



Guía

Metodológica para la evaluación de la Descentralización



CNC | Consejo Nacional
de Competencias

Secretaría Nacional de Planificación



**Gobierno
del Ecuador**

GUILLERMO LASSO
PRESIDENTE

**SECRETARIO NACIONAL
DE PLANIFICACIÓN**

Jairon Merchán Haz

**SUBSECRETARIA GENERAL DE
PLANIFICACIÓN**

Vanessa Alicia Centeno Vasco

SUBSECRETARIO DE EVALUACIÓN

Luis Ángel Guamán Lazo

**DIRECTORA DE EVALUACIÓN
TERRITORIAL**

Joselyn Michelle Corrales Vallejo

EQUIPO TÉCNICO

Cristian Geovanny Calle Armijos
Marjorie Nataly Pucachaqui Simba
Karla Belén Ron Sanchez

DIAGRAMACIÓN

Fausto Andrés Ramírez Calderón

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS

SECRETARIO EJECUTIVO

Juan Sebastián Arias Guamán

COORDINADORA GENERAL TÉCNICA

Myriam Pilar Zarsosa Osorio

**DIRECTORA DE MONITOREO Y
EVALUACIÓN A GAD**

Evelyn Maribel Melo Yanchapaxi

EQUIPO TÉCNICO

July Claribel Báez Villagómez

Segunda Edición, 2023

© Secretaría Nacional de Planificación

Abril 2023

Av. Patria y Av. 12 de Octubre Quito, Ecuador

www.planificacion.gob.ec

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



DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Secretaría Nacional
de Planificación



GUILLERMO LASSO
PRESIDENTE

Contenidos

| | |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Siglas y acrónimos | 6 |
| Definiciones conceptuales | 8 |
| 1. Introducción | 10 |
| 2. Marco normativo | 12 |
| 3. Ámbitos de la descentralización | 13 |
| 4. Proceso de evaluación a la descentralización | 15 |
| 4.1. Programación de la evaluación | 15 |
| 4.1.1. Definición de responsables | 15 |
| 4.1.2. Definición del objeto | 15 |
| 4.1.3. Identificación y revisión de información | 16 |
| 4.1.4. Identificación de actores de la evaluación a la descentralización | 16 |
| 4.1.5. Análisis de evaluabilidad | 16 |
| 4.2. Diseño metodológico de la evaluación | 18 |
| 4.2.1. Tipos de evaluación | 18 |
| 4.2.1.1. Evaluaciones según el momento | 19 |
| 4.2.1.2. Evaluaciones según contenido | 19 |
| 4.2.1.3. Evaluaciones según funcionalidad | 21 |
| 4.2.2. Objetivos generales y específicos de la evaluación | 22 |
| 4.2.3. Criterios de evaluación | 23 |
| 4.2.4. Preguntas Orientadoras de Evaluación | 23 |
| 4.2.5. Alcance de Evaluación | 24 |
| 4.2.5.1. Población y muestra | 24 |
| 4.2.6. Fuentes de información | 25 |
| 4.2.7. Técnicas e instrumentos para el levantamiento de información | 26 |
| 4.2.7.1. Indicadores de la evaluación | 27 |
| 4.2.8. Matriz de evaluación | 27 |
| 4.2.9. Términos de referencia | 28 |
| 4.3. Ejecución de la evaluación | 28 |
| 4.3.1. Levantamiento de información | 29 |
| 4.3.1.1. Planificación del levantamiento de información | 29 |
| 4.3.1.2. Gestión de levantamiento de información | 30 |
| 4.3.1.3. Procesamiento de información | 30 |
| 4.3.2. Análisis de información | 30 |
| 4.3.2.1. Análisis cuantitativo | 31 |
| 4.3.2.2. Análisis cualitativo | 33 |
| 4.3.2.3. Análisis presupuestario | 33 |
| 4.3.2.4. Métodos mixtos | 34 |
| 4.3.3. Limitaciones de la evaluación | 34 |
| 4.3.4. Elaboración de informe de evaluación | 35 |
| 4.3.4.1. Requisitos del informe de evaluación | 35 |
| 4.3.4.2. Características del informe de evaluación | 35 |
| 4.4. Comunicación de resultados | 36 |
| 4.5. Uso de los resultados | 37 |
| 5. Bibliografía | 38 |

Índice de Tablas

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Resumen de competencias exclusivas transferidas durante 2011 - 2015 | 13 |
| Tabla 2. Resumen de competencias exclusivas reguladas durante 2011 - 2016 | 14 |
| Tabla 3. Matriz de evaluación | 28 |
| Tabla 4. Formato para sistematización de encuestas | 30 |

Índice de Ilustraciones

| | |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Ilustración 1. Fases de evaluación | 15 |
| Ilustración 2. Procedimiento para análisis de evaluabilidad | 17 |
| Ilustración 3. Tipos de evaluaciones | 18 |
| Ilustración 4. Proceso del levantamiento de información | 29 |
| Ilustración 5. Análisis de información | 31 |
| Ilustración 6. Niveles de Resultados de la Evaluación | 35 |
| Ilustración 7. Características del informe de evaluación | 36 |
| Ilustración 8. Usos de la evaluación | 37 |

Siglas y acrónimos

| | | | |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------|
| ACB | Análisis Costo Beneficio | PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| AME | Asociación de Municipalidades del Ecuador | PDOT | Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial |
| BCE | Banco Central del Ecuador | RCOPLAFIP | Reglamento Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas |
| BDE | Banco de Desarrollo del Ecuador B.P | SIGAD | Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados |
| CINR | Cooperación Internacional No Reembolsable | SNC | Sistema Nacional de Competencias |
| CNC | Consejo Nacional de Competencias | SNDPP | Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa |
| COPLAFIP | Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas | SNP | Secretaría Nacional de Planificación |
| CONAGOPARE | Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador | SNIM | Sistema Nacional de Información Municipal |
| CONGOPE | Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador | TTTSV | Tránsito, Transporte terrestre y Seguridad Vial |
| COOTAD | Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización | | |
| CRE | Constitución de la República del Ecuador | | |
| DET | Dirección de Evaluación Territorial | | |
| DEVAL | Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo | | |
| DME | Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD | | |
| DZ | Descentralización | | |
| ENEMDU | Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo | | |
| ETN | Estrategia Territorial Nacional | | |
| FOCEVAL | Fomento de Capacidades en Evaluación en Costa Rica y Otros Países de América Latina | | |
| FOCELAC | Fomento de Capacidades y Articulación de Actores de la Evaluación en América Latina | | |
| GAD | Gobiernos Autónomos Descentralizados | | |
| GADM | Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales | | |
| INEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos | | |
| INEN | Servicio Ecuatoriano de Normalización | | |
| LORP | Ley Orgánica del Régimen Provincial | | |
| LORM | Ley Orgánica del Régimen Municipal | | |
| LOJP | Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales | | |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas | | |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica | | |
| NTE | Norma Técnica Ecuatoriana | | |
| NTSNDPP | Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa | | |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico | | |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible | | |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas | | |

Definiciones conceptuales

Actores involucrados en la evaluación: La identificación de actores claves es determinante en el proceso evaluativo al permitir reconocer con claridad los actores, su nivel de incidencia, y clarificar las expectativas e intereses en el accionar del proceso de descentralización.

Actores internos: Son los actores que participaran en el proceso de evaluación y forman parte de la Secretaría Nacional de Planificación y/o del Consejo Nacional de Competencias; es decir, el personal directivo o técnico de las unidades administrativas de planta central, así como desconcentradas en el caso de la SNP.

Actores externos: Son los actores que participaran en el proceso de evaluación y que no son parte de la Secretaría Nacional de Planificación ni del CNC, dentro de este grupo estarían los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), entidades asociativas como: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) y Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE), entidades que intervengan en el proceso de descentralización, entidades rectoras, ejecutoras, financieras o donantes, la ciudadanía beneficiaria o usuarios del proceso y otras partes interesadas.

Alcance de la evaluación: permite delimitar las dimensiones del objeto de evaluación que serán consideradas para su respectiva valoración, para lo cual se toma en consideración la población, la temporalidad, la unidad de estudio y el nivel geográfico.

Capacitación: Proceso permanente cuyo propósito es desarrollar las habilidades,

destrezas, actitudes y valores requeridos para ejecutar una acción o desempeñar una función específica.

Descentralización: Es un proceso social, cultural y políticamente concertado, que tiene como objetivo fundamental general la equidad territorial, mediante una consciente y efectiva distribución y redistribución del poder y de recursos entre los dos regímenes del Estado (Régimen Dependiente y Régimen Autónomo) y, entre el Estado y la sociedad civil.

Evaluación: Es un juicio de valor que se emite conforme a la información y datos recopilados y tras un análisis realizado a los mismos, con la finalidad de que se generen recomendaciones y estas se puedan canalizar hacia la mejora y corrección de acciones de manera oportuna.

Fuente de información primaria: Aquella que se recaba a través de diferentes técnicas e instrumentos de levantamiento de información, a fin de cubrir o satisfacer las necesidades específicas del proceso evaluativo.

Fuente de información secundaria: Es la información disponible, previamente existente y documental que fue generada por otros actores. Su publicación da cuenta de información relacionada con estadísticas sociodemográficas -censos de población y vivienda, encuestas demográficas y registros administrativos demográficos-, estadísticas de síntesis de la economía, informes institucionales, libros, investigaciones académicas, entre otras.

Guía de evaluación: Una guía de evaluación muestra los pasos o criterios que se siguen a la hora de ejecutar una evaluación.

Instrumentos de levantamiento de información: Hacen referencia al o los instrumentos diseñados para la recopilación de información. En este diseño participa el equipo técnico evaluador y es aprobado por el equipo directivo.

Materiales didácticos: Herramientas, modelos didácticos, insumos, equipos, directamente relacionados al proceso de capacitación.

Matriz de evaluación: Es un Instrumento en el que se consolida, de manera resumida, los elementos que ayudan a direccionar y entender el enfoque de la evaluación, reuniendo elementos como: objetivos de la evaluación, criterios, preguntas y preguntas complementarias, técnicas de recopilación de información, así como informantes.

Método de estudio para el análisis de información: Una vez que se han recopilado los datos mediante la aplicación de las distintas técnicas, se impone su organización y articulación de forma lógica. Este proceso debe ser lo más sistemático

posible; es decir, organizar y clasificar la información recabada, tabularla, resumirla y comparar los resultados con otras informaciones. Los métodos pueden ser: cuantitativo, cualitativo o mixtos.

Metodología: Es un conjunto de elementos de tipo racional que se emplean para alcanzar objetivos referentes a la evaluación. **Servicio público:** Es el resultado concreto de la prestación de bienes tangibles o intangibles, por parte del Estado u otro actor de la economía, enmarcados en los principios de solidaridad, obligatoriedad, generalidad uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad, con el fin de garantizar derechos de la población.

Técnicas de recopilación de información: Son los medios, actividades o mecanismos a través de los cuales el equipo técnico evaluador se relaciona con la unidad de análisis para generar la información necesaria que les permita responder a las preguntas de evaluación.

1. Introducción

La descentralización en el Ecuador constituye uno de los elementos integradores del proceso de democratización del Estado, cuyos inicios se remontan a los años 90s en el marco de los procesos de reforma y reconstrucción del Estado. Su recorrido parte con la visión municipalista, pasando por las corrientes autonomistas y estructuralistas, hasta llegar a la implementación de un nuevo modelo de descentralización garantista de las autonomías política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y fundamentado en la Constitución del 2008.

En efecto, como señala el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la finalidad del proceso de descentralización es impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio ecuatoriano. Además, este proceso busca superar las deficiencias en la redistribución de recursos, generar equidad territorial y fortalecer el proceso de democratización del Estado.

La descentralización “es un proceso social, cultural y políticamente concertado, destinado a lograr la equidad del bienestar físico y social de la población, mediante una consciente y efectiva distribución y redistribución del poder y de recursos entre los diferentes órganos del Estado y la comunidad, a fin de liberar, fortalecer y potenciar las capacidades de ésta y su participación como condición para fortalecer la democracia, en el marco de la unidad estructural del Estado.” (Rodríguez, 1994)

A partir de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, se generaron cambios en lo concerniente a la organización del territorio y la asignación de competencias.

Es así que, a través de la creación del Sistema Nacional de Competencias (SNC), éstas se asignan de forma obligatoria a cada nivel de gobierno mediante los mecanismos establecidos en el COOTAD y que son operados por el Consejo Nacional de Competencias (CNC).

Como consecuencia, el SNC institucionalizó este marco legal, constituido por un conjunto de entidades, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

Este desafío es operativizado por el CNC, organismo técnico del SNC, que tiene entre sus funciones, según lo establecido en el literal p) del artículo 119 del COOTAD, “realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso”. Por lo tanto, el CNC es responsable de monitorear y evaluar la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión de las competencias y servicios prestados por parte de los gobiernos locales.

Por otro lado, las evaluaciones de impacto referentes al proceso de descentralización y su aporte al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, según lo determina el Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (RCOPLAFIP) en su artículo 28, le corresponde a la Secretaría Nacional de Planificación (SNP).

Bajo este contexto, la SNP y el CNC construyen este documento para proveer una guía general para las evaluaciones de resultados e impacto en el marco de la descentralización, que más allá de las especificidades de cada proceso evaluativo, aborda aspectos técnicos, metodológicos y conceptuales, que se espera sean de utilidad para los lectores. Cabe mencionar que, esta guía metodológica para la evaluación de la descentralización está fundamentada en la guía de evaluación de políticas públicas de la SNP.

En síntesis, el contenido de esta guía se compone de un marco normativo del proceso de descentralización que vincula tanto a la SNP como al CNC y describe ampliamente el proceso evaluativo en sus diferentes fases: i) programación, ii) diseño, iii) ejecución, iv) comunicación de resultados y v) uso de resultados.

2. Marco normativo

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) del 2008, establece que el Ecuador se organizará en forma de república y se gobernará de manera descentralizada. En concordancia con esta disposición, su artículo 238 otorga a los gobiernos autónomos descentralizados regionales (aún sin conformar), provinciales, municipales y parroquiales rurales, autonomía política, administrativa y financiera, marcando un hito en lo concerniente a la organización del territorio y la asignación de competencias. Este proceso se define a través del SNC, cuyo rol es definir políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales, a través de la definición de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, que de manera progresiva y obligatoria son asumidas por los GAD; mientras que este proceso se institucionaliza y regula mediante el COOTAD¹, expedido el 11 de agosto de 2010.

La norma legal, en especial el artículo 226 ibídem, hace énfasis a las instituciones en la importancia de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

De manera contundente, la normativa vigente hace énfasis en la articulación multinivel y multiactor con visión de desarrollo territorial, a través de la planificación local sustentada en los requerimientos y potencialidades locales reales, a fin de asegurar una gestión eficiente, eficaz y transparente en beneficio de la población.

La Carta Magna determina que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente,

¹ Publicado en el Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010. Última reforma Suplemento del Registro Oficial 434 de 19 de abril de 2021.

que establecerá un SNC de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

El COOTAD, en su artículo 105, define a la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”, (provinciales, municipales y parroquiales rurales). Si bien algunas de las competencias ya las ejercían de manera histórica los gobiernos locales, otras fueron transferidas mediante los mecanismos establecidos en el mismo cuerpo legal.

Así también, el artículo 119 ibídem, establece como parte de las funciones del CNC en sus literales j “(...) evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas” y p “Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía (...)”.

Por otra parte, el RCOPLAFIP en su artículo 28, determina que la SNP tiene la atribución de “Elaborar informes de (...) evaluación de impacto respecto del proceso de descentralización y el aporte que genera en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”²

² Analiza el impacto de la implementación en el mediano/largo plazo - Guía de Evaluación de Políticas Públicas - noviembre 2020. Para la presente guía se considera corto plazo 1 año, mediano plazo de 1 a 5 años, y largo plazo a un tiempo mayor a 5 años. Esta temporalidad se basa en las definiciones de “objetivos” que constan en la enciclopedia económica: <https://enciclopediaeconomica.com/objetivos/>

3. Ámbitos de la descentralización

El artículo 5 del COOTAD, en concordancia con lo que establece la CRE, otorga autonomía a los GAD y régimen especial de Galápagos, la cual comprende el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

Dicha autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria, la cual abarca tres ámbitos: político, administrativo y financiero, conforme se describe cada uno a continuación:

- a. Administrativa:** consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme lo previsto en la Constitución y la ley.
- a. Política:** es la capacidad para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características del territorio. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas

y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

- b. Financiera:** se expresa en el derecho de los GAD de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General del Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley.

En cumplimiento de las funciones antes señaladas en el marco normativo, el CNC entre el año 2011 al 2016, transfirió y reguló competencias exclusivas y una función constitucional a los GAD. En la tabla 1, se muestra las cuatro competencias exclusivas que fueron transferidas a favor de los GAD con asignación de recursos, excepto la competencia de Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR):

Tabla 1. Resumen de competencias exclusivas transferidas durante 2011 - 2015

| Nº | Competencias | Resolución | Nivel de gobierno | Año |
|----|---------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------|------|
| 1 | Riego y drenaje | Resolución 008-2011 | Provincial | 2011 |
| 2 | Cooperación Internacional no Reembolsable | Resolución 009-2011 | Provincial, cantonal y parroquial rural | 2011 |
| 3 | Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (TTTSV) | Resolución 006-2012 | Cantonal | 2012 |
| 4 | Patrimonio cultural | Resolución 0004-2015 | Cantonal | 2015 |

Fuente: Resolución CNC, 2022

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

Por otro lado, en la tabla 2 se muestran las 7 competencias y una función que fueron reguladas a favor de los diferentes niveles de gobierno, las cuales históricamente estaban siendo ejercidas en función de la Ley Orgánica del Régimen Provincial

(LORP), Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) y Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (LOJP), mismas que fueron derogadas con la emisión del COOTAD. Las resoluciones emitidas son las siguientes:

Tabla 2. Resumen de competencias exclusivas reguladas durante 2011 - 2016

| N° | Competencias | Resolución | Nivel de gobierno | Año |
|----|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------|------|
| 1 | Dragado y relleno hidráulico | Resolución 005-2012 | Provincial | 2012 |
| 2 | Forestación y reforestación | Resolución 007-2012 | Provinciales y parroquias rurales | 2012 |
| 3 | Áridos y pétreos | Resolución 0004-2014 | Cantonal | 2014 |
| 4 | Gestión ambiental y patrimonio natural | Resolución 0005-2014 | Provincial, cantonal y parroquial rural | 2014 |
| 5 | Fomento de actividades productivas y agropecuarias | Resolución 0008-2014 | Provinciales y parroquiales rurales | 2014 |
| 6 | Vialidad | Resolución 0009-2014 | Provincial, cantonal y parroquial rural | 2014 |
| 7 | Gestión de Riesgos: prevención, protección, socorro y control de incendios | Resolución 0010-2014 | Cantonal | 2014 |
| 8 | Desarrollo de actividades turísticas* | Resolución 0001-2016 | Provincial, cantonal y parroquial rural | 2016 |

Fuente: Resolución CNC, 2022

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

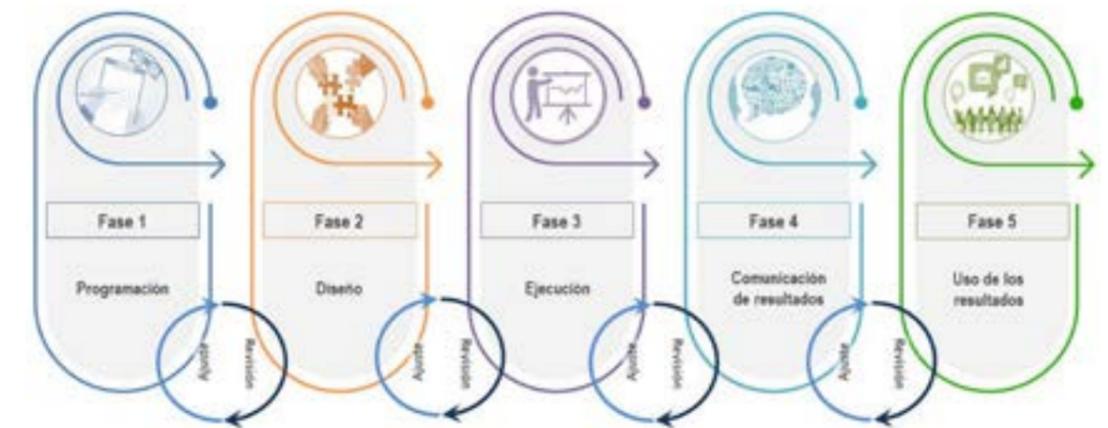
Nota Técnica: *Función Constitucional.

4. Proceso de evaluación a la descentralización

El proceso de evaluación es sistemático y flexible, puesto que puede variar según el tipo de evaluación que se lleve a cabo, reajustándose conforme a las necesidades

del evaluador. En la ilustración 1, se muestra las fases que puede seguir una evaluación, resaltando que estas pueden ser modificadas.

Ilustración 1. Fases de evaluación



Fuente: Guía de evaluación de políticas públicas, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

A continuación, se presenta con mayor detalle cada fase del proceso de evaluación.

4.1. Programación de la evaluación

Consiste en la preparación del proceso de evaluación de la descentralización. De manera programática, los elementos a considerar en esta fase están relacionados a: i) definición de responsables; ii) definición del objeto, iii) identificación y revisión de información; iv) identificación de actores de la evaluación a la descentralización; v) análisis de evaluabilidad.

4.1.1. Definición de responsables

De acuerdo a la normativa mencionada anteriormente, los responsables de la evaluación al proceso de descentralización son la SNP y el CNC.

Así también, es responsabilidad del equipo técnico evaluador identificar los actores que intervienen en el proceso de descentralización, en función del alcance determinado para la evaluación.

4.1.2. Definición del objeto

El objeto de la evaluación es el proceso de descentralización del Estado, cuyos efectos trascienden en la cobertura, accesibilidad y otros aspectos relacionados a la prestación de los servicios por los GAD.

Es así que la evaluación se concentrará en la autonomía política, administrativa y financiera, que otorga la normativa vigente a los GAD, así como en los resultados y/o impacto de las diferentes aristas del proceso de descentralización, en la ciudadanía y en el desarrollo territorial.

Cabe indicar que, el alcance del proceso evaluativo será determinado por la institución y/o el actor responsable, debido a las características y competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, así como a la disponibilidad y calidad de la información.

4.1.3. Identificación y revisión de información

En el proceso evaluativo es importante situar e identificar la información necesaria a fin de responder a los objetivos planteados y preguntas de evaluación. La recopilación de información sirve además como un insumo para el análisis de la evaluabilidad³.

En esta instancia se debe recurrir a documentos institucionales, normativa relacionada, estadísticas provenientes de encuestas nacionales y registros administrativos, entre otras fuentes de información secundaria que pueden ser de utilidad.

4.1.4. Identificación de actores de la evaluación a la descentralización

Para la evaluación al proceso de descentralización se ha identificado las siguientes entidades que podrían participar mediante los delegados y delegadas, según el tipo de evaluación que se ejecute:

Equipo evaluador

- Secretaría Nacional de Planificación (Dirección de Evaluación Territorial), o quien haga sus veces.
- Consejo Nacional de Competencias (Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD), o quien haga sus veces.

Actores internos

- Unidades Administrativas de planta central, así como desconcentradas de la Secretaría Nacional de Planificación (directores y servidores responsables

³ Este análisis se realizará en los casos que se considere necesario se puede aplicar este análisis, caso contrario no se ejecutará.

que intervengan en el proceso).

- Unidades Administrativas del Consejo Nacional de Competencias (directores y servidores responsables que intervengan en el proceso).

Actores externos

- Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.
- Entidades de la Función Ejecutiva que intervengan en el proceso de descentralización.
- Las entidades ejecutoras, financieras o donantes.
- La ciudadanía beneficiaria, usuarios y usuarias de los servicios descentralizados.
- Otras partes interesadas.

4.1.5. Análisis de evaluabilidad

La realización del proceso de evaluación implica, en sus primeras fases o actividades, la recopilación y el análisis de información de los diferentes actores, a fin de delimitar el objeto y alcance de la evaluación; más aún, en acciones de política pública como la “descentralización”, que por su complejidad y diversidad de líneas de acción es necesario identificar si están en condiciones de ser evaluados. Por estos motivos, se hace necesario implementar una “metodología de evaluabilidad”, sin embargo, es importante mencionar que este análisis de evaluabilidad en algunos casos no es necesario realizar, esto dependerá de los lineamientos que se emitan por parte de los tomadores de decisión.

El análisis de evaluabilidad incorpora técnicas de priorización utilizando criterios y variables relevantes para la evaluación. También conlleva al equipo técnico a determinar en qué medida la evaluación contará con información para su ejecución y por ende determinar qué tipo de evaluación

se puede realizar, resultados, efectos y/o impactos, entre otros.

El objetivo principal de este análisis es mitigar el riesgo de falta de información que a futuro incida en una decisión de abandonar un proceso de evaluación a la descentralización; y, en definitiva, genere un uso inadecuado de recursos (financieros, talento humano, entre otros).

La aplicación de la evaluabilidad inicia con la identificación del programa, proyecto, proceso o política pública a evaluar. En este proceso se establecen criterios para seleccionar el tema de evaluación⁴, tales como:

- **Objetividad:** dirigido a clarificar el tema que se evaluará.
- **Pertinencia:** este criterio se centra en si es viable o pertinente evaluar el tema analizado.
- **Accesibilidad:** analiza la disponibilidad de información suficiente para ejecutar la evaluación y la facilidad de acceso a la misma.
- **Participativa:** refiere a la voluntad de participación por parte de los actores para la ejecución de la evaluación.

⁴ Los criterios citados son susceptibles a cambios conforme al objeto de estudio y guía de evaluación.

Ilustración 2. Procedimiento para análisis de evaluabilidad



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

4.2. Diseño metodológico de la evaluación

Esta fase conlleva a la definición de elementos claves sobre los que se deben trabajar, especialmente la metodología a ser empleada en el proceso de evaluación a la descentralización. En términos generales, implica delimitar el proceso evaluativo donde se abordarán los elementos para su planificación y su posterior puesta en marcha; finalmente, se identifican los insumos que permitirán elaborar el marco orientador sobre el cual se realizará la evaluación.

Este apartado contempla las siguientes temáticas: i) tipos de evaluación, ii) objetivos generales y específicos de la evaluación, iii) criterios de evaluación, iv) preguntas de evaluación, v) alcance de la evaluación, vi) fuentes de información, vii) técnicas e instrumentos del levantamiento de información, viii) matriz de evaluación, ix) términos de referencia.

4.2.1. Tipos de evaluación

La evaluación es una “valoración sistemática de la operación y/o de los impactos de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión.” (Weiss, 2015)

La evaluación del proceso de descentralización se encuentra anclada a la temporalidad del PND vigente, con el afán de conocer la articulación y ejecución de la planificación nacional con la local, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP).

En la ilustración 3, se presentan los diferentes tipos de evaluación, de acuerdo al momento, contenido, funcionalidad y ejecutor. Sin embargo, es importante mencionar que dichas clasificaciones no son estrictamente excluyentes y, por el contrario, en algunos casos pueden coexistir en un mismo proceso. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Ilustración 3. Tipos de evaluaciones

| | Tipo de evaluación | Conceptualización |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  Momento | Ex - ante | Antes de iniciar la ejecución de la política pública e intervenciones |
| | Intermedia | Durante la ejecución de la política pública e intervenciones |
| | Final | Al fin de la ejecución de la política pública e intervenciones |
| | Ex - post | Tiempo posterior a la ejecución de la política pública e intervenciones |
|  Contenido | Diseño | Analiza la conceptualización de la política pública e intervenciones |
| | Proceso | Analiza la implementación y ejecución de la política pública e intervenciones |
| | Resultado | Analiza productos y servicios de la política pública e intervenciones |
| | Impacto | Analiza el impacto de la implementación en el mediano/largo plazo |
| | Meta-evaluación | Analiza la metodológica y la calidad de las evaluaciones realizadas |
|  Funcionalidad | Sumativa | Valora los resultados finales de la política pública e intervenciones |
| | Formativa | Identifica los puntos de mejora de la política pública a fin de implementar acciones correctivas |
|  Ejecutor | Interna | Ejecutada por el equipo de evaluación interno |
| | Externa | Ejecutada por un equipo consultor o evaluador externo |
| | Mixta | Ejecutada por el equipo de evaluación interno y externo |

Fuente: Guía de evaluación de políticas públicas, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

Con base en lo antes mencionado, a continuación se presentan detalladamente los tipos de evaluación que se podrían aplicar dentro del proceso de descentralización:

4.2.1.1. Evaluaciones según el momento

Conforme lo explica la Guía de Evaluación de Políticas Públicas, uno de los criterios para esquematizar las evaluaciones está vinculado con el momento o temporalidad en la que se encuentra una acción gubernamental. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación ex-ante

Es uno de los criterios que se efectúa previo a la implementación de la política pública o intervención. Consiste en realizar un análisis predictivo para estimar los potenciales resultados o efectos que puede tener la política o sus posibles alternativas. Este tipo de evaluación permite identificar la pertinencia, factibilidad, potenciales problemas y sostenibilidad de las acciones gubernamentales, previo a la toma de decisiones. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación intermedia

Consiste en realizar un análisis crítico sobre el funcionamiento del modelo de gestión de una política pública o intervención durante su ejecución. Se analizan todos los procesos, desde el uso de los insumos (financieros, humanos y organizacionales) hasta la consecución de los productos concernientes a una política pública. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación final

Se realiza de manera inmediata al término o culminación de una política pública. Este tipo de evaluación pretende valorar el desempeño a nivel de producto o efecto de una política pública o intervención, a fin de extraer enseñanzas, conocer su calidad, mejorar la planificación y contribuir a reforzar la toma de decisiones. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación ex-post

Se ejecuta después de un tiempo en que ha concluido la política pública o intervención. Consiste en evaluar efectos y/o impactos en relación a las metas y objetivos planteados en la acción de la política pública. De esta manera, se evalúa el éxito general de una acción gubernamental, permitiendo conocer los factores que han ayudado u obstaculizado el logro de resultados o el impacto. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

4.2.1.2. Evaluaciones según contenido

Otro de los criterios enfatiza en la evaluación según contenido, la cual relaciona el proceso evaluativo en las fases de diseño, proceso, resultados, impacto y metaevaluación de la política pública ejecutada. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación de diseño

Esta evaluación permite detectar necesidades, hace referencia al análisis conceptual de la política pública y conlleva su estudio de pertinencia y coherencia. Este tipo de evaluación tiene como objetivo analizar la calidad del diagnóstico que sirvió para establecer el accionar, midiendo la adecuación entre los objetivos planteados y los problemas detectados en el estudio de necesidades. (Eusko Jaurlaritz y Gobierno Vasco, 2012)

Evaluación de procesos

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la evaluación de procesos es una “evaluación de la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes” (OCDE, 2010a)

Por lo tanto, analiza el marco normativo, estructura, recursos y funcionamiento de la intervención pública para comprobar el grado de alcance de los objetivos iniciales,

y adquirir aprendizajes sobre los errores y las buenas prácticas, con el fin de mejorar.

De manera sintética, se enlista algunos tipos de información que se pueden obtener a través de la evaluación de procesos:

- Estructura organizacional y del talento humano.
- Procedimientos para la toma de decisiones.
- Sistemas y procedimientos de seguimiento y control.
- Sistemas de información que apoyan la gestión.
- Coordinación con programas relacionados.
- Coordinación con las entidades que participan, sean niveles de gobierno o instituciones del gobierno central (desconcentrados).
- Prestación de servicios públicos por parte de los gobiernos locales, en el marco de sus competencias.

Evaluación de resultados

Este tipo de evaluación se enfoca en los resultados obtenidos, tomando en consideración que para medirlos se requiere de un tiempo prudencial, a fin de que los efectos previstos puedan generarse y ser observados. En este tipo de evaluaciones, los productos y/o servicios finales y su uso se comparan con los planificados para determinar si se han alcanzado las metas propuestas. Adicionalmente, permite analizar el grado de utilización, empoderamiento, satisfacción y/o percepción de los actores clave, involucrados en la política pública (incluyendo a la población destinataria o participante) y determinar cómo la política pública ha permitido mejorar la situación inicial de la población. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

A modo de ejemplo, a continuación, se presentan algunos tipos de información que se puede obtener a través de la evaluación de resultados:

- Medida del cumplimiento de los objetivos específicos del proyecto, programa o política pública.

- Problemas o limitaciones que se presentaron en la ejecución del proyecto, programa o política pública que impidieron el logro de los objetivos en el tiempo previsto y con los costos estimados.
- Hechos o situaciones que se presentaron durante la ejecución del proyecto, programa o política pública que permitieron la superación de las metas o el logro de los objetivos específicos antes del tiempo programado y a un menor costo de lo previsto.
- Conclusiones y/o propuestas de mejora que se pueden identificar para: mejorar la planificación, la gestión del proyecto, programa o política pública, el diseño y ejecución de futuros proyectos, programas o políticas públicas.

Por último, es importante remarcar que el alcance de la evaluación puede implicar el análisis de todos los resultados del proyecto, programa o política pública o la priorización de algunos de ellos para su análisis y valoración.

Evaluación de impacto

La evaluación de impacto aborda la efectividad de un programa o intervención pública en comparación de la ausencia de la misma, su principal objetivo es responder a una pregunta específica de causa y efecto, es decir, ¿Cuál es el impacto (efecto causal) de un programa o intervención en un resultado de interés? (Gertler, Martínez, & et al., 2017). Una evaluación de impacto se la puede llevar a cabo con fines formativos para mejorar o reorientar un programa o intervención. Además, de brindar información necesaria para la toma de decisiones sobre si continuar, ampliar, interrumpir o replicar la intervención.

Por otro lado, la evaluación de impacto se puede realizar antes (ex-ante) o después (ex-post) de la ejecución de la intervención o programa. La evaluación ex-ante se ubica en las etapas de formulación del ciclo de la intervención o programa y se busca simular su efecto antes de que este se ponga en práctica. El ex-post se ubica al intermedio

o final de la operación de la intervención o programa determinando si hubo cambios en el bienestar de la población o ciertas caracterizaciones atribuibles de mejora o retroceso (Navarro et al., 2006)

Cuando se realiza una evaluación de impacto se mide: a) los cambios logrados posterior a la intervención; b) el efecto de la intervención, qué tanto cambió; y, c) la atribución, del cambio logrado cuánto puede atribuirse a la intervención y no a otros factores (FOCEVAL, Mideplan, Senplades, 2018).

Las condiciones que debe tener una intervención o programa para realizar una evaluación de impacto son:

- Contar con un grupo de control y un grupo de tratamiento, en los cuales se pueda visualizar los cambios generados en la población con la intervención y en una población lo más parecida posible sin la intervención (representación contrafactual).
- Contexto en el que se aplica la intervención, existencia de situaciones de crisis económica, política, social, entre otros.
- Tiempo de “maduración” suficiente para ver los resultados de una intervención.
- Fuentes de información disponible (condiciones de los datos).
- Capacidad técnica para realizar este análisis (econometristas / estadísticos en el equipo de evaluación).
- Ausencia de otras intervenciones (para evitar externalidades).

Conforme lo menciona (FOCEVAL, Mideplan, Senplades, 2018), no siempre es posible o se debe realizar una evaluación de impacto de una intervención. Se debe realizar un análisis cuidadoso sobre tres elementos para la implementación de una evaluación de impacto:

- La pertinencia (apropiada o no).
- La viabilidad y factibilidad (económica).
- Disponibilidad (de datos).

La insistencia en querer aplicar una evaluación de impacto de manera rutinaria conduce al resultado no deseado de desperdiciar recursos (que son limitados, especialmente en el sector público), pues no todas las intervenciones cumplen con los requisitos antes mencionados.

Metaevaluación

Se centra en analizar la calidad técnica y la precisión metodológica del proceso evaluativo -implementado previamente- en la intervención pública. Otro aspecto que considera es el análisis del desempeño profesional y ético del equipo evaluador ofreciendo indicaciones sobre la calidad de los servicios evaluativos. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

4.2.1.3. Evaluaciones según funcionalidad

Este proceso evaluativo, denominado funcionalidad, utiliza como referencia de análisis la cadena de resultados de la política e intervenciones públicas: insumos, actividades, productos, efectos e impactos; es decir, considera para el proceso de evaluación los objetivos de la política pública, así como sus resultados. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación formativa

Se caracteriza por enfocarse en el análisis del desempeño de la política pública y proponer acciones correctivas para mejorar su accionar en los temas de insumos, actividades y productos. Generalmente, se realiza en el transcurso de las fases de implementación u operación de la política pública o intervención. (OCDE, 2010a)

Evaluación sumativa

Estudio que se realiza al final de una intervención pública (o de una fase) para determinar en qué medida se cumplieron los resultados y efectos previstos de la política pública. El objetivo de la evaluación sumativa es proporcionar información sobre el valor de la política pública. (OCDE, 2010a)

Evaluaciones según ejecutor

En atención a los requerimientos, planificación y recursos institucionales, la evaluación podría ser de tipo interna, externa o mixta (Foceval, 2018). A continuación, las definiciones:

Evaluación externa

Se caracteriza porque la designación del proceso evaluativo no está bajo el control de los responsables del diseño e implementación de una política pública; es decir, los responsables no forman parte del sector público. Usualmente, se trata de un equipo técnico contratado y conformado por personas de reconocida experiencia en evaluación. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación interna

Corresponde a un ejercicio evaluativo realizado por servidores públicos o unidades técnicas del sector público. Generalmente, la evaluación es ejecutada por la misma institución que implementa o está a cargo de la política pública (autoevaluación), o por el rector de la planificación nacional. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Evaluación mixta

Ejercicio de evaluación que se desarrolla de manera articulada entre ejecutores de la evaluación externa e interna (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

En el campo de la evaluación a la descentralización, cuando se focalice la atención en los mecanismos e instrumentos con los que los gobiernos locales ejercen sus facultades, atribuciones y competencias, corresponde una evaluación de procesos; sin embargo, si se considera que los componentes de la intervención pública a ser estudiados son los productos y resultados, compete una evaluación de resultados.

Por otra parte, cuando se busca valorar los efectos o transformaciones de la política pública se puede aplicar una evaluación de impacto. Sin embargo, se debe considerar que las transformaciones o efectos que no

se encuentran bajo el control del organismo encargado de la implementación de la política y ocurren en el mediano o largo plazo; es decir que son influenciados por múltiples factores externos. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

4.2.2. Objetivos generales y específicos de la evaluación

Los objetivos sugeridos en el marco de las evaluaciones de resultados e impacto en el ámbito de descentralización son los siguientes:

Objetivo general

Evaluar en el marco del proceso de descentralización la redistribución de recursos, consecución de equidad territorial y fortalecimiento del proceso de democratización del Estado; así como emitir recomendaciones que permitan retroalimentar este proceso.

Objetivos específicos para una evaluación de resultados

- Analizar el marco normativo y de institucionalidad del proceso de descentralización en el Ecuador, a partir de la Constitución del 2008 y el COOTAD, considerando el proceso autonómico que otorga la normativa vigente a los gobiernos locales.
- Identificar los resultados del ejercicio de las autonomías: administrativa, financiera y política.
- Identificar los problemas o limitantes que obstaculizan el ejercicio de la descentralización.
- Analizar la gestión de los entes rectores del sector/competencia, en el ejercicio de sus facultades nacionales para generar el entorno propicio de la descentralización.

Objetivos específicos para una evaluación de impacto

- Examinar la gestión del gobierno central, a través de los entes rectores de los sectores, en el ejercicio de sus facultades nacionales para generar el

- entorno propicio de la descentralización.
- Identificar los avances o retrocesos en el ejercicio de las competencias asignadas a los GAD en la normativa vigente.
- Identificar los aspectos positivos y negativos del proceso de descentralización y su impacto en el desarrollo endógeno del territorio, así como en la calidad de vida de la ciudadanía y/o en el desarrollo territorial.
- Identificar el efecto causal respecto a un cambio dentro de la política pública.
- Identificar el efecto causal respecto a un contrafactual y un grupo de tratamiento, en función de las variables en el marco de la descentralización.

Adicional, es importante mencionar que los objetivos planteados pueden variar según el alcance y necesidad del equipo evaluador, por lo que, lo presentado anteriormente, son ejemplos que pueden ser utilizados de considerarlos pertinentes.

4.2.3. Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación son categorías generales de análisis que permiten estructurar los temas relevantes a considerar en un proceso evaluativo. También se conciben como parámetros que permiten emitir un juicio valorativo acerca de una intervención; de acuerdo a la (OCDE) se establecen seis criterios de evaluación en los procesos evaluativos: i) pertinencia; ii) eficacia; iii) eficiencia; iv) impacto; v) sostenibilidad y vi) coherencia.

En el marco de evaluación al proceso de descentralización se pueden aplicar todos los criterios que se enlistan o bien se puede utilizar uno o varios de ellos, dependiendo del alcance de la evaluación:

- **Pertinencia:** medida en que los objetivos y el diseño de las políticas públicas responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales, políticos del país o cambios del entorno de la política pública.

- **Eficacia:** medida en que se lograron los objetivos de la política pública diseñados o planificados.
- **Eficiencia:** medida en que se obtienen los resultados, de acuerdo con los recursos e insumos disponibles: tiempo, habilidades, técnicas, costos, entre otros.
- **Impacto:** efectos a largo plazo (positivos/negativos), producidos por la política pública directa o indirectamente.
- **Sostenibilidad:** es la continuidad de los beneficios de una política pública luego que ha finalizado (probabilidad que los beneficios se prolonguen en el tiempo).
- **Coherencia:** busca determinar en qué medida otras intervenciones (particularmente políticas) son compatibles y apoyan o socavan la intervención y viceversa. Incluye la coherencia interna y externa. La coherencia interna aborda las sinergias y vínculos entre la intervención y otras intervenciones realizadas por la misma institución/gobierno, así como la compatibilidad de dicha intervención con las normas y estándares internacionales pertinentes a las que se adhiere la institución/el gobierno. La coherencia externa toma en cuenta la consistencia de la intervención con las intervenciones de otros actores en el mismo contexto. Esto incluye, la complementariedad, la armonización y la coordinación con otros, así como la medida en que la intervención ofrece un valor añadido mientras evita la duplicación de esfuerzos.

4.2.4. Preguntas Orientadoras de Evaluación

Las preguntas de evaluación se deben generar conforme los objetivos, el alcance y disponibilidad de información, las mismas que deben pasar por un proceso de identificación, priorización y validación. Se plantean las siguientes preguntas de evaluación, que pueden servir como referencia a los ejecutores del proceso de evaluación:

Preguntas orientadoras para una evaluación de resultados.

- ¿La distribución de los recursos cubre los requerimientos del territorio? Dicha distribución ¿ha cumplido con los principios de equidad y oportunidad?
- ¿El modelo permitió redistribuir poder desde el nivel central hacia el gobierno local?
- ¿La normativa vinculada a la descentralización facilitó la implementación del modelo? ¿Qué fortalezas y debilidades se identifican en la normativa vigente?
- ¿La descentralización ha sido efectiva y pertinente frente a las condiciones sociales, culturales, políticas, institucionales y económicas del territorio, así como sus requerimientos?
- ¿El modelo ha contribuido a los gobiernos locales a afrontar el proceso autonómico que atribuye y demanda la descentralización del Estado ecuatoriano?
- ¿La provisión de bienes y servicios públicos con relación a las competencias de los GAD se ha realizado de forma continua y permanente?
- ¿Qué espacios de articulación se identifican en los diferentes niveles de gobierno para la planificación con enfoque territorial en el contexto del modelo de descentralización actual?

Preguntas orientadoras para una evaluación de impacto.

- ¿Qué gestión ha ejecutado el gobierno central, a través de los entes rectores de los sectores, en el ejercicio de sus facultades nacionales? ¿Las gestiones efectuadas han permitido generar un entorno propicio para la descentralización?
- ¿El ejercicio de las competencias descentralizadas demuestra avances o retrocesos en cuanto a garantizar los derechos de la población?
- ¿Qué efectos ha producido el proceso de descentralización al desarrollo endógeno en el territorio, en el mediano plazo o largo plazo luego de la implementación?

- ¿Cuál es el impacto que genera un cambio o reestructuración de una política pública?
- ¿Cuál es el efecto de la aplicación de la política pública entre el contrafactual y el grupo de tratamiento?

4.2.5. Alcance de Evaluación

El alcance de la evaluación permite delimitar las dimensiones del objeto de evaluación que serán consideradas para su respectiva valoración; es necesario identificar el alcance respecto a los siguientes puntos, se considera lo siguiente:

- **Temporalidad de análisis:** corresponde al periodo de vigencia del PND, necesidad institucional o disponibilidad de datos históricos.
- **Unidad de análisis:** niveles de gobierno (central, provincial, municipal y parroquial rural) y ciudadanía.⁵
- **Competencias para analizar:** transferidas, reguladas y ejercidas históricamente por los GAD.
- **Ubicación geográfica:** a nivel nacional.

En este acápite, el evaluador definirá si la investigación cubrirá la totalidad del objetivo general o si será parcial, dependiendo de los requerimientos institucionales y recursos disponibles.

4.2.5.1. Población y muestra

La población de estudio está dada por los cuatro niveles de gobierno: central, provincial, municipal y parroquial rural; y, la ciudadanía.⁶ Sin embargo, dependerá de los requerimientos institucionales de lo que se busque evaluar, por ejemplo se puede evaluar mediante un censo o una muestra; en el primer caso puede abarcar los tres niveles de gobierno o uno de ellos; para el segundo caso de considerarlo pertinente se puede aplicar un cálculo muestral.

⁵ La disponibilidad de información y su nivel de desagregación determinará el alcance de la evaluación en lo relacionado a la categorización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y/o niveles de Gobierno.

⁶ El número de Gobiernos Autónomos Descentralización puede variar según su creación, conforme lo establece la normativa.

En este sentido, se presenta el cálculo de la muestra que se podría plantear en caso que no se pueda realizar una evaluación a todos los niveles de gobierno.

Cálculo de muestra

Dado que la población es finita, es decir, conocemos el total de la población y necesitamos saber cuántos del total tendremos que estudiar, se aplica la siguiente fórmula del tamaño muestral:

$$n = \frac{Z_{\alpha}^2 * N * p * q}{i^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

Donde:

n = Tamaño de la muestra
 N = Total de la población
 Z_α Parámetro estadístico que depende del nivel de confianza, en este caso sería 1,96 a un nivel de confianza del 95%
 p = probabilidad de ocurrencia 0,5
 q = (1 - p) en este caso 0,95
 i = error de estimación máximo aceptado (a criterio del investigador i = [0.01;0.10])

Para la determinación del tamaño de la muestra se requiere establecer la característica o características a estimar, como son el nivel de confianza y la precisión requerida. En ese sentido, en los GAD se considerará un nivel de confianza del 95% y un error de estimación del 5%.⁷

- Gobierno central: Para este nivel no se requiere una muestra, pues se debe considerar a los entes rectores de las competencias transferidas, reguladas y ejercidas históricamente por los GAD.
- GAD provinciales: El universo se ha definido como los 23 GAD provinciales y al Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (en los casos que aplique).
- GAD municipales: El total de la población son los 221 gobiernos municipales.
- GAD parroquiales rurales: Para este caso se considera el universo de 982 parroquias rurales.

⁷ Estos valores podrán variar dependiendo del criterio del evaluador.

Con el número de GAD definido para la muestra, la elección de los gobiernos locales en donde se realizará el levantamiento de información puede efectuarse a través de una selección aleatoria; o dependerá, entre otros, de la accesibilidad y proximidad para el ejecutor en territorio; recursos financieros, personal evaluador, alcance de la evaluación.

4.2.6. Fuentes de información

Las fuentes de información son el conjunto de datos pertinentes con la calidad y cantidad necesarias de acuerdo con el tipo de evaluación que se decida aplicar. Pueden ser: documentos, registros administrativos, literatura, estudios científicos y/o bases de datos.

A la hora de su tratamiento y análisis, es importante la exactitud, la veracidad, y el adecuado acceso a la información, así como la fiabilidad y pertinencia.

La evaluación se podrá realizar con base en las siguientes fuentes de información:

Fuentes primarias: son las generadas por la propia entidad, obtenidas de primera mano de los informantes mediante métodos específicos como la documentación fotográfica, el análisis de laboratorio, la realización de encuestas o entrevistas, entre otros.

A esta fuente corresponde la información recabada por la institución u organismo evaluador.

Fuentes secundarias: es la información proveniente de fuentes oficiales de entidades vinculadas al objetivo de la evaluación. Contiene información organizada, elaborada, producto de análisis de fuentes primarias originales, corresponde a libros, revistas, documentos, mapas, videotecas, sistemas de información, etc. Enseguida, se presenta una serie de ejemplos de fuentes donde se puede recolectar información:

- Normativa legal y técnica de la Constitución, COPLAFIP, COOTAD, PND, Resoluciones de transferencia, Leyes y Reglamentos.
- Informes de evaluación del proceso de Descentralización.
- Proyectos reportados en el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), Banco de evaluaciones reportados en el enlace <https://sni.gob.ec/evaluaciones>, administrado por la SNP.
- Documentos o datos generados por los GAD.
- Censo de Información Ambiental Económica para GAD Provinciales y GAD Municipales - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
- Censo de Población y Vivienda - INEC.
- Censo Nacional Económico - INEC.
- Directorio de Empresas y Establecimientos - INEC.
- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) - INEC.
- Información económica - financiera generada Banco Central del Ecuador (BCE), Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Información generada por los entes rectores de las competencias.
- Información generada por las entidades asociativas (AME, CONGOPE y CONAGOPARE).
- Entre otros.

4.2.7. Técnicas e instrumentos para el levantamiento de información

Según la Guía de Evaluación de Políticas Públicas, “las técnicas para la recolección de información son medios, actividades o mecanismos a través de los cuales el equipo evaluador genera la información necesaria que permite responder las preguntas y objetivos de evaluación” (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

Algunas técnicas utilizadas para el levantamiento de información son:

- **Encuestas:** son herramientas que analizan temas concretos a evaluar. Recogen información a nivel de individuo y se realizan a partir de la definición de muestras aleatorias. Dependiendo del objetivo de la evaluación las encuestas pueden estar integradas por preguntas abiertas y/o cerradas.
- **Entrevistas:** sirven para recabar percepciones individuales de los distintos actores sociales de la política pública. Se trata de una conversación flexible, basada en preguntas de evaluación formuladas en un lenguaje comprensible para el entrevistado, con el fin de obtener descripciones sobre el fenómeno de estudio. Dependiendo de la experiencia del entrevistador, se pueden realizar entrevistas estructuradas (preguntas predeterminadas), semi estructuradas (preguntas abiertas sin un orden definido) o no estructuradas (las preguntas surgen conforme avanza la conversación).
- **Grupos focales:** es una técnica de investigación cualitativa, en la cual se recolectan datos mediante una entrevista grupal semiestructurada. Permite indagar conocimientos, normas, valores y comportamientos de determinados grupos sociales.
- **Observación:** es una técnica que permite recoger información de manera directa sobre cómo se implementa una política en la práctica, más allá del discurso de los actores sociales.
- **Revisión bibliográfica:** tiene como fin realizar una investigación documental, para lo cual se recopila información existente sobre un tema o problema a analizar.
- **Registros administrativos institucionales:** corresponden a los datos bajo la responsabilidad de las entidades públicas y/o privadas que se producen dentro de sus funciones en la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía. También recaba información relevante de ciertas características elementales. Como ejemplo se puede citar los nacimientos, las defunciones, los matrimonios y divorcios, los impuestos, entre otros.

- **Estudio de caso:** es una técnica que recoge las experiencias de los actores sociales y el funcionamiento de una política pública específica, mediante el análisis comparativo de la implementación de políticas.
- **Espacios virtuales:** es el proceso de recolección de información mediante el uso de herramientas telemáticas en línea (e-investigación). Puede permitir realizar encuestas o entrevistas individuales como grupales, así también, se pueden usar formularios o cuestionarios de manera digital.

4.2.7.1. Indicadores de la evaluación

El indicador es una medida observable que permite analizar la tendencia y evolución en el tiempo de la realidad del objeto de estudio (DEval, 2020); constituye la especificación cuantitativa y cualitativa para medir el logro de un objetivo. Para su construcción es necesario considerar la cualidad que se desea medir, la forma en la cual esta cualidad se medirá y finalmente su adecuada interpretación (significado cualitativo).

En términos generales, un indicador debe ser la expresión concreta de la cualidad que se pretende conocer en un determinado tiempo / momento, representado mediante un valor o escala de medición. Los indicadores aplicados a una evaluación deben tener la capacidad de proporcionar bases para supervisar y evaluar una

intervención, proyecto, programa o política pública y por consiguiente lograr emitir juicios de valor que den respuesta a las preguntas de evaluación, que el equipo evaluador prevé contestar con relación a los objetivos planteados en el diseño de la evaluación. (DEval, 2020)

Los indicadores se clasifican en cuantitativos y cualitativos (Secretaría Nacional de Planificación, 2021):

- **Indicadores cuantitativos:** se caracterizan porque sus elementos de medición están relacionados a cantidad, como resultado son numéricos, ya sea en términos absolutos o porcentuales. Los instrumentos de recolección pueden ser variados (censos, encuestas, registros administrativos, entre otros).
- **Indicadores cualitativos:** su medición se relaciona a la cualidad, a las opiniones percibidas y situaciones enfocadas desde el punto de vista del actor; se expresan en niveles. Las técnicas de recolección utilizadas suelen ser fuentes primarias.

4.2.8. Matriz de evaluación

La matriz de evaluación es una herramienta que facilita al equipo técnico la planificación e identificación de aspectos importantes en la ejecución de la evaluación, puesto que recopila los datos e información más relevantes, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Matriz de evaluación

| Objetivos específicos | Criterio | Preguntas | Fuente de información |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Analizar el marco normativo y de institucionalidad del proceso de descentralización en el Ecuador, a partir de la Constitución del 2008 y el COOTAD, considerando el proceso autonómico que otorga la normativa vigente a los gobiernos locales. | Pertinencia | ¿La normativa vinculada a la descentralización facilitó la implementación del modelo? ¿Qué fortalezas y debilidades se identifican en la normativa vigente? | Normativa legal y técnica de la Constitución, COPLAFIP, COOTAD, PND, Resoluciones de transferencia, Leyes y Reglamentos. |
| Identificar los aspectos positivos y negativos del proceso de descentralización y su impacto en el desarrollo endógeno del territorio, así como en la calidad de vida de la ciudadanía y/o en el desarrollo territorial. | Impacto | ¿Qué efectos ha producido el proceso de descentralización al desarrollo endógeno en el territorio, en el mediano plazo o largo plazo luego de la implementación? | *Documentos o datos generados por los GAD. *Información generada por los entes rectores de las competencias. *Información generada por las entidades asociativas (AME, CONGOPE y CONAGOPARE). |

Fuente: Guía de evaluación de políticas públicas, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

La matriz será elaborada por el equipo evaluador. Los ejes de evaluación dependerán de las directrices de las autoridades, el equipo técnico y de acuerdo con el alcance definido en base a la disponibilidad de información y recursos existentes.

4.2.9. Términos de referencia

En el caso de optar por una evaluación externa o mixta, esta se ejecutará y/o contará con la participación de personas naturales o jurídicas, empresas de consultoría, instituciones de educación superior y/o centros de investigación. Cabe destacar que las fases de programación y diseño de la evaluación serán desarrollados de manera expresa por los responsables de la evaluación.

Los términos de referencia se enfocan en contrataciones de carácter técnico. En tal sentido, su elaboración requiere de un exhaustivo planteamiento y de una

amplia y permanente revisión de parte de los equipos técnicos y directivos de las evaluaciones. De tal manera que, en función a las necesidades de la evaluación, las responsabilidades se distribuyen de la siguiente manera:

- El equipo técnico elaborará los términos de referencia; y,
- El equipo directivo será el responsable de su aprobación y suscripción.

4.3. Ejecución de la evaluación

Esta fase conlleva una serie de elementos clave, en los cuales se debe trabajar para implementar el proceso de levantamiento de información, sistematización de información de acuerdo al tipo de instrumento aplicado, análisis de datos cuantitativos o cualitativos, y finalmente concluir con los principales puntos para la elaboración de un informe de resultados de la evaluación, es decir, presenta los elementos a considerar al momento de ejecutar una evaluación, analizar

los resultados, formular conclusiones y recomendaciones. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Este apartado contempla las siguientes temáticas: i) levantamiento de información, ii) análisis de información, iii) limitaciones de la evaluación, iv) elaboración de informe de evaluación.

4.3.1. Levantamiento de información

Se refiere al proceso de obtención de la información, a través de las técnicas de levantamiento expuestas en el título "Técnicas para levantamiento de información", a fin de obtener datos necesarios para el análisis de la descentralización, considerando como

punto de partida los ejes de evaluación definidos en la Constitución y COOTAD: autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa, así como de los niveles de gobierno que se hayan definido, sean estos central (a través de los entes rectores), provinciales, municipal o parroquiales rurales.

El equipo técnico de evaluación será el responsable del levantamiento, análisis de la información, y la elaboración de los informes de resultados de la evaluación.

Este proceso es aplicable por el equipo técnico ya sea de una evaluación interna y/o externa, abarca 3 etapas: planificación del levantamiento, levantamiento de información y sistematización.

Ilustración 4. Proceso del levantamiento de información



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

4.3.1.1. Planificación del levantamiento de información

En la etapa de planificación se deben definir la organización y las estrategias que serán utilizadas para cumplir con los objetivos del levantamiento de información. Así como del contexto social y político que pueden afectar el levantamiento de la información.

Conforme la capacidad de gestión y disponibilidad de recursos, la entidad responsable de la evaluación deberá definir si la misma se realizará de manera interna (selección del personal que realizará el levantamiento de información) o se realizará la contratación de una consultoría externa. También se puede considerar la ejecución de este proceso de manera conjunta entre

la SNP, los GAD, el CNC, las asociaciones (AME, CONGOPE, CONAGOPARE) y otros actores identificados.

Como elemento fundamental de la planificación se debe obtener un plan de trabajo, mismo que debe contener al menos:

- Objetivos del levantamiento de información.
- Recursos relacionados a talento humano, material y económico.
- Responsables directivos y técnicos de cada entidad.
- Estrategias de ejecución del levantamiento.
- Cronograma de trabajo.

4.3.1.2. Gestión de levantamiento de información

El proceso de levantamiento de información en campo, basado en una buena planificación, tiene como objetivo recoger datos de calidad y confiables.

En el caso de la evaluación al proceso de

descentralización se contará con el apoyo de las Direcciones Zonales de la Secretaría Nacional de Planificación, así como de las asociaciones (AME, CONGOPE, CONAGOPARE).

4.3.1.3. Procesamiento de información

El proceso de sistematización comprende el registro de la información en medios electrónicos. Consiste en el ingreso, validación y depuración de la base, la cual debe ser debidamente almacenada para su uso y respaldo.

A continuación, se presenta un ejemplo para sistematizar información en función del tipo de instrumento de recolección que se haya utilizado, para este caso, encuestas.

- **Sistematización de encuestas:** En el siguiente formato se puede observar que a nivel de columnas se ha ingresado datos generales del encuestado y las preguntas, mientras que a nivel de fila se van registrando las respuestas de los diferentes informantes.

Tabla 4. Formato para sistematización de encuestas

| GAD | Nombre del informante | Cargo | Unidad Administrativa | Datos informativos* | Pregunta 1 | Pregunta 2 | Pregunta 3 |
|-------|-----------------------|-------|-----------------------|---------------------|------------|------------|------------|
| GAD 1 | | | | | | | |
| GAD 2 | | | | | | | |
| GAD 3 | | | | | | | |
| GAD 4 | | | | | | | |
| GAD 5 | | | | | | | |
| GAD 6 | | | | | | | |

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

* Puede incluirse número telefónico, correo electrónico o demás datos que requiera el investigador

El ejemplo anterior se puede aplicar para los casos de entrevistas (entrevistado 1, 2, 3) o grupos focales (participante 1, 2, 3). La estructura de la matriz de sistematización puede variar conforme el alcance, objetivos y preguntas de evaluación.

4.3.2. Análisis de información

El análisis de los datos dará respuesta a las preguntas de evaluación, las cuales se encuentran alineadas a los objetivos y criterios, con la finalidad de no distorsionar los resultados o, en su defecto, realizar

inadecuadas interpretaciones de la información; para ordenar la información y presentar los resultados de manera estructurada (tablas, cuadros, gráficos).

A continuación se presenta los diferentes tipos de análisis de información con la que se podrá trabajar dentro del proceso de evaluación a la descentralización:

Ilustración 5. Análisis de información



Fuente: Guía de evaluación de políticas públicas, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

4.3.2.1. Análisis cuantitativo

El fin es cuantificar las respuestas de las preguntas de evaluación realizadas y obtener un valor estadístico, que permita en un lenguaje numérico, expresar los resultados obtenidos.

Entre los tipos de análisis cuantitativo que se pueden realizar, se detallan los siguientes:

Análisis descriptivo: es la descripción de un conjunto de datos sin llegar a conclusiones o generalizar con respecto a un grupo mayor. Implica calcular las medidas simples de composición y distribución de variables tales como: análisis de variables categóricas o cuantitativas a partir de la frecuencia, porcentajes, media, mediana, moda, desviación estándar, comparación de medias. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

- **Frecuencia:** se presenta en una tabla ordenada por categorías el número de veces que se repite un dato o valor. Ejemplo: Número de población que recibe un servicio prestado por el GAD.

- **Porcentajes:** a partir de una distribución de frecuencias se pueden presentar los porcentajes de manera gráfica. Ejemplo: Barras, pastel, columnas, líneas.
- **Media:** es el resultado de sumar el valor de la variable de todos los individuos y dividir por el total de individuos. Aplica solo a valores numéricos. Ejemplo: 2, 5, 5, 6, 8, 8, 9, 11 Media es 6,75, la cual es el producto de 54/8, siendo 54 la suma de las variables y 8 el número de las mismas.
- **Mediana:** es el valor de la variable que divide la serie estadística ordenada en dos partes iguales.
 - **Observación par:** se obtiene con el promedio de las dos unidades centrales ordenadas de manera cuantitativa.
 - **Observación impar:** la mediana es la puntuación central ordenada de manera cuantitativa, el resultado de $(n+1) / 2$ determina la ubicación de la variable resultado. Donde n es el número de observaciones.
- **Moda:** la moda es el valor más frecuente de la variable estadística. Aplica a variables cualitativas como

cuantitativas. Ejemplo: 12, 8, 4, 5, 3, 12, 7, 9, 4, 12. Moda es el número 12 se repite 3 veces.

- **Desviación estándar:** la desviación estándar es un índice numérico de la dispersión de un conjunto de datos.

Dentro del análisis descriptivo se pueden identificar 3 tipos de variables:

- **Variables categóricas:** se usa para asignar una característica o propiedad no numérica a algún objeto, individuo, entidad, condición o procedimiento. Ejemplo: Sexo (hombre - 1, mujer - 2), estado civil (Casado - 1, soltero - 2, viudo - 3, divorciado - 4, unión libre - 5).
- **Variables discretas:** sólo pueden adquirir ciertos valores y casi siempre enteros. Ejemplo: Número de servicios públicos que prestan los GAD (provinciales, municipales y parroquiales rurales).
- **Variables continuas:** pueden tomar cualquier valor dentro de un intervalo específico. Ejemplo: Tiempo promedio del servicio de revisión técnica vehicular.

Análisis correlacional: analiza la relación entre variables y permite medir su nivel de relación, lo que significa analizar si un aumento o disminución en una variable coincide o influencia en el comportamiento en otra variable. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Dependiendo de la información y en base a técnicas estadísticas y econométricas el análisis de regresión puede ser:

- Con datos de corte transversal: modelo de regresión simple, modelo de regresión múltiple (estimación, inferencia, mínimos cuadrados ordinarios asintóticos, con información cualitativa o dummy).
- Con datos de series de tiempo (básico de regresión con series de tiempo, mínimo cuadrados ordinarios).

Análisis de causalidad: permite expresar la causalidad entre variables, es decir explica si algún cambio en determinada población se debe explícitamente a la implementación de un determinado programa. Este análisis

usualmente se usa en evaluaciones de impacto a fin de conocer el efecto de una política pública, y para ello se requieren implementar técnicas econométricas.

A continuación, se exponen dos diseños para analizar la causalidad:

- **Métodos experimentales:** la aplicación de métodos experimentales parte desde el diseño e implementación de la política. El diseño experimental implica la construcción de un grupo de control que se parezca lo más posible al “contrafactual”, definido como la situación hipotética que se hubiese observado si no se implementaba la política. Su construcción es importante ya que permite la comparación de lo que se está observando en presencia del programa y lo que se hubiese observado en ausencia del mismo (contrafactual), lo que finalmente es el impacto de la política.

Para ello, en una evaluación experimental se construyen dos grupos: el grupo de tratamiento a quien de forma aleatoria se le asigna la participación en la política a evaluar; y, el grupo de control quien bajo el mismo procedimiento no resultó ser seleccionado, bajo la premisa de que en promedio los dos grupos son parecidos. De este modo, el diseño experimental debe definir a qué nivel se va a realizar la aleatorización, cuándo, cuántas veces y cómo se realizará, o también delimitar, cuándo se hará la medición de los resultados, cuántas veces y a quién debemos medir (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

- **Métodos cuasi experimentales:** a diferencia de los métodos experimentales, estos métodos no se basan en la aleatorización de individuos para asignar su participación o no en la política, sino más bien en que los individuos participan en la política por su voluntad o la asignación depende de algún criterio o característica que los identifica.

Estos diseños pueden incluir mediciones antes o después de la implementación de la política y su análisis implica la aplicación de técnicas econométricas cuyo uso dependerá de cada caso, entre las principales técnicas se puede mencionar: regresión discontinua, emparejamiento, variables instrumentales, entre otras. De manera general, el cálculo del impacto se realiza a través de la construcción de una regresión en donde la variable de impacto “Y” (dependiente) está en función de la variable de intervención “D” (independiente), bajo la aplicación de correcciones y consideraciones de acuerdo a las características de cada diseño. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

4.3.2.2. Análisis cualitativo

Se realiza a partir de la información recogida en el trabajo de campo sobre el punto de vista del informante (transcripciones de entrevistas, notas de observaciones) y permite detectar tendencias o percepciones comunes en la información levantada.

Inducción analítica: para realizar este tipo de análisis es necesario examinar el conjunto de datos (notas de campo, entrevistas, documentos de contexto, grabaciones, entre otros) como un todo. Es decir, un vínculo entre los distintos tipos de datos, en los cuales se determinan el mayor número posible de conexiones o tendencias como resultado del análisis de datos recopilados por diversas técnicas (Cortazzo & Schettini, Análisis de datos cualitativos en la investigación social: Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa, 2015).

Se enfoca en la búsqueda de eventos o información dentro del proceso de recolección de datos que refuten o validen una hipótesis: los resultados de la aplicación de las políticas públicas o intervenciones fueron positivos. Este análisis se lo realiza

de forma inductiva, partiendo de los hechos específicos hasta la obtención de una conclusión general.

Teoría fundamentada: la teoría fundamentada emplea el método general denominado “análisis comparativo constante”, que para el análisis categorial de la información recopilada utiliza diversas teorías analíticas e interpretativas fundamentadas en la codificación. Entre sus técnicas más utilizadas están la entrevista y las técnicas documentales (Cortazzo & Schettini, 2015).

Implica la recolección y el análisis simultáneo de datos. Se caracteriza por ser flexible, ya que se pueden combinar métodos cuantitativos y cualitativos, además de diferentes técnicas de investigación, cuyo análisis y contraste permiten la triangulación.

Análisis etnográfico: el análisis etnográfico es netamente descriptivo. Su principal tarea consiste en captar la cultura de un determinado grupo natural de personas y, por lo tanto, se interesa por sus valores, creencias, motivaciones, formas de conductas, formas de interacción social, etc. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Análisis del discurso: su análisis requiere del uso de técnicas lingüísticas y busca descubrir las ideologías de los hablantes o escritores ofreciendo información acerca de: los niveles de reflexión implícitos en los temas tratados, la estructura del discurso, el tono del discurso, la intensidad y ponderación de las ideas expresadas, la importancia que otorga al tema objeto de estudio. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

4.3.2.3. Análisis presupuestario

Partiendo de lo determinado en el RCOPLAFIP, en su artículo 112, la fase del ciclo presupuestario “comprende la medición de los resultados físicos y

financieros obtenidos por las instituciones a nivel global, sectorial e institucional y que son producto de la ejecución presupuestaria y del cumplimiento de la Planificación”.

Este estudio puede involucrar elementos de análisis cuantitativo y cualitativo y utiliza técnicas tales como: Análisis Costo Beneficio (ACB), punto de equilibrio, cálculos de retornos, análisis de sensibilidad.

Además, se consideran como elementos sujetos de análisis el presupuesto del período evaluado, las políticas establecidas para la aprobación del presupuesto y comparación del comportamiento del presupuesto con periodos anteriores.

El análisis presupuestario, conforme la norma legal, es de competencia del MEF. Sin embargo, el numeral 3 del artículo 5 del COPLAFIP, dispone a “Las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, la obligación de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines”.

4.3.2.4. Métodos mixtos

Los métodos mixtos se refieren a los procesos sistemáticos que integran o combinan métodos cuantitativos y cualitativos a la teoría, levantamiento, análisis e interpretación de información, con la finalidad de proveer mayor comprensión sobre el objeto de evaluación. Las principales razones para utilizar métodos mixtos son (Bamberger, 2012):

- **Triangulación de hallazgos:** cuando la evidencia de diferentes fuentes coincide, aumenta la validez y credibilidad de los resultados.
- **Complementariedad de hallazgos:** permiten aprovechar las ventajas de los métodos cualitativos y cuantitativos, y superar sus debilidades, de este modo, profundizan la comprensión y explicación.
- **Desarrollo:** a partir de los resultados

obtenidos por un método, se desarrolla la instrumentación o aplicación de otros métodos.

- **Iniciación:** cuando existe divergencia o contradicción de hallazgos, se generan nuevas interpretaciones del objeto de evaluación, de esta forma, una conciliación de hallazgos requerirá análisis adicionales o reformulaciones.
- **Diversidad de valor:** permiten apreciar distintas perspectivas del valor o importancia de la evaluación.

Las evaluaciones con métodos mixtos tienen mayor posibilidad de aceptación por quienes demandan, usan y desarrollan evaluaciones. Los usuarios podrían tener una inclinación tanto por métodos cuantitativos o cualitativos, incluidas preferencias en evaluaciones con estos métodos. De tal forma, los métodos mixtos han cobrado gran interés y su aplicación cada vez es más generalizada a fin de incrementar la credibilidad de los hallazgos.

4.3.3. Limitaciones de la evaluación

Es necesario identificar las diferentes limitaciones como parte del análisis de la información. Es importante realizar una reflexión sobre las dificultades que surgen durante el proceso evaluativo y si estas afectan o no a los resultados de la evaluación.

Estas limitaciones pueden generarse dentro del equipo evaluador como de las entidades evaluadas en cuanto a la rotación del personal delegado, en la disponibilidad de información de calidad y dentro del tiempo solicitado, cambios en la planificación de la evaluación en términos logísticos, presupuestarios.

A continuación, se señalan algunos de los inconvenientes que se podrían presentar:

- Falta de información a nivel de territorio.
- Información insuficiente para la ejecución de la evaluación.
- Falta de información estandarizada.
- Baja calidad de la información para la

ejecución de la evaluación.

- Cambios de delegados de equipos directivos y técnicos de la evaluación.
- Entidades no entregan información de acuerdo al contenido solicitado.
- Discrepancias o diferencias de opinión con relación a la información para la evaluación.
- Cambios en el alcance u objeto de la evaluación.
- Otros que se puedan presentar.

4.3.4. Elaboración de informe de evaluación

El informe de evaluación se realiza una vez concluida la fase de análisis. El equipo evaluador debe recoger en un informe final de evaluación, los hallazgos, conclusiones, propuestas de mejora y lecciones aprendidas durante el desarrollo de esta etapa.

Entre las tareas del equipo evaluador se encuentran las siguientes:

- Redacción y entrega del Informe borrador de evaluación según especificaciones previas de estructura y contenidos.
- Presentación y debate del Informe borrador de evaluación con actores implicados.
- Incorporación de los insumos que se consideren pertinentes.
- Gestión para la aprobación del informe de evaluación.

4.3.4.1. Requisitos del informe de evaluación

Para los resultados de la evaluación se podrían tener 4 requisitos que se muestran a continuación (González Mancebo, 2007).

Ilustración 6. Niveles de Resultados de la Evaluación



Fuente: González Mancebo, 2007

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

4.3.4.2. Características del informe de evaluación

El informe de evaluación debe ser de fácil

lectura, análisis e interpretación. Debe presentar ciertas características que a continuación se exponen:

Ilustración 7. Características del informe de evaluación



Fuente: Guía de evaluación de políticas públicas, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

4.4. Comunicación de resultados

En esta fase se socializa a la (s) entidad (es) encargada (as) de gestionar la política pública los resultados del informe de evaluación, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones, así como las principales alertas, que se desprenden del proceso evaluativo, que posteriormente serán incluidos en un plan de acción de cada entidad. En general, esta fase se enmarca en que la evaluación es un proceso de aprendizaje y su fin es contribuir al mejoramiento de las políticas públicas. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

La comunicación debe ser eficaz y oportuna hacia todos los actores, con el propósito de socializar las principales alertas, hallazgos y recomendaciones, en un formato que sea conciso, accesible visualmente y convincente. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

A partir del resultado de la evaluación y de su análisis con las entidades asociativas de los GAD (AME, CONGOPE, y CONAGOPARE) se exponen en un informe técnico, los hallazgos de la evaluación, así como las conclusiones y propuestas de mejora.

El documento se someterá a un análisis interno, por parte de la SNP y/o el CNC, previo a su aprobación y publicación.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 119, literal p), del COOTAD, el documento aprobado en su última instancia será expuesto, a través de diferentes medios (tecnológicos o físicos) de fácil y oportuno acceso, a los actores de la descentralización, a fin de que se constituya en una herramienta que permita generar lineamientos estratégicos, hojas de ruta y acciones de mejora, de ser necesario.

Estas actividades de comunicación, serán planificadas y ejecutadas con el propósito

de dar claridad sobre las expectativas, los roles y las responsabilidades, así como la información sobre los avances y el desempeño de la evaluación. Entre los principales objetivos de esto se encuentran los siguientes:

- Transmitir resultados, conclusiones y recomendaciones.
- Garantizar el acceso a la información.
- Movilizar recursos adicionales para la evaluación.
- Garantizar el uso de los resultados en la futura toma de decisiones.

4.5. Uso de los resultados

Esta fase se basa en el uso que se le dé a los resultados, producto del proceso evaluativo, para lo cual se analizan las recomendaciones de la evaluación, a fin de mejorar la calidad y el desempeño de la política pública, en la rendición de cuentas o en la formulación de los ciclos de planificación; para lo cual se identifican los elementos de un plan de acción para que las entidades puedan aplicar, en caso de ser necesario. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

Una vez que se haya realizado la comunicación de resultados obtenidos en el proceso de seguimiento, así como de evaluación a la máxima instancia de participación ciudadana que el gobierno local considere pertinente, se procederá con la elaboración del Plan de Acción. Este es un instrumento técnico que orientará la puesta en marcha de las recomendaciones en el mediano y largo plazo. Además, permite definir los pasos, actividades y recursos necesarios que se requerirán para su ejecución en el corto plazo. (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)

La elaboración del Plan de Acción se debe realizar de forma participativa, con los actores internos y externos que, de una u otra forma, estarán relacionados con la planificación e implementación de las recomendaciones del seguimiento y la evaluación.

Es importante indicar que la importancia de la evaluación no radica en la mera implementación del ejercicio, sino más bien en el uso que se le dé a la misma, a fin de mejorar la implementación del proceso de descentralización. Es así que, el uso de la evaluación puede clasificarse en las siguientes categorías:

Ilustración 8. Usos de la evaluación



Fuente: Guía de evaluación de políticas públicas, 2021.

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Consejo Nacional de Competencias, 2023.

5. Bibliografía

- Aguilar, L., y Bustelo, M. (2010). *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas.
- Alquicira, J. (2017). Conogasi.org. Recuperado el 07 de Abril de 2021, de <http://conogasi.org/articulos/analisis-de-correlacion-2/>
- Alshenqeeti, H. (2014). *Interviewing as a data collection method: A critical review*.
- Bamberger, M. (2012). *Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto*. Nueva York, Estados Unidos: The Rockefeller Foundation.
- Bonilla García, M. Á., & López Suárez, A. D. (2016). Ejemplificación del proceso metodológico de la teoría fundamentada. En M. Á. Bonilla García, & A. D. López Suárez. Xalapa, México.
- CNC, Senplades. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito.
- Código Orgánico de Organización Territorial, A. y. (19 de Octubre de 2010). Ecuador.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (22 de Octubre de 2010). Quito, Ecuador.
- Compromiso Presidencial N° 1257. (12 de Marzo de 2019). Quito, Ecuador.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2014). *Guía especializada de rendición de cuentas para la función de transparencia*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Ecuador.
- Cortazzo, I., & Schettini, P. (2015). Análisis de datos cualitativos en la investigación social: Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa. En I. Cortazzo, & P. Schettini.
- Creswell, J., y Plano, V. (2010). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- DEval, I. A. (Noviembre de 2020). *Guía de evaluación de políticas públicas*. Quito, Ecuador.
- Económica, M. d. (2017). *Guía de indicadores. Orientaciones básicas para su elaboración*. San José, Costa Rica.
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. (18 de Marzo de 2002). Quito, Ecuador.
- Estatuto Orgánico de la Secretaría Nacional de Planificación. (28 de Septiembre de 2021). Quito, Ecuador.
- Eusko Jaurlaritzia y Gobierno Vasco. (2012). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. País Vasco, España.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. ICE, Revista de Economía(836), 19-31.
- Focelac. (2020). *Capacitación en gestión e implementación de evaluaciones de calidad. Sección 5: Diseño de la evaluación*. Quito: Fomento de las Capacidades y Articulación de Actores de la Evaluación en América Latina (Focelac).
- Foceval. (Febrero de 2018). *Curso Gestión en Evaluación*. Quito, Ecuador.

- Gerber, A. S., y Green, D. P. (2012). *Field experiments: Design, analysis, and interpretation*. New York: W.W. Norton.
- Gobierno de Canarias. (2012). *Guía para la Evaluación de Programas y Políticas Pública*. Canarias, España.
- González Mancebo, J. A. (Abril de 2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. Madrid, España, España: www.baetica.net.
- Guerrero, J. (1995). *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*. CIDE: Gestión y Política Pública.
- Mideplan. (2016). *Guía para la elaboración de Políticas Públicas*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (Mideplan).
- Mideplan. (2017). *Guía de informes de evaluación*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (Mideplan).
- Mideplan. (2017). *Manual de evaluación para intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación*. Costa Rica.
- Mideplan. (2017a). *Guía de la teoría de la intervención. Orientaciones metodológicas para la evaluación*. San José, Costa Rica: Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica (Mideplan).
- MPTFP. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España (Mptfp). Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los servicios.
- Norma técnica para el análisis de presencia institucional en territorio de las Entidades de la Función Ejecutiva. (17 de Junio de 2020). Quito, Ecuador.
- OCDE. (2010b). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo. Serie: Directrices y referencias del Comité de Ayuda al Desarrollo*. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OECD Publications. Recuperado el 2 de Diciembre de 2020, de <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>
- OCDE. (2020). *Mejores criterios para una mejor evaluación. Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Recuperado el 3 de Agosto de 2021, de <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>
- OECD. (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París. Obtenido de www.oecd.org/dac/evaluationnetwork
- ONU-Mujeres. (2014). *Guía de evaluación de programas y proyectos con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad*. México.
- Osuna, J.L., y Márquez, C. (2000). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo. Sevilla, España.: Fundación Universitaria.
- Picado, X. (2001). *Hilo escarlata diseño evaluativo en programas y proyectos*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- PNUD. (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. Nueva York: A.K. Office Supplies. Recuperado el 09 de 06 de 2020, de <http://www.undp.org/eo/handbook>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2020). *Reforma al Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Decreto Presidencial No. 1013, del 9 de marzo 2020*. Quito, Ecuador.

- Ramos, J., y Villalobos, A. (2011). La Evaluación del Desempeño en México: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local. En La Evaluación de las Políticas Públicas en México. Colegio de la Frontera Norte.
- Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (26 de Noviembre de 2014). Quito, Ecuador.
- Reichardt, C., & Cook, T. (1986). Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. En C. S.. Madrid, España: Morata, S. L.
- Rodríguez Bilella, P. D., Valencia, S. M., Alvarez, L. S., Klier, S. D., Hernández, A. L., & Tapella, E. (2016). Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe 1era. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clara Graffigna.
- Rodríguez, C. (1994). Léxico político ecuatoriano (Primera edición). Quito, Ecuador: ILDES.
- Sanz, J. (2013). La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas. Barcelona, España: Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Ivàlua).
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). Guía de evaluación de políticas públicas. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa. (S. T. Ecuador, Ed.) Quito, Ecuador: Acuerdo Nro. SNP-SNP-2021-0005-A de 29 de septiembre de 2021.
- Senplades. (Septiembre de 2018). Informe de Bases Metodológicas para la Evaluación del proceso de Descentralización. Quito, Ecuador.
- Solarte, L. (2002). La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Soneira, A. J. (2006). La teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss. En A. J. Soneira. Buenos Aires, Argentina.
- STPE. (2020b). Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública. Secretaría Técnica de Planificación Planifica Ecuador, Quito, Ecuador.
- UNEG. (2013). Desarrollo de Capacidades Nacionales de Evaluación: Consejos prácticos para fortalecer los Sistemas Nacionales de Evaluación. Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.
- UNEG. (2016). Normas y estándares de evaluación. Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Nueva York: Naciones Unidas.
- Unesco. (2007). Evaluation Handbook. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Internal Oversight Service. Evaluation Section.
- Weiss, C. (2015). Teoría de Evaluación Política. Nueva York, Estados Unidos.

Con el apoyo de:



@PlanificacionEc



@PlanificacionEc



@PlanificacionEc

Secretaría Nacional de Planificación



República
del Ecuador