



INDICADORES DE SEGUIMIENTO DEL PROYECTO DE LA RED

Hernán González Mejía 2020

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del autor/a/es/as y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea. Reproducción autorizada siempre que se cite la fuente.

Consortio liderado por



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	3
III. HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE SEGUIMIENTO CONTINUO	5
IV. EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA RED	6
V. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DE LA RED	7
VI. CUADRO DE SEGUIMIENTO ESTRATÉGICO.....	11

I. INTRODUCCIÓN

El Proyecto que ha comprendido el estudio de la organización de los países pertenecientes a la Red Latinoamericana de Políticas Públicas de Desarrollo Regional (RED) sobre la organización de los sistemas de ordenamiento y desarrollo territorial, requiere de instrumentos de seguimiento y evaluación que no sólo puedan dar cuenta de la evolución de los procesos existentes en los países integrantes de la RED, sino también de las acciones que desde esta instancia se ejecuten orientadas al fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales siempre con el propósito de generar acciones significativas que contribuyan a generar mejores dinámicas tendientes a la reducción de las brechas territoriales, socioeconómicas y políticas en el ámbito territorial-regional

Como producto de esta consultoría, la RED dispone de información relevante sobre los sistemas nacionales de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional de 16 países de la Región que incluye los instrumentos de ordenamiento territorial en el nivel intermedio y los avances logrados así como los retos más importantes que se presentan en la actualidad.

De este estudio es necesario enfatizar que la diversidad de los países de América Latina con relación al tamaño, organización territorial, las raíces particulares de su institucionalidad y de sus culturas, así como sus diferentes objetivos y estrategias de desarrollo, no permite una generalización en materia de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial, especialmente con respecto la lógica de funcionamiento de sus niveles intermedios.

En este sentido la RED deberá seguir con un proceso que le permita profundizar en el estudio de sus estructuras intermedias, por las categorías de países que se han establecido para este trabajo, mediante el acopio de información directa y la aplicación de métodos cuantitativos y cualitativos de análisis que permita llegar a conclusiones y recomendaciones de mayor contundencia que las que están esbozando en este trabajo. Sería de gran valor realizar investigaciones sobre procesos en marcha que hayan tenido o puedan tener un impacto importante en la transformación de la realidad de los territorios mediante cambios en materia ambiental, económica, sociocultural e institucional. Para ello, sería de gran valor establecer alianzas entre la Red Latinoamericana de Políticas Públicas para el Desarrollo Regional (RED) y centros académicos de algunos países de la región, para realizar estos trabajos dirigidos a los niveles intermedios.

Tomando en consideración los avances logrados por algunos países con respecto a las metodologías de ordenamiento y planificación del desarrollo regional, como se ha documentado en el Informe 2 de esta consultoría y en el informe 3, se genere una recopilación de estas metodologías de mayor grado de elaboración para ser difundidas en la región y con base en ellas, se estructure un programa de cooperación entre los países para transferir y adaptar dichos conocimientos. Esta labor se podrá complementar con la sistematización de experiencias o levantamiento y análisis de buenas prácticas como las que se han presentando en el marco de esta consultoría de los casos de San Martín de Perú y de la Agenda Regional de Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar de Colombia.

En ese mismo orden, sería de gran valor estructurar un proyecto de cooperación entre los países de la región para la organización y fortalecimiento de los sistemas de información que esté en capacidad

de dar cuenta de las dinámicas económicas, socioculturales, ambientales e institucionales de los territorios intermedios.

Inducir la relación conceptual, metodológica y operativa entre los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo regional por medio de eventos tipo seminarios, conversatorios y cursos, en alianza con instancias académicas de los países participantes en la RED. Esta relación de formación de capacidades estaría orientada a la creación de capacidades humanas en las instituciones públicas responsables de estos temas bajo un enfoque multiescalar que incluyera tanto a los funcionarios de las instancias nacionales, como regionales, territoriales y locales, así como a funcionarios de diferentes sectores de la gestión pública: agricultura, economía, obras públicas, ambiente, educación, salud y cultura, entre otras. De esta manera se lograría introducir no únicamente el sentido multiescalar sino también el multisectorial y multidisciplinario, en la búsqueda de una orientación holística y sistémica del ordenamiento y el desarrollo territorial-regional.

En este documento se desarrolla una propuesta de seguimiento y evaluación que está estructurada en el enfoque de cadena de valor como estructura fundamental que permite generar bienes públicos esta vez ubicados específicamente en el fortalecimiento de los sistemas de ordenamiento y desarrollo territorial de los países participantes, de acuerdo a las características, condiciones, competencias y forma de operación de la RED.

II. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento de la RED a las acciones previstas en este trabajo se deberá realizar de tal manera que permita tomar decisiones con menor grado de incertidumbre y mayor nivel de evidencia, haciendo más efectivo los cambios previstos en la relación de la RED con las instancias gubernamentales de los países que la integran.

La metodología propuesta pone énfasis en los resultados y no solo en los procedimientos. Este modelo está dirigido a saber qué se hace, qué se logra y cuál es su efecto en institucionalidad que sustenta los procesos de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional, bajo un enfoque de creación de valor público.

Además, busca lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos de la RED, los resultados logrados en los países participantes de tal manera que permita establecer la coordinación de la RED con las entidades gubernamentales, en la búsqueda del mejoramiento de los sistemas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional.

El modelo de generación de valor público parte de la identificación y análisis de una situación institucional que se ha descrito en este trabajo que ha permitido identificar tanto fortalezas como debilidades. Este diagnóstico ha permitido la identificación de intervenciones básicas que pueden contribuir a mejorar los aspectos de importancia que pueden contribuir al fortalecimiento de los sistemas existentes en los países. A partir de este tipo de diagnóstico, se ha diseñado una intervención mínima que puede contribuir a la solución de la problemática y con base en ello, formular los objetivos que pueden especificar las trayectorias de la solución identificada. Y de ellos, se desprende

la cadena de valor que constituye la relación secuencial y lógica entre los insumos, actividades, productos y resultados. Estos últimos, pueden ser influenciados por factores externos lo que plantea la necesidad de llevar a cabo mediciones de impacto de la intervención de la red para aislarlos. Finalmente, los resultados afectan la situación inicial para volver a empezar el ciclo de generación de valor.

En la Ilustración 1 se grafica la cadena de valor del seguimiento y evaluación que constituye una relación secuencia y lógica entre los insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso. Los objetivos tienen la cualidad de orientar el proceso, de recordar en forma sistemática que es lo que se busca por parte de la RED en el propósito general de contribuir al mejoramiento y mejor funcionamiento de los sistemas de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial-regional en América Latina. Los insumos son los factores productivos, bienes y servicios con lo que se cuenta para la generación del valor que quiere ser conseguido. Insumos que pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, etc. Las actividades, por su parte constituyen el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera el valor al utilizar los insumos, dando lugar a productos determinados. Los productos son los bienes y servicios previstos por la RED y por los diferentes nodos que la integran que se obtienen en la transformación de los insumos por medio de la ejecución de las respectivas actividades previstas. Los resultados son los efectos relacionados con la intervención de la RED y de sus respectivos nodos que la integran, una vez que se han utilizado los productos provistos por ésta. Los efectos pueden ser intencionales o no y/o atribuibles o no a la intervención de la RED. Por último, los impactos son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención de la RED.

Es importante que la RED en su propósito de fortalecer los sistemas de ordenamiento y planificación territorial-regional tenga en consideración este proceso de seguimiento estratégico de tal manera que pueda tomar decisiones con menor grado de incertidumbre y mayor nivel de evidencia, haciendo más efectivo el fortalecimiento de los sistemas de ordenamiento y planificación territorial-regional de los países que la integran.

La propuesta que se está sustentando pone énfasis en los resultados y no sólo en los procedimientos. Este modelo está dirigido a saber qué se hace, qué se logra y cuál es su efecto en los distintos sistemas que integran la RED, bajo una orientación general de creación de valor público.

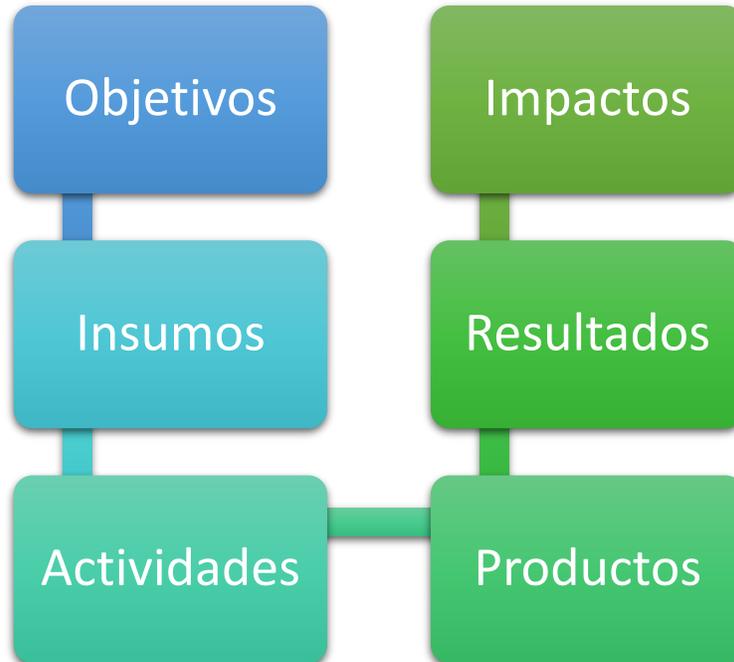


Ilustración 1. Cadena de valor del seguimiento y evaluación

Para que el modelo de seguimiento estratégico tenga eficacia es de gran importancia la generación de información sistemática por parte de los participantes en la RED de tal manera que permita medir los avances y el cumplimiento de las metas de las intervenciones, sin los cuales sería imposible llevar a cabo el proceso de seguimiento. Dicha información deberá estar relacionada con las acciones asumidas por la RED derivadas de las propuestas que se han logrado identificar con este trabajo del “Estado Actual del Ordenamiento Territorial de los niveles intermedios de América Latina”.

III. HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE SEGUIMIENTO CONTINUO

Los productos del proceso de seguimiento estratégico se convierten en herramientas técnicas para la generación de alertas que permitan corregir el rumbo de los acontecimientos relacionados con los objetivos y políticas de la RED por medio de la toma de decisiones de sus organismos de dirección y la consulta y comunicación de sus decisiones a sus integrantes.

Algunos de los productos o herramientas que se pueden generar son los balances de resultados mediante los informe de la Presidencia de la RED y de la Secretaria Técnica, así como de las personas responsables de los proyectos.

El Balance de Resultados puede ser elaborado por la Presidencia de la RED en colaboración con la Secretaría Ejecutiva, utilizando la información de los proyectos que están en ejecución o que ya han finalizado.

Este balance de resultados se presenta en primera instancia al Comité Técnico y luego a la Asamblea de la RED.

Otra herramienta que podría utilizarse es la denominada Tablero de Control que permite visualizar las prioridades y metas establecidas por la RED, así como los análisis de alertas tempranas sobre la consecución de éstas. Este Tablero de Control podrán generar información pertinente para la toma de decisiones de la Junta Directiva y del Comité Técnico, también generar alertas tempranas que faciliten la consecución de las metas, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, evaluar el desempeño de los organismos y de los proyectos en ejecución, principalmente.

Otra herramienta que podría utilizar la RED para el proceso de seguimiento estratégico es una encuesta a los representantes de los países que la integran con el propósito de generar información relevante sobre los aportes que están recibiendo así como también en la identificación de las necesidades que pueden ser cubiertas por la acción conjunta y colaborativa de los integrantes de la RED.

IV. EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA RED

A partir del levantamiento de esta información en materia de gestión de las acciones de la RED, se puede entender la evaluación como una investigación sistemática y objetiva aplicada a los planes de la RED, en algunos de los elementos de la cadena de valor (insumos, procesos, productos y resultados), cuya finalidad es mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de la ejecución de sus proyectos.

La primera actividad de la evaluación consiste en la identificación de los involucrados en el proceso mediante un mapeo de los actores especificando aquellos que participarían en el proceso y la manera como se haría el seguimiento de su participación. Esto exige una claridad sobre la naturaleza y características del tema a evaluar.

A partir de este evento, se recopila y analiza la información relacionada con las acciones a ser evaluadas tomando en consideración los antecedentes de la intervención, los objetivos que las han orientado, la cobertura y los recursos que se han utilizado.

Tomando en consideración la cadena de valor que se ha expuesto se definen los pasos a seguir en la evaluación incluyendo la participación de los involucrados para discutir las propuestas y su aprobación.

Siguiendo la lógica del proceso, se identifican los cuellos de botella o restricciones, lo que permite definir los alcances de la evaluación, la preguntas orientadoras y el tipo de evaluación: ejecutiva, de operaciones, organizacional, de resultados o de impacto.

Los objetivos de una evaluación pueden ser de cinco tipos: ejecutiva, de operaciones, institucional u organizacional, de resultados y de impacto. La ejecutiva establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa: diseño, resultados, insumos, manejo operativo, estructura organizacional, actividades de direccionamiento, seguimiento y control. La de operaciones analiza de manera sistemática la forma en que operara la intervención y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos, identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio. La institucional u organizacional, permite analizar y valorar un programa o un proyecto tomando como marco de referencia el arreglo organizacional en que opera. La de resultados determina los efectos intencionales o no de la intervención de la RED, una vez que se han ejecutado sus actividades. Y por último, la de impacto permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención de la RED. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.

Escogido el tipo de evaluación, se deben establecer los métodos que se espera que los evaluadores (ya sean externos o internos a la RED) apliquen de acuerdo con la modalidad, enfatizando la naturaleza de la información que se requiere (primaria o secundaria) para la aplicación de la metodología. Con ello se sigue con la definición de un cronograma para el desarrollo de la evaluación, la identificación del recurso humano indispensable, la determinación del costo y el flujo de recursos, la revisión del alcance, la aprobación del diseño y la asignación del trabajo. Con estas tareas terminadas, se ejecuta la evaluación y con sus productos se entra en una fase de socialización y uso de los resultados.

V. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROYECTO POR PARTE DE LA RED

Las actividades de seguimiento y evaluación se desprenden de los retos que han sido planteados en el Informe 3 y de las recomendaciones contenidas en el documento 4.1. en el cual se plantea que los países de América Latina de mayor consistencia financiera e institucional han realizado avances significativos con la organización y puesta en práctica de sistemas de información, capacitación de personal técnico y asignación de presupuestos específicos para ponerlos en marcha. Pero a su vez, que los países de menor desarrollo económico, si bien han considerado la importancia del tema en sus políticas e instrumentos jurídicos, con cuentan con los recursos financieros y humanos para ponerlos en práctica.

Derivado de ese análisis y del realizado en los documentos precedentes (2, 3 y 4), se presenta para la RED un importante campo de acción, especialmente en los siguientes términos:

1. Propender acuerdos de cooperación técnica entre los países miembros de la RED, de acuerdo a sus especificidades y fortalezas en aspectos técnicos básicos, tales como:
 - a. Operacionalización técnica y organizacional de sistemas integrados de información territorial, de acuerdo a diversas escalas de ordenamiento y planificación.
 - b. Capacitación de los técnicos de los países que lo requieran en aspectos relacionados con el diseño, organización y operación de los sistemas de información territorial en las escalas o niveles requeridos.
2. Sistematización y divulgación de las experiencias más avanzadas de sistemas de información territorial para ser difundidas a todos los países que integran la RED, incluyendo la realización de eventos regionales sobre estas sistematizaciones, orientadas al diseño de acciones específicas hacia el fortalecimiento de los sistemas de información territorial.
3. Promoción de los conceptos, métodos, técnicas y organización de la Zonificación Económica Ecológica apoyándose en las experiencias de Perú, Ecuador y Brasil, como un instrumento de ordenamiento territorial que posibilita la formulación de planes alternativos del uso ecológico, económico y social de los recursos territoriales con participación de los actores institucionales y sociales existentes.
4. Promover la realización de convenios de cooperación técnica y formación de personal técnico y profesional con los países interesados de la implementación de la Zonificación Económica Ecológica, por parte de Perú, Ecuador y Brasil.
5. Sistematizar y fomentar los conceptos y métodos organizativos y operacionales de la gobernanza multinivel para el ordenamiento y planificación del desarrollo territorial en los países participantes de la RED y adecuarlos a las condiciones institucionales y normativas de estos países.
6. Diseñar y organizar un programa de fomento del ordenamiento territorial, particularmente centrado en la asesoría para el diseño, fomento, negociación y aprobación de Leyes de Ordenamiento Territorial de aquellos países que lo requieran y soliciten, que cumplan con los siguientes requisitos o cualidades:
 - a. Conceptualmente integrales y sistémicas
 - b. Organización institucional coherente con los conceptos anteriores
 - c. Creación de instrumentos tales como los sistemas de información geográficos, la zonificación ecológica económica, los planes de uso del suelo, los planes de ordenamiento territorial, la gestión del riesgo, la organización y utilización del catastro.
 - d. Los planes de ordenamiento territorial deben estar bien establecidos en la legislación, incluyendo la formalización y regulación del proceso en sus distintas

- etapas: 1. preparatoria, 2. diagnóstico integral, 3. pronóstico territorial, 4. formulación, 5. implementación y 6. Monitoreo, evaluación y actualización.
- e. Un aspecto importante que debería incluirse es la participación ciudadana territorial, como condición para que el ordenamiento y desarrollo territorial tengan significado para la población de los territorios en las diferentes escalas o niveles.
 - f. Financiamiento de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial con recursos frescos de cumplimiento obligatorio.

VI. CUADRO DE SEGUIMIENTO ESTRATÉGICO

OBJETIVOS	INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
1) Programa de Ordenamiento Territorial para los países participantes en la RED	-Estudios de la legislación vigente de ordenamiento territorial en México, Colombia, Ecuador, Uruguay, El Salvador y Honduras	-Sesión de trabajo del Comité Técnico para seleccionar los países participantes del Programa.	-Países seleccionados con cronograma de atención	-Acuerdos formales entre la RED los países seleccionados
		-Estudio de las condiciones existentes en los países participantes del Programa que requieren legislación	-Informe presentado por cada país solicitante sobre las condiciones existente favorables para una propuesta de legislación	-Cada informe permite orientar el trabajo de incidencia política para el fomento de la Ley
		-Asignación de asesoría a los países solicitantes en términos jurídicos-políticos para la confección de un plan de incidencia política para una Ley de Ordenamiento y Planificación Territorial	-Plan de Incidencia Política para el fomento de la Ley respectiva de Ordenamiento Territorial	-Aceptación del Plan por parte de las contrapartes gubernamentales de los países solicitantes
2) Fomento de sistemas de información territorial en los países participantes en la RED	-Descripción de los sistemas de información de los países participantes en la RED con base en los documentos 2, 3, 4 de esta consultoría -Sistemas de Información territorial existentes y en funcionamiento de los países participantes en la RED (documentos 2, 3, 4, 5 de esta consultoría)	-Profundización en el conocimientos de los sistemas de información más avanzados de los países participantes en la RED-	-Informe técnico sobre los sistemas de información territorial de mayor avance técnico y organizativo.	-Aprobación del informe técnico por cada uno de los países de mayor avance en el tema. -Países con mayor fortaleza de sus sistemas de información seleccionados
		-Gestión de recursos externos a los países para contribuir al financiamiento	-Identificación y caracterización de las principales debilidades de los	-Informe técnico sobre las deficiencias más notables de los sistemas de información

OBJETIVOS	INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
	de las asesorías y capacitaciones	sistemas de información territorial de los países participantes en la RED	de algunos de los países participantes en la RED	técnicos por los países solicitantes
		-Diseño de acuerdos de cooperación entre los países de cooperantes y los receptores de la cooperación	-Acuerdos consultados con los países receptores y cooperantes	-Firma de acuerdos de cooperación: país receptor, país cooperante y RED
3) Fomentar la Zonificación Económica Ecológica como metodología de ordenamiento y planificación territorial	-Experiencia de Región de San Martín, Perú sistematizada por esta consultoría.	-Realización de un evento de análisis en la RED con la participación del Perú, sobre la ZEE.	-Autoridades y organizaciones del Perú dispuestas a escalar sus experiencias a otros países de la RED	-Acuerdo entre la RED y las autoridades del Perú
		-Identificación de los países con necesidad e interés en la adopción de la ZEE	-Expresión formal de los países interesados en la adopción de la ZEE	-Acuerdo de Cooperación Técnica entre Perú y alguno de los países participantes
		-Estudio de los sistemas de ZEE de Brasil y Ecuador	-Informe con las fortalezas de estos sistemas en aspectos técnicos y organizativos	
		-Selección de países interesados en la cooperación de Brasil y Ecuador	-Puntos específicos de interés	-Acuerdos de Cooperación entre países solicitantes y Brasil y Ecuador