

Subsecretaría de Seguimiento

Dirección de Seguimiento a la Inversión

Lineamientos metodológicos para el monitoreo y seguimiento a obras (Entidades responsables y ejecutoras)

Agosto 2022
Quito - Ecuador

Tabla de Contenidos

1.	Introducción.....	3
2.	Marco legal.....	3
3.	Objetivo	5
4.	Alcance.....	5
5.	Temporalidad	5
6.	Instrumentos	5
7.	Lineamientos generales.....	5
7.1.	Generación de usuarios	5
7.2.	Creación de Obras	6
7.2.	Ingreso de la información en el sistema de seguimiento a obras.....	7
7.2.1.	Aspectos Generales:	7
7.2.2.	Estado de obra:	7
7.2.3.	Actualización de avances de la obra.....	7
7.2.4.	Fecha de inicio o finalización de la obra	8
7.3.	Visitas in situ.....	8
8.	Consistencia de la información	8
9.	Glosario	8

1. Introducción

En el ciclo de la Planificación Nacional, el Subsistema de Seguimiento y Evaluación tiene el propósito de monitorear y evaluar las políticas públicas en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Las entidades que reciben recursos del Presupuesto General del Estado, en el ámbito de sus competencias, identifican y establecen la programación de su planificación institucional a corto y mediano plazo, lo cual orienta la toma de decisiones y el curso de acción encaminado a la generación y provisión de productos (bienes y /o servicios) que benefician a la ciudadanía. Al formular la planificación, las entidades identifican las metas que esperan alcanzar y que contribuyen a cumplir con los objetivos de la Planificación Estratégica, Planes Sectoriales y del Plan Nacional de Desarrollo.

En el mes de noviembre de 2017, se implementó el “*Sistema de Seguimiento a Obras*”, cuyo propósito es realizar el monitoreo de los avances en la ejecución física y presupuestaria de las obras de infraestructura, que están siendo ejecutadas por el gobierno central a través de las instituciones del ejecutivo.

En este contexto, se emiten los lineamientos para el monitoreo y seguimiento de obras que se ejecutan a través de proyectos de inversión que se financian con recursos del Gasto No Permanente del Presupuesto General del Estado.

2. Marco legal

Constitución de la República dispone que:

Artículo 280.-, establece que el Plan Nacional de Desarrollo “...es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado, y, la inversión y asignación de los recursos públicos.

Artículo 297 “(...) Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las Instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público”.

Artículo 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas (...).”;

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El artículo 6, numeral 4 establece:

“Seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas. - El seguimiento y evaluación de la planificación y las finanzas públicas consiste en compilar, sistematizar y analizar la información sobre lo actuado en dichas materias para proporcionar elementos objetivos que permitan adoptar medidas preventivas y correctivas y emprender nuevas acciones públicas. Para

este propósito, se debe monitorear y evaluar la ejecución presupuestaria y el desempeño de las entidades, organismos y empresas del sector público en función del cumplimiento de las metas de la programación fiscal y del Plan Nacional de Desarrollo.

Para el cumplimiento de estas responsabilidades, las entidades rectoras de la planificación nacional del desarrollo y las finanzas públicas podrán solicitar la asistencia y participación de otras entidades públicas, de conformidad con sus necesidades. Dichas entidades estarán obligadas a solventar los costos de tales requerimientos”.

Artículo 26, numeral 6, establece:

“Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos”

Artículo 26, numeral 11, establece:

“Concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada”

Artículo 30.- *“Generalidades. - La información para la planificación, tendrá carácter oficial y público, deberá generarse y administrarse en función de las necesidades establecidas en los instrumentos de planificación definidos en este código.*

El ente rector de la planificación nacional establecerá 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.

Adicionalmente, definirá el carácter de oficial de los datos relevantes para la planificación nacional, y definirá los lineamientos para la administración, levantamiento y procesamiento de la información, que serán aplicables para las entidades que conforman el sistema”

Artículo 60.- *“Priorización de programas y proyectos de inversión. - Serán prioritarios los programas y proyectos de inversión que el ente rector de la planificación nacional incluya en el plan anual de inversiones del Presupuesto General del Estado, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Anual de Inversiones garantizará el cumplimiento de las reglas fiscales determinadas en este Código, y deberá respetar los techos institucionales y de gasto definidos por el ente rector de las finanzas públicas, de conformidad con este Código y los requisitos y procedimientos que se establezcan en el reglamento al mismo”. (...)*

Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

Artículo 16.- *“De las unidades o coordinaciones generales. - Las unidades o coordinaciones de planificación de todas las entidades sujetas al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, actuarán de acuerdo a las políticas, directrices y herramientas emitidas por la Secretaría de Planificación y Desarrollo.*

Los unidades o coordinaciones de planificación serán las responsables de los procesos de planificación, inversión, seguimiento y evaluación que se vinculan y responden al ciclo presupuestario, así como otras acciones que defina la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, “Conforme los planes establecidos en las directrices pertinentes”.

Artículo 40.- *“(…) Las entidades que reciban recursos del Presupuesto General del Estado, a través de programas y proyectos de inversión, serán responsables por la veracidad, confiabilidad e ingreso oportuno de la información al Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública. Para tal efecto esta información deberá ser validada por la máxima autoridad de la institución,*

o su delegado a través de los procedimientos que establezca para el efecto el ente rector de la planificación nacional. Dichas entidades enviarán información a los entes rectores de planificación y finanzas públicas respectivamente cuando estos la requieran. (...)

3. Objetivo

Establecer lineamientos que orienten a las entidades responsables y ejecutoras en el proceso de monitoreo y seguimiento de obras, que se ejecutan a través de proyectos de inversión que se financian con recursos del Gasto No Permanente del Presupuesto General Del Estado.

4. Alcance

Las disposiciones establecidas en el presente documento son aplicables de manera obligatoria para todas las entidades responsables y ejecutoras de obras financiadas con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado, a través de proyectos de inversión que conforman el Plan Anual de Inversiones, a fin de cumplir con el proceso de monitoreo y seguimiento a las obras registradas en el Sistema de Seguimiento a Obras.

5. Temporalidad

El monitoreo, seguimiento y reporte de información de avance y estado de las obras que se ejecutan en territorio a través de proyectos de inversión se ejecutará de manera permanente por parte de las entidades responsables y ejecutoras, sujetas a lo señalado en la Metodología de Seguimiento de Obras y el Manual de Usuario del Sistema de Seguimiento de Obras.

6. Instrumentos

Los instrumentos establecidos para la aplicación de los lineamientos metodológicos para el monitoreo y seguimiento a obras son: Sistema de Seguimiento a Obras, Metodología de Seguimiento a Obras, Manual de Usuario del Sistema de Seguimiento a Obras y demás instrumentos que se determine, como ente rector de la planificación nacional.

7. Lineamientos generales

7.1. Generación de usuarios

El Sistema de seguimiento a Obras cuenta con varios perfiles de usuarios, acorde a su ámbito de acción en el sistema:

- **Usuario principal:** Es el usuario generado para la entidad responsable y/o ejecutora de la obra. A través de este usuario se procederá a realizar la carga de información de avances, estados de obra, y demás cambios en el sistema. La máxima autoridad coordinará internamente la delegación del o los funcionarios para el registro de información en el sistema. Se recomienda que la designación de un máximo de dos delegados a quienes se les habilitará sus credenciales de acceso a la herramienta informática. Para la creación de los nuevos usuarios delegados para el registro de información en el *Sistema de Seguimiento a Obras* se debe remitir:

1. Oficio suscrito por la máxima autoridad de la entidad requirente, dirigido a la máxima

autoridad de la Secretaría Nacional de Planificación, solicitando la creación del usuario y contraseña respectiva para los delegados técnicos que harán el ingreso de la información en el sistema.

2. Ficha de Creación de Usuarios para el Sistema Informático de Obras.

- **Usuarios monitores:** Aquellos generados para los funcionarios de las Direcciones Zonales de la Secretaría Nacional de Planificación, que se encargan de la revisión y validación de la información reportada de las obras de su jurisdicción territorial.

La Secretaría Nacional de Planificación, en atención al requerimiento remitirá vía correo electrónico las credenciales para el ingreso *al Sistema de seguimiento a Obras*. Una vez que se cuente con las credenciales se podrá hacer uso del sistema según el perfil del usuario.

7.2. Creación de Obras

La creación de obras nuevas en el sistema se encuentra actualmente bajo la administración de los monitores de las Direcciones Zonales de la Secretaría Nacional de Planificación.

La entidad deberá solicitar su creación a través de correo electrónico toda vez que se haya dirigido a los monitores de las Direcciones Zonales de la Secretaría Nacional de Planificación, según corresponda la Zona de ejecución de la obra.

Para la creación de una nueva obra, la entidad requirente deberá proporcionar los siguientes datos:

- ✓ Entidad ejecutora
- ✓ Entidad responsable
- ✓ Nombre de la obra
- ✓ Descripción de la obra
- ✓ CUP del proyecto a través del cual se ejecuta la obra.
- ✓ Número de beneficiarios
- ✓ Capacidad
- ✓ Categoría
- ✓ Fechas de Inicio y Finalización

La obra recién creada en el sistema tendrá por defecto *“EN PROGRAMACIÓN”*, la entidad posteriormente cambiará su estado a *“ESTADO INICIAL”* cuando haya definido las fechas de inicio y finalización de la obra, y posteriormente cambiará el estado a *“EN EJECUCIÓN”* cuando se inicien los trabajos en la obra y permite el primer reporte de avance.

El cambio de estado deberá sustentarse a través de la documentación que evidencie dichas etapas, y cargarse en la pestaña *“Archivos”*, estos cambios de estado serán aprobado por el monitor de la Dirección Zonal de la Secretaría Nacional de Planificación que corresponda.

7.2. Ingreso de la información en el sistema de seguimiento a obras

Para cumplir con el monitoreo y registro de la información en el Sistema de Seguimiento a Obras, las entidades responsables y ejecutoras deberán cumplir con:

7.2.1. Aspectos Generales:

- Ingresar la información de cada una de las obras en las pestañas: Datos Generales, Presupuesto y Financiamiento; y Ubicación del Sistema de Seguimiento de Obras.
- Establecer y cargar la Hoja de Ruta en la pestaña de “DATOS GENERALES” en los casos en los que la obra se encuentre en estado “DETENIDO”, o “EN EJECUCIÓN CON PROBLEMAS”.
- Cargar la información presupuestaria en la pestaña “PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO” de cada uno de los contratos de Infraestructura y Equipamiento.
- Ingresar la información geográfica de la obra en la pestaña “UBICACIÓN” registrando zona, provincia, cantón, y las coordenadas en el que se ejecuta la obra. Registrar las coordenadas geográficas en grados decimales en el datum WGS-84, tanto para longitud como para latitud.
- Ingresar **mensualmente** los avances de obra tanto de infraestructura como de equipamiento.
- Alertar al monitor zonal de la Secretaría Nacional de Planificación de potenciales dificultades en el ingreso de la información en el sistema a través del sistema de mensajería del Sistema.
- Ejecutar las acciones definidas en la Hoja de Ruta para retomar la normal ejecución y finalización de obras en estado “DETENIDO” o “EN EJECUCIÓN CON PROBLEMAS”.
- Para el caso de obras en estado “DETENIDO” o “EN EJECUCIÓN CON PROBLEMAS”, se deberá actualizar mensualmente la pestaña AVANCES, esto con el fin de sustentar la permanencia de la obra en dicho estado a la fecha de corte.

7.2.2. Estado de obra:

- Revisar y cambiar el estado de la obra, una vez que en la pestaña “ARCHIVOS” se haya cargado el documento que sustente dicho cambio.
- Si la obra se encuentra en estado “DETENIDO” o “EN EJECUCIÓN CON PROBLEMAS”, la entidad responsable y ejecutora deberán cargar en el Sistema la “Hoja de Ruta”, que contiene el detalle de las acciones correctivas para el avance normal de la obra.
- Para el cambio de estado a “EJECUTADO”, la entidad responsable deberá cargar en el Sistema el *Acta Entrega Recepción Provisional de la Obra* en la Pestaña Archivos del Sistema Informático de Obras.
- Para el cambio de estado a “FINALIZADO”, se verificará que la entidad haya registrado en el Sistema el *Acta Entrega Recepción Definitiva de la Obra*.
- En caso que los documentos que habiliten el cambio de estado no se encuentren registrados en el Sistema, el Monitor Zonal de la Secretaría Nacional de Planificación no podrá aprobar el cambio de estado de la obra.

7.2.3. Actualización de avances de la obra

- Las entidades responsables y ejecutoras deberán cargar en el *Sistema de Seguimiento de Obras* los avances de obra, tanto en equipamiento como en infraestructura, con **periodicidad mensual**.
- Los avances deberán ser reportados de manera oportuna y permanente.
- El avance reportado debe ser acompañado del informe de avance respectivo, que se carga en el campo habilitado en la pestaña “AVANCES”. En caso que no se haya adjuntado dicho documento, el monitor zonal de la Secretaría Nacional de Planificación no aprobará el avance.

- Los montos devengados, porcentaje de avance y demás observaciones señaladas en el informe de avance de obra, deben ser consistente con lo reportado en el sistema. En caso de existir alguna inconsistencia, el monitor zonal rechazará el avance hasta su corrección.
- El retraso en el ingreso de la información en el sistema será notificado a la entidad ejecutora y responsable a través de canales oficiales.
- Cuando se trate de obras en estado DETENIDO, se deberán registrar los informes actualizados de las acciones ejecutadas; a través de estos informes se podrá evidenciar y justificar que la obra continúa registrando el mismo estado y porcentaje de avance, con fecha de corte actualizada.

7.2.4. Fecha de inicio o finalización de la obra

- Para solicitar un cambio de fecha de finalización de una obra, la entidad responsable y ejecutora deberán cargar en el Sistema de Seguimiento de Obras el documento de ampliación de plazo generado por parte de la entidad ejecutora o responsable que habilite dicho cambio.
- Ninguna solicitud de cambio de fecha será aprobada por el Monitor Zonal si no se evidencia el documento de sustento registrado en el sistema.

7.3. Visitas in situ

- Las entidades responsables y ejecutoras de obras (contrapartes zonales) proporcionarán la información necesaria para el seguimiento realizado por los monitores zonales de la Secretaría Nacional de Planificación en territorio durante visitas in situ.

8. Consistencia de la información

Las Coordinaciones Generales de Planificación, Direcciones de Planificación y/o Seguimiento, o quien haga sus veces, son responsables de registrar y validar la información generada por la unidad ejecutora de la obra; así como también, de asegurar la calidad y consistencia de la información registrada en el Sistema de Seguimiento a Obras y su coherencia con los instrumentos de planificación institucional.

9. Glosario

Ejecutor: Entidad a cargo de crear obras en el sistema, en función de lo solicitado por la entidad responsable o dueña de la obra. Además, debe reportar el avance e información relacionada con la ejecución del ítem “Infraestructura”.

Entidad responsable: Es la institución que requiere la ejecución de una obra, realizándola bajo su administración o solicitando a otra entidad que se encargue de esta labor.

Entidad ejecutora: Es la institución encargada de la contratación de la ejecución de la obra. Esta puede ser la misma institución Responsable y/o Requirente bajo su propia administración, u otra Institución delegada que se encargue de esta labor.

Hoja de ruta: Es el documento a través del cual se establecen las acciones correctivas para retomar el avance y finalización normal de una obra.

Monitor: Responsable de la Dirección Zonal de revisar los avances de obras, realizar los cambios de estado registrados en el sistema, así como realizar cambios de fecha de finalización, de acuerdo a la solicitud de los ejecutores o responsables. Además, monitorea las obras y sistematiza la información para elaborar reportes respectivos en concordancia a las visitas in situ.

Proyecto de inversión pública: Se entiende por proyecto el conjunto de antecedentes, estudios y evaluaciones financieras y socioeconómicas que permiten tomar la decisión de realizar o no una inversión para la producción de obras, bienes o servicios destinados a satisfacer una determinada necesidad colectiva. El proyecto se considera como tal hasta tanto se lo concluya y pase a formar parte de la economía del país. El ciclo de un proyecto se compone de dos grandes fases: pre inversión e inversión, es decir, estudios y ejecución.

Seguimiento: Proceso sistemático periódico de observación, medición, análisis, para verificar la realización progresiva del programa, proyecto o política pública y sus resultados con el objetivo de comprobar su avance, en vista de controlar la gestión y ayudar en la toma de decisiones.

Sistema de Seguimiento a Obras: El Sistema de Seguimiento a Obras, es la herramienta tecnológica que la Secretaría Nacional de Planificación pone a consideración de las entidades para el registro de información referente a las obras y equipamiento de ser el caso, que se ejecutan en el territorio nacional a fin de contar con información oportuna y veraz para la toma de decisiones por parte de las autoridades correspondientes.