

La planificación nacional en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD

Jorge, Peñaherrera-Cabezas¹

Resumen

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), establece los mecanismos, metodologías y procedimientos aplicables a la generación y administración de la información para la planificación, así como sus estándares de calidad y pertinencia; además define los procedimientos y estándares, para el reporte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) al Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD). Con el fin de optimizar las intervenciones públicas y de aplicar el numeral 3 del Art. 272 de la Constitución los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), reportan anualmente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) el cumplimiento de las metas propuestas en sus respectivos planes. El propósito de este estudio es analizar aspectos esenciales de la guía metodológica de elaboración de los PDOT aplicada entre 2014 -2015, y el sistema de evaluación SIGAD, con el fin de diagnosticar sus puntos débiles, e intentar plasmar recomendaciones y alternativas para su mejor desempeño. En primer lugar se realizará un diagnóstico de los puntos más representativos de la elaboración de los PDOT, para seguidamente abordar las cuestiones del sistema de evaluación SIGAD.

Palabras Clave: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, PDOT; planificación nacional; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES; Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD; Ordenamiento territorial.

National planning in Ecuador: development and territorial planning plans, and the SIGAD monitoring and evaluation system

Abstract

The National Secretariat of Planning and Development (SENPLADES) develops mechanisms, methodologies and procedures applicable to the generation and management of information for planning, and quality standards for it; further defines the procedures and standards for reporting the Plans PDOT into an evaluation System for Decentralized Autonomous Governments SIGAD. In order to optimize public interventions and to implement paragraph 3 of Article 272 of the Constitution; the autonomous governments report annually to the National Secretariat of Planning and Development the accomplishment of the goals set out in their respective plans. The purpose of this study is to analyze key aspects of the methodological development guide of PDOT applied between 2014 -2015 and the evaluation system SIGAD, in order to diagnose their weaknesses, and try to capture recommendations and alternatives for better performance. First a diagnosis of the most representative points of the development of PDOT will be held, to then address the issues of the evaluation system SIGAD.

Keywords: Development and Territorial Planning Plan, PDOT; National planning; National Secretariat of Planning and Development, SENPLADES; Decentralized Autonomous Governments, GAD; Territorial ordering.

Recibido: 20 de enero de 2016
Aceptado: 20 de septiembre de 2016

¹Ingeniero Geógrafo, cuenta con una maestría en Administración de Empresas. Trabaja actualmente como analista de planificación en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Zona 5. Se especializa en temas de competitividad, desarrollo e innovación en el sector urbano. E-mail: jorgep24@hotmail.com

I. INTRODUCCIÓN

En julio del año 2010, representantes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), y los gremios de los GAD, definieron los Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial (SENPLADES, 2010 en Montesinos, 2010), que sirvieron para la elaboración de una guía para la formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para provincias, cantones y parroquias. Estos planes, según resolución del Consejo Nacional de Planificación, publicada en el Registro Oficial No. 261, deben ser formulados o actualizados por cada administración en el plazo máximo de 9 meses, contados desde la posesión de sus máximas autoridades (CNP, 2014). Dicha guía, en su versión 1.1 fue publicada en mayo del 2011 (SENPLADES, 2011).

El 14 de mayo del año 2014 iniciaron funciones las nuevas autoridades de los GAD (Constitución de la República, 2008: Régimen de Transición, Art. 9). Según lo estipulado en la normativa, entre marzo y agosto de 2015 todos los GAD debían haber aprobado sus respectivos planes de desarrollo, por lo que en los meses previos, la SENPLADES realizó, en cada una de sus zonas, el acompañamiento a los gobiernos descentralizados, socializando y capacitando para el efecto, según una metodología similar a la referida anteriormente (CNP, 2014) (SENPLADES, 2014). La guía para elaborar los PDOT contiene todos los elementos requeridos por la normativa en términos de planificación: empieza con un análisis integral del territorio (Diagnóstico), continúa con una segunda fase, de Propuesta, y finaliza con una tercera fase, para la elaboración de un Modelo de Gestión, en el que se detalla la forma en la que las propuestas planteadas se llevarán a la acción en el territorio, mediante la inclusión de programas y proyectos, participación ciudadana, definición de estrategias de articulación, y por último, un sistema de evaluación, seguimiento y control (SENPLADES, 2014).

Finalizada cada fase, la información elaborada por los GAD para sus planes debe ser reportada con el fin que se verifique su cumplimiento y fiabilidad (SENPLADES, 2014). El sistema informático denominado Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), Módulo de Planificación (PDyOT), fue creado con el fin de almacenar la información generada, y como medio de verificación del cumplimiento de la elaboración de los planes. En él se almacenan los documentos de planificación elaborados

por los GAD, así como datos específicos de cada fase de elaboración (SENPLADES, 2015).

Un módulo similar al de Planificación (PDyOT), el Módulo de Cumplimiento de Metas, forma parte también del mencionado Sistema. De este módulo se obtiene el índice de cumplimiento de metas ICM, el mismo que forma parte de los criterios constitucionales para la asignación de recursos a los GAD (SENPLADES, 2014).

Todo este proceso de planificación y evaluación, caracterizado por contar con una metodología estandarizada, un acompañamiento constante y un seguimiento al cumplimiento, fue llevado a cabo con el fin de propiciar el desarrollo en el territorio y mejorar las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuanto a la planificación. Siendo este el panorama resultante, y considerando que la planificación es una herramienta indispensable para el desarrollo, el propósito de este estudio es el de analizar aspectos esenciales de la elaboración de PDOT llevada a cabo entre el 2014 y 2015, y del sistema de evaluación SIGAD, con el fin de diagnosticar sus puntos débiles, e intentar plasmar recomendaciones y alternativas para su mejor desempeño.

En primer lugar se realizará un diagnóstico de los puntos más representativos de la elaboración de los PDOT mencionados en la guía metodológica definida para ello, para seguidamente abordar las cuestiones del sistema de evaluación SIGAD. No todos los puntos de los PDOT descritos son requeridos en todos los niveles de gobierno de los GAD; algunos como las Categorías de Ordenamiento Territorial, por ejemplo, no son un requisito para las parroquias. Sin embargo, aquí se presenta una evaluación general, más que diferencias entre niveles de GAD, realizar una evaluación de los aspectos esenciales del proceso de planificación llevado a cabo en el período 2014 - 2015.

Toda la información utilizada en este análisis es de acceso público a través de internet, o fue recopilada de los talleres públicos realizados en la asesoría para la actualización de los PDOT; algunos datos que no se encuentran en internet se presentan directamente en el documento. Dentro de las tres Fases que se contemplan en la elaboración de los PDOT existen variables que no se analizan debido a que no se ha encontrado en ellas elementos de discusión o de las que se pueda presentar pruebas infalibles de su contenido, aunque de todas formas se les hace mención.

II. DESARROLLO

Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT)

Son instrumentos técnicos de planeación y gestión a largo plazo, que orientan de manera integral el desarrollo y el ordenamiento del territorio dentro de un plazo determinado. Se elaboran conforme a la guía metodológica aquí analizada, siguiendo un proceso de tres fases que incluye diagnóstico, propuesta y modelo de gestión.

Fase 1. Diagnóstico Territorial

En la fase uno de los planes se realiza un análisis del territorio que abarca seis componentes de estudio: biofísico; sociocultural; asentamientos humanos; económico; movilidad, energía y conectividad; y político institucional. Se utiliza en el análisis información estadística y geográfica de instituciones generadoras de datos a nivel nacional; información obtenida de la propia gestión del GAD, y en algunos casos, testimonios de talleres participativos realizados con la comunidad local, con el fin de efectuar un análisis profundo de la situación presente del territorio, en cada uno de los temas señalados. La información detallada sirve a posteriori para formular una matriz de problemas y potencialidades por cada componente, que finalmente se jerarquiza de acuerdo a la relevancia de cada uno de ellos (problemas y potencialidades), según el método

para la jerarquización; dos que se sugieren en la guía son a) la matriz de Vester o b) la matriz de valoración de problemas (SENPLADES, 2011). Tales problemas y prioridades jerarquizados son luego llevados a un territorio específico mediante la zonificación.

Zonificación del Territorio

Es parte neurálgica de la fase de Diagnóstico que presenta la metodología, ya que servirá de insumo en la fase de Propuesta para la generación de Categorías de Ordenamiento Territorial (COT), es la zonificación del territorio. La razón para su elaboración es la de “ubicar espacialmente en dónde se encuentran los problemas y las potencialidades prioritarios de un territorio” (SENPLADES, 2015), y sobre dichas zonas, realizar un análisis de variables estratégicas, con el fin de tomar acciones pertinentes. El planteamiento escogido sugiere zonificar en función de la Capacidad de Uso de la Tierra (CUT), según la clasificación elaborada por el Soil Conservation Service USA (SCS, 1961), con el fin de conocer las potencialidades y limitaciones agroproductivas, para recomendar los mejores aprovechamientos y aumentar la productividad. Una vez zonificado el territorio de esta manera, se propone complementar el análisis utilizando información de ciertas variables que deben ser contrastadas en cada zona identificada (SENPLADES, 2015). Éstas se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1. Variables consideradas para el análisis en la zonificación territorial

Variables Estratégicas Censales	Variables Estratégicas Sugeridas
1. Conflicto de uso del suelo	1. Distribución de los medios de producción (tamaño de las parcelas)
2. Población Total	3. Sistemas de producción (subsistencia- marginal, mercantil, combinado; y, empresarial). Infraestructura de apoyo a la producción
4. Porcentaje de servicios básicos deficitarios	5. Impactos ambientales (presencia de pasivos ambientales)
6. Niños que no asisten a clases	7. Ecosistemas frágiles y prioridades de conservación
8. Nivel de instrucción	9. Acceso al agua de riego
10. Hacinamiento	11. Potencial para la generación de energía renovable
12. PEA por rama de actividad	13. Porcentaje del territorio expuesto a amenazas naturales.
14. PEA no remunerado	15. Seguridad y Soberanía Alimentaria

Fuente: Guía metodológica PDOT (Talleres Senplades, 2015). Elaboración: autor

Del grupo de variables presentadas, las nombradas como variables censales son las que se consideran obligatorias para el análisis, mientras que las sugeridas, como su nombre indica, son puestas a discreción de quienes elaboran el plan. La pregunta que surge al seguir dicho proceso, es si resulta adecuado

integrar variables censales a las zonas clasificadas por capacidad de uso de la tierra.

En primer lugar, existe la dificultad de contrastar la información. Los datos de las variables censales se encuentran desagregados espacialmente dentro de límites administrativos muy diferentes a los de las

CUT, y son siempre, representativos de toda el área a la que pertenecen, y no de porciones de ellas. Esta diferencia espacial vuelve el proceso de relacionarlas complejo e ineficiente.

Como se aprecia en la Figura 1, por ejemplo, para establecer el porcentaje de servicios básicos deficitarios en las áreas de color verde claro, con mayor presencia en el sector occidental de la provincia, habría que integrar a ella la información de todas las parroquias que la intersecan, tratando de repartir de alguna manera los valores de una misma parroquia a cada CUT sobrepuesta, lo que resultaría un trabajo impreciso y poco relevante. Además, ¿cuál sería la utilidad de conocer el porcentaje de servicios deficitarios en relación a la vocación del suelo, o el

hacinamiento?, si tal información ya está disponible a nivel parroquial.

Se puede entender que para la zonificación con CUT se pretenda el análisis de algunas de las Variables Estratégicas Sugeridas, como el acceso al agua de riego, justamente debido a que se encamina a mejorar la productividad, aunque tampoco necesariamente para todas las zonas. Pero no se encuentra justificación para integrar variables censales a una zonificación agroproductiva que muestra la capacidad de uso de la tierra. La metodología para elaboración de los PDOT utiliza esta zonificación en la fase de propuesta, para la obtención posterior de las Categorías de Ordenamiento Territorial COT.

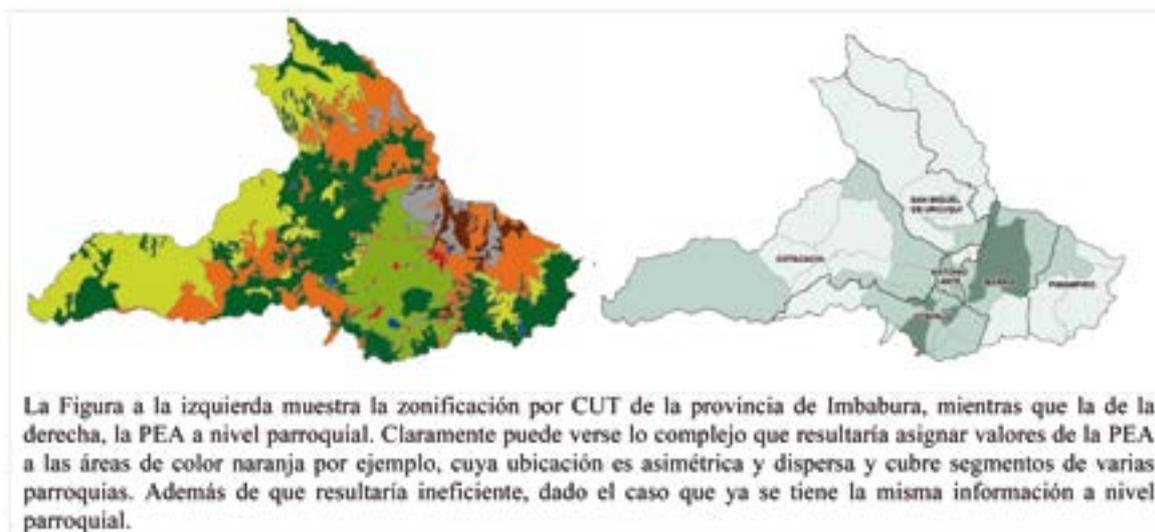


Figura 1. Ejemplificación de casos de incompatibilidad superficial entre CUT y variables censales.
Fuentes: PDOT Imbabura (GAD, 2015), Cartografía (INEC, 2010).

Fase 2. Propuesta de Desarrollo

Finalizada la fase de Diagnóstico, el desarrollo de los planes continúa con la fase de Propuesta en la que se desarrollan los siguientes puntos:

1. Visión
2. Objetivos de desarrollo
3. Categorías de Ordenamiento Territorial (COT)
4. Política pública por COT
5. Ordenanza del límite urbano (solo a nivel cantonal)

Dentro de la fase de propuesta, las Categorías de Ordenamiento Territorial son el eje que articula tanto los objetivos como las políticas públicas, y en general, a través del Modelo Territorial Deseado, toda la propuesta de desarrollo de los

GAD. Esquemáticamente, según la metodología de SENPLADES, las COT se definen tal como se presenta en la Figura 2. Sobre su elaboración se menciona:

“En esta sección se establecerán las categorías de OT para cada unidad geográfica definida en la zonificación o de acuerdo a las unidades de capacidad de uso de las tierras realizado en el diagnóstico.” (SENPLADES, 2015)

“A partir del análisis de los problemas y potencialidades priorizados por cada zona determinada por la vocación del territorio, u otra zonificación aplicable, realizado en función de las variables estratégicas identificadas en el diagnóstico; y, de los objetivos de desarrollo

determinados por el gobierno autónomo descentralizado, se identificarán categorías de ordenamiento territorial, que proyecten de forma normativa lo que se busca del territorio, como respuesta a las problemáticas y potencialidades detectadas; constituyendo un escenario deseado,

armonizando las actividades de la población con el aprovechamiento de los recursos naturales y considerando una distribución social justa de los beneficios de dichas actividades (SENPLADES, 2015)”.

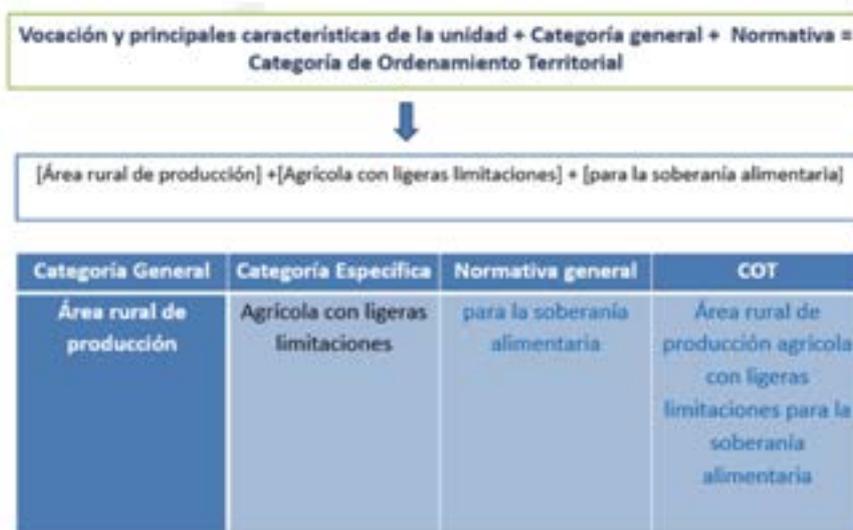


Figura 2. Construcción de las COT

Fuente: Presentación metodología PDOT (Talleres SENPLADES, 2015).

Si bien en el párrafo anterior se menciona que las COT se identificarán en función de los objetivos estratégicos determinados por el GAD, siguiendo un análisis de variables estratégicas y de potencialidades territoriales, la realidad nos muestra que estas se elaboran de una manera diferente. Según el esquema presentado en la Figura 2, son resultado de entrelazar una Categoría General (que no se define cómo se obtiene); una Categoría Específica (vocación del territorio, es decir la CUT); y la Normativa (una de las tres prioridades definidas por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo: cierre de brechas, sustentabilidad ambiental, cambio de matriz productiva); es decir, sin incluir los factores que se mencionaron en líneas anteriores. Lo mismo sucede al hablar de las variables estratégicas; se podría pensar que sí tienen alguna representatividad en el análisis; sin embargo, ya se mencionó al hablar del diagnóstico, de la dificultad de vincular dichas variables con las CUT, debido principalmente a factores de incompatibilidad espacial. Por lo tanto, queda claro que las COT generadas en la fase de Propuesta realmente no dan respuesta a

una problemática existente, ni tampoco integran en su desarrollo variables estratégicas relevantes para la categorización. Son obtenidas básicamente de la información de Capacidad de Uso de la Tierra, es decir, su vocación agro-productiva añadida a una normativa pensada en términos nacionales generales y no locales particulares.

Se aprecia en el uso de las COT un estricto apego al escenario agropecuario (al usar como categoría específica la CUT), que al no contemplar la integración de otras variables, limita la posibilidad de organizar el territorio en función de otras actividades importantes. Diferente sería sí, aparte de la variable CUT, se superpusieran al análisis otras variables que permitieran definir categorías para funciones específicas que se pretendan establecer. Por ejemplo, si a las variables de las CUT se sumaran análisis de infraestructura, conectividad, riesgos antrópicos y naturales, áreas protegidas, entre otras, para determinar las zonas para desarrollo turístico o industrial, de expansión urbana, etc. Al utilizar únicamente la clasificación del esquema mostrado más arriba, se limita la posibilidad de realizar un mejor ordenamiento territorial.

Citando un estudio realizado sobre el PDOT del cantón Cuenca, se menciona sobre las categorías de ordenamiento territorial lo siguiente:

“[...] partiendo de un detallado análisis y estudio mediante el cruce de características tales como los usos de suelo actuales, condiciones físicas, geomorfológicas, climáticas, pisos altitudinales, coberturas vegetales, áreas de importancia natural y patrimonial contrastadas con la capacidad de acogida del territorio a diversas actividades, permitirá establecer los niveles de uso como elemento de base para la asignación de Categorías de Ordenación” (Quinde, 2012).

El párrafo anterior muestra una categorización del territorio en la que se contrasta un sinnúmero de variables, que permiten definir de forma más completa las actividades que pueden permitirse o no, en cada una de las áreas establecidas. De esta manera, al clasificar las unidades bajo criterios que tomen en cuenta la función o rol que se pretende para cada área, la designación de las mismas resulta más acorde a lo que se tiene como visión de desarrollo del territorio en cuestión, ya que no se limita la categorización a una condición escogida previamente, sin necesariamente ajustarse a la realidad a analizar.

La Figura 3 muestra las Categorías de Ordenamiento Territorial definidas en la provincia de Imbabura. Se aprecia en las categorías

descritas la inclusión de variables que permiten una clasificación más completa. Esto permite una categorización ligada no únicamente a condiciones de capacidad de uso de la tierra, sino a los objetivos de desarrollo que se buscan como territorio.

En general la zonificación puede darse de distintas maneras y mediante diferentes metodologías. La mejor manera de hacerla radica en escoger las variables, de acuerdo a la realidad del territorio que se desea zonificar y la visión que se tenga del mismo.

Fase 3. Modelo de Gestión

La fase de Modelo de Gestión representa la última etapa dentro de la elaboración de los PDOT, y plantea los mecanismos (políticas públicas, estrategias de articulación, programas y proyectos, normativa) que se utilizarán para ejecutar en el territorio las propuestas planteadas, de acuerdo al análisis obtenido de la fase de Diagnóstico. Toman muy en cuenta las COT definidas en la fase anterior, razón por la que se dijo, éstas representan un insumo muy importante dentro del plan. En la Figura 4 se muestra la alineación que toma el plan en esta última fase. Junto con esto, complementa la etapa, un modelo de seguimiento y evaluación de tipo semáforo, tanto de las metas del plan, como del avance físico y presupuestario de los proyectos.



Figura 3. Categorías de Ordenamiento Territorial provincia de Imbabura



Figura 4. Fase final del proceso de elaboración de PDO
 Fuente: Presentación metodología PDOT (Talleres Senplades, 2015).

La definición de programas y proyectos articula finalmente todo lo que se establece dentro del modelo de gestión. La estructura de su planteamiento obliga a considerar el vínculo entre los objetivos estratégicos, la política pública y las estrategias de articulación. Además, en su definición se establecen las metas, montos, indicadores y financiamiento que se ejecutará. Tal información, junto con el resto, generada y contenida en los Planes, se carga finalmente en el sistema informático de control y seguimiento denominado Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD). La información de programas y proyectos se carga tanto en el módulo de Planificación como en el módulo de Cumplimiento de Metas.

Seguimiento a la planificación (SIGAD)

Puede argumentarse que la finalidad del seguimiento a la planificación es verificar que el uso de los recursos del Estado sea en pos del desarrollo de todos los ciudadanos, de manera equitativa y equilibrada, así como garantizar el buen desempeño de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones y competencias.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como entidad rectora de la planificación, es la encargada, en cierta manera, de verificar que dicho cumplimiento se haga manifiesto, y para ello, establece continuamente metodologías de evaluación. En la actualidad, el sistema SIGAD,

con sus módulos PDOT y Cumplimiento de Metas, es el medio para hacer seguimiento a los GAD, en cuanto a su planificación y desarrollo (SENPLADES, 2014).

SIGAD – Módulo para los PDOT

El módulo de Reporte de Información de los PDOT se utiliza con el fin de registrar la información sintetizada que los GAD elaboran. Cuenta con dos plataformas, una en la que los GAD registran periódicamente sus avances en cada fase (SENPLADES, 2015), y otra en la que se puede revisar la información almacenada. Esta información almacenada, al descargarla, se presenta, dependiendo de su característica, en tablas de Excel, documentos PDF o archivos geográficos para visualización en Sistemas de Información Geográfica (SIG) (GAD, 2015).

El proceso se da de la siguiente manera. En el sistema, los GAD ingresan la información adecuada que el sistema les pide. En primer lugar, en el apartado del Diagnóstico, los GAD (cantoneales y provinciales) responden a 123 preguntas con las que de forma resumida, se pretende concebir la síntesis del análisis preliminar del territorio. Posteriormente, ingresan la información de cada una de las fases.

Sobre las 123 preguntas se desprende lo siguiente: solo un 30% corresponde a preguntas mensurables, es decir, que admiten una variable numérica. La gran mayoría son preguntas

dicotómicas de respuesta Si/No, cuya información no garantiza la posibilidad de análisis profundos. Se pregunta por ejemplo: ¿existe infraestructura de apoyo a la producción? Tal cuestionamiento no permite conocer si la infraestructura es adecuada,

es suficiente, si es asequible de manera equitativa, etc. No todas las preguntas tienen respuesta obligatoria. La Tabla 2 muestra un diagnóstico general de las preguntas ingresadas en el sistema.

Tabla 2. Diagnóstico general de preguntas existentes en el SIGAD, módulo PDOT cantonal

Componente	No. Preguntas	Dicotómicas (si/no)	Obligatorias	Medibles
Biofísico	30	12	7	7
Económico	15	4	5	2
Sociocultural	17	3	7	12
Asentamientos Humanos	28	5	11	7
Movilidad, Energía, Conectividad	14	5	4	3
Político Institucional y Participación Ciudadana	19	6	5	6
Total	123	35	39	37
Porcentaje		28%	32%	30%

La falta de parámetros de comparación entre GAD (ejemplo: una pregunta indica: “Principales productos agrícolas”, y la siguiente: “Rendimientos por Ha del principal producto agrícola”; claramente el rendimiento por Ha de un GAD con varios productos agrícolas principales no tiene parámetro de comparación con el de otro GAD con un solo producto, (o que sea diferente) y la tipología de las preguntas (dicotómicas) impiden a quien revisa la información en el sistema, realizar algún análisis relevante de los GAD en cuestión, por ejemplo comparaciones con el fin de medir tendencias o formular hipótesis o diagnósticos regionales.

El módulo PDOT registra los programas y proyectos vinculados a las estrategias de articulación y las políticas públicas, aunque no realiza una jerarquización de los mismos, ni define plazos ni avances, lo que si sucede en el módulo que se revisa a continuación.

SIGAD – Módulo de Cumplimiento de Metas

El módulo central del SIGAD, para el Cumplimiento de Metas, permite a los Gobiernos Autónomos Descentralizados cargar información de los programas y proyectos planeados por sus dependencias, junto con los cronogramas y plazos de avance físico y presupuestario. En éste se ingresan los programas y/o proyectos planteados en los Planes.

Del total de proyectos ingresados se escogen cinco, los cuales se priorizan para la verificación de su cumplimiento, tomando en consideración

que dependiendo del número que se asigne en la prioridad será también el grado de importancia que tenga para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas (SENPLADES, 2014). No existe restricción en el ingreso de proyectos. Pueden ser ingresados proyectos de bajo costo e impacto, pero que sin embargo puedan ser cumplidos fácilmente y por lo tanto, otorgar un valor alto en el índice de cumplimiento.

Para cada programa y/o proyecto priorizado se define la programación y avance de metas (avance físico de la obra) y de presupuesto; en base al grado de cumplimiento de los proyectos priorizados, el sistema calcula anualmente el Índice de Cumplimiento de Metas (ICM), que constituye el séptimo criterio constitucional para la asignación de recursos a los GAD. Dicho criterio está ponderado con el 10% dentro de su aplicación en la fórmula de cálculo. La primera etapa es la programación y avance de metas; se da para los cuatro trimestres del año y se contrasta con el avance real ejecutado hasta el fin del período fiscal.

La fórmula de cálculo del ICM utiliza tanto el avance físico y de presupuesto del programa o proyecto, y la prioridad de la meta (para revisarla dirigirse a la Guía Metodológica para el Cálculo de la Distribución de los Recursos Fiscales para los Gobiernos Autónomos Descentralizados. (SENPLADES, 2012:26)). Cabe recalcar que, el cálculo del índice ICM se puede efectuar, sí y sólo sí, se han ingresado y enviado todas las etapas; es

decir, planificación, programación y avances de los cuatro trimestres del año.

La información tanto del avance de metas como del avance presupuestario de cada proyecto es consolidado finalmente en un valor anual que se utiliza para determinar el porcentaje de cumplimiento del avance físico y ejecución presupuestaria, que sirve como criterio para la obtención del ICM de cada uno. Los valores de ICM de cada proyecto se suman entre sí para obtener el valor de ICM final del GAD. Dicho ICM es consolidado en un reporte final que revisa el Ministerio de Finanzas para la asignación presupuestaria de cada GAD.

Los ICM se comparan entre GAD con el fin de establecer las asignaciones (Z_i) que se darán a cada uno, de la siguiente manera:

$$Z_i = \frac{\text{Gasto de Inversión ejecutado del año } t}{\text{Gasto de Inversión presupuestado del año } t}$$

El ICM más alto demuestra que tal GAD ha logrado una ejecución presupuestaria de la inversión mayor. Este proceso de asignación de recursos ya no forma parte del sistema SIGAD sino que es parte de la metodología de Cálculo para la Asignación de Recursos a los GAD (SENPLADES, 2012), y por lo tanto, se considera dentro de otro sistema de evaluación.

Debido a que el sistema basa la puntuación en el cumplimiento anual de los proyectos priorizados, cualquier GAD puede subir al sistema, proyectos de fácil cumplimiento que no necesariamente logren el mayor progreso de la población local, sino que simplemente sirvan como mecanismo para obtener altos puntajes y lograr mayor recaudación presupuestaria. El módulo de Cumplimiento de Metas completa y cierra el sistema de seguimiento y evaluación que realiza SENPLADES a los GAD en cuanto a su planificación para el desarrollo.

III. CONCLUSIONES

En cuanto a la elaboración de los PDOT, se ha mencionado que promover el uso de la variable Capacidad de Uso de la Tierra para realizar la zonificación conlleva un enfoque centrado en la producción primaria, que desconoce o deja de lado otro tipo de variables que podrían complementar el análisis, o incluso ser más pertinentes en algunos

territorios.

Un proceso adecuado para zonificar debe permitir a cada GAD estar en la posibilidad de categorizar su territorio tomando en cuenta variables diferentes, de acuerdo a la visión a largo plazo que tenga para su territorio, de sus competencias y necesidades, y de los objetivos que se haya planteado para el progreso del mismo.

Dado que la estructura jerárquica del Estado coloca a los GAD bajo la obligación de reportar a SENPLADES y seguir los lineamientos que ésta disponga, vale preguntarse aquí si en el aspecto zonificación, es adecuado promover el uso de una variable que seguramente no se ajustará a todas las necesidades, en todas las áreas del país. No cabría mejor únicamente dar a conocer la importancia de contar con Categorías de Ordenamiento Territorial para la planificación y dejar a criterio de los planificadores de cada GAD escoger el mejor método para la definición de las mismas, incluida la zonificación previa.

En cuanto al seguimiento a la planificación, es interesante hacer reflexión sobre las conexiones y diferencias entre el módulo de seguimiento a los PDOT y el módulo de seguimiento al Cumplimiento de Metas; ambos forman parte del SIGAD, como se ha visto, y en ambos se detallan proyectos a ejecutarse, metas de cumplimiento, montos e indicadores, con la única variante de que en el segundo módulo los proyectos se priorizan y se describe la programación de avance.

A pesar que en ambos módulos se registran programas y proyectos, el que se trate de dos módulos inconexos no permite verificar la correspondencia de información entre ambos sistemas, y por lo tanto comprobar la validez de lo descrito en los Planes de Desarrollo, o verificar que los proyectos priorizados estén en verdad alineados a las Estrategias de Desarrollo establecidas en los Planes. Como ya se mencionó, bien podría darse el caso que al módulo de cumplimiento se carguen proyectos realizados en virtud de escenarios coyunturales. Al no estar conectados, la información del módulo de Cumplimiento de Metas podría ser diferente a la ingresada en el módulo de PDOT, o podría no ser la más adecuada para lograr el desarrollo de la población.

De igual forma el cálculo para otorgar recursos

a los GAD lo hace el Ministerio de Finanzas, institución que poco o nada se involucra en el proceso de planificación. Lo correcto sería que una sola unidad tenga acceso a toda la información, de forma que se pueda validar que lo uno corresponde a lo otro, y que los proyectos ingresados al módulo del Cumplimiento de Metas, en verdad constan en el PDOT y son los más importantes para el desarrollo del territorio del GAD.

Tales inconsistencias demuestran que lamentablemente el sistema de seguimiento a la planificación impulsado, no resulta óptimo para medir el cumplimiento de la planificación y la eficiencia de administración de los máximos representantes (Prefectos, alcaldes o presidentes de juntas parroquiales), y por lo tanto no es eficiente a la hora de impulsar políticas de incentivos por los logros alcanzados.

Si el objetivo fundamental del seguimiento y evaluación es garantizar que exista desarrollo en los GAD y que la administración de las máximas autoridades sea eficiente, el contar con una plataforma de almacenamiento de información, con dos módulos desconectados entre sí., no contribuye con el objetivo.

Hacen falta otros elementos que permitan diagnosticar el proceso que lleva adelante cada GAD, y más que nada, los resultados que obtienen del ejercicio de la planificación. Almacenar información que permita verificar que se haya elaborado un documento de planificación no genera ningún valor agregado, si la realidad del territorio no concuerda con esa planificación, o si los proyectos ejecutados no tienen relación con el documento de planificación elaborado.

Vale preguntarse de qué manera el sistema SIGAD cumple con el propósito de evaluar, si el uso de los recursos del Estado se da en pos del desarrollo de todos los ciudadanos de manera equitativa y equilibrada, y si el desempeño de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones y competencias es el adecuado. Al parecer, su función es simplemente la de ser un medio de control de cumplimiento de un trabajo encomendado, pero que a la larga no ofrece resultados de importancia. De ser solamente lo segundo, es necesario buscar mecanismos de mejora que satisfagan esa necesidad.

IV. RECOMENDACIONES

La propuesta que se plantea es la de realizar seguimiento no al documento de planificación ni al cumplimiento de las metas definidas por cada GAD, sino a indicadores de progreso estandarizados, aplicables a nivel nacional. Lo primero resulta ineficiente pues a pesar de contarse con un excelente documento de planificación, los resultados de progreso y desarrollo del territorio pueden darse o no, dependiendo de varios aspectos: qué tanto se sigue lo expuesto en el documento, cuál es el compromiso de la máxima autoridad con la planificación, etc. Por lo tanto, calificar con altos puntajes documentos de planificación bien realizados que luego no se aplicarán ni tendrán resultado, no es coherente. Lo segundo es también ineficiente, debido a que las metas definidas por los GAD, al ser dejadas a su discreción, bien podrían ser de fácil cumplimiento y no necesariamente relevantes para el progreso de la población.

En cambio, al medirse indicadores estandarizados de desarrollo, contrastables a nivel nacional y periódicamente, es mucho más justa y real la evaluación y la asignación de recursos por objetivos cumplidos. Un acercamiento a este tipo de evaluación lo dan los Índices de Competitividad, mecanismos de evaluación de progreso, que definidos adecuadamente, bien pueden verificar la eficiencia de la gestión de las instituciones en mención.

No se trata en este momento de detallar todos aquellos indicadores que deberían componer el índice global de medición del progreso de los GAD, pues para ello se requeriría una evaluación pertinente y rigurosa por parte de un equipo competente, sino simplemente asentar la idea y plantearla para su revisión. Este tipo de evaluación permitiría medir cuánto progreso se da entre un período A y B en diferentes variables, equiparables entre los GAD del mismo nivel, por lo que por un lado serviría para evaluar al GAD como tal en cuanto a su gestión, pero al mismo tiempo para comparar su desempeño con el de otros, y establecer de manera más justa quienes de ellos deben ser los más beneficiados con la asignación de presupuesto.

De igual manera, este tipo de medición de indicadores estandarizados, permitiría medir la

gestión de las máximas autoridades de los niveles de gobierno autónomos, lo que sin lugar a dudas abriría la posibilidad de solicitar la rendición de cuentas ante escenarios de escaso progreso. Lo manifestado en estas líneas no es posible hoy en día con el sistema de planificación y seguimiento vigente.

Liberar la metodología de planificación y dejarla al criterio de cada equipo técnico de los GAD, y realizar seguimiento a indicadores de progreso estandarizados a nivel nacional son los cambios al sistema actual de planificación que se plantea, y que se considera darán un mayor impulso al desarrollo del país.

V. REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente (2008): Constitución Política del Ecuador; Registro Oficial de Ecuador 20 de octubre de 2008, recuperado de: <http://www.politicaeconomica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Constitucion-articulos-pertinentes.pdf>
- Consejo Nacional de Competencias (2014): Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); CNC; Ecuador.
- Consejo Nacional de Planificación - CNP (2014): Resolución No. 003-2014-CNP; CNP; Quito.
- Consejo Nacional de Planificación - CNP (2014): Lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; Quito; recuperado de: http://sni.gob.ec/documents/10180/105716/Lineamientos_y_directrices_planificaci%C3%B3n_ordenamiento_territorial.pdf/516b4c20-6412-4d2c-bf4b-a89d6288dd95
- Documento sin autor conocido (2015): Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales; versión preliminar 1.0; recuperado de: <ftp://192.188.55.6/Facultades/CienciasHumanas/Analisis%20Espacial/Guia%20PDOT%20Parroquial%20Version%2025032015.pdf>
- GAD (2015): Documentos de respaldo de la elaboración de los Planes de Desarrollo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; GAD; Ecuador. Provinciales; recuperado de: <http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/provincia.php>. Cantonales; recuperado de: <http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/Parroquiales>; recuperado de: <http://app.sni.gob.ec/visorseguimiento/DescargaGAD/parroquia.php>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (2010): Geodatabase Nacional SHP/GDB; descargas cartográficas; shapes cantonal, provincial y parroquial; INEC; Ecuador. Recuperado de: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/registro-de-descargas-cartograficas/>
- Montesinos Jaramillo, Lucía Andrea (2010): El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el marco de la Constitución de la República de 2008. Quito, 2010, 146 p. Tesis de Maestría en Derecho. Mención en Derecho Administrativo. Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.
- Quinde T. (2012): Las categorías de ordenación en el ordenamiento territorial: experiencias en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca; Revista Universidad Verdad No. 57; Universidad del Azuay; Págs. 259 – 271; Cuenca. Recuperado de: http://biblioteca.uazuay.edu.ec/opac_css/index.php?lvl=categ_see&id=3201
- SENPLADES (2011): Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias; Documento de trabajo v1.1; Senplades, Ecuador Recuperado de: http://www.gobiernogalapagos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/SENPLADES_Guia_Metodologia_Planes_Desarrollo_Ordenamiento_Territorial.pdf
- SENPLADES (2012); Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados; SENPLADES; Ecuador; recuperado de: <http://competencias.gob.ec/biblioteca-virtual/166-guia-distribucion-recursos>
- SENPLADES (2014): Lineamientos y directrices

- para la actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; SENPLADES; Quito; recuperado de: http://sni.gob.ec/documents/10180/105716/Lineamientos_y_directrices_planificaci%C3%B3n_ordenamiento_territorial.pdf/516b4c20-6412-4d2c-bf4b-a89d6288dd95
- SENPLADES (2014): Manual de Usuario SIGAD Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados; SENPLADES; Quito; recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/manual-sigad2-19-08-2014.pdf>
- SENPLADES (2015): Guía metodológica para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento; Versión preliminar; Quito; SENPLADES.
- SENPLADES (2015): Manual de Usuario SIGAD – Módulo PDOT; versión 2.0; SENPLADES; Quito; recuperado de: <http://www.planificacion.gob.ec/sistema-de-informacion-para-los-gobiernos-autonomos-descentralizados/>
- SENPLADES (2015): Talleres de acompañamiento al proceso de elaboración y actualización de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; talleres participativos; SENPLADES; Ecuador
- Soil Conservation Service U.S Department Of Agrivulture (1961): Land-Capability Classification; Agriculture Handbook No.210; SCS; Estados Unidos.