

**Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación –
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**

**Dirección de Seguimiento y Evaluación de
Políticas Públicas – Departamento Nacional de
Planeación**

***Lineamientos Metodológicos para el Seguimiento
y Evaluación al Plan Binacional de Integración
Fronteriza Ecuador-Colombia***

Octubre 2015

Tabla de Contenido

1. Antecedentes.....	3
1.1. Plan Binacional Ecuador – Colombia.....	3
1.2. Consideraciones generales – Ecuador.....	4
1.3. Consideraciones generales – Colombia.....	4
2. Objetivo.....	5
3. Alcance.....	5
4. Marco Conceptual.....	5
4.1. Seguimiento.....	5
4.2. Evaluación.....	6
5. Procesos y productos del Seguimiento.....	6
5.1. Informe de seguimiento al PBIFEC.....	6
a. Seguimiento al Cumplimiento de Metas.....	7
b. Seguimiento a la implementación de Programas y/o Proyectos.....	9
c. Conclusiones y Recomendaciones.....	11
d. Anexo.....	11
6. Procesos y productos de la Evaluación.....	12

1. Antecedentes

1.1. *Plan Binacional Ecuador – Colombia*

Ecuador y Colombia trabajan conjuntamente en el marco del Plan Binacional de Integración Fronteriza (PBIFEC), que tiene como objetivo el consolidar el Buen Vivir y avanzar hacia el cierre de brechas socio-económicas de la población que se encuentra en frontera.

Este esfuerzo nace de la disposición conjunta establecida por los Presidentes de los dos países en la Declaración de Tulcán en el año 2012. En este sentido, en la Cumbre de Gabinetes de 2013, los mandatarios nacionales instruyeron al Departamento Nacional de Planeación -DNP- y al Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores por parte de Colombia; y, por parte de Ecuador, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES- y al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para que construyeran una herramienta de planificación con ejes temáticos de alcance estratégico, políticas binacionales concertadas e indicadores y metas definidas conjuntamente¹.

En el Gabinete Presidencial desarrollado en Río Verde - Esmeraldas (Ecuador) en el año 2014, se presentó la versión 1.0 del **Plan Binacional de Integración Fronteriza**, donde se estableció a la ZIFEC (Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia) como un espacio de integración de los intereses comunes de ambas naciones, con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población de la frontera. Los principios del Plan Binacional se centran en el ser humano y la naturaleza, así como en propósitos relacionados con la erradicación de la pobreza, la cultura de paz y la integración latinoamericana; buscando establecer una hoja de ruta que otorgue sentido y direccionalidad a la planificación fronteriza, así como servir de articulador entre los planes y visiones de desarrollo de ambos países.

Todo plan requiere contar con un proceso de seguimiento continuo, que permita visualizar los avances obtenidos frente a las metas y objetivos planteados. De esta forma, el seguimiento no solo permite identificar si se están cumpliendo las acciones planificadas, sino que también genera alertas que retroalimentan de manera oportuna la política pública en miras del cumplimiento de los objetivos planteados.

En virtud de lo expuesto, en este documento se presentan los **Lineamientos para el Seguimiento y Evaluación al Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador - Colombia**, a partir del trabajo conjunto entre la Senplades de Ecuador y el DNP de Colombia.

¹ Compromisos que se encuentran detallados en las Declaraciones Presidenciales entre Ecuador y Colombia suscritas el 11 de diciembre de 2012 y el 25 de noviembre de 2013.

1.2. Consideraciones generales – Ecuador

La Carta Magna establece en su Capítulo Tercero (Integración Latinoamericana), Artículo 423, numeral 1: “La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado”.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su capítulo tercero, Artículo 34 establece que: “se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la seguridad social.”

El objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir establece como prioridad del Gobierno el: “Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana”, donde particularmente el lineamiento 12.h. establece: “Promover la planificación binacional y regional, con énfasis en la garantía de derechos, la complementariedad económica, la integración logística, conectividad e interoperabilidad, en coherencia con la planificación nacional”.

1.3. Consideraciones generales – Colombia

La Constitución Política de Colombia en su artículo nueve establece que: “*Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*”.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.” (Resaltado fuera del texto).

De otra parte, el objetivo 6 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “*Todos por un nuevo país*” se orienta a “*promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y cooperación internacional*”. Para ello, dentro de las acciones a desarrollar desde el Gobierno Nacional, se encuentra el “*impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos*.”

“Adicionalmente, entre otros mecanismos, se construirán e implementarán mecanismos binacionales tales como los Planes Binacionales de Desarrollo Fronterizo

que ya se han construido con Perú y Ecuador, que permitan la ejecución conjunta de programas y proyectos transfronterizos para el beneficio común de las comunidades limítrofes que, además de incidir en el desarrollo de estas zonas, contribuyan con la construcción colectiva de la paz.”

2. Objetivo

Establecer lineamientos que orienten los procesos de seguimiento y evaluación al Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia, de manera que sea posible visualizar los avances en el cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos, así como generar alertas oportunas que permitan retroalimentar la política pública en frontera.

3. Alcance

Emitir lineamientos para el seguimiento y evaluación de los resultados al Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia, enmarcados en los siguientes objetivos:

- Establecer conceptos, estándares y procedimientos generales para realizar el seguimiento al Plan Binacional.
- Definir productos del seguimiento a las metas e intervenciones en frontera.
- Promover la institucionalización del proceso de seguimiento al Plan Binacional de Integración.

4. Marco Conceptual

4.1. Seguimiento

Es un proceso continuo y sistemático de recopilación y análisis de información, que permite verificar y cuantificar los resultados de las acciones realizadas y los avances en el cumplimiento de las metas propuestas para el período de análisis (meta anual o cuatrienal). Con este proceso, se busca proporcionar alertas tempranas que permitan retroalimentar las políticas públicas en los territorios.

El seguimiento no consiste únicamente en el reporte de resultados, sino en la realización de análisis de las situaciones a destacar y las que deben ser corregidas, identificando posibles causas y consecuencias del incumplimiento de las metas.

4.2. Evaluación

Consiste en una investigación sistemática y objetiva de los efectos e impactos de las políticas públicas sobre la base de una situación inicial, de la cual se desprenden juicios críticos sobre el diseño, ejecución u operación de sus estrategias e intervenciones; con la finalidad de incidir en la eficacia de la política pública. Esta evaluación es llevada a cabo durante la puesta en práctica de un proyecto o programa con el fin de mejorar el desempeño y evaluar su cumplimiento. En tal sentido, este tipo de evaluaciones se realizarían ocasionalmente, por decisión de los dos países para programas o proyectos de importancia estratégica para el PBIFEC².

5. Procesos y productos del Seguimiento

El seguimiento del PBIFEC será liderado por SENPLADES en Ecuador y el DNP en Colombia, sobre la base de los indicadores establecidos de manera conjunta. Como producto del seguimiento al PBIFEC se obtendrá un informe de Seguimiento al Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo.

5.1. Informe de seguimiento al PBIFEC

El Informe de Seguimiento al Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo se realizará con una periodicidad anual y deberá contener un análisis de la evolución de los indicadores y el avance en la ejecución de los programas y/o proyectos. De igual forma, incluirá una identificación de las alertas y recomendaciones obtenidas del proceso de seguimiento al PBIFEC, con el propósito de definir acciones preventivas y correctivas frente a las estrategias implementadas, que permitan la consecución de los objetivos propuestos.

El análisis y las recomendaciones derivadas del proceso de seguimiento permitirán identificar nuevas líneas de estudio y/o evaluaciones específicas a políticas implementadas en frontera.

El informe de seguimiento deberá contener al menos:

- a. Seguimiento al Cumplimiento de Metas:
 - Análisis del porcentaje de cumplimiento de la meta para el año.
 - Análisis de las causas de las variaciones en el indicador.

- b. Seguimiento a la implementación de las intervenciones:
 - Análisis del avance físico o de cobertura de los programas y/o proyectos implementados.

² Ejecutados con el Fondo Binacional de Integración Fronteriza Ecuador – Colombia.

- Análisis del avance presupuestario de los programas y/o proyectos implementados.

c. Conclusiones y Recomendaciones.

d. Anexo.

a. Seguimiento al Cumplimiento de Metas

El seguimiento al cumplimiento de las metas consiste en realizar una comparación entre el valor considerado como meta para un año (t) y el valor real del indicador en dicho año, a partir de la cual se derivan análisis de los resultados obtenidos en el indicador. En el caso que la tendencia del indicador o el cumplimiento de la meta no sea lo esperado, se deben analizar las posibles causas y consecuencias de dicha situación.

Este análisis se realizará con el propósito de definir acciones preventivas y correctivas frente a las estrategias implementadas, para la consecución de los objetivos propuestos.

- *Análisis de tendencias y porcentaje de cumplimiento de las metas*

Para determinar el porcentaje de cumplimiento de la meta, se deberá realizar un análisis comparativo de los valores esperados (metas para el año) con respecto a los valores que efectivamente registran los indicadores en un determinado año, considerando las siguientes categorías:

Tabla No. 1: Categorización

Clasificación de cumplimiento	Categoría	Señalización
Si el porcentaje de cumplimiento del indicador en el año t es igual o superior al 100% de la meta programada para el año t.	Cumplido	
Si el porcentaje de cumplimiento del indicador en el año t es inferior al 100% e igual o superior al 70%, con respecto a la meta programada para el año t.	Menor de lo esperado	
Si el porcentaje de cumplimiento del indicador al año t es inferior al 70% de la meta programada para el año t.	Con Problemas	
Si el indicador no dispone de información para el año t.	Sin información	

Elaboración: Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES

De acuerdo con lo anterior, cada uno de los estados de cumplimiento se define así:

- **Cumplido:** Forman parte de este grupo los indicadores cuyos valores reales se encuentran en el mismo nivel o superan al valor esperado en la anualización.
- **Menor a lo esperado:** Se clasifican en este grupo a los indicadores que a pesar de registrar avances, éstos no fueron suficientes para cumplir la meta, es decir registraron crecimientos o decrecimientos (en función de la tendencia esperada), sin embargo estos comportamientos no alcanzaron el valor de la meta esperada para el año.
- **En problemas:** El grupo de indicadores que son parte de esta categoría son aquellos cuyo comportamiento no alcanzó el valor de la meta anual, e incluso pueden registrar cambios en la tendencia, mostrándose contrario a lo esperado.
- **Sin Información:** En este grupo se clasificaron los indicadores frente a los cuales no se dispone de información actualizada.

Para calcular el porcentaje de cumplimiento de cada indicador se utilizará una de las siguientes formulas, en función del análisis por tipo de medición y naturaleza del indicador y sus especificidades:

Tipo de Medición	Definición	Fórmula para identificar el avance	Comportamiento
Acumulado	Mide el resultado obtenido en una fecha determinada, sin considerar los resultados de años anteriores. Por lo tanto, el logro del cumplimiento de la meta al finalizar el periodo (Cuatrienio - 2017), es equivalente a la suma de los resultados de todos los años anteriores.	$\text{Avance año (\%)} = \frac{UD}{MA} * 100$ $\text{Avance cuatrienio (\%)} = \frac{\sum UD}{MC} * 100$	
Incremento	Este tipo de indicador mide la cantidad de bienes y servicios que se producen y entregan en un periodo de tiempo específico, centrandose su atención en la medición del avance entre el punto de partida (línea base) y el punto esperado de llegada (meta). La línea base corresponde a los logros acumulados alcanzados al momento de iniciar el periodo.	$\text{Avance año (\%)} = \frac{UD - LB}{MA - LB} * 100$ $\text{Avance cuatrienio (\%)} = \frac{UD - LB}{MC - LB} * 100$	

Tipo de Medición	Definición	Fórmula para identificar el avance	Comportamiento
Reducción	Mide los esfuerzos de un sector o entidad por disminuir un valor que se tiene a una fecha determinada. Los avances están dados por la reducción continua desde la línea base. La línea de base corresponde al dato disponible al comenzar el periodo.	$\text{Avance año (\%)} = \frac{LB - UD}{LB - MA} * 100$ $\text{Avance cuatrienio (\%)} = \frac{LB - UD}{LB - MC} * 100$	
Sostenibilidad / Stock	Mide los esfuerzos de una entidad por mantener un resultado que se tiene a una fecha determinada. La línea base corresponde a los logros alcanzados al momento de iniciar el periodo.	$\text{Avance año (\%)} = \frac{UD}{MA} * 100$ $\text{Avance cuatrienio (\%)} = \frac{UD}{MC} * 100$	

Elaboración: Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas - DSEPP

Donde:

- UD:** último dato disponible
- MC:** meta final
- MA:** meta anual
- LB:** línea base

- *Análisis de la variación del indicador*

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

b. Seguimiento a la implementación de Programas y/o Proyectos

Este proceso permitirá evidenciar el estado de avance en la implementación de las intervenciones planteadas.

- *Análisis del avance físico o de cobertura de los programas y/o proyectos implementados*

Comprende el análisis del porcentaje de avance físico o de cobertura de los programas y/o proyectos ejecutados en el año de análisis, a través de la comparación entre el avance del programa y/o proyecto presentado y la meta para esta intervención planteada para el mismo periodo.

En este sentido, se presentan las siguientes categorías:

Rangos del Porcentaje de avance físico y/o de cobertura	Categoría	
Del 90% al 100%	Avance óptimo	
Del 70% al 89.9%	Avance medio	
Del 0% al 69.9%	Avance con problemas	

Elaboración: Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES

- *Análisis del avance presupuestario de los programas y/o proyectos implementados.*

Corresponde al análisis que se realiza al comparar el monto de la asignación presupuestaria para el programa y/o proyecto en relación con los valores ejecutados para el mismo periodo.

Similar al ejercicio realizado en el análisis anterior, se incorporará una categorización dependiendo del porcentaje de ejecución presupuestaria, que permita evidenciar, gráficamente, el avance en la ejecución del presupuesto del programa y/o proyecto:

Rangos del Porcentaje de avance físico y/o de cobertura	Categoría	
Del 90% al 100%	Ejecución óptimo	
Del 70% al 89.9%	Ejecución media	
Del 0% al 69.9%	Ejecución con problemas	

Elaboración: Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES

Se sugiere que los análisis de ejecución presupuestaria y de avance físico o de cobertura de los programas y/o proyectos, se realicen con una periodicidad mensual o bimestral, de manera que se puedan generar alertas que informen oportunamente para tomar las medidas correctivas pertinentes.

En tal sentido, en función de los nudos críticos resultantes del proceso de seguimiento, se generarán alertas oportunas para retroalimentar las políticas públicas, mediante la medición de efectos e impactos de intervenciones específicas realizadas en el territorio, que aportan directamente al cumplimiento de una determinada meta y el

impacto en su área de influencia. Para la generación de alertas se deberá considerar lo siguiente:

- Programas y/o Proyectos con ejecución baja o media.
- Programas cuyo estado se encuentra paralizado o detenido.
- Intervenciones con estado finalizado, cuyos recursos no se devengaron en su totalidad.
- Inconsistencias entre la ejecución presupuestaria y física.

c. Conclusiones y Recomendaciones

El informe de seguimiento deberá incluir conclusiones con respecto a los resultados encontrados y recomendaciones sobre los problemas y nudos críticos identificados del análisis anterior.

d. Anexo

Se deberá incorporar al informe una matriz que contenga el estado de la situación de los indicadores y el avance en el cumplimiento de las metas establecidas.

La matriz deberá contener:

1. **Indicador:** Nombre del indicador y descripción general del mismo.
2. **Avances en el indicador:** Corresponde a los valores obtenidos en el indicador para cada año.
3. **Metas anualizadas:** Es el valor de la meta para los años establecidos.
4. **Fuente:** Son los estudios o instrumentos estadísticos que dieron origen de los datos (censos, encuestas, registros administrativos, investigaciones).
5. **Línea base:** Corresponde a la identificación del año base.
6. **Porcentaje de cumplimiento de la meta:** Es el valor obtenido de la aplicación de las fórmulas descritas anteriormente, para el año en el cual se realiza el análisis.
7. **Observaciones:** Cualquier observación referente a la meta, evolución, etc.

Ejemplo de Matriz consolidada - Avance en el cumplimiento de las metas³

Indicador	Fuente	Línea Base	Avance del Indicador				Metas Anualizadas				Porcentaje de cumplimiento de la meta					
			2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	Semáforo	2014	2015	2016	2017	
Incidencia de pobreza por ingresos	INEC - ENEMDU	28,60%					26,30%	24,20%	22,20%	20,40%		88%				
Tasa bruta de matrícula educación superior	INEC - ENEMDU	26,50%					28,00%	31,50%	34%	36,50%		10%				

³ Los datos presentados en los ejemplos son ficticios y se incluyen aquí sólo para efectos ilustrativos.

6. Procesos y productos de la Evaluación

Para las diferentes evaluaciones a realizar en el marco del PBIFEC, se sugiere contar con los siguientes procesos y productos generales:

Procesos:

1. Selección de los programas o proyectos estratégicos susceptibles de evaluación.
2. Diseñar la evaluación, lo cual incluye definir el alcance y tipo de la evaluación, establecer el costo de la misma y definir los aspectos metodológicos.
3. Realizar la evaluación de acuerdo con lo especificado en el diseño de la misma.
4. Socializar los resultados de la evaluación a todas las entidades y personas interesadas.

Productos:

1. Propuesta metodológica.
2. Informes del operativo de trabajo de campo.
3. Entrega de archivos planos y bases de datos utilizadas en el estudio.
4. Informe final de evaluación.
5. Informe ejecutivo con los principales resultados de la evaluación.