

Guía

METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES SECTORIALES

SECRETARÍA GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
PLANIFICACIÓN Y GABINETE

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES SECTORIALES

Contenido

1.	Introducción	3
2.	Marco Normativo	3
3.	Objetivo	4
4.	Alcance	4
5.	Responsabilidad de su aplicación	5
6.	Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa	5
7.	Definiciones conceptuales	6
8.	Proceso de elaboración de los Planes Sectoriales	7
9.	Contenidos de los Planes Sectoriales	7
	Diagnóstico del sector:	7
9.2.	Propuesta:	9
10.	Seguimiento y Evaluación	12
10.1.	Seguimiento	12
10.2.	Evaluación	12
11.	Anexos	13
12.	Referencias bibliográficas	13
13.	Anexos de la Guía Metodológica	13
13.1.	Anexo 1: Estructura del Plan Sectorial	13
13.2.	Anexo 2: Formato de Ficha Sectorial (Se elaborará una ficha por cada objetivo sectorial).	14
13.3.	Anexo 3: Formato de Ficha de Mesas Sectoriales.	15
13.4.	Anexo 4: Matriz para la Estimación del Presupuesto Referencial.	16
14.	Bibliografía	16

1. Introducción

La Constitución de la República reconoce al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia¹; y define como uno de los deberes principales del Estado, el planificar el desarrollo nacional, con un enfoque de equidad social, igualdad en la diversidad y garantía de derechos.

La organización de la planificación del desarrollo se realiza a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, ámbito en el cual, se consigue integrarla y coordinarla a través de diferentes niveles, entre los que se encuentra la planificación sectorial, entendida la misma como un espacio intermedio de acción entre la planificación nacional y la institucional, y que aporta al cumplimiento de los objetivos, políticas y metas nacionales desde el ámbito de la sectorialidad.²

En el caso de la planificación sectorial, la normativa vigente prevé la formulación de los “planes sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio”, cuya formulación, seguimiento y evaluación requiere de lineamientos y directrices metodológicas que deben ser emitidas por el ente rector de la planificación nacional (Art. 40.2, COPFP).

Con estos antecedentes, en apego al ordenamiento jurídico vigente, la Secretaría Nacional de Planificación, expide la presente Guía Metodológica referente a la formulación, seguimiento y evaluación de los Planes Sectoriales.

2. Marco Normativo

La Constitución de la República establece en el artículo 3, numeral 5, como uno de los deberes primordiales del Estado, el planificar el desarrollo nacional. Asimismo, el artículo 141 ibídem preceptúa, entre otros aspectos, que la Función Ejecutiva estará integrada por la Presidencia y Vicepresidencia, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

El mismo marco constitucional en su artículo 227 dispone “*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación*”. En cumplimiento del ejercicio de la planificación, el artículo 279 de la Constitución dispone que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa organizará la planificación para el desarrollo.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) es el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno, según lo dispone el artículo 18 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. La coordinación del SNDPP, está, a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación, la que, entre sus atribuciones, tiene la de integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada, y concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada (Art. 26, núm. 3 y 11, COPFP).

El artículo 40.2 del referido Código establece que los Planes Sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio serán emitidos por los ministerios correspondientes y se deberán articular con el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional. Asimismo, define que los Planes Sectoriales del Ejecutivo con incidencia en el territorio contendrán, al menos, un diagnóstico del sector, la propuesta, el modelo de gestión, la planificación de los servicios públicos y el presupuesto respectivo del plan. La Secretaría Nacional de Planificación definirá el contenido de cada componente (Art. 40.2, COPFP).

¹ Marco normativo: Descripción breve del marco normativo que rige al sector y que orienta la formulación del Plan Sectorial.

² Se entiende por sector al conjunto de instituciones que se organizan en torno las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado, Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

El artículo 15 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone que el ente rector de planificación, emitirá las directrices, metodología, instrumentos y demás regulaciones necesarias para la formulación, reporte y validación de la planificación sectorial, en coordinación con los actores institucionales correspondientes de acuerdo al ámbito de competencia. Y más adelante, el artículo 20 ibídem señala que los Planes Sectoriales serán emitidos por los ministerios correspondientes y también deberán articularse con la Estrategia Territorial Nacional.

En esta línea, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, en su artículo 12, numeral 2 señala que los instrumentos de planificación territorial de nivel nacional son: Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los Planes Sectoriales con incidencia en el territorio. Estos instrumentos serán formulados y aprobados por el Gobierno Central.

El artículo 2 del Decreto Ejecutivo 262 de 20 de noviembre de 2021 relativo a la Organización y Funcionamiento del Gabinete Estratégico, Gabinetes Sectoriales y otros espacios de coordinación, establece que los Gabinetes Sectoriales son *“(...) instancias de coordinación, destinados a la revisión, actualización y coordinación de la política intersectorial dentro de su ámbito y sujetos al Plan Nacional de Desarrollo. Los Gabinetes Sectoriales deberán coordinar sus acciones con la Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República”*.

El antedicho Decreto en su artículo 11 determina que los Gabinetes Sectoriales tendrán las siguientes atribuciones:

- “a. Coordinar acciones intersectoriales para la formulación y el cumplimiento de la política pública en el ámbito del Gabinete Sectorial;*
- b. Definir acciones correctivas para, la consecución de las metas establecidas en la política sectorial;*
- c. Sugerir temáticas que necesitan ser elevadas al Presidente de la República;*
- d. Dar seguimiento a las acciones de cumplimiento de la política pública del sector, y reportar a la Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República sobre las mismas;*
- e. Revisar los proyectos normativos diseñados por sus miembros, previa presentación a la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República;*
- f. Organizar los espacios de trabajo que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines; y,*
- g. Las demás que consten en el ordenamiento jurídico y las que le asigne el Presidente de la República.”*

La Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa, en su artículo 12 señala que *“los planes sectoriales son instrumentos de planificación en los cuales, a partir de las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo, se definirán objetivos sectoriales, indicadores y metas para su seguimiento y evaluación”*.

Finalmente, la misma Norma Técnica en su artículo 13 indica que *“la elaboración de los planes sectoriales corresponde a los ministerios rectores. Para el efecto el ente rector de planificación nacional emitirá los lineamientos para la formulación y actualización de los planes sectoriales”* y en el artículo 14 señala que *“les corresponde a los ministerios rectores, aprobar el Plan Sectorial y de la emisión del informe de validación técnica realizado por el ente rector de planificación nacional”*.

3. Objetivo

Disponer de lineamientos metodológicos que orienten el proceso de formulación de los Planes Sectoriales correspondientes al período 2021-2025 de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

4. Alcance

La presente guía metodológica es de aplicación de todos los ministerios rectores responsables de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los Planes Sectoriales en el ámbito de sus atribuciones conforme lo señala la normativa vigente.

5. Responsabilidad de su aplicación

Los ministerios rectores de política pública, que tengan la responsabilidad de la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Sectoriales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán considerar los lineamientos contenidos en la presente Guía Metodológica. Los Planes Sectoriales acogerán los contenidos mínimos establecidos en la normativa vigente y podrán ampliarse a otros, de acuerdo a las particularidades de cada sector.

6. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), es el conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno. Se rige bajo los principios de obligatoriedad, universalidad, solidaridad, progresividad, descentralización, desconcentración, participación, deliberación, subsidiaridad, pluralismo, equidad, transparencia, rendición de cuentas y control social (Art. 18 y 19, COPFP).

El SNDPP está conformado por el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Además, son parte de dicho Sistema, el Consejo Nacional de Planificación, la Secretaría Técnica del Sistema, los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los Consejos Sectoriales de Política Pública de la Función Ejecutiva, los Consejos Nacionales para la Igualdad, y las instancias de participación definidas en la Constitución y la Ley, tales como los Consejos Ciudadanos Sectoriales, los Consejos Consultivos, las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales, y otras que se conformen para el efecto del ejercicio de la planificación participativa y Consejo de Planificación y Desarrollo de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (Art. 21, COPFP).

De conformidad con la Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los instrumentos del SNDPP son los siguientes:

1. Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.
2. Planes Sectoriales.
3. Agendas Nacionales para la Igualdad.
4. Planes Institucionales.
5. Planes Territoriales Diferenciados.
6. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Los Planes Sectoriales estarán articulados al Plan Nacional de Desarrollo vigente y a la planificación institucional, considerando la transversalidad de los enfoques de igualdad (género, intergeneracional, movilidad humana, discapacidades y pueblos y nacionalidades).

En la formulación del Plan Sectorial también se considerará de manera obligatoria su articulación a los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo y lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional. Adicionalmente se debe tomar en consideración la alineación del Plan Nacional de Desarrollo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Los planes sectoriales tendrán una vigencia de cuatro años con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo vigente (Art. 17, NTSNPP) y deberán cumplir con los contenidos mínimos definidos en la presente Guía Metodológica.

La aprobación de los planes sectoriales corresponde a los ministerios rectores, previo emisión del informe de validación técnica realizado por el ente rector de la planificación nacional. (Art. 14, NTSNPP). Los planes sectoriales se entregarán al ente rector de planificación para su registro en un máximo de 30 días contados a partir de la fecha de publicación de la Guía Metodológica para la formulación de Planes Sectoriales en el Registro Oficial (Art. 18, NTSNPP).

7. Definiciones conceptuales

Para efectos de esta Guía Metodológica, se consideran las definiciones del Artículo 3 de la Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa y el Artículo 23 de la Norma Técnica de Desconcentración de las Entidades de la Función Ejecutiva:

- **Plan:** Conjunto de orientaciones y prioridades definidas en el ámbito técnico y político, que permiten establecer objetivos y metas de corto, mediano o largo plazo, así como las acciones para alcanzarlas.
- **Planificación:** Es el proceso que utiliza la administración pública para determinar el curso de las acciones y decisiones en tiempo presente y, establecer un rumbo a los acontecimientos del futuro en el corto, mediano y largo plazo. La planificación se puede definir como el diseño de una hoja de ruta que permite construir un futuro deseado, en concordancia con las prioridades nacionales y políticas.
- **Enfoque Territorial:** Consideración del territorio como eje de las intervenciones y actuaciones; por tanto, la política pública deberá estimar las siguientes características:
 - Ubicación:** lugar donde se realizará la intervención pública.
 - Cobertura:** área de influencia donde la política pública se desarrolla a través de una infraestructura o servicio.
 - Pertinencia territorial:** Consideración de las características específicas sociales, culturales, ambientales, económicas, y políticas del área de influencia que garantiza la optimización de los recursos y la sostenibilidad de la política pública.
- **Entidad adscrita:** Institución con autonomía administrativa y financiera, que por sus competencias se debe a una entidad rectora, posee estructura jurídica que le permite cumplir actividades específicas bajo los lineamientos de política pública establecidos por la entidad rectora.
- **Entidad dependiente:** Entidad pública que tiene como nivel gobernante un cuerpo colegiado presidido por una entidad que tiene rectoría. Este cuerpo gobernante define los lineamientos para la gestión de la entidad.
- **Entidad rectora:** Entidad que tiene competencia para emitir políticas públicas y mecanismos de ejecución que encaminen la gestión de las entidades al logro de los objetivos y metas del desarrollo.
- **Sector:** Se entiende por sector al conjunto de instituciones que se organizan en torno las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado.
- **Servicios Públicos:** son aquellos bienes tangibles o intangibles definidos y prestados por el Estado a la ciudadanía, con el fin de viabilizar el cumplimiento de los derechos constitucionales y apuntando a la construcción del régimen del Buen Vivir.
- **Servicios Institucionales:** Son una serie de actividades que realiza una institución en cumplimiento de sus competencias para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios externos.
- **Servicios públicos por competencias:** Los servicios públicos por competencias consideran, al igual que la matriz de competencias y el modelo de gestión, un enfoque territorial y sectorial evitando su duplicidad y fomentando su intersectorialidad. La identificación de los servicios públicos por competencias y de la definición de su diseño (modalidad, recursos, estándares) se desprende de los agregadores de valor de una entidad y deben articularse con su institucionalidad desconcentrada.
- **Matriz de servicios públicos por competencias:** Es un instrumento metodológico que permite garantizar la cobertura de los servicios públicos en todo el territorio nacional y asegurar los derechos de la ciudadanía.

Adicionalmente y en el marco de la presente Guía Metodológica, se deben considerar las siguientes definiciones:

- **Validación:** Proceso mediante el cual el ente rector de planificación nacional verificará el cumplimiento en el Plan Sectorial de los lineamientos metodológicos contenidos en la presente Guía, así como también la coherencia de su articulación con el Plan Nacional de Desarrollo. Respecto de este proceso, el ente rector de planificación emitirá un informe de validación, el mismo que será puesto en conocimiento de la máxima autoridad de la entidad rectora pertinente.
- **Transversalización de enfoques de igualdad:** Proceso orientado a la identificación e implementación de acciones específicas que permitan disminuir o cerrar las brechas existentes respecto a la garantía

de derechos de mujeres y personas con identidad de género y orientación sexual diversa; de las personas con discapacidad; pueblos y nacionalidades; de personas en situación de movilidad humana; y de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores. Este proceso, es constante en las diferentes fases del ciclo de la política pública.

8. Proceso de elaboración de los Planes Sectoriales

Los Planes Sectoriales son instrumentos de planificación en los cuales, a partir de las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo, se definen objetivos sectoriales, indicadores y metas para su seguimiento y evaluación³.

Su formulación y aprobación le corresponde al ministerio rector, de acuerdo a las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento⁴. La Secretaría Nacional de Planificación, emitirá los lineamientos para la formulación y actualización de los Planes Sectoriales y el informe de validación técnica previo su aprobación.

Los ministerios rectores deberán convocar a las entidades adscritas, dependientes o que formen parte del sector para el proceso de formulación de los planes sectoriales, según los lineamientos metodológicos establecidos en la presente Guía.

Los Planes Sectoriales deberán ser formulados y aprobados por el ministerio rector previa emisión del informe de validación metodológica del ente rector de planificación. El Plan Sectorial aprobado deberá ser remitido al ente rector de la planificación nacional para su registro y a la entidad que presida el Gabinete Sectorial respectivo para su conocimiento.

El proceso de formulación, validación, aprobación y registro debe realizarse en 30 días término contados a partir de la fecha de publicación de la Guía Metodológica para la formulación de Planes Sectoriales en el Registro Oficial (Art. 18, NTSNPP).

Durante la formulación del Plan Sectorial, el ente rector de planificación brindará el acompañamiento técnico-metodológico.

Por otra parte, los Planes Sectoriales aprobados servirán como referencia para los Gabinetes Sectoriales en la coordinación de acciones intersectoriales y en la formulación y cumplimiento de la política pública en el ámbito correspondiente⁵.

9. Contenidos de los Planes Sectoriales

El Plan Sectorial deberá contar con los siguientes componentes:

Diagnóstico del sector:

Esta fase es responsabilidad del ministerio rector, el cual, en coordinación con las entidades de su sector, identificará las determinantes (causas-problemas) u oportunidades de desarrollo, cuya solución o impulso contribuirá al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Los puntos que conforman esta fase del documento son las siguientes:

Introducción: Descripción general del proceso de formulación del Plan Sectorial, considerando aspectos como: instituciones participantes, metodología de trabajo, propuestas de planificación sectorial anteriores,

³ Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, Art. 12.

⁴ Según pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 15 y 40.2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; 20 de su Reglamento General; 17-1 y 17-2 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; y, 17, la formulación de los planes sectoriales corresponde a los entes rectores, sean ministerios sectoriales o secretarías nacionales.

⁵ La conformación de los Gabinetes Sectoriales consta en el Decreto Ejecutivo 262 de 20 de noviembre de 2021 (Art. 2-10).

entre otros.

Marco normativo: Descripción breve del marco normativo que rige al sector y que orienta la formulación del Plan Sectorial.

Marco Conceptual: El desarrollo del Plan Sectorial considerará las definiciones establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, la Norma Técnica del SNDPP vigente y otras propias de cada sector.

Periodicidad y alcance: El Plan Sectorial tendrá una vigencia de cuatro años con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, conforme lo establece la Norma Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (Art. 17, NTSNPP).

Diagnóstico del sector: Análisis integral de la situación actual del sector. Esto conlleva a conocer las potencialidades, limitaciones e identificación de problemas y sus causas desde el ámbito territorial.

Previo al levantamiento del diagnóstico, es necesario identificar a las entidades que forman parte del sector, el nivel de articulación que existe entre ellas y las acciones conjuntas que vienen ejecutando. De igual forma, se deben reportar las acciones que se realizan en coordinación con instituciones de otros sectores, otros niveles de gobierno u otras funciones del Estado. Se debe realizar una descripción con sustento en información (estadística, geográfica, entre otros) oficial y actualizada.

El diagnóstico se debe construir con base a determinantes de las potencialidades y problemas que permiten o limitan el cumplimiento de los ejes, políticas, objetivos y metas del PND. En esta misma línea, es importante recoger la responsabilidad de cada institución del sector, en el cumplimiento y reporte de los objetivos y metas del PND, ya que estas formarán parte del Plan Sectorial con la finalidad de asegurar la articulación de la propuesta sectorial con la planificación nacional.

El diagnóstico muestra evidencias, características claves de una realidad sobre la cual se pretende actuar, donde toma especial relevancia la inclusión del enfoque territorial que contemple el análisis de las brechas nacionales con respecto a la situación de las localidades. Para evidenciar un estado de situación territorial, en la medida de lo posible, se recomienda utilizar estadística desagregada a nivel territorial y representar la información del diagnóstico de manera esquemática o en mapas, con el fin de visualizar y orientar las propuestas de acciones del Plan Sectorial de forma direccionada⁶.

El producto esperado de esta fase es el listado de determinantes de las potencialidades, limitaciones y problemas con enfoque territorial del sector, las cuales permiten o limitan la consecución del Plan Nacional de Desarrollo. Para la identificación de determinantes se pueden utilizar como insumos los planes y políticas sectoriales existentes.

Es importante indicar que desde el Plan Nacional de Desarrollo se extraerán los objetivos nacionales de desarrollo, las políticas nacionales y las metas que orientarán la planificación sectorial en concordancia con las problemáticas y potencialidades de desarrollo identificadas para el sector.

Los problemas-causas tienen que ser elaborados en función de los objetivos, políticas, lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional y metas del PND, con la finalidad de garantizar un enlace que demuestre la situación o circunstancia a modificarse desde el ámbito sectorial. Este ejercicio es necesario porque permite la identificación de objetivos sectoriales para que las instituciones actúen de manera coordinada desde el ámbito de su competencia. Debe generarse un listado de determinantes que identifiquen, de manera efectiva, las diferentes aristas relacionadas con la meta. Con esta orientación se busca el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo⁷.

Los problemas-causas no están desligados de las características o situaciones presentes en el territorio, por tanto, ellos conllevan implícitamente un enfoque territorial. En este sentido, los determinantes son aquellos

⁶ Es importante considerar la disponibilidad de información de variables en territorio, los indicadores deben ser desagregados ya sea por zona, provincia, parroquia, con la finalidad de que el diagnóstico tenga un enfoque territorial.

⁷ Ver Anexo 2: Ejemplo de ficha sectorial.

factores (elementos o circunstancias) identificados en los diferentes espacios del territorio continental, insular o el ámbito marino; que ralentizan o impiden lograr un óptimo desarrollo en el marco de las particularidades y la equidad territorial.

9.2. Propuesta:

La formulación de la Propuesta será responsabilidad de la entidad rectora y estará articulada a los objetivos, políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo y las determinantes identificadas en el diagnóstico sectorial. Esta fase considerará los siguientes puntos:

Objetivos sectoriales: Propósitos cuya finalidad es reducir las brechas existentes entre la situación actual y la deseada, fundamentada en el diagnóstico sectorial y las particularidades propias del territorio de intervención.

Los objetivos sectoriales expresan lo que el sector⁸ pretende alcanzar en un tiempo determinado para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, políticas, lineamientos de la Estrategia Territorial Nacional y metas del PND 2021-2025, considerando las determinantes identificadas para el sector.

De las determinantes identificadas, se escogerán aquellas que permitan plantear objetivos sectoriales que impacten en los resultados de las metas del PND, siendo recomendable que sean diferentes a aquellos formulados a nivel institucional.

Es importante mencionar que para la formulación de los objetivos sectoriales se deben incorporar las propuestas de política pública de los Consejos Nacionales para la Igualdad, que se encuentran en las Agendas Nacionales para la Igualdad.

Finalmente, para garantizar la vinculación con otros instrumentos de planificación, los objetivos sectoriales generados en esta fase del Plan Sectorial, serán una referencia para la planificación institucional.

Indicadores: expresión matemática cuantificable: tasa, porcentaje, relación, entre otros, que sintetiza la información esencial relacionada con un fenómeno que ocurre en cierto momento y en un determinado espacio del territorio. Su primordial característica es que tiende a romper las nociones o ideas preconcebidas que de manera particular se crean sobre ciertos fenómenos sociales, económicos o ambientales.

En este contexto, y para fines exclusivos de planificación, los indicadores se pueden identificar y clasificar a partir de tres tipos de nivel de intervención de la gestión pública (Art. 3, NTSNPP):

- 1) **Indicador de gestión.** Mide los cambios en el corto plazo. Se implementan para analizar y mejorar el desempeño de la gestión institucional. Monitorean los recursos humanos, tecnológicos, financieros y físicos utilizados para llevar a cabo la producción u oferta de bienes y servicios propios de las entidades. Ejemplos: Porcentaje de ejecución de los gastos asignados para la compra de insumos médicos, porcentaje de profesionales médicos capacitados según provincia, porcentaje de dispensarios médicos habilitados, gasto promedio por traslado de enfermo, entre otros.
- 2) **Indicadores de resultado:** Mide los cambios, en el corto y mediano plazo, generados por una acción institucional y/o de un programa específico sobre un sector de la sociedad. Usualmente se relacionan a aspectos como el acceso, cobertura, uso y satisfacción de los servicios, programas e intervenciones públicas. Estos indicadores tienen la capacidad de alertar de manera temprana sobre los niveles de ejecución de una intervención pública determinada, por ejemplo: viviendas entregadas en relación al total de viviendas ofertadas; porcentaje de partos atendidos por profesionales de la salud; tasa neta de asistencia a educación básica media y superior; porcentaje de hogares con acceso a red pública de agua, entre otros.
- 3) **Indicadores de impacto:** Miden los cambios de mediano y largo plazo, producto de la implementación articulada de políticas y/o programas y su repercusión en la sociedad. Están diseñados para medir los

⁸ Incluye al ministerio rector sus entidades adscritas y dependientes u otras que forman parte del sector.

cambios estructurales de ciertos fenómenos.

Lo particular de este indicador es que sus efectos podrían estar alineados a la ejecución simultánea de varias iniciativas de políticas públicas, programas o proyectos multidimensionales. Su relevancia se centra en que permite medir el éxito o fracaso de la intervención pública en general, como, por ejemplo: razón de mortalidad materna, tasa de desnutrición aguda y crónica, pobreza por necesidades básicas insatisfechas, analfabetismo, porcentaje de recién nacidos con VIH-Sida, entre otros.

Para los fines que persigue la planificación sectorial, se recomienda diseñar e identificar indicadores a nivel de resultado, lo cual, por definición, permitirá evidenciar las intervenciones institucionales y los esfuerzos puntuales con el objetivo de solventar los requerimientos de planificación nacional. En este mismo sentido, las propuestas de indicadores deberán estar acordes a las metas y objetivos sectoriales.

De modo explicativo, se presenta una guía de preguntas con el objetivo de que el personal a cargo las utilice como referencia en la selección del indicador. En caso de tener en su mayoría respuestas negativas, se sugiere considerar el planteamiento de un nuevo indicador.

10

1. ¿El indicador es una expresión matemática? (revisar la definición de indicador).
2. ¿El indicador es pertinente para evaluar la política pública?
3. ¿Quién levanta o produce la información? ¿qué Institución?
4. ¿Cuál es el tiempo promedio entre el proceso de generación y la publicación de la información para el cálculo del indicador?
5. ¿Con qué frecuencia se tendrá el proceso de actualización o medición del indicador?
6. ¿Cuál es el nivel de desagregación de la información? (áreas geográficas, grupos de población, sexo, etc.).
7. ¿Desde cuándo existe una publicación o serie histórica de datos?

Una vez que el personal técnico de las entidades haya determinado el o los indicadores idóneos para el seguimiento de las intervenciones públicas (objetivos sectoriales), se solicita como indispensable la sistematización de la metodología de cálculo del indicador a partir del Formato de Fichas Metodológicas. Iniciativa que permitirá generar y replicar indicadores con una misma idea conceptual y operativa.

De ser necesario, la Secretaría Nacional de Planificación, exigirá el envío de datos, fuentes de información y documentación del indicador, y convocará a las reuniones técnicas necesarias que permitan la réplica de la metodología de cálculo. Esta actividad se realizará como sustento de información, previa a la etapa de aprobación de los Planes Sectoriales.

Finalmente, para los casos de transferencia y publicación de la información que permitan el seguimiento al presente instrumento de planificación, la Secretaría Nacional de Planificación emitirá directrices complementarias acordes al presente documento.

Metas sectoriales: son una expresión concreta y cuantificable de los logros que se prevé alcanzar en un periodo determinado, deben ser realistas, alcanzables y establecerse en función de una línea base.

Las metas sectoriales deberán ser coherentes con el objetivo sectorial y contribuir a su consecución; su formulación responderá a una meta de resultados y contemplará un valor cuantitativo a alcanzar. Las metas deberán desagregarse de forma anual; lo que permitirá medir su avance en el corto plazo, logrando identificar alertas y acciones correctivas oportunas.

Sobre las metas sectoriales se establecerán responsables institucionales de su consecución y reporte.

Para el reporte de metas revisar el formato de meta sectorial (Ver Anexo 3) de la presente Guía.

9.3. Modelo de Gestión

El Modelo de Gestión es la forma como se organizan las entidades y recursos del sector, con el propósito de cumplir los objetivos y metas sectoriales. Su formulación será responsabilidad de la entidad rectora en coordinación con las entidades parte del sector. Esta fase considerará los siguientes puntos:

Identificación de responsables por objetivo y meta sectorial: Entidad o entidades de la función ejecutiva

que, en el marco de sus competencias, es la encargada del cumplimiento de los objetivos y metas definidas en los Planes Sectoriales. De ser el caso coordinará con entidades relacionadas para el cumplimiento de los objetivos y metas sectoriales.

Presupuesto: El plan sectorial incluirá un presupuesto que tendrá el **carácter de referencial** sin implicar obligatoriedad presupuestaria. En este contexto, las entidades encargadas de la rectoría de su sector, estimarán el presupuesto referencial para su sector, en función de la Programación Plurianual de la Política Pública y la Programación Presupuestaria Cuatrianual –PPC-⁹ conforme se señala en el artículo 58 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas. Para establecer el presupuesto referencial, podrán tomar como punto de partida, el monto asignado en el Presupuesto General del Estado del último año. La identificación del presupuesto referencial se realizará de la siguiente manera:

- 1.- Identificar el proyecto de inversión/acción de gasto corriente relacionado con su programa institucional y el respectivo presupuesto de inversión o corriente; y, este a su vez, con el objetivo sectorial.
- 2.- Las acciones y proyectos con sus presupuestos de inversión o corriente, alineados a los programas institucionales con el(los) respectivo(s) objetivo(s) sectorial(es) del cual la entidad es responsable y corresponsable.
- 3.- Revisar e identificar en la Programación Plurianual de la Política Pública y (PPP) Programación Presupuestaria Plurianual/Cuatrianual (PPC) la existencia de desagregación de acciones y proyectos (de ser el caso) relacionadas con el objetivo sectorial.
- 4.- Establecer el presupuesto referencial anual para el primer año en base al PGE del último año y de manera anual para los años posteriores.

Para estimar el presupuesto referencial figura en el Anexo 3 al final de la Guía Metodológica.

9.4. Planificación de servicios públicos

La planificación de servicios es el proceso que permite planificar la prestación de servicios públicos e institucionales con enfoque territorial, es decir, considerando la pertinencia, ubicación y cobertura, mediante la articulación de las políticas y acciones de las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con criterios de intersectorialidad, participación y corresponsabilidad ciudadana, a fin de garantizar el acceso de la ciudadanía a servicios de calidad, prestados con eficiencia y eficacia.

Por su parte, la planificación de servicios como elemento del plan sectorial, identifica a los “servicios públicos por competencias” que viabilizan la implementación de las políticas del PND, y que deben mantener articulación con los objetivos y metas sectoriales.

Para cada objetivo sectorial se deben precisar y registrar los “servicios públicos por competencias” correspondientes al sector y las instituciones responsables de proveerlos.

Para este ejercicio, las entidades deberán tomar en cuenta que los “servicios públicos por competencias” se desprenden de la matriz de competencias. A más de este instrumento, podrán hacer uso de otras fuentes que contengan el registro de servicios que prestan.

Los servicios por competencias que el ente rector identifique en coordinación con las demás entidades que conforman el sector, deberán ser servicios que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y metas sectoriales planteadas, estos servicios deberán registrarse en el Anexo 2 (Ficha del Plan Sectorial) en el cual se deberá detallar el responsable del servicio¹⁰.

⁹ La terminología usada de Programación Plurianual de la Política Pública y Programación Presupuestaria Cuatrianual corresponde a la Guía Metodológica de la Planificación Institucional, publicada en Registro Oficial Nro. 184 de 30 de agosto de 2011.

¹⁰ Los servicios públicos, a diferencia de los servicios institucionales, son aquellos bienes tangibles o intangibles definidos y prestados por el Estado a la ciudadanía, con el fin de viabilizar el cumplimiento de los derechos constitucionales y apuntando a la construcción del régimen del Buen Vivir. (artículo 23, inciso 3 de la Norma Técnica de Desconcentración).

10. Seguimiento y Evaluación

El seguimiento y evaluación al Plan Sectorial, se realizará en función de los indicadores y metas sectoriales definidos por la entidad rectora y de los lineamientos metodológicos que emita el ente rector de planificación.

10.1. Seguimiento

El seguimiento de los Planes Sectoriales estará a cargo de los ministerios rectores en articulación con las entidades que conforman el sector, con el acompañamiento técnico del ente rector de planificación. El seguimiento se realizará en base a la periodicidad de las metas sectoriales planteadas en la etapa de formulación, lo cual permitirá medir el grado de cumplimiento de los objetivos sectoriales y su aporte a las metas del Plan Nacional de Desarrollo. El grado de cumplimiento de los objetivos sectoriales, será objeto de monitoreo continuo por el ente rector de planificación.

La Secretaría Nacional de Planificación será responsable de emitir los lineamientos y directrices para la coordinación de la aplicación de las herramientas e instrumentos metodológicos que faciliten el seguimiento de los Planes Sectoriales.

La metodología de seguimiento de los Planes Sectoriales considerará la articulación de los elementos identificados en la etapa de elaboración (Objetivos, políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo; objetivos, indicadores y metas sectoriales). Se establecerá una herramienta e instrumentos metodológicos homologados que incluyan estos elementos y faciliten la recepción del avance de metas, así como permitan generar reportes del seguimiento de manera oportuna.

La Secretaría Nacional de Planificación, realizará la capacitación a las entidades sobre el uso de las herramientas para el seguimiento de los Planes Sectoriales.

Como producto del seguimiento, se elaborarán informes periódicos que identificarán alertas para la toma de decisiones de las entidades involucradas en la ejecución de los planes sectoriales, contribuyendo a mejorar la tendencia de las metas que presenten un bajo nivel de cumplimiento.

La Secretaría Nacional de Planificación será la responsable de emitir los lineamientos y directrices para la aplicación del seguimiento de la Planificación de Servicios. Para ello, dentro de sus competencias se establecerán herramientas e instrumentos metodológicos homologados que faciliten la identificación en la construcción, implementación y cumplimiento de la planificación de servicios, así como reportes del seguimiento generados de manera oportuna para la toma de decisiones.

Los resultados del seguimiento del Plan Sectorial, deberán ser puestos en conocimiento de la entidad que presida el Gabinete Sectorial correspondiente.

10.2. Evaluación

La evaluación de la planificación sectorial es un proceso sistemático e integral que se implementa para verificar el nivel de cumplimiento de los objetivos sectoriales, metas sectoriales y líneas de acción prioritarias realizadas en cada uno de los sectores.

Al determinar el cumplimiento real con los resultados esperados, así como analizar el proceso de diseño o implementación de la planificación sectorial, se logra la retroalimentación necesaria para que la institución tome medidas correctivas, de tal manera que, se pueda fortalecer la gestión sectorial, así como generar una política pública más robusta y enfocada en las necesidades ciudadanas.

El proceso de evaluación estará basado en la valoración de los elementos constitutivos de los planes sectoriales o en su defecto se podrán considerar elementos que formen parte de su diseño o implementación, lo cual se definirá dependiendo del tipo de evaluación a realizar.

Finalmente, el detalle del proceso de evaluación a Planes Sectoriales se lo encontrará en los documentos técnicos emitidos para tal efecto por parte de la unidad correspondiente de la Secretaría Nacional de Planificación.

Los resultados de la evaluación del Plan Sectorial, deberán ser puestos en conocimiento de la entidad que presida el Gabinete Sectorial correspondiente.

11. Anexos

Se incorporará al documento del Plan Sectorial, la ficha sectorial de sistematización del Plan Sectorial que contenga la propuesta sectorial a implementarse, la matriz para la estimación del presupuesto referencial y otra documentación que se considere pertinente.

12. Referencias bibliográficas

Se detallará la documentación bibliográfica de fuente oficial utilizada para la construcción del Plan Sectorial. Por ejemplo: normativa vigente, páginas web, artículos académicos, documentos técnicos, información estadística y geográfica de fuentes oficiales, entre otros.

13

13. Anexos de la Guía Metodológica

13.1. Anexo 1: Estructura del Plan Sectorial

1. Introducción
2. Marco Normativo
3. Marco Conceptual
4. Periodicidad y alcance
5. Diagnóstico del sector
6. Propuesta
6.1. Objetivos Sectoriales
6.2. Indicadores
6.3. Metas Sectoriales
7. Modelo de Gestión
7.1. Responsable por Objetivo y Meta Sectorial
7.2. Presupuesto referencial
8. Planificación de Servicios (identificación de servicios públicos por competencias)
9. Referencias Bibliográficas
10. Siglas y Acrónimos
11. Glosario de términos
12. Anexos

13.2. Anexo 2: Formato de Ficha Sectorial (Se elaborará una ficha por cada objetivo sectorial).

FICHA SECTORIAL
SECTOR: Ambiente, Agua y Transición Ecológica
ENTIDAD RECTORA: Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica
FECHA DE ELABORACIÓN:
DIAGNÓSTICO DEL SECTOR
Listado de problemáticas u oportunidades de desarrollo identificadas
<ul style="list-style-type: none"> Existencia de monocultivos y manejo inadecuado de agroquímicos. Expansión de la frontera agropecuaria. Extractivismo y sobreexplotación de recursos. Tala ilegal, construcción de carreteras, expansión de la mancha urbana. Dependencia de insumos no renovables e importaciones de origen petroquímico.
PROPUESTA
OBJETIVO SECTORIAL : Promover la conservación y manejo sostenible de los bosques a nivel nacional.
Indicador Sectorial: Superficie de restauración forestal
Meta sectorial: Al 2025, incrementar el nivel de reforestación en 50.000 ha. acumuladas.
ALINEACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y LA AGENDA 2030 (Ver Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 y Matriz de alineación PND-ODS: https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/10/Matriz-de-alineaci%C3%B3n-PND-2021-2025-Agenda-2030-frv-signed.pdf)
ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres
Meta ODS: 15.2 Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial
Eje del PND 2021-2025: Transición Ecológica
Objetivos del PND 2021-2025: 11 Conservar, restaurar, proteger y hacer un uso sostenible de los recursos naturales
Políticas del PND 2021-2025: 11.3 Impulsar la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas a partir del uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.
Metas del PND 2021-2025: 11.3 Impulsar la reducción de la deforestación y degradación de los ecosistemas a partir del uso y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural.
Lineamientos de la ETN 2021-2025: G2. Fortalecer el manejo sostenible de las áreas de conservación.
MODELO DE GESTIÓN
Identificación de responsables por objetivo y meta sectorial: Ministerio del Ambiente,
Presupuesto Referencial: \$94.100.000,00
CORRIENTE: \$50.000.000,00
INVERSIÓN: \$ 44.100.000,00
PLANIFICACIÓN DE SERVICIOS
Identificación de servicios públicos por competencias
- Controles de origen legal de la madera.
- Zonas reforestadas.
Descripción del servicio:
Entidad responsable del servicio:

13.3. Anexo 3: Formato de Ficha de Mesas Sectoriales.

FICHA DE METAS SECTORIALES

ALINEACIÓN															
Objetivo PND															
Política PND															
Metas PND															
Objetivo Sectorial															
Meta sectorial al 2025															
INDICADOR															
Nombre del indicador															
Definición del indicador															
Fórmula de cálculo															
Definición de variables															
Metodología de cálculo															
Fuente de datos															
Periodicidad del indicador															
Fecha de transferencia de información		Unidad de medida													
Tipo de indicador		Responsable													
META SECTORIAL															
Línea Base		Naturaleza de la meta													
Supuestos															
Limitaciones técnicas															
Meta anual	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Meta</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2021</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2022</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2023</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2024</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2025</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			Año	Meta	2021		2022		2023		2024		2025	
Año	Meta														
2021															
2022															
2023															
2024															
2025															
NOMBRE Y FIRMA DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE															
Elaborado por:		Revisado por:													
<div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 20px;"> Nombre Cargo </div>		<div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 20px;"> Nombre Cargo </div>													
Aprobado por:															
<div style="border-top: 1px solid black; text-align: center; margin-top: 20px;"> Nombre de la máxima autoridad institucional Cargo </div>															



EL NUEVO
ECUADOR

*Presidencia de la República
del Ecuador*

Dirección: García Moreno N10-43 entre Chile y Espejo
Código postal: 170401 / Quito - Ecuador
Teléfono: +593-2 382-7000
www.presidencia.gob.ec

EL NUEVO
ECUADOR