atribuciones entre los diferentes niveles de Gobierno Central y Local.

b) Sostenibilidad

- La viabilidad de los procesos basados en la metodología desarrollada se fundamenta en tres condiciones: i) el trabajo participativo con los equipos de las entidades públicas vinculadas a competencias específicas, ii) el acompañamiento permanente de los equipos de Senplades durante todo el proceso de construcción de los modelos de gestión; y iii) la apropiación y el empoderamiento de los Ministerios sobre el modelo de una competencia en concreto.

c) Impacto

- Fortalecimiento del rol del Estado para el ejercicio de competencias en los diferentes niveles de gobierno.
- Generación de modelos de gestión que permiten identificar claramente las atribuciones, por facultad, de cada uno de los niveles de gobierno.
- Desarrollo de herramientas para la identificación y ordenamiento de atribuciones presentes en diferentes cuerpos legales.

d) Replicabilidad

- Si bien esta práctica se circunscribe al ámbito del Gobierno Central, en referencia a la construcción de los modelos para la gestión de competencias de los diferentes niveles de gobierno y ya ha sido aplicada completamente, puede ser tomada de referencia y replicada para el desarrollo de modelos de gestión de atribuciones al interior de los GAD.

Lo mencionado, puede aportar al ordenamiento y designación de atribuciones para las diferentes direcciones o áreas que conforman un gobierno local, admitiendo la definición de procesos para la entrega de servicios a los ciudadanos de manera oportuna y eficiente.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Metodología para construir modelos de gestión de competencias.	Dirección Análisis de Competencias
2	Informe conceptual, normativo, institucional y programático.	
3	Matriz de productos y servicios referentes a la competencia.	
4	Modelo de Gestión de Competencias.	

[Regresar](#)



6. Resultados

- La implementación de esta práctica ha conducido a la emisión de las resoluciones de transferencia de competencias desde el 2011.
- Se ha establecido un esquema de trabajo articulado con los Ministerios rectores de cada competencia y se ha desarrollado los modelos de gestión, con los cuales han sido descentralizadas 11 competencias y 1 función relacionadas a:
 - Cooperación internacional no reembolsable.
 - Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.
 - Riego.
 - Dragado.
 - Forestación y reforestación.
 - Gestión ambiental.
 - Explotación de áridos y pétreos.
 - Fomento de las actividades productivas y agropecuarias.
 - Vialidad.
 - Prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
 - Patrimonio arquitectónico y cultural.
 - Desarrollo de actividades turísticas.
- El resultado de la implementación de este modelo y la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno, ha contribuido a una entrega más eficiente de servicios públicos a la ciudadanía y ha permitido el acercamiento de los servicios al ciudadano; mediante la transferencia de competencias a los mismos de acuerdo a la normativa vigente y a los Modelos de Gestión aprobados. Ejemplo: Transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.
- Los productos desarrollados en el contexto de la práctica permiten identificar las atribuciones y las instituciones que intervienen en el ejercicio de una competencia, contribuyendo a la organización y asignación de éstas por nivel de gobierno.
- El Plan Nacional de Descentralización establecía 8 competencias a ser descentralizadas hasta el 2015, sin embargo, por temas de orden coyuntural se han descentralizado 12 competencias específicas aplicando la Metodología para la construcción de modelos de gestión, las mismas que se enlistan a continuación:

Tabla 14: Competencias descentralizadas en el periodo 2011 – 2015

No.	Competencia descentralizada	Registro Oficial en que se publicó la Resolución	Fecha
1	Gestión de la Cooperación Internacional no reembolsable y la Asistencia Técnica.	Registro oficial N° 656	27-oct-11
2	Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial.	Registro oficial N° 712	29-may-12
3	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.	Registro oficial N° 509	09-ago-11
4	Dragado, relleno hidráulico y limpieza de ríos, presas, embalses y esteros.	Registro oficial N° 709	23-may-12
5	Forestación y reforestación, con fines de protección y conservación y sus beneficios alternos.	Suplemento - Registro Oficial N° 727	19-jun-12
6	Gestión Ambiental.	Tercer Suplemento-Registro Oficial N° 415	13-ene-15



No.	Competencia descentralizada	Registro Oficial en que se publicó la Resolución	Fecha
7	Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.	Registro oficial N° 411	08-ene-15
8	Fomento de las actividades productivas y agropecuarias.	Registro oficial N° 413	10-ene-15
9	Planificar, construir y mantener la vialidad.	Registro Oficial N° 413	10-ene-15
10	Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	Registro Oficial N° 413	10-ene-15
11	Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural, y construir los espacios públicos para estos fines.	Registro Oficial N° 514	03-jun-15
12	Regular las facultades y atribuciones para el desarrollo de las actividades turísticas.	Aún no se cuenta con Registro Oficial	11-03-16

Fuente: Dirección Análisis de Competencias y Organización Territorial del Estado.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- El trabajo con los equipos de las entidades públicas para el proceso de construcción de los modelos de gestión de competencias es un elemento clave para avanzar de manera participativa y contar con el conocimiento y experiencia aportada por estos equipos.
- Los tiempos para el desarrollo de un modelo de gestión de competencias se vuelven extensos en ocurrencia de dos situaciones: i) cuando no existe un conocimiento previo y apropiación de las autoridades sobre el proceso de construcción, y ii) cuando persiste una alta rotación de los técnicos que conforman los equipos de trabajo interinstitucionales. Esta situación avoca al desarrollo de estrategias que permitan avanzar en la construcción de los modelos a partir de compromisos consensuados con las autoridades de las entidades públicas.
- El avance del proceso de construcción de los modelos de gestión de forma ágil y oportuna requiere de la designación de servidores públicos con conocimientos técnicos específicos sobre el proceso y la competencia, así como, con capacidad de decisión dentro de los equipos de trabajo.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- El aporte del Consejo Nacional de Competencias (CNC) es fundamental para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades públicas, lo cual permite la adecuada aplicación de las resoluciones de descentralización de competencias a nivel local, así como el aporte del contingente técnico de los ministerios del sector relacionados a la competencia específica.
- El monitoreo de los avances en el desarrollo de los modelos de gestión de competencias y el acompañamiento a los equipos de las entidades públicas brindado por Senplades, constituye un elemento imprescindible para lograr la continuidad del proceso de descentralización de competencias.
- La predisposición de las entidades públicas de nivel central y local para transferir y asumir las competencias y atribuciones, es un factor clave en el proceso de descentralización.

[Regresar](#)



9. Recomendaciones

- A partir de la implementación de la práctica se identifica que en ciertos casos y para competencias específicas, puede ser útil la generación de un informe jurídico y financiero complementario que oriente y clarifique las competencias que han sido reguladas por el Modelo de Gestión, tanto las competencias históricas que cuentan con presupuesto, como las nuevas que requieren transferencia de recursos.
- En el nivel local puede existir poca claridad sobre el proceso de implementación de una competencia específica y la asignación de recursos para desarrollarla, lo que conduce a enlentecer los procesos. Por ello, es imprescindible continuar el acompañamiento a los equipos de los Gobiernos Locales por parte de los Ministerios Sectoriales y el Consejo Nacional de Competencias.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Subsecretaría de Descentralización
Dirección Análisis de Competencias

Datos de contacto:

Dirección Análisis de Competencias
02-397-8900 ext. 2915

Paola Oña, Directora Análisis de Competencias
pona@senplades.gob.ec

Enma Rodríguez, Experta de Análisis de Competencias
erodriguez@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 13: Metodología para la medición de Clima Laboral



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Proporcionar una herramienta metodológica adaptada a las características institucionales que oriente el estudio del clima laboral, para contribuir al desarrollo de una cultura de calidad mediante la mejora continua del clima laboral.
Problema o situación que permite mejorar:	No se disponía de información sistemática y estandarizada sobre el clima laboral levantada bajo un sistema y metodología adaptados a las necesidades de la institución que permitiera conocer las opiniones de los servidores públicos sobre su entorno laboral y condiciones de trabajo.
Resultado o Impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del clima y del índice de satisfacción laboral en las unidades institucionales intervenidas. • Construcción de una metodología para la medición del clima laboral. • Identificación de los factores que afectan el compromiso y la productividad del talento humano para el desarrollo de planes de acción. • Promover el mejoramiento continuo del clima laboral institucional.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	Instituciones Públicas.
Unidad responsable:	Coordinación General de Gestión Estratégica, Dirección de Cambio de Cultura Organizacional.
Fecha de implementación:	Mayo de 2014 / Noviembre de 2014.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

El talento humano es el componente más importante de toda entidad u organización, por esa razón el cuidado y generación de un clima laboral favorable que fomente el buen desempeño y productividad de los servidores públicos es una necesidad que requiere de estudio e intervenciones orientadas a potenciar el logro de las metas y objetivos de la institución, mediante la cohesión de los equipos y la motivación de los funcionarios.

El estudio del clima laboral permite conocer de forma científica y sistemática, las percepciones de los miembros de una organización sobre su entorno laboral y condiciones de trabajo, con el objetivo de construir planes de acción que coadyuven a la superación de los factores que afectan el compromiso y la productividad del talento humano.

Hasta antes del 2013, el país no contaba con referentes estandarizados de estudios de clima laboral aplicados a las entidades del sector público. En ese año, se inició un proceso de evaluación desarrollado por la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), a través de la empresa consultora *Great Place to Work*, para el estudio del clima laboral con un grupo de entidades priorizadas, entre ellas Senplades.

Los resultados de este estudio se presentaron a las instituciones a través de Informes de Valoración del Clima y Cultura Organizacional, con base en los cuales, la SNAP planteó el desarrollo de planes de acción. En el caso de Senplades, el Índice de Satisfacción de los servidores públicos respecto al clima laboral del año 2013 alcanzó el 66%, según este estudio.

A partir de los resultados del Informe y en concordancia con sus competencias para el 2014, la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional de Senplades, inició el proceso de conceptualización y diseño de una metodología propia para la medición del clima laboral adaptada a las características de la institución.

La normativa que orienta el accionar de la Dirección es el Decreto Ejecutivo No. 726 (Registro Oficial No. 433 del 25 de abril de 2011), que establece la creación de la Coordinación General de Gestión Estratégica, conformada por las Unidades de Administración de Procesos, Tecnologías de Información y Gestión de Cambio de Cultura Organizacional; esta última con la misión de: "Visualizar, administrar, implementar y supervisar las mejores prácticas de procesos de transformación transversales dentro y fuera de la entidad, a través de la gestión institucional y empoderamiento a los servidores públicos, orientando a un desarrollo continuo de la cultura organizacional y/o madurez institucional".

Adicionalmente, el Estatuto Orgánico de Senplades (Acuerdo No. 091-2013) establece entre las atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional: "Realizar la medición de Clima Laboral y Cultura Organizacional conforme a los lineamientos de la Coordinación General de Gestión del Cambio de la Secretaría Nacional de la Administración Pública".

Entre octubre y noviembre de 2014, la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional aplica la Metodología y el Instrumento de levantamiento de información de clima laboral para la estimación, medición y evaluación de la percepción de los servidores públicos sobre el ambiente de trabajo.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

El clima o ambiente laboral, está determinado por el grado de satisfacción o insatisfacción de los integrantes de una organización, provocados por una serie de condiciones, factores o elementos organizacionales como: sistemas administrativos, condiciones ambientales o de infraestructura, tipo de liderazgo, comunicación, sistemas de recompensa o incentivos.⁵⁷

⁵⁷ Senplades, 2015. Guía Metodológica para la medición de Clima Laboral.



Un estudio de clima laboral se fundamenta en el análisis de las percepciones individuales y en la identificación del grado de satisfacción de los servidores de la Institución, con el objetivo de determinar acciones futuras como planes de intervención que permitan el mejoramiento de la calidad de vida y el fortalecimiento del ambiente organizacional.⁵⁸

En esta línea, la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional procedió con el diseño de la Metodología para la medición del clima laboral entre abril y mayo del 2014, que fue adaptada y aplicada en toda la entidad en octubre del mismo año. Los pasos para la construcción de la metodología se presentan a continuación:

a) Definición del marco conceptual metodológico para la medición del clima laboral

En la construcción del marco conceptual metodológico se consideraron dos definiciones, que constituyeron los ejes a evaluarse dentro de la medición del clima laboral:

- El concepto de Clima Laboral planteado por Méndez (2003) plantea: “El ambiente propio de la organización, producido y percibido por el individuo de acuerdo a las condiciones que encuentra en su proceso de interacción social y en la estructura organizacional entre compañeros, jefes y la institución que se expresa por a través de variables (objetivos, motivación, liderazgo, control, toma de decisiones, relaciones interpersonales, cooperación) que orientan su creencia, percepción, grado de participación y actitud; determinando su comportamiento, satisfacción y nivel de eficiencia en el trabajo”.
- La definición desarrollada por *Great Place To Work* en la que se establecen los elementos que caracterizan un buen entorno laboral: “un excelente lugar para trabajar es aquel en el cual el trabajador o servidor siente confianza en la institución en general, sus políticas y su estilo de liderazgo; mantiene un ambiente de fraternidad y amistad con sus compañeros de trabajo; y siente orgullo por el trabajo realizado y en general por el servicio que su entidad presta a la comunidad”.

En base a estas definiciones, la práctica desarrollada comprende la evaluación de tres dimensiones o características susceptibles de medición que influyen en el comportamiento de los servidores públicos:

- La confianza de los servidores públicos hacia la institución, entendida como la percepción de liderazgo, respeto y equidad.
- La camaradería, en la que se analizan las relaciones interpersonales y el trabajo en equipo.
- El orgullo, entendido como la satisfacción del servicio y sentido de pertenencia.

b) Diseño del instrumento de medición

Para medir el clima laboral se diseñó un formulario de encuesta dividido en dos secciones:

- La primera describe brevemente las instrucciones sobre el uso del cuestionario y datos informativos (edad, sexo, estado civil, tiempo de servicio en la institución y nivel instrucción).
- La segunda contiene 49 ítems relacionados a la percepción de los servidores públicos, que permite la evaluación del clima laboral de la entidad. (Ver [Anexo 2: Formato de Encuesta de Clima Laboral](#))

La definición de las 49 afirmaciones de la encuesta, se articulan a 3 dimensiones, 5 variables, 14 subvariables y 24 factores, que se detallan a continuación:

⁵⁸ Ídem.



Tabla 15: Estructura del análisis del Clima Laboral

Dimensiones	Variables	Sub variables	Factores
1. Confianza	1. Credibilidad	1. Comunicación.	1. Información.
			2. Accesibilidad.
			3. Coordinación.
		2. Competencia.	4. Delegación.
			5. Visión.
		3. Integridad.	6. Confiabilidad.
			7. Honestidad.
	2. Respeto	4. Apoyo.	8. Desarrollo Profesional.
			9. Reconocimiento Personal.
		5. Participación.	10. Participación.
		6. Cuidado.	11. Entorno de Trabajo.
			12. Vida Personal.
	3. Imparcialidad	7. Equidad.	13. Equidad en la remuneración.
			14. Equidad en el trato.
8. Justicia.		15. Ausencia de favoritismos.	
		16. Justicia en el trato a las personas.	
		17. Capacidad de apelación.	
2. Camaradería	4. Camaradería	9. Fraternidad.	18. Fraternidad.
		10. Hospitalidad.	19. Hospitalidad del lugar.
			20. Hospitalidad de las personas.
		11. Sentido de equipo.	21. Sentido de equipo.
3. Orgullo	5. Orgullo	12. Orgullo por el trabajo personal.	22. Orgullo por el trabajo personal.
		13. Orgullo por el equipo.	23. Orgullo por el equipo.
		14. Orgullo por la Institución.	24. Orgullo por la Institución.

Fuente y Elaboración: Dirección de Cambio de Cultura Organizacional, Senplades.

La encuesta presenta un conjunto de afirmaciones bajo la forma de juicios o reactivos ante los cuales se solicita valorar, mediante la escala psicométrica de *Rensis Likert*, la percepción favorable o desfavorable, positiva o negativa de los servidores públicos. En el siguiente cuadro se presentan los puntajes considerados para la valoración del clima laboral:

Tabla 16: Escala de Likert

Puntaje	Interpretación
5	Muy de acuerdo
4	De acuerdo
3	Ni de acuerdo ni en desacuerdo
2	En desacuerdo
1	Muy en desacuerdo

Fuente: Rensis Likert (1932).

Elaborado por: Dirección de Cambio de Cultura Organizacional, Senplades.

c) Definición del protocolo para la operativización del levantamiento de información

Para la administración de la encuesta diseñada se definieron una serie de pasos ordenados en un protocolo de levantamiento de información, cuya aplicación metodológica se presenta en la sección "Proceso de implementación de la Buena Práctica".



Se estableció un porcentaje mínimo del 70% de participación de servidores por unidad o dirección, para que los resultados sean estadísticamente válidos.

d) Construcción de la metodología para el procesamiento de la información

Esta etapa consistió en el registro y tabulación de los datos en una matriz de procesamiento estadístico y la preparación de informes de resultados con su respectiva interpretación agrupada en 3 categorías:

Tabla 17: Categorías de Percepción

Puntaje	Interpretación	Agrupamiento y percepción	
5	Muy de acuerdo	Percepción positiva: Agrupa e integra respuestas ubicadas en los niveles 4 y 5	
4	De acuerdo		
3	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Percepción neutra: Considera las respuestas ubicadas en la alternativa 3	
2	En desacuerdo	Percepción negativa: Considera las repuestas ubicadas en el nivel 1 y 2	
1	Muy en desacuerdo		

Fuente y elaboración: Dirección de Cambio de Cultura Organizacional, Senplades.

Las definiciones de cada una de las variables, subvariables y factores, así como el detalle de los pasos de construcción de la Metodología, se recogen en la "Guía metodológica para la medición del Clima Laboral", desarrollada por la Dirección de Cambio y Cultura Organizacional.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La implementación de la Metodología de Clima Laboral y la aplicación del instrumento de medición se realizan mediante 7 fases:

- i. **Organización y coordinación:** la logística involucra actividades de organización y coordinación con el responsable de la unidad a intervenir, éstas incluyen la definición de la fecha y hora de aplicación de la encuesta y el número de personas participantes.
- ii. **Aplicación de la encuesta:** comprende el envío de la encuesta a cada uno de los servidores (vía correo electrónico) y la posterior visita técnica a todas las unidades a intervenir, para explicar los objetivos y metodología operativa de la encuesta y el diligenciamiento del formulario.
- iii. **Procesamiento de los datos:** la información levantada se traduce en una matriz de procesamiento estadístico, donde se automatizan los resultados en función de la percepción positiva que arroja el Índice de Clima Laboral de la institución y de cada una de las dependencias.
- iv. **Análisis de resultados:** los resultados son analizados y organizados en un informe que recoge los datos demográficos, los resultados generales de clima laboral, las fortalezas y áreas de oportunidad identificadas en cada variable. Para realizar el mencionado análisis se consideran como fortalezas los factores y variables puntuados sobre el 80%, mientras que los puntuados con valores menores al 65% son considerados áreas de oportunidad.



- v. **Socialización de resultados:** para la presentación de los resultados se realizan los siguientes pasos:
 - a. Preparación de la presentación de resultados en *Power Point*.
 - b. Coordinación y agendamiento de reuniones de presentación de resultados en dos sesiones de trabajo: la primera, dirigida a las autoridades de la unidad intervenida; y, la segunda, orientada a todos los servidores públicos de la unidad.
- vi. **Elaboración de los Planes de Acción por Unidad:** consiste en el desarrollo de un taller para la elaboración del plan de mejora de la unidad evaluada, con la participación de los servidores públicos. En el taller, se establecen las actividades que se realizarán para mejorar los resultados alcanzados en la evaluación del clima laboral y se definen los responsables de la ejecución, así como los plazos para el cumplimiento del plan.
- vii. **Acompañamiento y monitoreo durante la implementación de los Planes de Acción:** comprende la asistencia técnica de la Dirección de Cambio de Cultura Organizacional y el seguimiento durante la implementación y cumplimiento de los planes de acción desarrollados con cada unidad evaluada, así como la ejecución de talleres para el abordaje de las necesidades identificadas en la encuesta de clima laboral y el fortalecimiento de las capacidades de los equipos de las unidades. (Ver [Anexo 3: Caja de Herramientas – Talleres](#)).

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Permite el estudio técnico del clima laboral a partir de una metodología estandarizada, adaptada a la realidad institucional, que coadyuva al seguimiento de los avances y mejoras en torno al ambiente laboral.
- Contribuye a la identificación de nudos críticos dentro de las unidades de la institución para el establecimiento de planes de mejora e intervenciones para el fortalecimiento de las capacidades del talento humano.

b) Sostenibilidad

- Se basa en la normativa legal vigente que sustenta la evaluación del clima laboral al interior de la entidad.
- Responde a la articulación y trabajo coordinado con las diferentes unidades de la institución y permite la mejora de la gestión del talento humano y del entorno laboral.

c) Impacto

- Mejora del clima laboral y del índice de percepción positiva de satisfacción laboral en las unidades institucionales intervenidas.
- Desarrollo de una cultura organizacional de calidad, mediante el establecimiento de procesos y planes de mejora continua.

d) Replicabilidad

- La conceptualización y diseño de la metodología permite su aplicación en entidades públicas de los distintos niveles de gobierno.
- La aplicación de los instrumentos desarrollados no requiere de mayores recursos humanos y económicos.

[Regresar](#)



5. Productos y servicios

No.	Producto / Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Guía Metodológica para la medición del clima laboral.	Dirección de Cambio de Cultura Organizacional
2	Formulario de encuesta de clima laboral.	
3	Protocolo de Administración de la encuesta de clima laboral.	
4	Matriz de procesamiento de información.	
5	Estructura de informe.	
6	Formato de presentación de resultados de la encuesta de clima laboral.	
7	Caja de Herramientas – Talleres.	
8	Informes de diagnóstico de clima laboral.	
9	Planes de acción para el fortalecimiento del clima laboral.	

[Regresar](#)

6. Resultados

- La guía metodológica y el protocolo de medición permitieron la aplicación de la encuesta de clima laboral a la totalidad de dependencias de la institución, incluyendo las Subsecretarías Zonales.
- Los diferentes productos generados en el marco de la Metodología contribuyeron a la generación de información válida sobre el clima laboral institucional y la proyección de una estrategia de cambio, mejoramiento y fortalecimiento organizacional.
- Se realizó el análisis y medición de clima laboral institucional y se identificó el Índice de Clima Laboral de la entidad: para el año 2014 se ubicó en el 74% y para el 2015 en el 77%.
- En el corto plazo se logró elevar el índice de percepción positiva en las unidades intervenidas. A mediano plazo se pretende fortalecer y elevar el índice de satisfacción laboral a nivel institucional.
- Se realizó la construcción de herramientas e insumos técnicos de apoyo para el estudio del clima laboral.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- La realización del estudio de clima laboral es un proceso complejo a raíz de la dinámica de la institución, del entorno de trabajo y de los factores humanos, razón por la que se requiere de mecanismos e instrumentos que permitan no sólo tener un índice, sino también una medición y seguimiento periódico del mismo.
- Cuando se realizan intervenciones para el mejoramiento del clima laboral es conveniente partir de mediciones iniciales (líneas de base) que estén técnicamente fundamentadas, esto permite dimensionar las mejoras y los avances en lo posterior.
- Un clima laboral favorable es una inversión a mediano y largo plazo que conduce al desarrollo de la entidad y a potenciar los aspectos que fortalecen la productividad del talento humano; y que además motiva el compromiso de los servidores públicos con la misión de la institución.
- El desarrollo de un protocolo para la aplicación de metodologías que involucran el levantamiento de información y el trabajo con áreas de una entidad contribuye al dimensionamiento de los pasos metodológicos y las estrategias para el logro de las metas propuestas.

[Regresar](#)



8. Conclusiones

- La metodología de Medición de Clima Laboral desarrollada se constituye en una herramienta básica de orientación y guía para la gestión institucional.
- La metodología construida permite estandarizar e institucionalizar el proceso de análisis y medición del clima laboral en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- La metodología contiene un conjunto de principios, directrices y herramientas básicas para el proceso de análisis y medición del clima laboral; su diseño garantiza la seguridad y confianza en los resultados obtenidos en la práctica.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- A fin de aportar a la gestión del conocimiento institucional se identifica la necesidad de socializar y documentar la metodología de medición de clima laboral y la experiencia desarrollada.
- Se identifican como aspectos claves para llevar adelante procesos de estudio de clima laboral, el compromiso de las autoridades y la predisposición de los equipos para concretar los planes de mejora que se definan.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Coordinación General de Gestión Estratégica
Dirección de Cambio de Cultura Organizacional

Colaboradores

Diana Baldeón
Mónica Reinoso
Angelita Romero
José Torres
Miriam Mantilla

Datos de contacto:

Dirección de Cambio de Cultura Organizacional
02-397-8900 ext. 2091, 2097

Diana Baldeón, Directora de Cambio de Cultura Organizacional
climapositivo@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



Listado de BPI



Buena Práctica 14: Mesa de Servicios Tecnológicos



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Mejorar la organización de las atenciones de soporte técnico para la solución de requerimientos e incidentes tecnológicos orientados a la reducción de los tiempos de atención y la entrega de un servicio oportuno y de calidad.
Problema o situación que permite mejorar:	Poca organización en la gestión de incidentes tecnológicos y tiempos extensos para el desarrollo de soluciones que restauren las operaciones y actividades de las áreas de la institución.
Resultado o impacto:	Implementación de una plataforma tecnológica para la gestión centralizada de los incidentes reportados por usuarios, a través de una aplicación informática atendida por técnicos de soporte especializados.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones del Estado. • Gobiernos Autónomos Descentralizados. • Empresas Públicas.
Área responsable:	Coordinación General de Gestión Estratégica, Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación.
Fecha de implementación:	Octubre de 2009 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

La Mesa de Servicios Tecnológicos o *service desk* es entendido comúnmente como el conjunto de recursos técnicos, tecnológicos y humanos que permiten atender, gestionar y solucionar las demandas de los usuarios, posibles incidencias y problemas de manera integral, a través de un punto de contacto dentro de una organización. La utilidad de una Mesa de Servicios Tecnológicos radica en la reducción de costos, la optimización de recursos y la simplificación de procesos para la atención de los usuarios de tecnologías de una entidad.⁵⁹

En este sentido, el Estatuto Orgánico de Senplades establece un área específica con competencias para el soporte técnico en tecnologías de la información, la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, que tiene a su cargo la gestión y ejecución de proyectos y procesos, entre los que se enmarca la gestión de soporte a los usuarios internos y externos.

Uno de los servicios específicos de la Dirección, referentes a la gestión de soporte técnico, corresponde a los relacionados a la solución de incidentes tecnológicos y a la atención de demandas de usuarios.

Si bien, la normativa de Senplades incluía en las atribuciones y competencias de la Dirección, la atención a incidentes y demandas de usuarios en temas tecnológicos, la misma hasta antes del 2009 se realizaba de manera desorganizada y con una sobrecarga de trabajo por requerimientos tecnológicos e incluso administrativos, a los técnicos que conformaban la Dirección.

En este contexto, a finales del 2009 la Dirección desarrolló una propuesta piloto para la creación de una Mesa de Servicios Tecnológicos para la atención de incidentes y requerimientos de soporte, con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a los usuarios, de manera organizada, eficiente y sistemática.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

En el 2009, la construcción de la Mesa de Servicios contempló los siguientes pasos:

- i) **Diseño metodológico**
Comprendió la conceptualización de la Mesa de Servicios, la identificación de recursos implicados en su funcionamiento, la definición de la metodología para la gestión de incidentes tecnológicos y el establecimiento de los mecanismos para la distribución de las atenciones a los usuarios entre los técnicos de la unidad.
- ii) **Diseño del instrumento para la gestión de incidentes tecnológicos**
A partir de la base conceptual, se desarrolló una hoja de cálculo para el registro de incidentes, en la cual se recoge información sobre el piso y la persona que solicita la asesoría tecnológica, el problema y el tiempo que será utilizado para resolverlo, así como el proceso a seguir dependiendo del tipo de incidente.
- iii) **Implementación de la Mesa de Servicios**
Para operativizar la primera versión de Mesa de Servicios se requirió centralizar las solicitudes canalizadas a través de una extensión telefónica (ext. 2444) y un correo electrónico de ingreso de incidentes ayuda@senplades.gob.ec.

⁵⁹ ITIL, 2015. Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de la Información.



Posteriormente, se socializó el procedimiento a todos los servidores de la entidad mediante carteleras, correos electrónicos y la difusión por los técnicos de la unidad. El primer prototipo de Mesa de Servicios permitió organizar las solicitudes y distribuir el trabajo.

Hacia el año 2013, la Dirección incorpora mejoras a la Mesa de Servicios mediante la implementación de una plataforma tecnológica que cuenta con un *software* (Sistema OTRS: *Open-source Ticket Request System*). Esta mejora automatiza la atención y distribución de las demandas de asesoría tecnológica de manera oportuna como se describe en la siguiente sección.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

Actualmente, la Mesa de Servicios Tecnológicos consiste en una plataforma tecnológica que administra de forma centralizada, los incidentes reportados por los usuarios y sus respectivas soluciones, mediante una aplicación informática gestionada y atendida por técnicos de soporte especializados; que contribuye a generar usuarios satisfechos, una base de conocimientos útil para la ejecución de procesos eficientes e insumos para la toma de decisiones.

La Mesa se implementa a través del siguiente flujo de procesos:

- 1) **Generación de la solicitud de soporte tecnológico:** la solicitud puede crearse desde los usuarios internos por vía telefónica o mediante correo electrónico. (extensión 2444, ayuda@senplades.gob.ec)
- 2) **Recepción de la solicitud:** las personas encargadas del *Call Center* y el seguimiento del proceso de gestión de soporte técnico reciben la demanda e ingresan el requerimiento en el sistema OTRS.
- 3) **Identificación del tipo de requerimiento:** una vez ingresada la solicitud se analiza el tipo de requerimiento y la complejidad del incidente para asignar al analista de soporte tecnológico que lo atenderá.
- 4) **Escalar el ticket al analista de soporte técnico o de aplicaciones:** identificado el analista que respondería a la demanda de asesoría tecnológica, se emite un ticket para la entrega del servicio de soporte.
- 5) **Evaluación de las necesidades de requerimiento:** el analista identifica los recursos y soluciones requeridas para la atención al incidente.
- 6) **Validación y/o atención del requerimiento:** el analista valida si se cuenta con las condiciones necesarias para dar solución al incidente y atiende la demanda de manera presencial o por acceso remoto.
- 7) **Cierre del requerimiento en el sistema OTRS:** una vez atendido y solventado el incidente, el analista procede a cerrar la solicitud registrada en el sistema.
- 8) **Seguimiento al requerimiento atendido:** el analista realiza la confirmación de que la solución o soporte ha permitido superar el incidente tecnológico.
- 9) **Alimentación de la base de datos de conocimientos:** el analista procede a registrar en el sistema el incidente e incluye la solución implementada.
- 10) **Emisión de encuesta de satisfacción al usuario:** desde la Dirección se emite el formulario de evaluación de satisfacción sobre el soporte tecnológico brindado, en el mismo se recoge información sobre la eficacia y calidad del soporte.



Cada tres meses, las encuestas son procesadas y los resultados se presentan en un Informe Trimestral que permite identificar el grado de satisfacción del usuario y los aspectos de mejora en la atención. Los resultados del Informe se ingresan al Sistema de Gestión por Resultados (GRP) para el monitoreo del indicador de satisfacción del usuario.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Permite la automatización del proceso de gestión de soporte tecnológico y la atención de incidentes, desde el ingreso de la solicitud hasta la entrega del soporte.
- Genera un punto único de contacto para atención de incidentes, por vía telefónica o correo electrónico, lo que promueve la agilidad en la atención de las demandas de soporte tecnológico.
- Contribuye al mejoramiento en la gestión de soporte técnico mediante la evaluación de la satisfacción de los usuarios.

b) Sostenibilidad

- La sostenibilidad de la Mesa de Servicios Tecnológicos se basa en la actualización y mantenimiento continuo de la plataforma, para lo cual la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación, destina recursos humanos y financieros que permiten mantener en buenas condiciones la misma.
- La Mesa de Servicios se sustenta en la normativa vigente y en los principios de utilización de la tecnología para la gestión y entrega de servicios más eficientes.

c) Impacto

- Organización de los servicios de soporte técnico brindados por la Dirección, a través de una herramienta informática que consiente la atención eficiente y oportuna de incidentes tecnológicos.
- Mejoramiento del tiempo de atención a los usuarios y la calidad de servicio entregado por los técnicos de soporte de la unidad.
- Contribuye a la generación de una cultura organizacional respecto a la gestión del soporte tecnológico, como eje estratégico para el trabajo de la institución.

d) Replicabilidad

- La Mesa de Servicios Tecnológicos es una herramienta fácil de replicar que requiere de condiciones mínimas para su gestión, tanto en recurso humano como en presupuesto.
- Es posible su implantación en instituciones o empresas públicas con un mínimo de 300 usuarios y con una asignación de al menos, un técnico de soporte tecnológico por cada 100 usuarios.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Metodología de gestión de la Mesa de Servicios Tecnológicos.	Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación
2	Flujo de procesos para atención de incidentes tecnológicos.	
3	Plataforma de Mesa de Servicios Tecnológicos.	
4	Servicio de soporte tecnológico y asistencia técnica a usuarios.	
5	Encuesta de satisfacción de usuarios.	
6	Informes trimestrales de resultados de encuestas de satisfacción al usuario.	

[Regresar](#)



6. Resultados

- La Mesa de Servicios Tecnológicos permitió el mejoramiento de los tiempos de respuesta para la atención de incidentes, conduciendo a una mejora en la calidad del soporte técnico.
- Generación de una metodología para la atención de incidentes tecnológicos, a través de una plataforma que permite la gestión de soporte técnico de primer nivel.
- Nivel alto de satisfacción de usuarios respecto al soporte tecnológico, reflejando una satisfacción del servicio entre el 92 al 95% por encima del indicador de base que es 80%.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- La organización de los incidentes y las demandas de soporte tecnológico, incrementa la eficacia en la atención a usuarios.
- La Mesa de Servicios Tecnológicos garantiza la continuidad de los procesos de la institución y la restauración de los sistemas en situaciones de incidentes tecnológicos.
- El contar con equipos técnicos de experiencia en soporte tecnológico y en gestión de plataformas de servicios, es una condición propicia para el desarrollo de la buena práctica.
- La articulación del trabajo de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación a la Coordinación General de Gestión Estratégica de Senplades (no a la unidad administrativa), ha conducido a potenciar las intervenciones desde una visión integral de la información y la comunicación con un valor agregado; contribuyendo a la generación de proyectos e intervenciones tecnológicas para la mejora en la entrega de servicios a los usuarios internos y externos.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La Mesa de Servicios Tecnológicos garantiza la continuidad de operaciones de la entidad y de las actividades de los usuarios.
- Los retos de esta buena práctica se relacionan con el mejoramiento de los porcentajes de atención a incidentes solucionados efectivamente, definición de una política de gestión de la Mesa y la consolidación de la Unidad Administrativa de Tecnología, como un proceso estratégico para el cumplimiento de los objetivos de la institución.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Se requiere crear conciencia en la institución sobre la importancia y el posicionamiento del eje tecnológico como un pilar base para la entrega de servicios a la ciudadanía, el cual contribuye al buen funcionamiento de los procesos e intervenciones de la entidad; por ello, se necesita de la programación adecuada de recursos humanos y de presupuesto.
- Es fundamental la generación de un proceso validado y aprobado de la Mesa de Servicios Tecnológicos y de una política de gestión de incidentes tecnológicos.



- Se recomienda iniciar una plataforma de intercambio de conocimiento para incrementar el nivel de solución de los incidentes.
- Se considera necesario la evolución de la herramienta para la generación de estadísticas sobre la carga y distribución del trabajo de cada técnico, de tal manera que la herramienta automatice el proceso de asignación de incidentes para el soporte tecnológico respectivo.
- Se requiere la implementación de nuevas herramientas informáticas (*hardware* y *software*) para la solución de incidentes tecnológicos.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor
Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación

Datos de contacto:

Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación
02-397-8900 ext. 2310, 2306, 2444

Ramiro Boada, Director de Tecnologías de la Información y Comunicación
rboada@senplades.gob.ec

Diana Pujol, Analista de Tecnologías de la Información y Comunicación
dpujol@senplades.gob.ec

Jhonny Paucar, Analista de Tecnologías de la Información y Comunicación
jpaucar@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



Buena Práctica 15: Metodología participativa para la elaboración del Plan Estratégico Institucional



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Construir el direccionamiento estratégico de la entidad a partir de un trabajo articulado y consensuado con todas las áreas para la construcción del Plan Estratégico Institucional.
Problema o situación que permite mejorar:	La planificación estratégica de la entidad respondía a un trabajo individual de las unidades administrativas, con poca participación de los niveles técnicos operativos y de las Subsecretarías Zonales.
Resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del Plan Estratégico Institucional 2014 - 2017 de forma participativa a nivel central y Subsecretarías Zonales. • Empoderamiento de la estrategia Senplades para el cumplimiento de los Objetivos del PNBV en todos los niveles de la institución a nivel central y en los territorios.
Actores que pueden replicar la buena práctica:	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades y Empresas Públicas. • Gobiernos Autónomos Descentralizados.
Área responsable:	Coordinación General de Planificación Institucional, Dirección de Planificación e Inversión Institucional.
Fecha de implementación:	Mayo de 2013 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la buena práctica
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la buena práctica



1. Antecedentes

El Plan Estratégico Institucional (PEI) es el documento de trabajo mediante el cual establece los parámetros para el direccionamiento estratégico de una institución pública, su construcción se basa en el proceso de planificación institucional a través de la cual se define la forma de intervención para la entrega efectiva y eficiente de servicios y/o productos. Su fin primordial es el cumplimiento de las políticas y metas institucionales propuestas en alineación con la planificación nacional.⁶⁰

La elaboración del PEI involucra el análisis del contexto actual de la entidad y su entorno, las políticas nacionales, intersectoriales y territoriales, así como, el rol y competencias institucionales y la alineación con los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Hasta el 2013, el PEI en Senplades era elaborado en armonía con la normativa e instructivos existentes, en base a un proceso jerárquico, dinámico, flexible y con un nivel de participación específico que respondía a un trabajo de un grupo pequeño de autoridades que aportaban de manera decisiva en la construcción del Plan mediante la definición de macro estrategias. Esta forma de trabajo, si bien permitía cumplir con los objetivos de elaboración de la planificación institucional dificultaba la incorporación de los aportes desde la visión integral de los procesos agregadores de valor y la perspectiva técnica operativa de los funcionarios de la institución.

En este contexto, la Dirección de Planificación e Inversión Institucional de Senplades, inicia en el 2013 la construcción de una metodología para la elaboración del Plan Estratégico Institucional, que: asegure la participación de todas las áreas de la entidad, responda a la necesidad de contar con un trabajo en equipo para la toma de decisiones y admita la retroalimentación de las unidades en el proceso de elaboración del Plan Estratégico Institucional.

El desarrollo de esta Metodología Participativa para la elaboración del Plan Estratégico Institucional se enmarca en lo estipulado por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el cual, en su artículo 54 establece que las entidades deben reportar a Senplades sus instrumentos de planificación institucional, los cuales deben vincularse con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la normativa técnica, metodologías e instrumentos definidos por Senplades para el efecto.

El Decreto Presidencial No. 1011-A designa a los Subsecretarios de Planificación de cada uno de los Ministerios de la Función Ejecutiva, como la autoridad que tiene la función de elaborar la planificación institucional, la cual debe ser construida de acuerdo a los lineamientos metodológicos emitidos por Senplades.

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de Senplades, establece como atribución de la Coordinación General de Planificación Institucional y la Dirección de Planificación e Inversión Institucional, la coordinación de los procesos de formulación de la planificación estratégica y otros planes institucionales que se articulen a la misma.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

El diseño de la Metodología Participativa para la elaboración del Plan Estratégico Institucional, contempló el desarrollo de los siguientes pasos:

- i) **Análisis de las oportunidades y desafíos del proceso de planificación institucional:** consistió en la evaluación de la Planificación Institucional 2012 -2 013 y en la identificación de los aspectos de mejora para lograr el carácter participativo en el futuro plan de la entidad.

⁶⁰ Senplades, 2012. Guía metodológica de planificación institucional.



- ii) **Diseño de la metodología:** comprendió la conceptualización del proceso y definición de instrumentos para su implementación. La metodología toma de referencia las bases de la filosofía Hoshin Kanri sobre la Planeación Estratégica, orientada a la integración de todo el personal de una organización hacia los objetivos clave y la alineación de los objetivos y actividades para los cambios del entorno.^{61 62}

La Metodología diseñada está compuesta por talleres de cuatro horas para los funcionarios de cada unidad de la entidad, en los que se incluye la construcción de un diagnóstico mediante el análisis PEST⁶³ y la herramienta FODA⁶⁴.

- iii) **Aprobación de la metodología:** Una vez completada la fase de diseño se procedió con la validación y aprobación de la metodología por parte de las áreas respectivas para su posterior implementación.

Con estos pasos en mayo del 2013 se desarrolló el Plan Estratégico Institucional de Senplades para el periodo 2014 – 2017.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

El proceso de construcción del Plan Estratégico Institucional de Senplades 2014 – 2017, observó seis etapas basadas en el documento de lineamientos denominado “Metodología para la Planificación Estratégica 2014 - 2017”, las cuales se describen a continuación:

- i) **Diagnóstico / Análisis Situacional:** consiste en la valoración de la situación actual de la institución en relación con su entorno:
- Análisis Interno (Fortalezas y Debilidades): se refiere a los procesos claves de la entidad.
 - Análisis Externo (Oportunidades y Amenazas): permite identificar los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales del macro ambiente; así como, el análisis de los usuarios que influyen en el accionar de Senplades.
- ii) **Direccionamiento estratégico:** comprende el planteamiento por parte de las autoridades de las grandes líneas de acción y el rumbo a seguir en torno al accionar de la entidad. Involucra la visión, valores y políticas (Elementos Orientadores Plurianuales de la Institución - EOI), que regirán las intervenciones de la entidad. Se establecen los Objetivos Estratégicos Institucionales Plurianuales, así como el mapa estratégico de Senplades.
- iii) **Despliegue del Plan Estratégico Institucional:** involucra el direccionamiento estratégico de primer (Nivel Ministerial) y segundo nivel (Subsecretarías y Coordinaciones) que se enmarcan dentro de la Metodología *Balanced Scorecard* - BSC (Cuadro de Mando Integral) la que sitúa la planificación estratégica como centro de la entidad y la vincula a las diferentes áreas que la integran.
- iv) **Programación de la Política Pública (PPP):** en función de los Objetivos Estratégicos, Específicos y Operativos definidos en las etapas previas, se plantea la programación de mediano plazo, donde se reflejan las líneas de acción (Programas y Proyectos) para un período de cuatro años y la inversión prevista para el mismo lapso de tiempo, que corresponden a la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo aprobado.

⁶¹ Akao, 1994. Hoshin Kanri: Dirección y Planificación de empresas y despliegue de políticas.

⁶² *Online Resource for Lean-Based Information and Tools*. <http://www.leanproduction.com/hoshin-kanri.html>

⁶³ Análisis PEST (Análisis Político, Económico, Social y Tecnológico): Identifica los factores del entorno general que afecta a las organizaciones o instituciones. En este tipo de análisis, conocido también como PESTEL o PESTLE, se pueden adicionar los aspectos “Legales” y “Ecológicos”.

⁶⁴ Análisis FODA: Permite la caracterización de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una organización o entidad.



- v) **Programación Anual de la Política Pública (PAP):** comprende el detalle anual de la Programación de la Política Pública, con una desagregación a nivel semestral de la programación de las metas, programas, proyectos y el presupuesto, transformándose en la línea base para la formulación del Plan Operativo Anual (POA) para el año siguiente.
- vi) **Monitoreo y seguimiento:** una vez definido y aprobado el Plan Estratégico Institucional por las áreas de la entidad, el mismo debe ser ingresado en los sistemas de control y gestión de la planificación gubernamental; estos son: el Sistema de Planificación e Inversión Pública (SIPeP) creado por Senplades y el Sistema de Gobierno por Resultados (GPR) integrado por la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP); permitiendo de esta forma generar el insumo principal para la gestión, evaluación y control de las acciones de la entidad.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la buena práctica

a) Innovación

- Contribuye al involucramiento participativo de las áreas de la entidad tanto a nivel de autoridades como a nivel técnico operativo, en la planificación estratégica institucional.
- Favorece a que todas las áreas de la entidad trabajen de manera conjunta y comprometida para el logro de los objetivos y metas de la planificación estratégica institucional.

b) Sostenibilidad

- Se basa en una normativa legal vigente que sustenta la metodología, los instrumentos e instructivos para la generación de la planificación estratégica institucional.
- La participación en el proceso de planificación institucional y el conocimiento de los funcionarios sobre la misma para un periodo cuatrienal, aportan a la sostenibilidad del plan estratégico y las intervenciones de la entidad; es decir que el carácter participativo permite que pese a situaciones de cambio, la planificación institucional guarde vigencia y continuidad.

c) Impactos

- La participación activa de las autoridades y funcionarios en el proceso de planificación institucional, coadyuva a la integración de los esfuerzos de las unidades de la institución para el alcance de los objetivos y metas trazados en la planificación institucional.
- Generación de un proceso de planeación estratégica basado en la relación de necesidades para cumplir las expectativas de los grupos de interés.
- Empoderamiento de la estrategia de Senplades para el cumplimiento de los Objetivos del PNBV en todos los niveles de la institución, a nivel central y en los territorios.

d) Replicabilidad

- El diseño de la Metodología Participativa para la elaboración del Plan Estratégico Institucional de manera flexible y práctica, admite la adaptación de la misma a diferentes niveles de gobierno e inclusive al sector privado.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Plan Estratégico Institucional de Senplades, 2014 – 2017.	http://goo.gl/sS5YJj
2	Metodología de Planificación Estratégica de Senplades 2014 – 2017.	Dirección de Planificación e Inversión Institucional.
3	Talleres de capacitación para la elaboración del Plan Estratégico Institucional.	Dirección de Planificación e Inversión Institucional.

[Regresar](#)



6. Resultados

- Construcción participativa del Plan Estratégico Institucional de Senplades, 2014 – 2017.
- Generación de una metodología participativa para la elaboración del Plan Estratégico Institucional.
- Se ha logrado establecer dentro de la planificación institucional una articulación de los objetivos estratégicos de la entidad a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- La experiencia de la aplicación de la metodología desarrollada ha sido transferida a otras instituciones públicas, como la Contraloría General del Estado, el Ministerio de Finanzas y entidades de otros niveles de gobierno.
- La aplicación de la Metodología participativa para la elaboración del Plan Estratégico Institucional contribuyó al empoderamiento de los funcionarios, así como al enraizamiento de la estrategia para el cumplimiento de los elementos orientadores del accionar institucional.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- Las autoridades de la entidad son actores claves para el proceso de planificación estratégica institucional y cumplen una función fundamental en la promoción y compromiso de los equipos técnicos con el proceso, reflejado en la coordinación y preparación de insumos (acciones, planes, proyectos, programas) que conforman el plan estratégico.
- A partir de la implementación de esta práctica se reconoce la importancia de involucrar a las instancias técnicas operativas en el proceso de planificación institucional, ya que permite la consolidación de una visión conjunta sobre los objetivos y metas de la entidad.
- El proceso de planificación participativa ha permitido crear conciencia e interiorizar en todas las áreas la visión estratégica de la entidad.
- La planificación institucional debe ser exhaustiva en términos del horizonte temporal sobre el cual es construida, pero el factor determinante para su elaboración deben ser las necesidades y objetivos compartidos por las unidades que conforman la entidad.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La planificación participativa contribuye a un mayor compromiso de los funcionarios y a lograr la voluntad política de las autoridades, lo que se traduce en el fortalecimiento de la institucionalidad.
- La metodología participativa es una guía para la planificación institucional, que promueve la articulación del trabajo entre las unidades técnicas nacionales y desconcentradas de la entidad.
- Uno de los desafíos de la gestión institucional es continuar con el direccionamiento estratégico consensuado en base a la planificación participativa, a fin de conjugar los esfuerzos de todos los funcionarios de la institución en el cumplimiento de los objetivos y metas del plan.

[Regresar](#)



9. Recomendaciones

- Es importante mantener la articulación y coordinación de los procesos, y la motivación de los equipos de las áreas, como un elemento indispensable para lograr el cumplimiento de la planificación institucional.
- La construcción de una visión estratégica institucional compartida amerita el mejoramiento continuo del clima organizacional de la entidad, a fin de alcanzar una coordinación más oportuna entre las áreas como elemento esencial para el funcionamiento de la entidad y el logro de los objetivos y metas planificados.
- Es necesario que continúe el compromiso de las autoridades de las áreas en el proceso de planificación institucional con el propósito de promover el logro de los objetivos planteados y evitar que el proceso de planificación quede en buenas intenciones.

[Regresar](#)

10. Gestores de la buena práctica

Equipo Gestor

Alfredo Villacrés
Katherine Solórzano
Paúl Rodríguez
Fernando Canseco
Edwin Altamirano
María Gabriela González
Sofía Zavala

Equipo de apoyo

Sandra Zurita
Johana Belalcázar
David Heredia
Andrea Escobar
Pamela Moreno
Wilson Montenegro

Datos de contacto:

Dirección de Planificación e Inversión Institucional.
02-397-8900 ext. 2054, 2077.

Katherine Solórzano, Directora de Planificación e Inversión Institucional
ksolorzano@senplades.gob.ec

Sofía Zavala, Analista de Planificación e Inversión Institucional
szavala@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de BPI](#)



3.2. Experiencias Institucionales Innovadoras





Experiencia Innovadora 1: Modelo Multicriterio para la priorización de Proyectos de Inversión



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Proporcionar una herramienta metodológica estandarizada para mejorar el proceso de postulación y priorización de proyectos, con criterios más específicos propios de cada sector y categorizados por tipo de proyectos.
Problema o situación que permite mejorar:	Los dictámenes de prioridad a los proyectos de inversión pública se otorgan de manera no estandarizada y teniendo como principal o único criterio de evaluación el aspecto económico. Esto provoca que de los muchos proyectos presentados en el Plan Anual de Inversiones (PAI), pocos se encuentren alineados al cumplimiento de las metas con visión de mediano y largo plazo.
Potencial resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuirá a la clasificación de proyectos por tipo y temática del Consejo Sectorial. • Fortalecerá el proceso de planificación y de priorización de la inversión pública hacia intervenciones de mayor y mejor impacto.
Actores que pueden replicar la experiencia:	Ministerios y Gobiernos Autónomos Descentralizados.
Área responsable:	Subsecretaría de Inversión, Dirección de Políticas de Inversión.
Fecha de implementación:	Mayo de 2013 / Actualmente se encuentra en desarrollo.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la experiencia
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la experiencia



1. Antecedentes

La planificación de las inversiones públicas de manera pertinente y oportuna es un desafío para las entidades por la complejidad de consideraciones y factores que involucra la elección entre diferentes tipos de intervenciones o proyectos. Estos aspectos configuran una situación cotidiana que deben afrontar los servidores públicos, la cual es la asignación de recursos comúnmente limitados a una gama de posibles acciones para alcanzar los objetivos y metas de la planificación del desarrollo de un territorio o un país.

En la búsqueda de una gestión estratégica de la inversión pública y la mejora en la calidad de las intervenciones del Estado, la Subsecretaría de Inversión Pública de Senplades ha desarrollado metodologías, instrumentos y normativas que solventan los retos de la planificación institucional, el alcance de un adecuado direccionamiento de la inversión y la articulación de la planificación con la presupuestación.

En este sentido, las metodologías sobre las que actualmente se viene trabajando la priorización de los proyectos de inversión en el país, contempla el cálculo de un Indicador de Priorización de Proyectos que responde al marco legal establecido y considera variables relevantes para la selección de intervenciones, como: la generación de empleo, la productividad sistémica y la equidad territorial.⁶⁵

A partir del 2009 la preparación del presupuesto, se realiza bajo un esquema de trabajo coordinado con el Ministerio de Finanzas, Ministerios Coordinadores y entidades de Gobierno, lo que da como resultado el Plan Anual de Inversiones (PAI) en base a la aplicación de la guía para formulación del mismo y la estructura para la presentación de proyectos de inversión y cooperación externa no reembolsable.

Para el año 2013, la Dirección de Políticas de Inversión de Senplades, con el objetivo de procurar herramientas que acerquen la priorización de las intervenciones a esquemas estandarizados y científicos, que respondan a una lógica más integral y una mayor articulación a las metas del Plan Nacional de Desarrollo, inició la construcción de una Metodología Multicriterio para priorización de proyectos de inversión.

La normativa que orienta la construcción de esta Metodología se basa en el marco legal existente para la inversión pública, la asistencia y cooperación internacional: Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (R.O. 337, 16 de mayo 1977), Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (Ley No. 72. R.O. 589 del 4 de junio de 2002) y su Reglamento, Ley Orgánica para la Recuperación de uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento (2 de abril de 2008) y su Reglamento, Texto unificado de Legislación del Ministerio de Economía y Finanzas (Decreto Ejecutivo 3410. R.O. 5 del 22 de enero de 2003), Texto Unificado de Legislación del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad (Decreto Ejecutivo 3947. R.O. 744 del 14 de enero de 2003), Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (Decreto Ejecutivo 699, 30 de octubre de 2007, R.O. Suplemento 744 del 7 noviembre 2007), Decreto Ejecutivo No. 1358 del 29 de septiembre de 2008.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿Cómo se diseñó?

La priorización de la inversión pública implica indefectiblemente la comparación entre proyectos, este paso conduce a la necesidad de buscar criterios de cotejo a fin de identificar las mejores alternativas para la jerarquización, que conduzcan a la selección de las intervenciones más efectivas y eficientes sintonizadas con el logro de las metas de desarrollo propuestas. El análisis para la toma de decisiones en torno a la inversión, considera una diversidad de métricas que traducen los impactos de un proyecto comúnmente en un indicador de tipo económico, el Valor Actual Neto (VAN) o la Tasa Interna de Retorno (TIR); pero también, existen otras variables que no se encuentran cuantificadas, como los factores políticos, sociales y ambientales, entre otros.

⁶⁵ Senplades, 2012. Guía de Pública, Guía de Productos.



Lo anotado, configura la necesidad de determinar la importancia de estos otros factores y transformarlos en datos estandarizados que coadyuven a una toma adecuada de decisiones sobre las alternativas de intervención de la gestión pública, comparándolas entre sí a través de una escala común, que permita evaluar todos los factores mencionados bajo un esquema de comparación y establecer relaciones entre éstos.

La metodología multicriterio, apunta a abordar la diversidad de factores que integran los procesos de priorización de las inversiones y la evaluación del impacto de éstas, a partir de la producción de mediciones bajo una escala única, que consiente la comparación de los factores de impacto abordados en el diseño de dichas intervenciones y otorga la prioridad o ponderación entre ellas para fundamentar la consideración de un proyecto sobre otro.

El Análisis y Evaluación Multicriterio (AMC) o Metodología Multicriterio, es considerado como un instrumento pertinente para el abordaje de dimensiones o criterios complejos de análisis de la inversión pública, tales como la sostenibilidad, el desarrollo, la gestión del medio ambiente, entre otros. Dichos factores están estructurados por múltiples criterios de evaluación de variada naturaleza (económica, social, ambiental, etc.) y por niveles de certidumbre diversos (variables cualitativas, cuantitativas, difusas, aleatorias). Es común que los criterios presenten evaluaciones contradictorias, por lo que es necesaria una evaluación integral y sistémica de los factores a través de metodologías multicriterio.⁶⁶

Un primer esfuerzo de trabajo en la Metodología Multicriterio para la priorización de proyectos en el país fue desarrollado por la Dirección de Políticas de Inversión en el 2013, este proceso arrojó como resultado una herramienta que tomaba en cuenta indicadores sociales, económicos y ambientales. Sin embargo, esta primera metodología diseñada no permitía una distinción de proyectos a nivel de Consejo Sectorial y por tipología de intervención; por tanto, limitaba la jerarquización de los proyectos con indicadores que no correspondían al sector específico sobre el cual se pretendía trabajar. Ej.: Evaluación de proyectos de salud con indicadores sociales.

Lo mencionado, condujo a la Dirección entre 2014 y 2015, a desarrollar una Metodología de Evaluación Multicriterio con un mayor nivel de detalle, que para la priorización de inversión consideraba las particularidades y criterios propios de cada Consejo Sectorial.

Un primer intento de evaluar proyectos de un determinado sector se hizo en el período 2014 - 2015 en conjunto con la Dirección de Políticas de Inversión, la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y el Instituto Nacional de Preinversión (INP), en donde se abordó la problemática del riego en el Ecuador y se realizó una evaluación y jerarquización⁶⁷ de diferentes Proyectos Multipropósito.⁶⁸

Este estudio, permitió caracterizar las fases del análisis multicriterio aplicado a proyectos de inversión en función de un conjunto de criterios sociales, económicos, ambientales, de servicios y políticos; considerando su aporte en el abastecimiento de agua para riego, consumo humano, generación eléctrica y protección frente a desastres por el incremento del caudal de los ríos.

Las fases identificadas de la Metodología Multicriterio aplicada en el Estudio mencionado, hacen referencia a los planteamientos de Burbano (2014) y Munda (2004) respecto al análisis y la participación de los actores sociales. Las fases consideradas en la metodología aplicada, se mencionan a continuación:

⁶⁶ Burbano, Yupa, & Murillo, 2015. La problemática múltiple de los recursos hídricos en el Ecuador: evaluación multicriterio de los proyectos multipropósito.

⁶⁷ La problemática múltiple de los recursos hídricos en el Ecuador: evaluación multicriterio de los proyectos multipropósito. Burbano, Yupa, & Murillo, 2015.

⁶⁸ Proyectos Multipropósito: Son aquellas obras hidráulicas de gran envergadura, que buscan abastecer de recurso hídrico a los diferentes usos (consumo humano, riego, control de inundaciones y generación de energía) en diferentes zonas del Ecuador.



- i) Formulación del problema y planteamiento del objetivo general.
- ii) Identificación de las alternativas y los criterios de evaluación.
- iii) Evaluación de las alternativas en los criterios. (Construcción de la Matriz de Impacto)
- iv) Selección del método multicriterio.
- v) Aplicación del método multicriterio y análisis de sensibilidad.
- vi) Análisis y evaluación de resultados.
- vii) Conclusiones y recomendaciones.
- viii) Decisiones.

Para el estudio mencionado se consideró la definición de 20 criterios de evaluación agrupados en 4 dimensiones:

Tabla 18: Criterios de Evaluación

Dimensión	Criterios de Evaluación
1. Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de beneficiados. 2. Empleo directo en la construcción. 3. Empleo directo en la ejecución. 4. Hectáreas regadas. 5. Provisión de agua a la población. 6. Generación de electricidad. 7. Generación de potencia.
2. Económica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Costos de Inversión. 2. Tasa Interna de Retorno (TIR). 3. Valor Actual Neto (VAN). 4. Costos de operación. 5. Costos Evitados.
3. Servicios ambientales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emisiones evitadas de CO2. 2. Servicios ambientales. 3. Impacto de áreas. 4. Efectos irreversibles. 5. Sensibilidad ecosistémica.
4. Política	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiempo de construcción. 2. Conflictos socio ambientales. 3. Apoyo político.

Fuente y elaboración: Senplades.

Para cada una de las dimensiones se asignaron pesos acorde a una matriz de impacto diseñada en el marco del estudio, como se presenta en el cuadro a continuación:

Tabla 19: Matriz de dimensiones y pesos

No.	Dimensión	Criterio	Unidades	Objetivo	Peso local	Peso
1	Económica	Costos de inversión	Mill. \$	mín.	0,20	0,0500
2		TIR	%	máx.	0,15	0,0375
3		VAN	Mill. \$	máx.	0,15	0,0375
4		Costos de operación	Mill. \$/año	mín.	0,20	0,0500
5		Costos evitados	Cualitativo	máx.	0,30	0,0750



No.	Dimensión	Criterio	Unidades	Objetivo	Peso local	Peso
6	Ambiental	Emisiones evitadas de CO2	Ton. eq.	máx.	0,05	0,0083
7		Servicios ambientales	Cualitativo	máx.	0,20	0,0333
8		Impactos de áreas	Cualitativo	mín.	0,25	0,0417
9		Eventos irreversibles	Cualitativo	mín.	0,25	0,0417
10		Vulnerabilidad ecosistémica	Cualitativo	mín.	0,25	0,0417
11	Social	Número de beneficiados	Personas	máx.	0,50	0,0833
12		Empleo directo construcción	Personas	máx.	0,25	0,0417
13		Empleo directo operación	Personas	máx.	0,25	0,0417
14	Servicios	Hectáreas regadas	Ha.	máx.	0,40	0,1000
15		Provisión de agua a la población	Personas	máx.	0,40	0,1000
16		Generación de electricidad	GWh	máx.	0,10	0,0250
17		Generación de potencia	MW	máx.	0,10	0,0250
18	Política	Tiempo de construcción	Meses	máx.	0,50	0,0833
19		Conflictos socioambientales	Cualitativo	mín.	0,25	0,0417
20		Apoyo político	Cualitativo	máx.	0,25	0,0417

Fuente y elaboración: Senplades.

Luego se procedió a evaluar las alternativas de los proyectos en cada uno de los criterios establecidos. Para los datos de las variables cuantitativas, se tomó en cuenta la información disponible en los estudios de pre factibilidad y factibilidad; en tanto que para las variables cualitativas, se organizó un grupo de trabajo conformado por las instituciones involucradas en la elaboración del estudio.

Se aplicó el Modelo Multicriterio Paramétrico Compensatorio No-compensatorio *Quipu* desarrollado por Burbano (2015).⁶⁹ Este es un método de evaluación multicriterio que admite la comparación de las alternativas de decisión en base a de criterios numéricos, difusos, estocásticos o cualitativos. Para la comparación global de las alternativas se definen dos opciones: i) un modelo descriptivo que detalla la relación estructural entre las alternativas; y, ii) un modelo de decisión que genera un ranking global de las alternativas.

[Regresar](#)

⁶⁹ El modelo se describe en dos artículos presentados en el III Congreso Internacional de Economía de la Escuela Politécnica Nacional (Burbano 2015a, 2015b).



3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La Metodología Multicriterio fue aplicada a ocho proyectos multipropósito que contaban con estudios de pre factibilidad y factibilidad: Tahuín, Tumbabiro, Pampas de Salasaca, Chalupas, Puma, Plan hidráulico Acueducto Santa Elena, Yasipán y Ozogoche. Los resultados y el detalle de cálculos y especificaciones metodológicas se incluyen en la publicación del estudio.⁷⁰

La Metodología de Análisis Multicriterio aplicada a esta investigación, demostró su utilidad en el análisis de Proyectos Multipropósito. Los resultados alcanzados en el estudio, a partir de la aplicación de la metodología diseñada, aportaron a la construcción de un sustento técnico y científico para la asignación de una valoración cuantitativa de todos los criterios que contribuyeron a priorizar entre los ocho proyectos analizados, los de mayor incidencia en términos de las variables investigadas relacionadas al impacto de los mismos en desarrollo del territorio.

Es importante anotar que la Metodología de Modelo Multicriterio para la priorización de proyectos de inversión que fue utilizada en estudio indicado, es una práctica que se encuentra en construcción y que contempla todavía su validación en otros estudios para definir los elementos que configuran la metodología final, previo a su socialización y aplicación generalizada en los procesos de priorización de los proyectos de inversión del Estado.

La finalidad del proceso de construcción de esta experiencia, es contar con una Metodología Multicriterio simple que permita priorizar los proyectos de inversión pública tomando los sectores de intervención de la política y la participación de los actores involucrados del territorio.

Al momento la Dirección de Políticas de Inversión, se encuentra trabajando con los Consejos Sectoriales existentes (Talento Humano, Sectores Estratégicos, Seguridad, Producción, Política Económica y Desarrollo social), en indicadores que consientan la ubicación de los proyectos por sector, así como, en la definición de la tipología de ponderación de las variables de la Metodología Multicriterio en torno a éstos.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la experiencia

a) Innovación

- Ayuda a discriminar entre proyectos y permite priorizar la asignación de recursos considerando las dimensiones: social, económica, ambiental y política; así como, la participación de los actores involucrados.
- Contribuye a la determinación de la importancia de cada criterio en diferentes dimensiones en términos de ponderadores y coadyuva a sintetizar toda esta información para la toma de decisiones en torno a la planificación y la inversión.

b) Sostenibilidad

- Se basa en una normativa legal vigente que sustenta la priorización de los proyectos de inversión pública.
- Responde a la articulación y trabajo coordinado con el Ministerio de Finanzas, Ministerios Coordinadores e instituciones públicas del nivel de gobierno central y local.

⁷⁰ Burbano, Yupa, & Murillo, 2015. La problemática múltiple de los recursos hídricos en el Ecuador: evaluación multicriterio de los proyectos multipropósito.



c) Impacto

Esta experiencia está orientada a:

- Fortalecer una gestión pública más eficiente de los recursos encaminados a intervenciones o proyectos para un sector específico, considerando criterios múltiples de impacto en el desarrollo de los territorios.
- Contribuir a la toma de decisiones de la intervención de la política pública con criterios técnicos sustentados y estandarizados.

d) Replicabilidad

- La conceptualización y diseño de la Metodología de Análisis Multicriterio permitiría su aplicación en entidades públicas en los distintos niveles de gobierno.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Estudio: "La problemática múltiple de los recursos hídricos en el Ecuador: evaluación multicriterio de los proyectos multipropósito".	Dirección de Políticas de Inversión

[Regresar](#)

6. Resultados

- En el proceso de construcción del Modelo Multicriterio para la priorización de Proyectos de Inversión, se ha logrado el desarrollo de dos estudios, que han contribuido a la construcción de las bases conceptuales y metodológicas en función de la estructuración de una herramienta de trabajo para los tomadores de decisión en torno la selección de proyectos de la gestión pública.
- La experiencia desarrollada y los estudios realizados han permitido identificar la utilidad de la Metodología de Análisis Multicriterio en proyectos multipropósito de gran envergadura, que demandan ingentes recursos económicos y que tienen un alto impacto en el desarrollo social, económico y ambiental de los territorios del país.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- La práctica permite conocer las partes de un sistema de análisis multicriterio, a través de la investigación jerárquica que puede descomponer un problema identificado en el contexto de un proyecto de inversión, en sus partes constituyentes o por lo menos aquellas que pueden ser observables.
- La práctica permite proponer una solución racional a partir de cálculos estandarizados y de la incorporación de aspectos como la experiencia y las valoraciones que se puedan tener sobre el problema de parte de los actores involucrados.

[Regresar](#)



8. Conclusiones

- Es importante la utilización de metodologías de análisis multicriterio, ya que permite diseñar un mejor juicio de valor desde diferentes perspectivas sobre los proyectos de inversión y no sólo desde la visión económica como antes se hacía.
- Es importante seguir avanzando en la construcción de la experiencia, para la definición indicadores, variables y metodologías para el cálculo e interpretación de los resultados, pero también, en el proceso de definición de problemas, actores involucrados, pesos, umbrales acorde a cada sector de intervención.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Se recomienda aplicar la metodología multicriterio para el análisis de prioridad en los proyectos de inversión pública que demandan ingentes recursos económicos y que tienen fuertes impactos en el desarrollo social de las comunidades del país, al igual que afectaciones sociales y ambientales.

[Regresar](#)

10. Gestores de la experiencia

Equipo Gestor
Subsecretaría de Inversión
Dirección de Políticas de Inversión

Colaboradores
Cristian Yupa
Nicolás Aillón

Datos de contacto:

Dirección de Políticas de Inversión
02-397-8900 ext. 2138, 2113

Cristian Yupa, Analista Políticas de Inversión
cyupa@senplades.gob.ec

Nicolás Aillón, Director de Políticas de Inversión
naillon@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



Listado de EI



Experiencia Innovadora 2: Estrategia “El Buen Vivir está en Ti”



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Socializar y enraizar los conceptos y contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) en la vida cotidiana de los servidores públicos y ciudadanía, a través de iniciativas que generen cambios positivos en los patrones de consumo y hábitos.
Problema o situación que permite mejorar:	Dificultad en generar cambios positivos en los patrones de consumo y hábitos sociales de los servidores públicos, así como en la ciudadanía en general, articulados a la visión del PNBV.
Potencial resultado o impacto:	Empoderar los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir en la vida cotidiana de los servidores públicos y la ciudadanía.
Actores que pueden replicar la experiencia:	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones públicas. • Sector privado y la sociedad civil organizada.
Área responsable:	Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir, Proyecto Emblemático “Generación de Insumos para la Actualización de la Planificación Nacional en el marco del Buen Vivir”.
Fecha de implementación:	Noviembre de 2013 / Enero de 2015.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la experiencia
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la experiencia



1. Antecedentes

El “Socialismo del Buen Vivir” representa la ideología política del Gobierno de la Revolución Ciudadana, cuyo fin es garantizar los derechos de la ciudadanía, contemplados en la Constitución de la República del Ecuador (2008); para el logro del bien común y la felicidad mediante el aprovechamiento máximo del talento y las capacidades personales y colectivas.⁷¹

La corriente de pensamiento del Socialismo del Buen Vivir tiene su fundamento en el *Sumak Kawsay*, que significa “Vida en Plenitud”, en este sentido, el “buen vivir” es concebido como una idea movilizadora que impulsa la construcción sostenida de una sociedad solidaria, recíproca y corresponsable, en interacción armoniosa con la naturaleza y los saberes ancestrales.⁷²

La Constitución de 2008 establece que la planificación nacional tenga como base el “buen vivir” bajo criterios de: inclusión y equidad social, educación, salud, seguridad social, hábitat y vivienda, cultura, tiempo libre, comunicación social, ciencia, tecnología y saberes ancestrales, gestión del riesgo, movilidad y seguridad humana, y transporte.⁷³ Asimismo la Carta Magna bajo la cosmovisión del buen vivir, impulsa el respeto integral a la existencia y a la restauración de la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder. La planificación nacional traducida en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017, se basa también en los criterios mencionados.

Con el fin de acercar, socializar y enraizar los conceptos del PNBV y la visión del buen vivir, a través de prácticas en la vida cotidiana de los servidores públicos y ciudadanía en general, se plantea la estrategia “El Buen Vivir está en Ti”, cuyo objetivo es fomentar cambios positivos de hábitos y patrones de consumo a través de iniciativas coherentes con los conceptos y contenidos del Plan.

La estrategia promueve el cumplimiento de los ejes de trabajo institucional, los derechos contemplados en el Régimen del Buen Vivir de la Constitución, así como los principios y orientaciones del Buen Vivir descritos en el Plan 2013 – 2017; mediante múltiples actividades de cambio positivo de patrones de consumo y hábitos aplicables en todas las instituciones del Ejecutivo; que demuestran coherencia con la visión del Gobierno de la Revolución Ciudadana.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La estrategia contempló el desarrollo de una serie de pasos metodológicos y el diseño de intervenciones armonizadas al PNBV y la visión del buen vivir, que se describen a continuación:

i) Identificación del marco conceptual en que se inserta la estrategia

Senplades partiendo del concepto del Buen Vivir, propone una estrategia que permite arraigar en los servidores públicos los elementos que componen el mismo. Esta corriente, tiene su fundamento en el *Sumak Kawsay*, una concepción que se contrapone al individualismo y se reivindica con la comunidad, en la cual el desarrollo debe ir acompañado por cambios radicales en las relaciones sociales. Además este concepto, plantea nuevas prioridades en la organización social, económica y política, para construir así, una sociedad más justa.⁷⁴

La estrategia “El Buen Vivir está en Ti” se alinea a los principios, elementos y orientaciones sobre los que fue construido el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017:

⁷¹ Senplades, 2013. El Socialismo del Buen Vivir.

⁷² Ídem.

⁷³ Constitución del Ecuador, 2008.

⁷⁴ Senplades, 2013. El Socialismo del Buen Vivir.



- Sociedad radicalmente justa.
- Sociedad con trabajo liberador y tiempo recreativo.
- Sociedad igualitaria y equitativa.
- Sociedad de plenas capacidades, emancipación y autonomía.
- Sociedad solidaria.
- Sociedad corresponsable y propositiva.
- Sociedad de excelencia.
- Sociedad pluralista, participativa y auto determinada.
- Estado democrático, plurinacional y laico.
- Fortalecimiento de la sociedad.

ii) Diseño metodológico de la estrategia

La estrategia aterriza en dos ejes y siete actividades específicas, orientadas a generar el compromiso real del individuo con la colectividad.

Tabla 20: Ejes y actividades de la estrategia "El Buen Vivir está en Ti"

Ejes	Actividades	Objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir
a) Cambio de patrones de consumo.	i. Canastas del Buen Vivir.	Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global. Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.
	ii. Almuerzos agroecológicos.	Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global. Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas. Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.
	iii. Café del Buen Vivir.	Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
	iv. Mini ferias Agroecológicas.	Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global. Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.
	v. Carrito soberano.	Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global. Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible. Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.
b) Cambio de hábitos.	i. Diálogo de saberes.	Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
	ii. Lactancia materna institucional.	Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población.

Fuente y elaboración: Senplades.



A continuación se presentan los objetivos y los productos contenidos en cada una de las actividades de los ejes:

- **Eje I - Cambio de patrones de consumo:** orientado a fomentar el cambio positivo de patrones de consumo de los servidores públicos hacia sistemas de producción agroecológica, provenientes de la economía popular y solidaria y la agricultura familiar campesina, que promuevan la sostenibilidad y la soberanía alimentaria. Comprende las siguientes actividades:
 - **Canastas del Buen Vivir:** consiste en la entrega de una canasta de productos agroecológicos, proporcionados por organizaciones de productores pertenecientes a redes comerciales de la economía popular y solidaria y de la agricultura familiar campesina.
 - **Almuerzos agroecológicos:** comprende la entrega de almuerzos saludables preparados con productos agroecológicos, provistos por una asociación de la economía popular y solidaria.
 - **Café del Buen Vivir:** consiste en espacios de discusión y comunicación directa con los servidores en torno a las acciones para alcanzar el Buen Vivir, en los cuales profesionales de diferentes áreas son invitados como panelistas con el objetivo de compartir sus conocimientos y experiencias.
 - **Mini ferias agroecológicas:** involucran la realización de ferias abiertas de productos agroecológicos para los servidores públicos y la ciudadanía en general en los exteriores de la institución.
 - **Carrito soberano:** comprende la provisión de alimentos agroecológicos por medio de un bar móvil, dichos alimentos son preparados por productores de la economía popular y solidaria, y de la economía familiar.
- **Eje II - Cambio de hábitos:** este eje busca generar espacios que propicien acciones igualitarias, solidarias, libres, dignas, responsables y respetuosas para los servidores públicos y la ciudadanía.
 - **Diálogo de saberes:** implica el desarrollo de conversatorios informales y espacios de debate sobre temas de interés planteados por los servidores públicos.
 - **Lactancia materna institucional:** comprende el establecimiento dentro de la institución de un espacio físico adecuado e inocuo para la extracción de la leche materna. Esta actividad, se enmarca en el contexto de la promoción de derechos para la equidad de género y la nutrición infantil. La implementación de la misma, está orientada a garantizar la conservación de un producto nutritivo y sanitariamente apto para beneficio del lactante y de la madre.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

a) Eje I: Cambio de patrones de consumo

i. Canastas del Buen Vivir

El desarrollo de esta actividad implica la organización de acciones desde la provisión de las canastas hasta la entrega final a los servidores públicos, mediante el siguiente proceso:

- Coordinación con la unidad de Redes Comerciales del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), para la identificación de productores de la agricultura familiar y campesina a fin de constituirse en los proveedores de la canasta institucional.
- Establecer un acuerdo comercial entre la institución y los proveedores, especificando el contenido, el costo y la periodicidad para la entrega de canastas, así como, la forma de cancelación de los valores correspondientes.
- Identificación del mecanismo para la reserva de canastas requeridas.



- Elaboración de un cronograma de envío de información para la entrega de canastas conjuntamente con la Dirección de Comunicación de la entidad, así como, el desarrollo de una estrategia de difusión interna.
- Establecimiento del mecanismo de descuento por rol de pagos a los servidores que reciban la canasta y formalización vía *Quipux* de los documentos habilitantes del descuento. Adicionalmente, se deberá realizar el proceso de cancelación de los valores correspondientes a los productores.
- Definición de las fechas para la reserva de canastas, preparación de la base de datos de los servidores públicos interesados en su adquisición (incluye número de cédula, nombre, unidad administrativa) y entrega de tickets de reserva.
- Entrega de canastas a los servidores según el cronograma.

ii. Almuerzos Agroecológicos

La realización de esta actividad que tiene una periodicidad diaria, conlleva la implementación de las siguientes acciones:

- Coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (IEPS) la identificación de una asociación de catering para la provisión de almuerzos en la entidad.
- Establecimiento de un acuerdo comercial que especifique el contenido y el costo los almuerzos, así como la forma de cancelación de los valores respectivos con la asociación seleccionada.
- Identificación de un representante de los servidores para ser el administrador del contrato.
- Elaboración y firma de un contrato privado.
- Elaboración de un cronograma de envío de información sobre la actividad en conjunto con la Dirección de Comunicación, así como, la implementación de una estrategia de difusión y mensajes para la campaña de expectativa y la adhesión al servicio.
- Acordar con la Dirección Financiera el mecanismo de descuento mediante el rol de pagos, para los servidores que requieran el servicio y formalizar vía *Quipux* los documentos habilitantes del descuento. Además, se debe realizar el proceso de cancelación por concepto del servicio de catering a la asociación contratada.

iii. Café del Buen Vivir

El proceso de esta actividad comprende los siguientes pasos operativos:

- Planteamiento del tema para el espacio de diálogo.
- Identificación de expositores.
- Elaboración de la agenda del día y guiones.
- Elaboración del cronograma de envío de información sobre el evento con la Dirección de Comunicación, diseño de la estrategia de difusión para la campaña de expectativa y envío de invitaciones.
- Identificación de un espacio adecuado dentro de la institución para el desarrollo del evento.
- Realización de los procesos administrativos correspondientes para la contratación y pago del servicio de catering proveniente de una asociación de la economía popular y solidaria.

iv. Mini ferias agroecológicas

Estas requieren la coordinación de las siguientes acciones:

- Identificación de productores agroecológicos.
- Definición de la distribución del espacio para la feria y la disposición de las carpas para los productores.
- Elaboración del cronograma de envío de información sobre el evento conjuntamente con Dirección de Comunicación y desarrollo de la estrategia de difusión.
- Identificación de un espacio amplio y adecuado en los exteriores de la institución para el montaje de carpas.
- Obtención del permiso de uso de espacio público otorgado por el Municipio para la mini feria.



- Desarrollo de los procesos administrativos correspondientes para la contratación del servicio de logística (carpas, mesas, sillas y mantelería) de ser requerido, y cumplimiento del pago al proveedor por el servicio de logística.

v. Carrito Soberano

Esta actividad requiere del desarrollo de los siguientes pasos:

- Identificación de los actores de la economía familiar o popular y solidaria, y de producción agroecológica para participar en la provisión de alimentos preparados.
- Establecer las especificaciones sobre los alimentos que se ofertarán en el bar móvil (de producción agroecológica).
- Elaboración de la solicitud a la Unidad Administrativa Financiera para el funcionamiento bar móvil en la institución.
- Definición del horario de provisión de alimentos.
- Elaboración del cronograma de envío de información sobre el inicio de funcionamiento del carrito conjuntamente con Dirección de Comunicación y desarrollo de la estrategia de difusión.
- Acompañamiento y verificación del cumplimiento de las especificaciones de los alimentos del bar móvil.

b) Eje II: Cambio de Hábitos

i. Diálogo de Saberes

Contempla la implementación de las acciones descritas a continuación:

- Definición de un tema para el conversatorio.
- Identificación de un expositor y de los contenidos del diálogo.
- Identificación de un espacio para la realización del conversatorio.
- Elaboración del cronograma de envío de información sobre el inicio de funcionamiento del carrito conjuntamente con la Dirección de Comunicación y desarrollo de la estrategia de difusión.
- Elaboración de un registro de asistentes.

ii. Lactancia materna institucional

La concreción de esta actividad requiere de la implementación de una sala de apoyo a la lactancia materna institucional para las madres en periodo de lactancia, mediante los siguientes pasos:

- Identificación de las posibles madres de la institución que harán uso de la sala de lactancia materna.
- Petición formal al Ministerio de Salud Pública (MSP) para recibir asesoría técnica en función de la implementación de la sala.
- Designación de un espacio físico (infraestructura y equipamiento) adecuado y acorde a los requerimientos mínimos que exige el Ministerio de Salud Pública, preferentemente cerca del Dispensario Médico de la institución.
- Envío de una solicitud formal a la Coordinación Administrativa Financiera de la entidad para la implementación de la sala de lactancia materna, que incluya el sustento legal y la necesidad de contar con el espacio requerido.
- Adquisición de los equipos y materiales necesarios identificados en los requerimientos del MSP.
- Implementación y adecuación del espacio físico.
- Elaboración de un cronograma de envío de información sobre la sala de lactancia conjuntamente con la Dirección de Comunicación y desarrollo de la respectiva estrategia de difusión.
- Monitoreo continuo del funcionamiento de la sala de apoyo a la lactancia materna institucional.

[Regresar](#)



4. Criterios que caracterizan la experiencia

a) Innovación

- Permite mejorar las estrategias e intervenciones para promover la comprensión y concienciación de los contenidos del Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Contribuye a la generación de un conocimiento multidisciplinario y holístico en el contexto del Plan Nacional del Buen Vivir.
- Promueve la vinculación directa de los servidores con los productores, eliminando de esta manera a los intermediarios.
- Permite el rescate de la cultura, valores, saberes ancestrales y el consumo de productos locales.
- Promueve el cambio positivo de patrones de consumo hacia sistemas de producción ambientalmente responsables.

b) Sostenibilidad

- Las actividades desarrolladas en el contexto de la estrategia, requieren de un equipo humano que dé seguimiento permanente a los procesos de organización de las actividades de cada uno de los ejes, así como, la difusión y la motivación continua para la participación de los servidores públicos de la entidad. De preferencia estos equipos técnicos deben pertenecer a unidades que en su estatuto orgánico funcional contemplen como atribución el velar por el bienestar de los servidores públicos que laboran en la entidad.

c) Impacto

Esta experiencia está orientada a:

- Fomentar del cambio positivo de patrones de consumo y hábitos de los servidores públicos hacia sistemas de producción agroecológicos.
- Contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Mejorar de la calidad de vida de los productores y sus familias.

d) Replicabilidad

- La estrategia *El Buen Vivir está en Ti* es replicable a través de los instrumentos desarrollados para el desarrollo de sus actividades (Manual de Aplicación y Documento conceptual) y el apoyo para la coordinación de las acciones a través de las unidades de Talento Humano, Cambio de Cultura Organizacional y Dirección de Comunicación de la entidad.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Documento de Conceptualización de la estrategia <i>El Buen Vivir está en Ti</i> .	Proyecto Emblemático <i>Generación de Insumos para la Actualización de la Planificación Nacional en el Marco del Buen Vivir</i> .
2	Manual de aplicación de la estrategia <i>El Buen Vivir está en Ti</i> .	
3	Presentaciones de difusión y socialización de la estrategia.	
4	Paquete comunicacional de la estrategia.	

[Regresar](#)



6. Resultados

- Articulación de los principios del Plan Nacional para el Buen Vivir a las actividades cotidianas de los servidores de la entidad, mediante las actividades de la estrategia para el cambio positivo de patrones de consumo y de hábitos.
- Desde noviembre de 2013 se han desarrollado 30 Mini ferias agroecológicas y de productos elaborados; y se ha realizado la entrega mensual de Canastas del Buen Vivir hasta enero de 2015.
- Desde marzo de 2014 hasta la actualidad, se viene dotando de almuerzos agroecológicos a los servidores de la entidad.
- Generación de beneficios para los servidores de la institución y para los productores de la economía: popular y solidaria, familiar y campesina.
- Desarrollo de un paquete comunicacional de la estrategia para la difusión de las actividades a los servidores públicos.
- Generación de instrumentos y herramientas para la aplicación de las actividades de la estrategia.
- Se ha logrado replicar las actividades *Canastas del Buen Vivir* y *Mini ferias agroecológicas* en las siguientes instituciones del Ejecutivo: Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, Instituto de Economía Popular y Solidaria, Ministerio de Hidrocarburos, Ministerio de Minería, Servicio de Acreditación Ecuatoriano, y Secretaría del Buen Vivir.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- La estrategia permite acercar y generar un sentido de pertenencia e identidad con los principios establecidos en la Constitución y en el Plan Nacional para el Buen Vivir.
- Para el desarrollo de la estrategia, fue necesario concretar una coordinación interinstitucional entre entidades públicas, el Sector Privado y la Sociedad Civil Organizada; esta condición permitió asegurar los beneficios tanto para los servidores públicos como para los productores de la economía popular solidaria, familiar y campesina.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- Las actividades de la estrategia *El Buen Vivir está en Ti*, aportan a la implementación de prácticas innovadoras orientadas a la construcción sostenida de una sociedad solidaria, recíproca y corresponsable; en interacción armoniosa con la naturaleza y los saberes ancestrales.
- Las actividades *Almuerzos agroecológicos* y *Mini ferias agroecológicas*, aportan en el cambio de patrones de consumo de los servidores de la entidad y en la articulación de las cadenas de productores de la economía popular y solidaria.
- Si bien hay predisposición de los servidores públicos hacia a un consumo responsable y el cambio de hábitos, se requiere de estrategias comunicacionales permanentes que apoyen la incorporación de estos principios no sólo en los servidores, sino también en la ciudadanía en general.



- El reto de la estrategia es seguir beneficiando a más de 250 servidores de la entidad mediante los Almuerzos y agroecológicos y las Canastas del Buen Vivir, contribuyendo al cambio positivo de los patrones de consumo.
- La existencia de una sala de apoyo a la lactancia materna dentro de la entidad garantiza el derecho a los niños a una alimentación adecuada y permite la incorporación de actividades que se enmarcan dentro de los enfoques de equidad de género y nutrición infantil.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- El apoyo de las autoridades para la implementación de las actividades de la estrategia, así como el desarrollo de campañas comunicacionales, son parte fundamental del efectivo desarrollo y mantenimiento de la misma.
- Se recomienda continuar el fortalecimiento de los vínculos entre servidores y productores agroecológicos de la economía popular y solidaria y la agricultura familiar campesina, para el cambio positivo de patrones de consumo, y contribuir a la mejora de su calidad de vida.

[Regresar](#)

10. Gestores de la práctica

Equipo Gestor

Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir
Proyecto Emblemático Generación de Insumos para la Actualización
de la Planificación Nacional en el Marco del Buen Vivir

Colaboradores

Carolina Báez
Iván Carrasco
Margarita Izquierdo
Andrés Córdova
Janeth Zúñiga
Tania Dávila
Lizbeth Sánchez
Daisy Peña
Juan Pablo Venegas

Datos de contacto:

Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir
02-397-8900

[Regresar](#)



[Listado de EI](#)



Experiencia Innovadora 3: Metodología para la Distribución Espacial Referencial de establecimientos prestadores de servicios públicos



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Identificar áreas óptimas referenciales para la ubicación de los establecimientos, basándose en el método de análisis espacial multicriterio y variables sectoriales.
Problema o situación que permite mejorar:	Inadecuada e inequitativa distribución de los establecimientos prestadores de servicios públicos en el territorio.
Potencial resultado o impacto:	Contar con una adecuada distribución y cobertura territorial que responda a las demandas poblacionales y características locales.
Actores que pueden replicar la experiencia:	<ul style="list-style-type: none">• Entidades de la Función Ejecutiva.• Gobiernos de otros países de la región.
Área responsable:	Subsecretaría de Desconcentración, Dirección de Fomento de la Desconcentración.
Fecha de implementación:	Mayo de 2013 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la experiencia
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la experiencia



1. Antecedentes

La entrega de los servicios públicos en el territorio debe estar orientada por las características de las localidades y las necesidades de la población; sin embargo la forma de organización de los servicios y la distribución de los establecimientos en ciertos casos responde a una planificación basada en la intervención histórica de las instituciones y en la coyuntura del momento.⁷⁵ Estos aspectos favorecen la consolidación de un modelo de desarrollo concentrador y excluyente, que beneficia el progreso de los principales centros urbanos en donde se centraliza el poder político, con la consecuente postergación y desatención de los territorios.

En el Ecuador a partir de la Constitución de 2008, se plantea un cambio en la agenda política ciudadana y el modelo de desarrollo para las instituciones del gobierno central y local, orientado por: la transformación democrática del aparato estatal, el cambio en la distribución de la riqueza, la recuperación del rol de planificación, rectoría, regulación y control del Estado, así como, la organización territorial. Esta visión plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y los Planes Nacionales para el Buen Vivir 2009-2012 y 2013-2017, plantea la construcción de un Estado cercano a la ciudadanía con base en las características del territorio y la diversidad cultural.⁷⁶

Bajo este contexto, el Gobierno Central propone la cimentación del Estado en el territorio, a través de mecanismos de desconcentración y descentralización que den respuesta y soluciones a los desequilibrios e inequidades en el desarrollo territorial. La desconcentración, en este sentido es el instrumento mediante el cual se busca una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos para garantizar los derechos de los ciudadanos; mediante la implementación en los niveles administrativos de planificación denominados zonas, distritos y circuitos^{77, 78}.

Los niveles administrativos permiten organizar y distribuir la presencia de las entidades públicas y los establecimientos prestadores de servicios en todo el país, y aportar a la definición de las bases para generar la equidad territorial. Con la finalidad de establecer la localización del espacio físico ideal para la ubicación de establecimientos, se propone la "Metodología para la Distribución Espacial Referencial de establecimientos prestadores de servicios públicos."

La Metodología tiene por objetivo guiar y facilitar el proceso de toma de decisiones para la identificación de los sitios potencialmente adecuados en función de la ubicación de establecimientos prestadores de servicios públicos, tomando en cuenta: i) criterios de planificación territorial desde una visión intersectorial, ii) características y particularidades del territorio, y iii) variables geográficas, sociales y sectoriales.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La metodología fue desarrollada en el 2012 partiendo de un proceso de análisis de los criterios mediante los cuales las entidades públicas planificaban la ubicación de los establecimientos, hasta identificar los criterios idóneos para la distribución de los servicios en el territorio de acuerdo a la definición de criterios sectoriales y territoriales. Los pasos seguidos en la construcción de la metodología comprendieron:

⁷⁵ Shah, 2008. Prestación de los Servicios Públicos.

⁷⁶ Senplades, 2014. La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público.

⁷⁷ Niveles de Planificación definidos por Senplades.

⁷⁸ Senplades, 2014. Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos. Guía Técnica.



i) Análisis de criterios y construcción del diseño metodológico para la determinación de áreas óptimas referenciales

La Subsecretaría de Cambio Institucional y la Dirección de Rediseño y Desconcentración de Senplades, inician el diseño y la implementación del proceso de desconcentración a través de la conformación de las zonas, distritos y circuitos. En este contexto, surge la propuesta de definición de criterios técnicos para la ubicación de establecimientos prestadores de los servicios públicos. A este esfuerzo se suma la Subsecretaría de Información, mediante la provisión de datos oficiales actualizados sobre los diferentes criterios espaciales y la identificación de las diversas escalas dependiendo de la disponibilidad de la información (1:25000-1:50000) para la construcción de las variables de la metodología.

Adicionalmente, se consideran en esta etapa métodos de análisis espacial, tecnologías de geo procesamiento y sistemas de información geográfica; para la identificación de criterios biofísicos y geográficos referentes a vialidad, accesibilidad, accidentes geográficos y susceptibilidad a peligros naturales.

ii) Validación de criterios y retroalimentación del diseño metodológico

Comprendió el trabajo articulado con los Ministerios para la retroalimentación de los criterios generales definidos y la identificación de criterios sectoriales para la determinación de la planificación territorial de los servicios públicos.

El documento de guía preliminar fue socializado a los Equipos de las Subsecretarías Zonales de Senplades, para recibir una retroalimentación desde la visión del territorio y realizar un proceso de ponderación de los criterios más idóneos a ser aplicados en los cantones y distritos.

Este proceso aterriza en el 2013 en el documento denominado “Guía Técnica para la distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos”, el cual recoge el proceso de aplicación de las fases para la identificación de los lugares de implantación de establecimientos prestadores de servicios en el nivel distrital; vinculadas al análisis previamente mencionado y a los diferentes criterios espaciales y sectoriales a ser considerados en la ubicación de los mismos.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

Las fases mediante las cuales se operativiza la Metodología desarrollada y que se incluyen en detalle en la “Guía Técnica”, se resumen a continuación:

- **Fase 1: Caracterización territorial**

Consiste en la descripción cualitativa y el análisis de las variables biofísicas y complementarias del territorio; así como, la identificación de espacios óptimos referenciales a partir de las características del mismo:

- Descripción del territorio: Comprende la caracterización de aspectos referentes a la utilización del suelo, infraestructura y acceso a servicios, gestión integral de riesgos, necesidades básicas insatisfechas, dispersión y concentración de la población.
- Variables biofísicas: Accesibilidad vial, uso del suelo, susceptibilidad a peligros naturales y áreas de exclusión.



- **Fase 2: Caracterización sectorial**

Involucra la consolidación de las metodologías de planificación territorial de cada una de las entidades del Ejecutivo vinculadas al proceso de desconcentración: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Secretaría de Gestión de Riesgos. Las metodologías responden a las particularidades de atención de los Ministerios, relacionadas a: modelo de atención o de entrega de servicios públicos, tipologías de establecimientos, dimensionamiento del equipo humano para responder a la demanda, organización territorial, tipo de red de servicios, criterios y estándares de territorialización de servicios, accesibilidad, población objetivo, caracterización de la oferta y demanda.

- **Fase 3: Distribución espacial referencial**

Abarca la consolidación de la información de las fases 1 y 2, y el procesamiento para la identificación de las áreas óptimas referenciales donde se puede establecer o repotenciar infraestructura para establecimientos prestadores de servicios en un mapa; tomando en cuenta adicionalmente criterios de articulación intersectorial.

- **Fase 4: Ubicación de los establecimientos prestadores de servicios**

Consiste en la identificación de predios basados en la distribución espacial referencial donde se implantaría el establecimiento; mediante una visita de campo y el mapeo a los predios localizados para la ubicación del mismo.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la experiencia

a) Innovación

- Contribuye a la estandarización y optimización del proceso de ubicación de establecimientos prestadores de servicios en el marco de la desconcentración del Estado y la microplanificación de servicios.
- Incorpora el uso de criterios innovadores para el análisis espacial, territorial, sectorial y geoinformación para la identificación de las áreas óptimas y la toma de decisiones para la ubicación de establecimientos.

b) Sostenibilidad

- Al ser una metodología desarrollada en conjunto con los Ministerios, incorpora las características y requerimientos base para la ubicación de áreas óptimas, lo que favorece la sostenibilidad de la experiencia; sin embargo, su aplicación requiere de la capacitación de los equipos nacionales y desconcentrados de las entidades públicas de forma continua.

c) Impacto

Esta experiencia está orientada a:

- Fortalecer las capacidades de los equipos técnicos de Senplades a nivel nacional y desconcentrado, así como de los equipos de los Ministerios en el proceso de microplanificación de servicios; mediante la aplicación de criterios para la ubicación de establecimientos prestadores en lugares estratégicos.



- Contribuir a la creación de una cultura de planificación de la intervención pública desconcentrada a partir de criterios estandarizados, que consideran además el funcionamiento de la red de prestadores de servicios y la articulación de los Ministerios desconcentrados en el territorio.
- Complementar los criterios de especificidad de las diferentes Carteras de Estado para la inversión pública destinada a la construcción de establecimientos prestadores de servicios de forma adecuada y eficiente.

d) Replicabilidad

- La flexibilidad de la metodología diseñada permite la complementariedad de criterios generales relacionados a las características del territorio con criterios específicos referentes a la intervención de los Ministerios, lo cual, coadyuva a su aplicación en la práctica de ubicación de establecimientos en el territorio.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Informe Aprobatorio de insumos institucionales (Matriz de Competencias y servicios)	Dirección de Fomento de la Desconcentración.
2	Guía Técnica: Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos.	http://goo.gl/gaxxkM

[Regresar](#)

6. Resultados

- Aplicación de una metodología estandarizada para la ubicación de establecimientos prestadores de servicios, basada en el análisis multicriterio y variables sectoriales.
- Mejoramiento de la cobertura de los servicios públicos en el territorio mediante la distribución adecuada de los establecimientos y el fortalecimiento de la intersectorialidad.
- Contribución al cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución relacionados a la prestación de servicios de educación, salud, seguridad, entre otros; a través de una planificación adecuada.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- La Guía Técnica se aplica con énfasis en áreas dispersas (territorios rurales), sin embargo, los parámetros de aplicación en zonas urbanas o en los distritos metropolitanos (Quito y Guayaquil) requiere de la incorporación de otras variables y criterios que responden a las particularidades de dichos territorios, tales como áreas concentradas, sistemas de transporte, zonas de expansión, etc.
- El proceso de desconcentración y coordinación del Ejecutivo en los territorios, avoca a la definición de estrategias e instrumentos que contribuyan a la prestación de servicios con estándares de calidad y soporte institucional; estas condiciones son las que consolidan la sostenibilidad de la gestión de las prestaciones públicas en función de las necesidades de la población y las características de las localidades.

[Regresar](#)



8. Conclusiones

- El carácter innovador de esta metodología radica en reorganizar las intervenciones de las entidades que conforman el Ejecutivo, bajo parámetros mínimos estandarizados para la ubicación estratégica de los establecimientos prestadores de servicios, con una visión intersectorial y de complementariedad de los mismos.
- La metodología permite la articulación de las entidades públicas del nivel nacional y desconcentrado, asegurando la misma calidad y la presencia de establecimientos prestadores de servicios públicos al alcance de todos los ciudadanos.
- La Guía Técnica desarrollada en el marco de esta experiencia, busca aportar a la generación de procesos de planificación y toma de decisiones en el territorio, que coadyuven al desarrollo equitativo de todas las zonas del país.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Se requiere la capacitación continua de los equipos de las entidades públicas en la Metodología, así como, el desarrollo de un trabajo permanente para el mejoramiento de los criterios y estándares sectoriales en función de la adaptación de las intervenciones públicas acorde a las dinámicas cambiantes de las localidades.
- Es importante institucionalizar esta Metodología a fin de lograr su aplicación a nivel de todos los Ministerios, lo cual permitirá que la misma forme parte de los procesos cotidianos de distribución de la prestación de los servicios públicos en el territorio.

[Regresar](#)

10. Gestores de la experiencia

Equipo Gestor
Subsecretaría de Desconcentración
Subsecretaría de Información
Dirección de Fomento de la Desconcentración

Colaboradores
Verónica Silva
Sandra Hidalgo
Wagner Holguín
Verónica Santillán
Santiago Lucero

Datos de contacto:

Dirección de Fomento de la Desconcentración
02-397-8900 ext. 2240, 2194

Verónica Silva, Directora de Fomento a la Desconcentración
vsilva@senplades.gob.ec

Wagner Holguín, Analista de Fomento de la Desconcentración
wholquin@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



Listado de EI



Experiencia Innovadora 4: Optimización de la Oferta de Servicios Públicos en el territorio



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Definir metodología para el cálculo de la oferta óptima de servicios públicos que son necesarios para responder a las características del territorio y a la demanda de población.
Problema o situación que permite mejorar:	Ajustar la oferta de los servicios y los modelos de intervención a los estándares mínimos operables en los distritos y circuitos.
Potencial resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> Contribuirá al análisis económico financiero del proceso de implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación para el buen vivir, a partir del establecimiento de los óptimos operables de los servicios para seis instituciones de la Función Ejecutiva. Permitirá estandarizar el cálculo del déficit y costeo de la inversión requerida para el cierre de las brechas de los servicios desconcentrados de seis entidades.
Actores que pueden replicar la experiencia:	<ul style="list-style-type: none"> Entidades de la Función Ejecutiva desconcentradas en territorio. Entidades que implementan servicios para los ciudadanos.
Área responsable:	Subsecretaría de Desconcentración, Dirección de Análisis de la Desconcentración.
Fecha de implementación:	Mayo de 2014 / Actualmente se encuentra en desarrollo.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la experiencia
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la experiencia



1. Antecedentes

El proceso de desconcentración en el país busca fortalecer un nuevo modelo estatal que acerque el Estado a la ciudadanía, para lo cual se trabaja en la distribución de las entidades y sus servicios evitando duplicidades, deficiencias o ausencia de las mismas en el territorio. Esta nueva orientación de la gestión estatal, se encamina hacia: la mejora en el acceso y calidad de los servicios, la articulación entre la distribución de establecimientos y la capacidad de respuesta de los sistemas a nivel de territorio; así como el fortalecimiento de las intervenciones intersectoriales para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Para responder a estas condiciones se dio paso a la conformación de zonas, distritos y circuitos administrativos de planificación en función de la organización del Ejecutivo en el territorio y la aplicación de modelos de intervención de los servicios públicos que se desprende del costeo de inversión para el cierre de las brechas entre la oferta actual y la oferta ideal. Los sectores incluidos en ese proceso fueron: Inclusión Económica y Social, Conocimiento y Talento Humano y Seguridad.

El desarrollo de esta primera etapa del proceso de desconcentración permitió mejorar la cobertura y la calidad de la prestación de los servicios a nivel nacional; sobre esta base, se planteó la necesidad de reflexionar sobre las condiciones actuales del país y la mejora de los resultados en torno a la prestación de los servicios públicos, a partir del desarrollo de estrategias orientadas a la eficiencia de la inversión en observancia de los estándares de la oferta ideal.

En este contexto, la Dirección de Análisis de la Desconcentración de la Subsecretaría de Desconcentración de Senplades en el 2014, con el objetivo de desarrollar herramientas que coadyuven a la identificación de los mínimos operables y posteriormente los óptimos ajustados de los servicios públicos, desarrolla una propuesta metodológica para estimar el óptimo endógeno y el mínimo operable para los servicios de: salud, educación, inclusión económica y social, gestión de riesgos, justicia y seguridad, considerando la realidad y características de los territorios.

La normativa en la que se fundamenta la generación de la propuesta metodológica la constituyen por un lado, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017, en el cual se encarga a Senplades, la coordinación y evaluación del mismo; y por otro lado, el Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría, en el cual se define como misión de la Subsecretaría de Desconcentración, la cual es: "Dirigir, coordinar y monitorear los procesos de desconcentración que posibiliten la consolidación de la estructura nacional policéntrica del Estado con enfoque territorial y de equidad, definiendo políticas públicas, gestionando y monitoreando los procesos de desconcentración de la Función Ejecutiva".⁷⁹

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La metodología diseñada contempla el desarrollo de cuatro fases para la identificación de la oferta óptima de servicios públicos, las cuales se describen brevemente a continuación y que son abordadas en detalle en el documento denominado "Metodología para el análisis económico financiero del proceso de implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación del buen vivir, que permita establecer los óptimos operables de los servicios para seis instituciones⁸⁰ de la Función Ejecutiva".

⁷⁹ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de Senplades, 2013.

⁸⁰ Sectores / Instituciones: 1) Seguridad y Justicia, 2) Sistema de Rehabilitación Social, 3) Gestión de Riesgos, 4) Desarrollo Social, Inclusión Económica y Social, 5) Educación, y 6) Salud.



i) Fase 1: Optimización inter-temporal

Consiste en la identificación de los ratios sectoriales nacionales utilizados por los Ministerios para la prestación de sus servicios, y en los casos donde se dispone de información, la realización de una comparación respecto a los ratios internacionales. Con los ratios definidos, se ajusta la oferta de servicios en función de las características del territorio. (Proceso de Endogenización)

ii) Fase 2: Definición de criterios y metodología para ajustar estándares

Comprende la estimación de la demanda efectiva en cada territorio dando como resultado el cálculo del óptimo endógeno y los mínimos operables que toman en cuenta la oferta y la demanda. Es decir, se estima la oferta necesaria ajustada en función de las principales características de los distritos o del territorio (asociadas a cada servicio); y, los recursos mínimos con los que se puede ofrecer el servicio.

El óptimo endógeno se refiere al ajuste de la prestación del servicio en función de las características del territorio. El mínimo operable, por su parte, se refiere a las condiciones básicas y temporales de talento humano requeridas que debe tener un servicio para que éste sea sostenible y no vulnere el nivel de cobertura. El mínimo operable se lo determina mediante un consenso con los Ministerios Sectoriales, quienes establecen las condiciones mínimas para brindar el servicio, de tal manera que no afecte la calidad del mismo.

iii) Fase 3: Definición de la oferta / demanda por servicio

Contempla el análisis de la oferta pública y privada para cada uno de los servicios de los seis sectores; y la estimación del déficit endógeno de oferta actual, entre lo requerido (óptimo endógeno) y lo efectivamente existente; así mismo, se identifica el déficit del mínimo operable, que relaciona la oferta existente respecto a los mínimos operables.

iv) Fase 4: Definición de déficit y costeo

Involucra el costeo para el cierre de brechas y finalmente con la información de los costos se realiza el cálculo del déficit, el mínimo operable y los óptimos endógenos. A partir de estos resultados, se implementa la optimización inter - temporal para conocer las condiciones requeridas de la implementación progresiva (planificación) desde los mínimos operables hasta alcanzar el óptimo endógeno, en función de los techos presupuestarios anuales.

[Regresar](#)

3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La metodología desarrollada se operativiza a través del proceso de endogenización y la determinación del mínimo operable, en cada uno de los seis sectores que fueron objeto de la aplicación de la propuesta metodológica. Las etapas de este proceso se describen a continuación:

- i) Identificación del servicio:** consiste en la caracterización de las prestaciones o servicios brindados por los diferentes sectores.⁸¹
- ii) Determinación del estándar:** en función de los servicios identificados se establece el ratio asociado a éstos.
- iii) Ajuste del estándar:** una vez identificado el ratio, se ajusta el mismo acorde a las características del territorio.
- iv) Ajuste del talento humano y tipología de los servicios:** se realiza la estimación del talento humano e infraestructura óptima requerida para el territorio en cada uno de los sectores.

⁸¹ Sectores / Instituciones: 1) Seguridad y Justicia, 2) Sistema de Rehabilitación Social, 3) Gestión de Riesgos, 4) Desarrollo Social, Inclusión Económica y Social, 5) Educación, y 6) Salud.



- v) **Micro simulación de la oferta presentada por el Ministerio:** consiste en la simulación de la propuesta ideal de la oferta de servicios de los Ministerios, para los sectores específicos de salud y educación.
- vi) **Determinación del servicio:** comprende el análisis de las variables utilizadas en la endogenización, respecto a la categorización del distrito determinada por el clúster⁸².

La aplicación de la metodología en cada uno de los sectores definidos, requirió la consideración de las particularidades de la entidad y su nivel de desconcentración, así como, la toma en cuenta de las características y tipologías a las que responde su modelo de gestión. Los resultados de la implementación metodológica se recogen en el documento "Metodología para el análisis económico financiero del proceso de implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación del buen vivir".⁸³

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la experiencia

a) Innovación

- La metodología desarrollada permite identificar en base a los estándares de la oferta ideal unos mínimos operables que son la base para el logro de la oferta ideal, sin vulnerar los derechos de la población en el acceso a los servicios y reconociendo las particularidades territoriales.

b) Impactos

Esta experiencia está orientada a:

- Generar condiciones equitativas en el acceso a servicios de calidad para la población.
- Racionalización de la oferta de servicios disponibles en función de la demanda estimada.

c) Replicabilidad

- La conceptualización y diseño de la Metodología permitiría su aplicación en las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Metodología para el análisis económico financiero del proceso de implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación del buen vivir, que permita establecer los óptimos operables de los servicios para seis instituciones de la Función Ejecutiva.	Dirección de Fomento de la Desconcentración.

[Regresar](#)

⁸² El análisis de clúster es una técnica estadística que permite agrupar distintos elementos en grupos según un criterio de similitud.

⁸³ Sectores / Instituciones: 1) Seguridad y Justicia, 2) Sistema de Rehabilitación Social, 3) Gestión de Riesgos, 4) Desarrollo Social, Inclusión Económica y Social, 5) Educación, y 6) Salud.



6. Resultados

- Construcción de una metodología adaptada a las características de los sectores de intervención de las entidades de la Función Ejecutiva, que responde a la racionalización de los costos en función de los mínimos operables.
- Contribuye a la mejora del análisis financiero del proceso de implementación de distritos y circuitos administrativos de planificación.
- Desarrollo de un instrumento metodológico que coadyuva al ajuste y racionalización de la oferta de los servicios, a partir de la mejora de los modelos de intervención.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- El proceso de endogenización de ciertos sectores (gestión de riesgos y seguridad) requieren de la incorporación de un paso adicional previo, relacionado a la identificación del nivel de vulnerabilidad del territorio, en función de la ocurrencia de eventos naturales o de los niveles de criminalidad.
- Esta metodología diseñada, permite considerar los costos de los servicios, no sólo relacionados a una partida presupuestaria, sino alineados al costo real del servicio.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La metodología desarrollada se basa en la utilización de técnicas de simulación de escenarios para estimar cuándo y con cuánto se pueden cerrar las brechas de cada sector en distintas condiciones de disponibilidad de recursos humanos y financieros.
- Esta metodología fortalece el proceso de desconcentración del Ejecutivo y contribuye a la recuperación del rol del Estado en el territorio, mediante la entrega de servicios oportunos y de calidad.
- La metodología aporta a la determinación del número óptimo de personal en las instituciones del Estado que se desconcentran en el territorio, con la finalidad de optimizar los recursos, asegurando condiciones de calidad y calidez de los servicios públicos.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- La optimización de los servicios públicos debe considerar las condiciones de sostenibilidad y responder a las particularidades del territorio, sin vulnerar el nivel de cobertura; para lo cual se sugiere planificar la implementación del talento humano de forma progresiva desde el mínimo operable hasta llegar al óptimo endógeno.

[Regresar](#)



10. Gestores de la experiencia

Equipo Gestor
Subsecretaría de Desconcentración
Dirección de Análisis de la Desconcentración

Datos de contacto:

Dirección de Análisis de la Desconcentración
02-397-8900 ext. 2193

Yamilé Arcos, Directora de Análisis de la Desconcentración
yarcos@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



[Listado de EII](#)



Experiencia Innovadora 5: Publicación de documentos técnicos de descentralización



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Difundir procesos, metodologías, documentos técnicos y trabajos de investigación que realiza la Subsecretaría de Descentralización con el fin de transferir los conocimientos a beneficiarios internos y externos.
Problema o situación que permite mejorar:	<ul style="list-style-type: none">• Necesidad de documentar la información generada por la Subsecretaría.• Necesidad de transferir los conocimientos generados en la Unidad.
Potencial resultado o impacto:	Evidenciar y difundir a través de textos impresos y publicaciones digitales aquella información producida en materia de descentralización.
Actores que pueden replicar la experiencia:	<ul style="list-style-type: none">• Gobiernos Autónomos Descentralizados.• Instituciones del Gobierno Central.
Área responsable:	Subsecretaría de Descentralización.
Fecha de implementación:	Febrero de 2012 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. [Antecedentes](#)
2. [Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?](#)
3. [Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?](#)
4. [Criterios que caracterizan la experiencia](#)
5. [Productos y servicios](#)
6. [Resultados](#)
7. [Lecciones aprendidas](#)
8. [Conclusiones](#)
9. [Recomendaciones](#)
10. [Gestores de la experiencia](#)



1. Antecedentes

La Constitución del país, establece que “el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico; que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. (Art. 1)

Esta forma de descentralizada gobierno o descentralización, es entendida como el conjunto de reformas políticas que transfieren recursos, responsabilidades o autoridad desde el nivel de central de gobierno a los niveles locales; para la distribución equitativa del poder y de los recursos nacionales.⁸⁴ Los principios en los que se fundamentan el proceso de descentralización en el país se recogen en la Constitución, en torno a la organización del territorio traducido en un nuevo modelo de descentralización tanto en la parte administrativa como fiscal.⁸⁵

Estos principios se reflejan en el Sistema Nacional de Competencias consagrado en la Constitución y en los lineamientos definidos por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), los cuales constituyen la base para la descentralización de competencias a los gobiernos locales, orientada al logro de la equidad territorial, la superación de las deficiencias en la distribución de recursos y el fortalecimiento del proceso de democratización.⁸⁶

En el proceso de transferencia de competencias exclusivas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), Senplades en el año 2012 ante la ausencia o limitada información existente sobre las experiencias de descentralización en los territorios, plantea el desarrollo de mecanismos para la difusión del conocimiento producto de la experiencia generada a nivel local.

[Regresar](#)

2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La necesidad antes mencionada, da paso a la generación de la experiencia denominada “Publicación de documentos técnicos de descentralización”, la cual está orientada a la documentación y difusión sistemática de los avances del proceso de descentralización de una manera oportuna y accesible a las instituciones, gobiernos locales y a la ciudadanía en general.

Esta experiencia consiste en la elaboración y propagación de las intervenciones, investigaciones, metodologías, análisis e informes referentes al proceso de descentralización, desarrollados por las Direcciones que conforman la Subsecretaría de Descentralización de Senplades; mediante la publicación de textos sean éstos en formato digital o impreso.

La estructura de las publicaciones de documentos técnicos de descentralización, se basa en la conceptualización de éstos como herramientas para transferir los conocimientos generados a nivel local.

Los contenidos de las publicaciones de documentos técnicos de descentralización, dependen del tipo de competencia a transferir o regular, o a la información sobre el proceso de descentralización que se desea difundir.

[Regresar](#)

⁸⁴ Senplades, 2015. Nuevo Sistema de Transferencias a favor de los GAD.

⁸⁵ Senplades, 2014. Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir.

⁸⁶ Senplades, 2011. Modelo de Equidad Territorial.



3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

Esta práctica se basa en una serie de pasos sistemáticos descritos a continuación:

i) Generación de una solicitud específica

La Subsecretaría mediante una comunicación solicita a la Dirección respectiva, la elaboración de un documento relacionado a un proceso de descentralización de competencias específico.

ii) Construcción del documento

El Director o Directora de la Unidad define la metodología y los contenidos del documento y designa a un analista técnico a fin de desarrollar el texto dependiendo del tema de la publicación.

iii) Validación y aprobación del documento

A partir del texto final revisado, el producto generado pasa por la validación y aprobación de la autoridad correspondiente y el Consejo Editorial de Senplades.

iv) Diseño y publicación del documento

Una vez concluido este paso anterior, se trabaja en conjunto con la Dirección de Comunicación para la observancia del cumplimiento de los parámetros de publicaciones, así como, la definición del alcance y tipología de documento.

v) Socialización de la publicación

El documento finalizado es difundido a nivel central y local de gobierno, a fin de alcanzar a los servidores públicos y tomadores de decisión para la gestión del conocimiento sobre la descentralización de las competencias que permita orientar y retroalimentar los procesos en el territorio.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la experiencia

a) Innovación

- La práctica permite la recuperación y gestión del conocimiento que se genera durante la transferencia de una competencia específica sujeta a descentralización y en el proceso de su implantación, lo cual, contribuye a retroalimentar los procesos de aplicación y al mejor entendimiento de los pasos para la operativización de competencias propias al nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

b) Sostenibilidad

- La sostenibilidad de esta práctica radica en tres condiciones: i) conocimiento técnico sobre la experiencia de descentralización implementada, ii) adaptabilidad de los productos desarrollados, y, iii) la disponibilidad de recursos para la elaboración y publicación del documento.



c) Impacto

Esta experiencia está orientada a:

- Retroalimentar los procesos de descentralización de competencias propias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el fin de mejorar las intervenciones públicas y la entrega de servicios en el nivel local.
- Contribuir a la réplica y difusión de las experiencias y aprendizajes desarrollados en el proceso de descentralización para fortalecer las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la aplicación de la política pública a nivel local.

d) Replicabilidad

- La implantación de esta práctica requiere básicamente de: i) la generación de un proceso claro de los documentos o investigaciones a publicar, ii) la definición de los beneficiarios y las ventajas de la difusión del documento técnico, iii) la disponibilidad del recurso humano implicado en el desarrollo de los contenidos de los textos, y iv) la planificación de los recursos financieros para la edición y publicación final.

[Regresar](#)

5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Informe del Estado de la Transferencia de Riego.	http://goo.gl/WHTzdd
2	Nuevo Sistema de Transferencias a los GAD.	http://goo.gl/sq8XKK
3	Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios.	http://goo.gl/7GLOTt
4	Preguntas Frecuentes sobre descentralización fiscal.	http://goo.gl/KqFXMG
5	Territorio y Descentralización: Transferencia de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.	http://goo.gl/1uCu5m
6	Territorio y Descentralización: Competencia de Riego y Drenaje.	http://goo.gl/buBQGX
7	Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados.	http://goo.gl/eMoyCL
8	Pasos metodológicos para la Publicación de documentos técnicos de descentralización.	Subsecretaría de Descentralización
9	Primer Seminario Internacional de Desarrollo Endógeno: Las capacidades locales para el desarrollo.	
10	Territorio y Descentralización: Regulación de las competencias de explotación de materiales áridos y pétreos; gestión ambiental; fomento de las actividades productivas y agropecuarias; vialidad; y gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	

[Regresar](#)



6. Resultados

- Diez publicaciones para difundir el proceso de descentralización, referente a: riego y drenaje, recursos fiscales, tránsito, explotación de materiales áridos y pétreos, gestión ambiental, fomento de las actividades productivas y agropecuarias, vialidad; y gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
- Socialización de los procesos de descentralización dirigidos a los responsables de instituciones públicas, los gremios de los GAD, los GAD provinciales, metropolitanos, municipales y parroquiales rurales y a la ciudadanía en general.
- Difusión del aporte de la descentralización de competencias y su contribución para el acercamiento de los servicios a la ciudadanía y la consecuente mejora de la calidad de éstos.
- Contribución al empoderamiento de las entidades locales sobre sus competencias, así como, a posicionar el trabajo articulado de los actores públicos locales con las Coordinaciones y la Subsecretarías Zonales.
- Posicionar a Senplades como el ente rector de la planificación que debe velar por la debida articulación entre la planificación nacional y el Sistema Nacional de Competencias.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- Esta práctica permite difundir información técnica a los involucrados mediante la gestión del conocimiento a partir de la implementación en las localidades de las competencias descentralizadas. Esto ha contribuido a que los gobiernos locales conozcan de manera más detallada lo que implica el proceso de descentralización de determinada competencia y que las instancias técnicas locales cuenten con instrumentos para orientar los procesos internos de implementación de la misma.
- Es importante tener claro el proceso administrativo financiero y contractual por medio del cual se accede a la publicación de los productos generados, esto aporta al cumplimiento de los cronogramas establecidos en la planificación técnica y presupuestaria de la entidad.
- Los principales factores que han facilitado el desarrollo de esta práctica consisten en: i) la voluntad política de las autoridades y orientaciones técnicas claras sobre los temas prioritarios a ser difundidos, ii) equipos técnicos con conocimientos y experiencia sobre los temas que se documentan; y, iii) la claridad sobre los aspectos de construcción, estilo y la tipología de documentos.
- Uno de los aspectos que obstaculiza el desarrollo de esta experiencia consiste en la restricción presupuestaria que limita el número de ejemplares, la cantidad de información que contiene el documento y la tipología del mismo.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- Esta experiencia contribuye a la construcción de la memoria institucional a nivel de los procesos de descentralización y transformación del Estado.
- La experiencia permite el conocimiento y empoderamiento de los equipos técnicos tanto a nivel central, regional y local sobre el proceso para la implementación de una competencia que ha sido descentralizada; así también, esta experiencia se constituye en un mecanismo para que las Coordinaciones Zonales de Senplades puedan difundir conocimiento en el territorio.



- Las publicaciones contribuyen a la apropiación y reconocimiento de los técnicos que han desarrollado una metodología o estudio específico, y aportan a los procesos de inducción del nuevo personal de la entidad.
- Los potenciales efectos de la réplica de esta experiencia a otros niveles de gobierno se orientan a fortalecer los procesos de difusión sobre el trabajo de las entidades públicas, la participación ciudadana, la transparencia, y el control social.
- La gestión del conocimiento a través de productos para usuarios internos y externos es un proceso de aprendizaje. En una primera etapa, si bien se ha cumplido con el objetivo planteado de descentralización de once competencias, estos productos han sido orientados a los técnicos de los gobiernos locales y entidades públicas; en la siguiente fase, se espera llegar a desarrollar una difusión de los procesos de descentralización con un mayor énfasis hacia la ciudadanía en general, a fin de contribuir con procesos de participación local.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Para alcanzar una óptima implementación de esta experiencia se requiere, contar con: i) una directriz política-técnica clara sobre los temas a difundir, ii) la voluntad y empoderamiento de la autoridad sobre el proceso de gestión del conocimiento; y, iii) el trabajo de un equipo con conocimientos específicos temáticos y metodológicos para el desarrollo de los textos.
- Es importante considerar el tipo de los productos finales a ser difundidos y la vía de mayor exposición de los mismos en contraste con los recursos a utilizar, para lograr un mayor impacto de las inversiones.
- Es relevante mejorar la articulación con otras unidades para unir trabajos en temas similares con otras entidades del sector público y los gobiernos locales; que potencien los resultados de las intervenciones en el marco del proceso de descentralización.

[Regresar](#)

10. Gestores de la experiencia

Equipo Gestor
Subsecretaría de Descentralización
Dirección de Descentralización Fiscal
Dirección de Seguimiento y Evaluación a la Descentralización y
Organización Territorial del Estado
Dirección de Análisis de Competencias y Organización Territorial del Estado

Colaboradores
Germán Guerra
Diego Bravo
Christian Cutiupala
Paola Oña

Datos de contacto:

Subsecretaría de Descentralización
02-397-8900 ext. 2910, 2909, 2924.

Germán Guerra, Subsecretario de Descentralización
gguerra@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



Listado de EII



Experiencia Innovadora 6: Metodología de mejoramiento del diseño de los impuestos municipales prediales



[Índice](#)

Datos de identificación

Objetivo:	Contribuir a la optimización recaudatoria de los impuestos municipales mediante mecanismos que permitan el cumplimiento de los principios constitucionales de progresividad, eficiencia, transparencia, equidad y suficiencia.
Problema o situación que permite mejorar:	No existía suficiencia recaudatoria ni equidad en el cobro de los impuestos municipales.
Potencial resultado o impacto:	<ul style="list-style-type: none"> Gestión del territorio mediante una adecuada generación de ingresos propios de los Gobiernos Municipales. Disminuir la dependencia de las transferencias de recursos del Gobierno Central.
Actores que pueden replicar la experiencia:	Gobiernos Autónomos Descentralizados.
Unidad responsable:	Subsecretaría de Descentralización, Dirección Descentralización Fiscal.
Fecha de implementación:	Enero de 2015 / Hasta la actualidad.

Contenido

1. Antecedentes
2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?
3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?
4. Criterios que caracterizan la experiencia
5. Productos y servicios
6. Resultados
7. Lecciones aprendidas
8. Conclusiones
9. Recomendaciones
10. Gestores de la experiencia



1. Antecedentes

Históricamente en el Ecuador la gestión fiscal del nivel de Gobierno Local, requería mayormente de las transferencias del Gobierno Central para cumplir sus atribuciones y competencias; así también, la generación de recursos propios en los gobiernos locales era limitada, discrecional y se circunscribía a aquellos territorios con mayor capacidad de gestión.

Estos aspectos de planificación y presupuestación fiscal mencionados, acarrearán una limitada capacidad de recaudación de impuestos y consecuentemente una ausencia de intervenciones en beneficio de la ciudadanía; lo que contribuía a mantener las brechas de inequidad en el desarrollo y la precariedad de las condiciones de vida de la población.

A partir de la Constitución del Ecuador (2008) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se establecen los parámetros para la gestión fiscal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) de acuerdo a los principios subsidiariedad, solidaridad y equidad; asegurando un modelo de desarrollo que garantice el equilibrio territorial y la provisión eficiente de servicios públicos acorde a las competencias del nivel descentralizado respectivo (COOTAD, Art. 163).

Bajo la normativa actual mencionada, los GAD están llamados a ejercer sus competencias en cada circunscripción territorial para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través de las funciones de legislación, normatividad y fiscalización; la ejecución y administración, y la participación ciudadana y el control social.⁸⁷ Con este fin, los Gobiernos Autónomos Descentralizados poseen autonomía política, administrativa y financiera, que involucra la capacidad de gestionar el desarrollo del territorio en beneficio de sus habitantes, de manera responsable y solidaria.

Para la gestión del territorio los GAD cuentan con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado y tienen la capacidad para generar y administrar sus propios recursos de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la ley. A efectos del presente documento se hará referencia a los ingresos propios de la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

Los ingresos propios de los GAD Municipales y Metropolitanos, provienen de diversas fuentes de tributación obligatoria, como: "los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos entre otros ingresos". (COOTAD, Art. 172)

Los GAD cuentan con la facultad de crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras por los servicios que son de su responsabilidad, así como, para la ejecución de obras en el ámbito de sus competencias y circunscripción territorial; mediante la generación de ordenanzas. Los impuestos municipales para la financiación municipal según el COOTAD se circunscriben a: "i) la propiedad urbana y rural, ii) las alcabalas, iii) los vehículos, iv) matrículas y patentes, v) espectáculos públicos, vi) las utilidades de transferencia de predios urbanos y su plusvalía, vii) el juego; y viii) del 1,5 por mil sobre los activos totales."

En el contexto normativo mencionado y ante la necesidad de potenciar las capacidades de los Municipios para generar ingresos propios y contar con instrumentos que contribuyan a mejorar las capacidades para la aplicación de los impuestos prediales, la Dirección de Descentralización Fiscal de la Subsecretaría de Descentralización de Senplades, desarrolla una Metodología para la reforma del diseño de dicho impuesto.

[Regresar](#)

⁸⁷ Senplades, 2014. Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador.



2. Proceso de construcción: ¿cómo se diseñó?

La Metodología de Mejoramiento del Diseño de los Impuestos Municipales Prediales, contempla la modificación de la tarifa vigente aplicada en la mayoría de los GAD municipales, pasando de la aplicación de una tarifa plana y única, a la instrumentación de una tarifa progresiva, escalonada y acumulada.⁸⁸

A continuación se describen los pasos para la construcción del diseño de la experiencia tomando en cuenta lo detallado en el documento "Metodología para la Reforma del Diseño del Impuesto Predial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales":

i) Identificación de grupos y rangos de avalúo

Consiste en el análisis de la distribución de los contribuyentes en cada GAD municipal, en función de la suma del avalúo de los predios que debe realizarse de forma independiente para el área urbana y rural⁸⁹. Este análisis permite establecer una división equitativa de grupos por rangos de avalúo, considerando los siguientes elementos:

1. Identificación del monto del avalúo por los predios que tenga el contribuyente.
2. Establecimiento del porcentaje poblacional correspondiente de acuerdo al avalúo total de las propiedades.
3. El número de propiedades o el costo del bien inmueble equivale a un valor semejante de carga fiscal, así también, la progresividad en la aplicación del impuesto predial aumenta a medida que el avalúo de las propiedades es mayor.
4. La recaudación propuesta no debe estar sustentada en los grupos que tienen escasos contribuyentes.
5. En caso de tener pocos contribuyentes (menos de 1.000), es conveniente mantener una tarifa única y no establecer una tarifa diferenciada.
6. El número de grupos dependerá de la dispersión de los avalúos por contribuyente.

ii) Desarrollo de la fórmula de cálculo

A partir de la identificación de los grupos, el cálculo del número de rangos se orienta a la obtención de avalúos homogéneos al interior de los grupos (*intra grupos*) y heterogéneos entre los grupos (*inter grupos*). Bajo este esquema, se busca agrupar el mayor número de avalúos (ordenados de menor a mayor) sin que aumente considerablemente la desviación con respecto a la media de su grupo.

El primer grupo, corresponde a los contribuyentes que se encuentran exentos, es decir aquellos que se encuentran por debajo de los 25 y 15 salarios básicos unificados; a continuación se encuentra el grupo de contribuyentes cuyos inmuebles tienen avalúos superiores a éstos montos (tanto en el área urbana como en el área rural) sobre los cuales se establece la variabilidad antes mencionada.

Para llegar a esta categorización, se analiza el promedio de la base imponible (avalúo) por decil, sin embargo, como el valor promedio es una medida estadística en la que se pierde cierta información de la variabilidad *intra* grupo; se considera también el coeficiente de variación del avalúo por decil. Este coeficiente permite identificar la diferencia existente entre los avalúos de cada rango, con lo cual se llega a determinar la necesidad de dividir o agrupar los rangos establecidos.

⁸⁸ Senplades, 2015. Metodología para la Reforma al Diseño del Impuesto Predial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM).

⁸⁹ Se suma por separado los predios que tenga el contribuyente tanto en el área urbana como en el área rural.



Tabla 21: Fórmula de cálculo del Coeficiente de Variación del Avalúo

$$CV = \frac{Desv.a}{Prom.a}$$

CV: Coeficiente de Variación del Avalúo.
Desv.a: Desviación del Avalúo.
Prom.a: Promedio del Avalúo.

Fuente: Senplades, Dirección de Descentralización Fiscal.

Cabe anotar que existen particularidades en cada GAD por lo cual se debe tomar en cuenta la realidad del municipio, para la división de los grupos a los que se les aplicará la tarifa diferenciada. Es importante mencionar que cuando el valor promedio de los avalúos es semejante en rangos de dos deciles, se puede unificar dos rangos.

iii) **Aplicación de la tarifa**

Una vez determinados los grupos y rangos de avalúo, se procede a establecer una tarifa progresiva, cuyo impacto económico vaya creciendo cuando la base imponible sea mayor y considerando que su forma de cobro sea escalonada y acumulativa.

iv) **Cálculo del impuesto causado**

Posterior a la definición de los grupos y las tarifas se continúa con el cálculo del impuesto a los contribuyentes que son sujetos pasivos del mismo. La aplicación de la tarifa para obtener la emisión del impuesto se realiza, semejante al cálculo del impuesto a la renta, es decir:

Tabla 22: Cálculo del Impuesto Causado

	Avalúo total de la propiedad	(a)
	<u>Deducciones</u>	(b)
	Base imponible	(c = a - b)
	<u>Avalúo mínimo del grupo</u>	(d)
	Diferencia generada⁹⁰	(e = c - d)
x	<u>Tarifa</u>	(f)
	Excedente	(g = e x f)
+	<u>Fracción básica</u>	(h)
	Impuesto causado	(i = g + h)

Fuente: Senplades, Dirección de Descentralización Fiscal.

[Regresar](#)

⁹⁰ Base imponible menos el avalúo mínimo del grupo.



3. Proceso de implementación: ¿cómo se aplica?

La Metodología diseñada fue aplicada en tres etapas, como se describe a continuación:

i) Identificación de los Gobiernos Autónomos Municipales

Se seleccionó una muestra de 33 GAD del total de 221, basados en criterios específicos, como: apertura a la aplicación de la propuesta metodológica, densidad poblacional, nivel de necesidades básicas insatisfechas, dependencia financiera a las transferencias del Gobierno Central, condiciones socioeconómicas y el tipo de sistema para el cobro de impuestos.

ii) Socialización de la metodología y requerimiento de información para la simulación

A las autoridades de los GAD identificados se les realizó la presentación de la Metodología para la reforma del diseño del impuesto predial entre los meses de enero a marzo de 2015, y hasta abril del mismo periodo, se solicitó la información para la realización de las simulaciones: catastros 2014 y 2015, cartera vencida, impuesto predial y avalúos.

Con la información de 22 GAD, se procedió a la aplicación de la Metodología mediante simulaciones.

Tabla 23: Listado de GAD con simulaciones

Zona	No.	GAD
Zona 1	1	Eloy Alfaro
	2	Antonio Ante
Zona 2	3	Francisco de Orellana
	4	Joya de los Sachas
	5	Mejía
Zona 3	6	Sigchos
	7	Santa Clara
	8	Tisaleo
Zona 4	9	Chone
	10	Jama
	11	Pedernales
	12	Santa Ana
	13	Santo Domingo
Zona 5	14	Santa Elena
Zona 6	15	Chordeleg
	16	Gualaceo
	17	Morona
	18	Sucúa
Zona 7	19	Catamayo
	20	Loja
	21	Quilanga
Zona 8	22	Durán

Fuente y elaboración: Senplades, Dirección de Descentralización Fiscal.



iii) **Socialización de resultados a los GAD**

Con los resultados obtenidos se realizaron presentaciones a los Gobiernos Municipales mediante visitas efectuadas entre mayo y julio de 2015. El detalle de los resultados alcanzados en los veintidós GAD forma parte del documento denominado "Informe Ejecutivo de la Propuesta de Reforma al Diseño del Impuesto Predial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales", elaborado por la Subsecretaría de Descentralización.

iv) **Construcción de las propuestas de ordenanzas municipales**

A partir de la aplicación de la Metodología, se evidenció que en 4 de los 22 GAD priorizados los resultados se correspondían a los objetivos del diseño metodológico y a las realidades de los Municipios, estos son: Santo Domingo, Santa Ana, Chordeleg y Pisaleo. Dichos GAD han avanzado en la elaboración de propuestas de ordenanzas para los impuestos prediales, las cuales se encuentran en análisis.

[Regresar](#)

4. Criterios que caracterizan la experiencia

a) **Innovación**

- Desarrollo de una metodología que permite diseñar el impuesto predial tomando en cuenta parámetros estandarizados e indicadores del territorio, que contribuyen al cumplimiento de los criterios de progresividad, equidad, eficiencia y transparencia definidos en la Constitución del país.

b) **Sostenibilidad**

- La aplicación de la metodología contribuye a mantener el nivel de recaudación y la equidad de los ingresos de los municipios provenientes del impuesto predial, para asegurar la sostenibilidad de la gestión local.

c) **Impactos**

Esta experiencia está orientada a:

- Disminución de la dependencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales a las transferencias del Gobierno Central, a partir de la generación de ingresos propios resultado de la implementación de los tributos municipales.
- Fortalecer la autonomía de los GAD para gestionar el desarrollo de su territorio mediante la gestión adecuada de los recursos propios y el mejoramiento de la recaudación de impuestos.
- Contribuir a la generación de ingresos de los GAD a partir del diseño de impuestos municipales con equidad, mediante la aplicación de un tributo progresivo.

d) **Replicabilidad**

- La propuesta metodológica diseñada es una aproximación teórica, cuya consideración depende exclusivamente de las necesidades y características propias del cantón, sin intervención alguna sobre la autonomía financiera de los gobiernos municipales.
- La metodología desarrollada se fundamenta en la obtención de un buen catastro predial, con el fin de generar ingresos que contribuyan a la gestión municipal.

[Regresar](#)



5. Productos y servicios

No.	Producto/Servicio	Fuente (Link o área responsable)
1	Presentación de la propuesta inicial de Reforma del Impuesto Predial Municipal.	Dirección Descentralización Fiscal.
2	Plantilla de Simulación.	
3	Documento Metodológico para la Reforma al Diseño del Impuesto Predial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.	
4	Ordenanza Tipo.	
5	Informe Ejecutivo de la Propuesta de Reforma al Diseño del Impuesto Predial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.	

[Regresar](#)

6. Resultados

- Construcción de una metodología para el diseño de impuestos prediales que se orienta al cumplimiento de los criterios constitucionales de progresividad, equidad, eficiencia y transparencia.
- Simulación de la metodología en 22 GAD que permite identificar el potencial efecto de su aplicación y contribución para la mejora de los ingresos municipales.
- En vista de los efectos de la primera etapa de aplicación de la metodología, se planifica una segunda etapa con los Gobiernos Autónomos Descentralizados interesados en la propuesta metodológica.

[Regresar](#)

7. Lecciones aprendidas

- Uno de los factores clave para el alcance de resultados más efectivos derivados de la aplicación de la metodología, es contar con catastros completos y actualizados.
- La cantidad de predios y el número de contribuyentes con los que cuenta el cantón, son elementos que inciden en la aplicación de la metodología, ya que si éstos son escasos deben llevar a una reflexión de las autoridades sobre los efectos y consideraciones de mecanismos alternativos para el diseño de impuestos prediales.
- Los sistemas informáticos utilizados por algunos GAD para el cálculo de los impuestos prediales dificulta la aplicación de la metodología diseñada, debido a la imposibilidad de construcción de tarifas progresivas y diferenciadas.

[Regresar](#)

8. Conclusiones

- La propuesta modifica el diseño del impuesto permitiendo al GAD contar con un tributo progresivo, estructurado por grupos, con tarifas escalonadas y acumulativas; lo cual precautela los criterios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia.
- La búsqueda de mecanismos que fortalezcan la autonomía de los GAD a través de la generación de ingresos propios, contribuye a disminuir la dependencia a las transferencias del Gobierno Central.
- La aplicación de tarifas progresivas y escalonadas beneficia a la mayor parte de la población, dado que los valores que se deben pagar como impuestos prediales es analizado en función de factores estandarizados y el número de predios existentes; lo cual puede contribuir a la gestión de los Gobiernos Municipales.



- La metodología desarrollada se orienta a una correcta aplicación del COOTAD, tanto a nivel de la base imponible como de las tarifas que se pueden cobrar, considerando las exenciones que se plantean en Código.
- La metodología construida considera el diseño de tarifas que varían según aumente o disminuya el avalúo del predio, lo cual implica una notoria diferencia con las tarifas planas en las que el porcentaje señalado por la ley se aplica a todos, cualquiera que sea el avalúo. Lo mencionado, permitiría cumplir el principio tributario bajo el cual los ciudadanos deben contribuir en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas.

[Regresar](#)

9. Recomendaciones

- Es importante contar con un catastro actualizado de manera que la propuesta de impuestos prediales que se establezca sea lo más cercana a la realidad, permitiendo evidenciar los resultados que generará su aplicación.
- Con el fin de facilitar la transición hacia un impuesto más equitativo y justo, se debe brindar asesoría técnica y legal para el diseño y aplicación de la propuesta metodológica. Además, se debe considerar la capacitación a los servidores públicos encargados de operativizar la gestión del rediseño del impuesto municipal predial.
- Es importante contar con sistemas informáticos que permitan la adaptación del diseño de impuestos municipales prediales, con tarifas diferenciadas bajo los principios constitucionales.

[Regresar](#)

10. Gestores de la experiencia

Equipo Gestor
Subsecretaría de Descentralización
Dirección de Descentralización Fiscal

Colaboradores
Soraya Jarrín
Cristian Cutiupala
Andrea Cevallos
María José Dávila
Lissette Moya
Gabriel Castañeda
Edison Velarde

Datos de contacto:

Dirección de Descentralización Fiscal
02-397-8900 ext. 2942, 2916

Jorge Solano, Director de Descentralización Fiscal
jsolano@senplades.gob.ec

Edison Velarde, Analista de Descentralización Fiscal
evelarde@senplades.gob.ec

[Regresar](#)



Listado de EII



Parte IV: Conclusiones del proceso de sistematización

4.1. Conclusiones

- Las buenas prácticas y experiencias innovadoras institucionales sistematizadas contribuyen de diferentes formas a la recuperación del rol del Estado y al posicionamiento de Senplades como el ente rector de la planificación del país.
- El desarrollo de las diversas prácticas y experiencias institucionales da cuenta de la visión de la entidad, por mejorar su gestión impulsada por la generación de nuevo conocimiento y la innovación para el abordaje de la planificación del desarrollo del territorio.
- Se tiene la falsa impresión de que a nivel institucional la mayoría de los procedimientos de base ya han sido diseñados e implementados y que no quedaría mucho por innovar, sin embargo, la generación de prácticas y experiencias como las sistematizadas en el presente documento, permite evidenciar que existen nuevas formas de intervención que constituyen un capital intelectual valioso para promover la mejora de la gestión pública.
- Entre los aspectos relevantes para la generación de nuevas formas de intervención y buenas prácticas se destaca el rol de los equipos de las unidades de la entidad, que con su contingente profesional y experiencia aportan en la construcción de nuevo conocimiento.

4.2. Recomendaciones

- A partir de la presente sistematización se identifica que las estrategias, prácticas o intervenciones innovadoras pueden considerar dentro de su diseño y gestión – el ciclo de proyectos – esto contribuirá a futuros procesos de evaluación o sistematización, documentando en cada fase insumos que sustenten el diseño de actividades, soluciones y toma de decisiones; así como, la selección de prácticas que conduzcan a cambios sobre la situación o problemática en el contexto de la gestión institucional.
- Es recomendable la generación de un sistema dinámico para la recuperación de prácticas simplificado y automatizado a partir de un aplicativo web, que permita a los servidores públicos de las unidades técnicas, ingresar la información inherente a una práctica o idea innovadora, su diseño, operativización y funcionamiento. Así también, este sistema podría asegurar la recopilación de la documentación base del diseño metodológico, resultados, productos y servicios de una práctica; para favorecer el desarrollo de sistematizaciones o evaluaciones futuras, y la utilización de dichos insumos para inducción de nuevos servidores públicos.
- Es importante la generación de conciencia en los servidores públicos sobre las ventajas de la gestión del conocimiento y la construcción de la memoria institucional, mediante diferentes formas; como la sistematización de las prácticas institucionales y experiencias innovadoras, lo cual aporta a: la mejora de las intervenciones, la difusión para la réplica en otras entidades y niveles de gobierno, la identificación de ideas y prácticas que inciden en el cambio de situaciones y problemáticas de la gestión pública; y el reconocimiento a los equipos técnicos gestores de las mismas.



- La preparación de los insumos técnicos para los procesos de sistematización o evaluación es un aspecto clave, que debe configurarse como una fase dentro de la gestión técnica de las unidades, con tiempos definidos y designación de responsables. Este paso, contribuye a la documentación y recuperación de la experiencia, enriquece el proceso de análisis y agiliza la construcción del documento de sistematización.
- Se sugiere que para futuros procesos de sistematización se identifiquen informantes de las unidades técnicas que conozcan a profundidad la práctica o experiencia, y que se hayan involucrado en el proceso de construcción de la misma; lo que coadyuva a la comprensión e interpretación adecuada de los insumos facilitados para la construcción del documento de sistematización.
- A partir de la sistematización realizada se recomienda continuar con el proceso de gestión del conocimiento a través de este producto y otros que puedan generarse en el marco de un plan establecido, con la finalidad de continuar las acciones de mejora continua relacionadas a la gestión de la entidad.



Bibliografía

- Akao, 1994. Hoshin Kanri: Dirección y Planificación de empresas y despliegue de políticas.
- Bolívar, 2000. El Presupuesto Público Plurianual.
- Burbano, Yupa, & Murillo, 2015. La problemática múltiple de los recursos hídricos en el Ecuador: evaluación multicriterio de los proyectos multipropósito.
- Burbano, Yupa, & Murillo, 2015. La problemática múltiple de los recursos hídricos en el Ecuador: evaluación multicriterio de los proyectos multipropósito.
- CELADEL, (s.f.). Buen Gobierno Local, Mejores Prácticas y Gestión del Conocimiento.
- CEPAL, 2010. Modelo de Equidad Territorial en la Provisión de Bienes y Servicios Públicos: Una Aplicación al caso de Ecuador.
- Consejo Nacional de Competencias, 2011. Resolución No. 00013-CNC-2011.
- Constitución del Ecuador, 2008.
- Davenport & Prusak, 1998. How Organizations Manage what They Know.
- Francke & Morgan, 1995. La Sistematización: Apuesta por la generación de conocimientos a partir de las experiencias de promoción.
- ITIL, 2015. Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de la Información.
- Jara, 1994. Para sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica.
- Larrea, 2003. El INFOPLAN: Un sistema de información para el desarrollo local en el Ecuador.
- Martirene, 2007. Manual de Presupuesto Plurianual.
- Online Resource for Lean-Based Information and Tools. <http://www.leanproduction.com/hoshin-kanri.html>
- Parámetros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).
- PNUD, (s.f.). Sistematización para transferir conocimiento.
- Senplades, 2011. Modelo de Equidad Territorial.
- Senplades, 2012. Guía de Pública, Guía de Productos.
- Senplades, 2012. Guía metodológica de planificación institucional.
- Senplades, 2012. Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Senplades, 2012. Metodología para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas.
- Senplades, 2013. El Socialismo del Buen Vivir.
- Senplades, 2013. Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 – 2017.
- Senplades, 2013. Propuesta Metodológica para la territorialización de las metas establecidas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017.
- Senplades, 2014. Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir.
- Senplades, 2014. Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos. Guía Técnica.
- Senplades, 2014. La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador. El Estado en el territorio y la recuperación de lo público.
- Senplades, 2014. Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial.
- Senplades, 2014. Preguntas frecuentes sobre descentralización fiscal en el Ecuador.
- Senplades, 2014. Toolkit sobre Estudio de Impacto Regulatorio.
- Senplades, 2015. Ecuador es un referente internacional en información para la planificación. <http://sni.gob.ec/sni-de-excelencia>.
- Senplades, 2015. Guía Metodológica para la medición de Clima Laboral.
- Senplades, 2015. Informe Plan Plurianual de Inversiones 2015 – 2018.
- Senplades, 2015. La Capacidad Regulatoria del Estado. Diagnóstico de la calidad y gestión regulatoria, 2008 - 2013.



Senplades, 2015. Lineamientos y Directrices de Planificación Institucional y del Plan Anual y Plurianual de Inversión 2016-2019.

Senplades, 2015. Metodología para la Reforma al Diseño del Impuesto Predial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM).

Senplades, 2015. Nuevo Sistema de Transferencias a favor de los GAD.

Senplades, 2015. Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Senplades, 2016. Nota Metodológica para el Seguimiento y Evaluación a las Metas Territoriales.

Senplades, 2014. Toolkit sobre Gestión Regulatoria.

Shah, 2008. Prestación de los Servicios Públicos.



Anexos



Anexo 1: Matriz de Análisis de Relevamiento de Información con variables y preguntas

Matriz de Análisis de Relevamiento de Información con variables y preguntas

1. Recuperación de la Experiencia

Nombre de la Subsecretaría / Coordinación:
 Nombre de la Dirección o Unidad Organizacional:
 Nombre del Técnico/a Entrevistado:

No.	Área	Nombre de la Buena Práctica	Objetivo	Problema o situación que permite mejorar	Resultado/ Impacto	Nivel de Gobierno donde puede replicarse
1						

2. Reconstrucción de la Experiencia

2.1. Antecedentes, Descripción y Características de la Buena Práctica

No.	Fecha	ANTECEDENTES DE LA BUENA PRÁCTICA					DESCRIPCIÓN DE LA BUENA PRÁCTICA ¿En qué consiste la BP?	
		¿Qué pasó?	¿Quiénes lo hicieron?			¿Para qué lo hicieron?		¿Cómo lo hicieron? (Pasos, herramientas, metodologías)
			Nombre, cargo, e-mail, teléfono	Roles de los involucrados	Características o atributos especiales de los gestores de la BP			
1								

No.	CARACTERÍSTICAS DE LA BUENA PRÁCTICA							
	Criterios que destacan la experiencia como una BP				Ventajas de su aplicación	Condiciones requiere su implementación	Actores que pueden replicarla	Incentivos para motivar la aplicación de la BP
	Innovación	Impacto	Replicabilidad	Sostenibilidad				
1								

2.2. Efectos y Resultados de la aplicación de la Buena Práctica

No.	PRODUCTOS/SERVICIOS/PROCESOS DESARROLLADOS POR LA BP		LOGROS Y RESULTADOS DE LA BUENA PRÁCTICA			EFECTOS E IMPACTOS DE LA BUENA PRÁCTICA		
	Productos / Servicios / Procesos obtenidos de la implementación de la BP	Utilidad de los Productos / Servicios / Procesos obtenidos de la implementación de la BP ¿Para qué sirve?	Objetivos que se esperaba alcanzar con la BP	Objetivos alcanzados	Objetivos no alcanzados	Positivos	Negativos	Efectos No Esperados
1								

3. Reflexión sobre la Experiencia

- ¿Cuáles fueron los factores externos e internos que facilitaron u obstaculizaron el proceso?
- ¿Qué se volvería a hacer igual?
- ¿Qué se haría de manera diferente?
- ¿Qué falta por hacer?
- ¿Qué potenciales efectos tendría la aplicación de esta buena práctica a nivel de otras áreas de la institución, otros Ministerios, a nivel de GAD u otros actores?
- Recomendaciones
- Lecciones Aprendidas



Anexo 2: Formato de Encuesta de Clima Laboral

Encuesta de Clima laboral						
Datos Informativos						
Género <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Femenino		Edad <input type="checkbox"/> 20 a 30 <input type="checkbox"/> 51 a 60 <input type="checkbox"/> 31 a 40 <input type="checkbox"/> + de 60 <input type="checkbox"/> 41 a 50		Estado Civil <input type="checkbox"/> Soltero <input type="checkbox"/> Casado <input type="checkbox"/> Divorciado <input type="checkbox"/> Otro		Tiempo de servicio <input type="checkbox"/> Menos de un año <input type="checkbox"/> 1 a 2 años <input type="checkbox"/> Más de dos años
				Instrucción <input type="checkbox"/> 3 er nivel <input type="checkbox"/> 4 to nivel <input type="checkbox"/> Phd <input type="checkbox"/> Egresado <input type="checkbox"/> Otro		MUY DE ACUERDO 5 ALGO DE ACUERDO 4 NI DE ACUERDO NI EN DESACUERDO 3 ALGO EN DESACUERDO 2 MUY EN DESACUERDO 1
N°	Afirmación	5	4	3	2	1
1	En mi unidad se conoce con claridad hacia dónde vamos y cómo llegar allá.					
2	Recibo retroalimentación clara por parte del Director/a acerca del trabajo realizado.					
3	En mi lugar de trabajo siempre puedo contar con la ayuda de mis compañeros.					
4	Todos los miembros de mi equipo de trabajo perseguimos el mismo fin.					
5	La gestión de la Dirección permite el cumplimiento efectivo de las metas.					
6	El ambiente de confianza fomentado por mi Director/a permite formular toda clase de preguntas y recibir respuesta a cada una.					
7	Estoy orgulloso/a del resultado del trabajo de mi equipo.					
8	Existe la seguridad debida para evitar accidentes y riesgos de trabajo.					
9	En mi Dirección existe el interés de prevenir problemas de orden psicológico como la ansiedad y depresión.					
10	Me agrada trabajar en mi unidad.					
11	El reconocimiento que recibo por mi trabajo me motiva a innovar y ser cada día mejor.					
12	Mi Director/a es una persona honesta y ética.					
13	Mi Director/a evita el favoritismo.					
14	Siento que en mi Dirección todos estamos comprometidos a trabajar como equipo y que podemos conseguir grandes cosas.					
15	Los ascensos y promociones devienen de criterios estrictamente laborales y no por favoritismos.					
16	Mi Director/a siempre está presto/a escuchar a sus colaboradores.					
17	Mi remuneración está acorde a la complejidad del trabajo y el nivel de responsabilidad.					
18	En la Dirección se promueve la inclusión y aceptación de todos los funcionarios sin distinción de su género, raza, edad, condición socioeconómica, religión, partido político, etc.					
19	Mi remuneración está acorde a mi preparación profesional y experiencia.					
20	Mi contribución en esta Institución es importante.					
21	Estoy oportunamente comunicado sobre los objetivos, cambios, logros, y/o actividades de mi Dirección.					
22	Cuando las personas cambian de función o área se les hace sentir rápidamente "en casa".					
23	Me siento orgulloso del trabajo que desempeño.					
24	En este lugar de trabajo las personas cuidan unas de otras.					
25	En la Dirección, mis sugerencias y aportes son tomados en cuenta para la toma de decisiones.					
26	En la Institución se provee de capacitación, formación y entrenamiento a sus colaboradores.					
27	En esta Institución puedo comportarme de forma genuina y natural.					
28	Mi Director/a delega de manera adecuada y con sustento técnico las actividades de los servidores para el cumplimiento de las metas.					
29	En esta Institución existe el derecho a la réplica y la garantía de ser tratado justamente cuando soy imputado por inobservancia o falta grave.					
30	La forma en la que mi Director/a coordina el trabajo de los servidores es efectiva.					



31	El servicio que brindamos a la sociedad es gratificante.								
32	En la Dirección se considera, valora y respeta la vida personal de los empleados (acceso a permisos ocasionales, consideraciones ante circunstancias personales, etc.).								
33	Es grato para mí acudir a trabajar a esta Institución.								
34	La infraestructura de la Institución, contribuye a generar un ambiente de trabajo adecuado.								
35	En la Dirección se explica de manera clara los objetivos y las metas de la unidad.								
36	Mi lugar de trabajo es acogedor.								
37	Cuando alguien ingresa aquí, se le hace sentir bienvenido.								
38	El interés de esta Institución se enfoca en el bienestar del ser humano.								
39	Siento orgullo de mi equipo de trabajo.								
40	En la Dirección se involucra a las personas en las decisiones que afectan sus actividades o su ambiente de trabajo.								
41	En esta Institución nos animan a equilibrar el trabajo con la vida personal.								
42	Tengo la confianza que en mi Dirección, todo lo que se promete se cumple.								
43	Todas las personas reciben buen trato independientemente de su posición jerárquica.								
44	Siempre digo con orgullo que trabajo en Senplades.								
45	Los servidores en esta Institución evitan el chisme y las intrigas como medio para conseguir								
46	Pienso que en este trabajo puedo crecer profesionalmente y auto realizarme.								
47	En la Dirección se desarrollan actividades que fomentan el sentido de grupo e integración.								
48	Mi Director/a es una persona confiable.								
49	Cuando logro un buen resultado o hago algo sobresaliente, en la Dirección siempre se reconoce mi aporte.								



Anexo 3: Caja de Herramientas – Talleres

NOMBRE DEL EVENTO	OBJETIVOS	DURACION	RECURSOS	RESULTADOS
Taller de Liderazgo	Promover el fortalecimiento de variable respeto mediante la provisión de lineamientos básicos para el desarrollo de habilidades de liderazgo.	2:30 horas	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo disponible • Presentación • Proyector • Laptop • Pizarra de tiza líquida 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de habilidades de liderazgo de los servidores públicos. • Reconocimiento sobre la importancia del liderazgo en la consecución de resultados y logro de objetivos.
Taller de Inteligencia Emocional	Promover el fortalecimiento de los variables integridad, respeto, imparcialidad y camaradería, mediante el desarrollo de habilidades de reconocimiento y control de sus propias emociones y las de otros.	2.30 horas	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo disponible • Presentación • Proyector • Laptop • Pizarra de tiza líquida 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento y control de las emociones individuales y reconocimiento de las de otras personas. • Mayor integración y camaradería en cada una de las unidades organizacionales.
Taller de Equipos de Alto Rendimiento	Promover e incentivar el trabajo en equipo, e incentivar a la integración de equipos de alto rendimiento.	4 horas	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo disponible • Presentación • Proyector • Laptop • Pizarra de tiza líquida 	Promover e incentivar el trabajo en equipo, mediante el desarrollo de habilidades de trabajo en grupo y la integración de equipos de alto rendimiento.
Taller de comunicación	Mejorar la comunicación en cada una de las unidades organizacionales	2 horas	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo disponible • Presentación • Proyector • Laptop • Pizarra de tiza líquida 	Mejor entendimiento y comunicación en cada una de las unidades organizacionales.
Taller de resolución de conflictos	Fortalecer las variables camaradería e imparcialidad a través de la provisión de técnicas de negociación y solucionar los conflictos cotidianos que se presentan en el ámbito laboral.	2 horas	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo disponible • Presentación • Proyector • Laptop • Pizarra de tiza líquida 	Reconocer y aplicar estrategias y herramientas de negociación y solución de conflictos.
Taller de Integración (por unidad, manejo de hasta 60 personas)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la variable camaradería a través de promover la integración de los servidores de la institución. • Promover el desarrollo de habilidades de liderazgo, comunicación y trabajo en equipo. 	De 4 a 8 horas	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo disponible • Presentación • Proyector • Laptop • Pizarra de tiza líquida • Facilitadores • Materiales didácticos • Instalaciones • Almuerzo • Transporte 	Fortalecimiento de los valores respeto, Integridad, solidaridad, liderazgo comunicación y trabajo en equipo.
Taller de Modelo de Restructuración	Promover e incentivar el conocimiento respecto al Modelo R en la gestión pública y su implicación en Senplades.	De 30 minutos a 1 hora	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo disponible • Presentación • Proyector • Laptop • Pizarra de tiza líquida 	Que los servidores de la Institución estén capacitados y comprometidos respecto a las gestiones del Modelo R y apuntalar al Modelo de Excelencia
Documento Guía de Liderazgo	Fortalecer las variables credibilidad, respeto e imparcialidad mediante la provisión de una herramienta guía para el desarrollo de habilidades de liderazgo.			

