

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Gestión
Programa de Maestría en
Gerencia para el Desarrollo Social

Ajustes y Actualización del Plan de Desarrollo Provincial del
Cañar

Manuel Guamán Buestán

2008

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....
Manuel Guamán Buestán
Octubre, 2008

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Gestión
Programa de Maestría en
Gerencia para el Desarrollo Social

Ajustes y Actualización del Plan de Desarrollo Provincial del
Cañar

Manuel Guamán Buestán

Tutor: Alex Remache

Quito, 2008

Abstract

La presente investigación tiene como propósito realizar ajustes y actualización al Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar, partiendo de una premisa de que la planificación no es un fin sino un medio para el cumplimiento de la misión y el logro de la visión que se trazan tanto los actores sociales como institucionales.

La planificación, es un proceso dinámico que inicia con un *diagnóstico*, y a partir de allí se definen propuestas de solución que requieren del análisis de una *viabilidad* para su implementación, esto definirá el éxito en la *ejecución*, siempre y cuando se acompañe con un proceso de *monitoreo y evaluación*; y, de allí avanzamos con un nuevo *análisis de la realidad*; y así sucesivamente el proceso continúa.

Tanto el gobierno central como los gobiernos seccionales, requieren de un plan de desarrollo que guíe las acciones a realizarse, toda vez que el fin último es mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en este sentido los gobiernos provinciales, deben valerse de una herramienta muy importante como es el plan de desarrollo provincial, esto permitirá una correcta asignación y distribución de los recursos, que vaya en beneficio de los actores sociales de la provincia.

El diagnóstico en los planes provinciales es un elemento clave para trazar los objetivos, la visión de desarrollo, las líneas estratégicas, principios, ejes de gestión, programas, la misión y sus interrelaciones; por lo tanto de la calidad y confiabilidad de la información que contenga el diagnóstico, dependerá la calidad y eficacia de los programas y proyectos que se propongan en los planes de desarrollo.

El monitoreo y evaluación, es fundamental en el proceso de planificación, pues permite confrontar lo planificado con lo ejecutado y de esta manera realizar las correcciones y/o ajustes necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos; por lo tanto, el monitoreo es un proceso continuo, que logra que el plan no se quede solamente en percepciones de la realidad; sino una realidad concreta.

Por la importancia del tema, se ha propuesto ajustar y actualizar el Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar, a fin de que se convierta en una herramienta práctica de trabajo para todos los actores sociales de la provincia. Esperamos la apropiación del plan, toda vez que es resultado de un trabajo colectivo con los actores sociales e institucionales; discusiones con técnicos de las municipalidades y consejo provincial; y, aportes de expertos en el tema.

Contar con el plan de desarrollo provincial permite a la administración provincial disponer de una herramienta importante para la gerencia del Gobierno Provincial, pues orienta la gestión de la provincia hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la provincia del Cañar.

Dedicatoria

*A Beatriz, mi incondicional compañera
A Santiago y Adrián, mis hijos*

Agradecimiento

Mi profundo agradecimiento a mi Madre por todo lo hermoso que ha sabido brindarme, a mi Padre (+) por inculcarme el deseo del aprendizaje y del conocimiento y a mi Abuelo Víctor Manuel (+) por sus sabias enseñanzas.

Contenido	Pág.
Introducción	iii
Capítulo 1. La planificación estratégica y los planes de desarrollo provincial	1
1.1. El concepto de planificación	1
1.2. Concepto de estrategia	4
1.3. La planificación del desarrollo	5
1.4. El proceso de planificación	8
1.5. Elementos a considerarse en los procesos de planificación	12
1.6. El rol de los gobiernos seccionales en la planificación	14
1.7. Re-estructuración del plan de desarrollo de la provincia del Cañar	15
1. Caracterización de la provincia	18
2. Lineamientos estratégicos	18
3. La viabilidad de la propuesta	19
Capítulo 2. El diagnóstico en los planes de desarrollo	21
2.1. El diagnóstico	21
2.2. La importancia del diagnóstico en los planes de desarrollo	22
2.3. Cómo abordar el diagnóstico	23
2.4. Metodología para elaborar el diagnóstico	26
2.4.1. Conformación del equipo técnico	26
2.4.2. Revisión de la información existente	28
2.4.3. Sistematización de la información	29
2.4.4. Validación de la información	30
2.5. Herramientas para el diagnóstico	30
2.6. Ubicación de la provincia del Cañar	32
2.7. La provincia del Cañar, según cantones y parroquias	33
2.8. Población de la provincia del Cañar, por condición urbana y rural, según cantones	34
2.9. Población de la provincia del Cañar por sexo, según cantones	35
2.10. La migración en la provincia del Cañar	36
2.11. Población de la provincia del Cañar, según identidad étnica	37
Capítulo 3. Líneas estratégicas en los planes provinciales	40
3.1. Construcción de la ruta estratégica	40
3.2. Líneas estratégicas anteriores y actuales en el Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar	41
3.3. Mapa estratégico de la provincia del Cañar	46
3.4. Línea estratégica: Condiciones de vida. Matriz de problemas, objetivos y programas	47
3.5. Línea estratégica: Fortalecimiento económico. Matriz de problemas, objetivos y programas	48
3.6. Línea estratégica: Ambiente. Matriz de problemas,	

objetivos y programas	49
3.7. Línea estratégica: Seguridad .Matriz de problemas, objetivos y programas	50
Capítulo 4. Mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación del plan	53
4.1. Vigilando el cumplimiento de lo planificado	53
4.2. Monitoreo o seguimiento	54
4.3. Evaluación	55
4.4. Mecanismos para el monitoreo y la evaluación del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar	57
4.4.1. En el monitoreo	57
4.4.2. En la evaluación	61
4.5. Rendición de cuentas y control social	66
Conclusiones	69
Bibliografía	72

Listado de gráficos

No.	Título	Pág.
1	Secuencia de la planificación	17
2	Mapa de la provincia del Cañar, según cantones	33
3	Definición de la ruta estratégica	41

Listado de Cuadros

No.	Título	Pág.
1	Cantones y parroquias rurales de la provincia del Cañar	34
2	Población de la provincia de Cañar por condición urbana y rural, según cantones	34
3	Población de la provincia del Cañar por sexo, según cantones	35
4	Tasas de crecimiento de la provincia de Cañar según cantones	37
5	Población de la provincia del Cañar según identidad étnica	37
6	Líneas estratégicas anteriores	42
7	Líneas estratégicas actuales	44
8	Condiciones de vida. Matriz de problemas, objetivos y programas	47
9	Desarrollo Económico. Matriz de problemas, objetivos y programas	48
10	Ambiente. Matriz de problemas, objetivos y programas	49
11	Seguridad. Matriz de problemas, objetivos y programas	50

Anexos

	74
Anexo 1	77
Anexo 2	

Introducción

En la actualidad la planificación, a mediano y largo plazo, constituye una herramienta importante para la gestión, tanto en el sector privado como en el sector público, y con más razón podríamos decir en los segundos, dada cuenta que los recursos con los que se manejan estos entes son limitados y las necesidades son infinitas. El presente trabajo de investigación obedece a que en el Plan de Desarrollo Provincial del Cañar, se ha detectado los siguientes problemas: El plan no es utilizado al ciento por ciento en la gestión de la prefectura provincial; el diagnóstico requiere ser profundizado; las líneas estratégicas no corresponden a la realidad de la provincia; y, el plan no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación acorde a la realidad provincial.

Ante esta situación pretendemos profundizar y actualizar el diagnóstico; definir o reformular las líneas estratégicas; y, determinar un sistema de monitoreo y evaluación; en definitiva realizaremos un ajuste y actualización del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar. Consideramos que el plan de desarrollo es una herramienta importante e imprescindible en la gestión pública; por lo tanto es necesario realizar un diagnóstico profundo y apegado a la realidad; plantear objetivos y soluciones apropiadas; lo cual permitirá que el Plan de Desarrollo sea aplicable en la provincia; y, consideramos fundamental que los planes de desarrollo deben ser evaluados y monitoreados, a fin de realizar acciones que vayan mejorando las propuestas planteadas.

Si hablamos de planificación, podemos decir que es un proceso que permite construir un puente entre la situación actual y el futuro deseado pero realizable. Carlos Matus, en su libro *Planificación, Libertad y Conflicto*, plantea que la planificación es el cálculo que precede y preside la acción, este autor

señala que en el proceso de la planificación existen cuatro momentos que se repiten constantemente; estos son: 1. *Momento explicativo*, en donde el actor está indagando sobre las oportunidades y problemas intentando explicar las causas que lo generan; 2. *Momento Normativo*, en el cual el actor diseña como debe ser la realidad o la situación; 3. *Momento Estratégico*, en el cual el actor se pregunta ¿Cómo puedo construirle viabilidad a mi diseño normativo?, que obstáculos debo y puedo vencerlos, por lo tanto quien planifica no solo debe diseñar como deben ser las cosas, sino como sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento del diseño; 4. *Momento Táctico Operacional*, permite orientar cada paso que damos en el día a día y evaluarlo en relación a la situación objetivo, lo que permitirá ser una guía que seguirá precediendo y presidiendo nuestros pasos siguientes.

Como podemos apreciar la planificación es una herramienta importante, no solamente para el diseño; sino también para definir estrategias que permitirán sortear los problemas u obstáculos que se presenten en la ejecución de un Plan. De ahí la importancia de que los organismos seccionales cuenten con un plan de desarrollo, para lograr los objetivos trazados. En nuestra investigación tomaremos los conceptos de planificación que hablan Carlos Matus, Coraggio y Saavedra, que consideran a la planificación como una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas acerca del quehacer actual.

Para desarrollar la presente investigación utilizaremos información primaria y secundaria existente, trataremos con mayor énfasis sobre los planes de desarrollo provincial. Esperamos que este aporte se constituya en un referente para la planificación provincial, sin embargo debemos manifestar que bajo ningún concepto se trata de un modelo a seguir.

Con el propósito de contar con elementos fundamentales, en el primer capítulo abordaremos la planificación y los planes de desarrollo; en el segundo capítulo por la importancia que amerita, nos centraremos en el diagnóstico; en el tercer capítulo se analizarán las líneas estratégicas propuestas; para finalmente en el cuarto capítulo hablar del monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo.

Capítulo 1

1. La planificación estratégica y los planes de desarrollo provincial

“No hay viento favorable para quien no sabe para donde va”

Séneca

En la actualidad las organizaciones públicas y privadas requieren organizar sus acciones, por lo cual se hace necesario contar con procesos de planificación que permitan orientar la gestión hacia la consecución de los objetivos planteados. Este capítulo se refiere al tema de la planificación, para lo cual analizamos las ponencias de autores como Matus, Coraggio y, Saavedra; luego de ello analizamos a la planificación como un proceso, sus fases y momentos.

Este trabajo trata sobre el proceso de planificación relacionado con el sector público por ello se analiza la planificación del desarrollo, en vista de que las acciones de los entes públicos van encaminadas a generar mejores condiciones de vida para sus habitantes. En base a las reflexiones realizadas a los planteamientos de los diferentes autores citados, se procederá a definir la estructura, los contenidos y los criterios metodológicos a aplicarse en la revisión, ajustes y actualización del Plan de Desarrollo Provincial del Cañar 2003 – 2008.

1.1. El concepto de planificación

Antes de entrar en la definición de la planificación es necesario tener en cuenta que desde inicios de la humanidad, su mirada estuvo dirigida hacia un horizonte propuesto, lo que permitía que sus decisiones sean el resultado de un análisis de la situación en la que se encuentra y hacia donde quiere llegar; así

muchas culturas definieron mecanismos y formas de planificación para actuar adecuadamente, aprovechando ventajas y evitando riesgos.

Avanzando en el tiempo, observamos que la planificación como una práctica estructurada, consciente y como herramienta, es un aporte del sector empresarial, pues los primeros esfuerzos de planificación sistemática en las empresas aparecen a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, como consecuencia del afán de los clásicos de la administración moderna Frederik W. Taylor y Henry Fayol de sustituir lo empírico que consistía en organizar lo cotidiano para sacarle partido al poco tiempo disponible, realizar muchas actividades, y aprovechar al máximo los recursos para lograr los propósitos trazados, por un método científico; en donde la planificación puede entenderse como una actividad humana sistemáticamente destinada a seleccionar objetivos, así como las maneras más apropiadas para alcanzarlos dentro de un tiempo previsto.

Luego de realizar estas puntualizaciones analizaremos los diferentes criterios emitidos por ciertos autores e investigadores, a fin de contar con una definición que esté acorde a la realidad en la cual nos encontramos inmersos.

Planificar para una empresa privada o pública se convierte en un proceso en el cual:

- Se identifican espacios para la acción y se facilita a su líder (gerencia) determinar el rumbo dentro de esos espacios.
- Se busca, se identifica y se mantiene la unidad de propósito institucional, procurando que éste sea compartido por todos los miembros de la organización.
- Se prepara a todos los niveles organizacionales para anticipar el cambio a aprovechar constructivamente las experiencias vividas y las nuevas oportunidades.¹

¹ Eduardo Aldana, *En la búsqueda permanente del rumbo*, Bogotá, 1992, p. 79

De esta definición podemos manifestar que la planificación permite establecer un sentido de dirección, un camino a seguir; y, un ambiente propicio para una gestión empresarial, institucional o social, dentro de los parámetros institucionales y del entorno. “La planificación, observada como una forma de actuar congénita del ser humano, continuará construyendo un proceso imprescindible para racionalizar las decisiones y acciones”.²

Entendemos cabalmente a los procesos de planificación como procesos políticos que intentan asignar coherencia, racionalidad y conducción a la gestión gubernamental que corresponda. En este sentido, planificar y gobernar deben entenderse como tareas simultáneas, armónicas y donde una depende mucho de la otra. Podríamos afirmar que planificar es gobernar³.

En las definiciones anteriores es necesario recalcar que los dos primeros autores se refieren a la planificación en general, a diferencia del tercer autor quien hace referencia al ámbito público; sin embargo de estos aportes, podemos manifestar que la planificación no es solamente una disciplina; sino debe considerarse una acción intrínseca al proceso de gestión que realizan personas, instituciones, organizaciones, empresas con el fin de garantizar un entorno favorable que permita alcanzar un horizonte planificado dentro de un espacio y en un tiempo determinado, para lo cual contamos con métodos, instrumentos y recursos.

Planificar implica entonces, tener una visión o futuro deseable y posible, es muy importante diferenciar entre la situación deseable y la situación posible; pues la situación deseable, hace referencia a todo lo que se puede aspirar o anhelar, pero no necesariamente es lo realizable; y, la situación posible, hace referencia a

² Carlos de Mattos, *Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina*. Memorias del XVI Congreso Interamericano de Planificación, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1988, p. 42

³ Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 76

lo que está dentro de lo deseable, pero a su vez es realizable; la planificación entonces, es un proceso interactivo, que permite llegar desde una situación presente a una situación deseada posible, en base a una ruta coherente, que considera el uso óptimo de los recursos disponibles, mediante una adecuada estrategia.

1.2. Concepto de estrategia

Al hablar de planificación, mencionamos un elemento importante como es la estrategia, por lo que es imprescindible abordar sobre este tema.

La estrategia considera cinco elementos básicos:

- 1) El camino; todos debemos compartir un mismo objetivo.
- 2) El clima; cual es el entorno: social, político, económico (que favorece o limita).
- 3) El terreno; características y condiciones actuales de la institución para llevar adelante una propuesta.
- 4) El liderazgo; inteligencia, honradez, valor, humanidad, severidad.
- 5) Disciplina; organización y logística.⁴

En función de lo indicado debemos señalar que, la estrategia es un camino, en donde se consideran los factores externos e internos, liderado por los responsables de la organización (gerente, autoridades), basados en una estructura definida (roles, funciones), y la asignación de recursos necesarios (humanos, financieros, tecnológicos) que garanticen el cumplimiento del objetivo compartido, llamado visión.

Como vemos, en esta concepción la estrategia implica varios aspectos interesantes como:

- 1 Entra a jugar un papel determinante el concepto del largo plazo, que ha sido utilizado desde que se empieza a hablar de planificación estratégica.

⁴ Sun Tzu, *El Arte de la Guerra. Versión y comentarios de Thomas Cleary*, Madrid, Arca de Sabiduría, 1999, pp. 9-10.

- 2 En este enfoque, la estrategia toma en cuenta el como hacer las cosas y los resultados esperados.
- 3 Para alcanzar las metas propuestas es necesario anticipar ciertas acciones, las que necesitan consumir ciertos recursos para ello.
- 4 Envuelve las partes de una estrategia y las convierte en un todo.

En conclusión podemos manifestar que, la estrategia constituye el camino para adaptarse al entorno y garantizar condiciones apropiadas para alcanzar los objetivos propuestos; la esencia de la estrategia es, decidir que no hacer; en definitiva la estrategia incluye mecanismos y acciones para alcanzar los objetivos planteados.

1.3. La planificación del desarrollo

Como se mencionó anteriormente, la planificación es muy importante para conocer el camino a seguir y a donde queremos llegar; sin embargo la planificación depende de varios factores como son: el progreso económico; las condiciones sociales de la población; la voluntad política de los responsables para actuar en base a los lineamientos definidos; y, la actitud de los recursos humanos para prepararse y actuar decididamente para llevar adelante los procesos de planificación y ejecución.

En este punto hablaremos de la planificación del desarrollo, cuyo fin es definir los objetivos, lineamientos y acciones necesarias para garantizar el bienestar de un colectivo de una localidad, región, país. Por lo tanto, el ejercicio de planificación del desarrollo debe fundamentarse en una acción responsable y con una mirada integral de los factores que componen la realidad: sociales, políticos, culturales, geográficos, ambientales; y, económicos.

La planificación debe considerarse no solamente como un proceso técnico, sino también político, facilitador de la toma de decisiones de la gestión social, de la participación y concertación de los diferentes actores sociales, tomando en cuenta que actúan con diversa racionalidad, visión y estrategias, que muchas veces son contradictorias entre sí. En este sentido la planificación está “al servicio de formas de racionalidad social superiores -propias de gobernar una sociedad, no a las de un gobierno particular- y por lo tanto es un proceso sustantivo de la sociedad”.⁵ En el caso de las entidades del sector público lo que buscan con la planificación es lograr el desarrollo de los sectores en los cuales se está al frente.

Muchas veces se confunde los términos de desarrollo y bienestar, por lo tanto antes de entrar a profundizar en la planificación del desarrollo, es importante tener claro estos dos conceptos. El *desarrollo*, se considera como un proceso de cambio social que asegure el crecimiento y la distribución equitativa de los recursos en toda la población con el fin de ampliar la gama de posibilidades de autorrealización de los individuos y su entorno. “El desarrollo debe ser considerado como sostenible; es decir, la gestión de los recursos garantizando su uso en el futuro por parte de las nuevas generaciones en los tres ámbitos que han sido definidos: social, económico, ambiental”.⁶

Para hablar de *bienestar* debemos diferenciar entre el bienestar individual y el bienestar colectivo. El bienestar individual, por una parte está relacionado con la mayor disponibilidad de bienes materiales y servicios; y, por otra parte con el

⁵ Sergio Galilea O., *Los desafíos metodológicos en la planificación latinoamericana; algunas cuestiones básicas*, en Memorias del XXVI Congreso Interamericano de Planificación, “*Políticas y Estrategias de Planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo*” SIAP –Sociedad Puertorriqueña de Planificación y Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1988, p.121.

⁶ Ruth Saavedra, *Fundamentos conceptuales y metodológicos de planificación*, Bogotá, 2000, p. 32

conjunto de condiciones de existencia referidas a la naturaleza psico-social y política como por ejemplo: la autorrealización, la protección y la seguridad, afecto, participación. En conclusión, hace relación al aspecto cuantitativo del bienestar.

El bienestar colectivo, hace referencia a las relaciones del ser humano con la sociedad, esto es: justicia, igualdad de condiciones de vida, paz, libertad, entre otras; esto implica juicios de valor que dependen de las normas, costumbres, valores éticos, ideología de progreso y en general el modo de pensar que existe en la sociedad, es decir el aspecto cualitativo del bienestar. En consecuencia el nivel del bienestar tanto individual como colectivo, dependerá del nivel de la satisfacción de las necesidades humanas, que no se reduce a tener; sino que muestra otras facetas como el ser, estar y hacer.

Una vez explicados los ámbitos del desarrollo y del bienestar, podemos concluir que la planificación busca cambios estructurales con crecimiento económico con incidencia en los individuos y en su entorno, es decir, el desarrollo. Esto se constituye en el escenario adecuado que permite una disponibilidad de bienes materiales, servicios y condiciones de existencia, el bienestar individual; y, las relaciones adecuadas del ser humano con la sociedad, el bienestar colectivo. Tanto el bienestar individual como colectivo contribuyen a la satisfacción de las necesidades humanas, es decir el objetivo planteado en la planificación.

Se concibe entonces a la planificación del desarrollo, como un “proceso dirigido a orientar el cambio social, en el que los diferentes actores sociales, están interviniendo de manera sistémica en el presente para construir el futuro,

garantizando el logro del desarrollo deseado y posible, protegiendo las opciones de las generaciones futuras”.⁷

Debemos manifestar que, consideramos y compartimos los aportes de Saavedra en la medida que el desarrollo debe incidir en un cambio de las estructuras de la sociedad para generar condiciones diferentes a las actuales, es decir que favorezcan y posibiliten mejores condiciones de vida de los pueblos, pensando en los habitantes del futuro. Por ello, la planificación debe constituirse en la herramienta que apunte y aporte en esta perspectiva.

1.4. El proceso de planificación

Al tratar a la planificación como un proceso, debemos considerarlo como parte de la gestión privada y pública; y, en el caso del sector público con mayor énfasis dado que su objetivo es prestar bienes y servicios al colectivo de su jurisdicción de acuerdo a cada una de la misión para la cual fueron creadas las diferentes entidades públicas; y además por un requerimiento ciudadano que demanda respuestas concretas y de calidad a sus necesidades básicas, “la demanda social presiona para que la gestión pública local asuma el doble reto de: atender satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos y prestar servicios de calidad”.⁸

Vista de esta manera, la planificación juega un papel fundamental para orientar la definición de las áreas de intervención, la priorización de acciones, lo que incidirá en la asignación y la administración óptima de los limitados recursos existentes. Entonces, el proceso de planificación, comprende un conjunto de fases y momentos que se encuentran estrechamente relacionados. Cuando

⁷ Ruth Saavedra, *Fundamentos conceptuales y metodológicos de planificación*, p. 49.

⁸ Jordi López Camps y Albert Gadea Carrera, *Servir al ciudadano, Gestión de la Calidad en la Administración Pública*. Barcelona, Ediciones Gestión 2000, S.A. 1995, p. 39.

hablamos de fases, no necesariamente se debe entender como un avance parcial en el desarrollo del proceso, sino como la intervención en un componente constituyente de un todo.

El proceso de planificación está determinado por las siguientes fases:

I) Agrupar las tareas del análisis histórico, diagnóstico y prognosis bajo el mismo momento: el de la *descripción de los fenómenos pertinentes*

II) Por otra parte, explicitar el momento del *planteamiento de objetivos*, que implica juicios de valor sobre la situación y sus perspectivas;

III) Adicionalmente, explicitar el momento de la *explicación de los fenómenos* tal como se dan, de sus causas y de sus interrelaciones mutuas;

IV) Finalmente, mantener el momento de *elaboración de las propuestas de acción (políticas)* que eventualmente modificarían la situación actual y sus perspectivas de acuerdo con los objetivos planteados.⁹

Como se mencionó, la planificación se encuentra estructurada por etapas. Según Coraggio identificamos cuatro momentos: 1) el *diagnóstico*, en donde se realiza la descripción y análisis de situación de la realidad enfrentada; 2) *los objetivos*, a partir de conocer, entender y profundizar en lo que está sucediendo se plantea el *qué hacer frente a esta realidad?*, que se deberá traducir en acciones concretas; 3) *la explicación*, en donde se buscan las causas fundamentales de los hechos y las relaciones que puedan existir entre ellas; y, 4) *las propuestas*, en este momento se plantean las soluciones que tienen como propósito incidir en la situación inicial y cambiarla en función de los objetivos planteados.

Otro autor considera que el proceso de la planificación se encuentra estructura por cuatro momentos o fases, que se repiten constantemente:

1. *El momento explicativo*, o sea aquel en el que el actor que planifica está permanentemente indagando sobre las oportunidades y problemas que enfrenta e intentando explicarse las causas que lo generan[...] 2. *El momento normativo*, como aquel en el cual el actor que planifica diseña como debe ser la realidad o

⁹ Jose Luis Coraggio, *La Gente o el Capital*, Quito, Abya Yala, 2004, p. 11.

la situación.[...] 3. *El momento estratégico*, en el cual el actor que planifica se pregunta ¿Cómo puedo construirle viabilidad a mi diseño normativo?, ¿qué obstáculos debo vencer y cómo puedo vencer para que mi diseño del deber ser se encarne en la realidad como una fuerza efectiva de cambio hacia la situación elegida como objetivo?, ¿cómo el diseño que está en nuestro papel o en nuestras cabezas puede convertirse en movimiento real de la situación? [...] 4. *Momento táctico*, el momento decisivo por que los tres momentos solo tienen la única utilidad de constituirse en un cálculo que precede y preside la acción. Sin embargo, es indispensable calcular explorando más allá del presente para darle racionalidad a nuestras decisiones de hoy.¹⁰

Si analizamos el proceso de planificación que plantea este autor, podemos decir que al igual que el autor anterior coinciden tres momentos definidos como son diagnóstico; objetivos; y, propuestas; sin embargo hace hincapié en un cuarto momento que son las estrategias, pues no se debe perder de vista este momento dado que si se plantean acciones para cambiar la situación actual, el momento estratégico ayuda a que las propuestas y objetivos se hagan realidad.

Consideramos importante analizar el enfoque de la planificación del desarrollo planteado por Saavedra, en donde indica que planificar:

Comprende un conjunto de fases y momentos estrechamente interrelacionados. Como todo comportamiento o acción humana ocurre en un marco cambiante de conocimientos y normas que hace parte de la cultura y que determina la eficiencia del proceso. Según la amplitud o estrechez de dicho marco, se encontrarán mayores o menores posibilidades de planificación.¹¹

Según este enfoque, el proceso de planificación consta de cuatro fases, y estas a su vez están conformadas por momentos, los que se repiten constantemente en todo el proceso de planificación. A continuación presentamos un resumen de las fases planteados por Saavedra:

Primera Fase: Investigación y diagnóstico –análisis del ser–

- Primer Momento: Percepción de la realidad sujeto de cambio.

¹⁰ Carlos Matus, *Planificación, Libertad y Conflicto*, Venezuela, IVEPLAN, 1985, pp. 9 – 10.

¹¹ Ruth Saavedra, *Fundamentos conceptuales y metodológicos de planificación*, p. 59.

- Segundo momento: Conocimiento de la cultura, la estructura de poder, los problemas, necesidades y redes de conflictos, alianzas y acuerdos.
- Tercer momento: Determinación de objetivos.
- Cuarto momento: Elaboración de un sistema de variables e indicadores. Recolección de la información.
- Quinto momento: Análisis de la situación. Modelo del sistema y su relación con el entorno.
- Sexto momento: Exploración de escenarios alternativos. Anticipación de acciones. Análisis de los efectos o resultados.

Segunda Fase: Estratégica – formulación. Paso del ser al deber ser y a la situación futura deseada y posible

- Séptimo momento: Formulación o elaboración del plan, programa y/o proyecto.
- Octavo momento: Evaluación para la ejecución.

Tercera Fase: Táctica – operacional

- Noveno momento: Ejecución y gestión.

Cuarta fase: Seguimiento, control y evaluación

- Décimo momento: Nuevos problemas, seguimiento, control y evaluación.

Tanto el planteamiento de Coraggio, como el de Matus y Saavedra coinciden significativamente en los pasos a dar, se reconoce el aporte de Saavedra al visualizar el décimo momento que hace énfasis en el seguimiento, control y evaluación. Momento que en la gran mayoría de los procesos de

planificación en nuestro país no se lo realiza y esto ha dado lugar a que se desprenden comentarios negativos sobre la planificación, pues no se visualizan avances, logros, dificultades o el *status quo* de la realidad en la que se interviene.

1.5. Elementos a considerarse en los procesos de planificación

Para que un proceso de planificación sea exitoso o logre las metas trazadas a más de los momentos definidos anteriormente, consideramos que deben existir ciertos elementos descritos a continuación:

1. *La voluntad política*, lo cual significa que los tomadores de decisión deben conocer los objetivos, mecanismos, resultados y las implicaciones de un proceso de planificación, tanto en su fase inicial, como en su implementación, en cuanto quienes participan en estas dinámicas lo mínimo que esperan que los objetivos, actividades y mecanismos definidos sean respetados, entendiéndose como la creación de condiciones financieras, tecnológicas, administrativas que garanticen el cumplimiento de lo planificado.

2. *El marco legal*, es importante conocer el marco legal existente en el país que garantiza la elaboración de una planificación estratégica (Constitución de la República, Ley de Modernización, Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales, Decretos, entre otros). Desde el año 2007, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES asumió como uno de sus roles la planificación de la gestión del Estado, y para ello elaboró el Plan Nacional de Desarrollo que actualmente se constituye en el instrumento orientador de la gestión tanto a nivel nacional, regional, seccional y local. Este aspecto es muy importante pues se plantea que las políticas nacionales y las políticas provinciales contribuyan

complementariamente a resolver los problemas que han sido considerados como prioritarios en su tratamiento.

También se deben considerar dinámicas políticas que están en marcha, por ejemplo el proceso de descentralización en algunas áreas de gestión que vienen impulsando municipalidades y consejos provinciales en el país, y que dan cuenta de nuevas responsabilidades asumidas y que deberán ser visualizadas en la planificación pues incidirán de forma directa en la gestión.

3. *Actores sociales*, bajo el criterio de que la participación considera una involucramiento de los diferentes actores sociales que conforman el territorio es prioritario su identificación, los roles y acciones que vienen cumpliendo como aporte al desarrollo de la región motivo de la planificación: entre estos gobiernos locales (consejos provinciales, municipalidades, juntas parroquiales); instituciones del Estado (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, entre otros); sector privado (empresas, cámaras de la producción, gremios de profesionales); y, organizaciones de la sociedad civil: barrios, comunidades; organizaciones campesinas e indígenas. Como se señaló en el punto anterior, la participación de los actores está en el marco del Plan Nacional de Desarrollo definido por SENPLADES y que define los objetivos orientadores del accionar.

4. *La disponibilidad de recursos económicos*, la elaboración del plan requiere la definición previa de un presupuesto que garantice la elaboración del plan, su socialización y difusión, pues ello garantiza que los diferentes actores sociales conozcan lo propuesta, se involucren y puedan realizar el seguimiento a su cumplimiento. Igualmente se debe considerar la gestión de recursos financieros que garanticen la ejecución de proyectos priorizados en el plan. Para

garantizar un adecuado presupuesto, es fundamental realizar acuerdos de cooperación con instancias públicas y privadas.

5. *Los espacios de participación*, con el fin de lograr momentos e instancias adecuadas para llegar a acuerdos se debe buscar espacios de participación, que en algunos casos son ya una práctica, como las asambleas parroquiales y cantonales. Esto también permite una articulación entre la planificación y las acciones que se vienen ejecutando, de tal manera que no generen dinámicas paralelas, sino que fortalezcan lo que se viene realizando.

1.6. El rol de los gobiernos seccionales en la planificación

Al ser la planificación un instrumento metodológico que permite la articulación entre el Estado y la sociedad civil, con el propósito de lograr el desarrollo de los pueblos, consideramos que los gobiernos seccionales tienen un rol fundamental en estos procesos, pues son ellos los que conocen de cerca los problemas y potencialidades de sus territorios, por lo tanto deben constituirse en los facilitadores del desarrollo, para lo cual deben propender a una correcta reasignación de los recursos, de tal manera que sea de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la población y no solamente a cálculos políticos o intereses particulares.

Lo anterior obliga a que los gobiernos seccionales se constituyen en entidades que tengan legitimidad y credibilidad; y, para ello se deben manejar los recursos con transparencia, de tal manera que la población confíe en la administración; esto permitirá que se logre los consensos, que son fundamentales en los procesos de planificación.

En conclusión podemos decir que los gobiernos seccionales deben ser los protagonistas de los procesos de planificación en sus jurisdicciones, ya que solo de esta manera se logrará que los recursos sean invertidos adecuadamente en programas y proyectos que sirvan para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

1.7. Re-estructuración del plan de desarrollo de la provincia del Cañar

Para la revisión, ajustes y actualización del Plan de Desarrollo de la Provincia de Cañar 2003-2008, realizado bajo los principios y procedimientos establecidos por ODEPLAN en su documento *Proyecto de Elaboración de Planes de Desarrollo Provincial*¹², hemos creído conveniente considerar y trabajar bajo los *Lineamientos metodológicos para un plan estratégico territorial*, definidos por el proyecto PlanTeL¹³ y las directrices señaladas por la SENPLADES en lo que respecta a los planes de desarrollo provincial, por las siguientes razones:

- a) La propuesta metodológica parte de la experiencia piloto ejecutado en dos regiones del país, la provincia de Manabí y la región central andina, por lo tanto los postulados metodológicos responden a las características específicas de nuestra realidad;
- b) Metodológicamente plantea tres fases: *informativa* (posicionamiento, contexto planeador, estructura territorial existente); *fase directiva* (problemas, cualidades y potencialidades); *fase normativa* (propuestas, acuerdos interinstitucionales, proyectos concretos, para el desarrollo de

¹² VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-ODEPLAN, *Proyecto de Elaboración de Planes de Desarrollo Provincial*, Quito, ODEPLAN, 2001.

¹³ PlanTeL *Lineamientos metodológicos para la fase informativa de un plan estratégico territorial*. AME, CONCOPE, EPN, VVOB, Quito, 2006, pp. 5-7.

programas de gestión) que correspondería a los pasos de: *diagnóstico – planificación – viabilidad*.

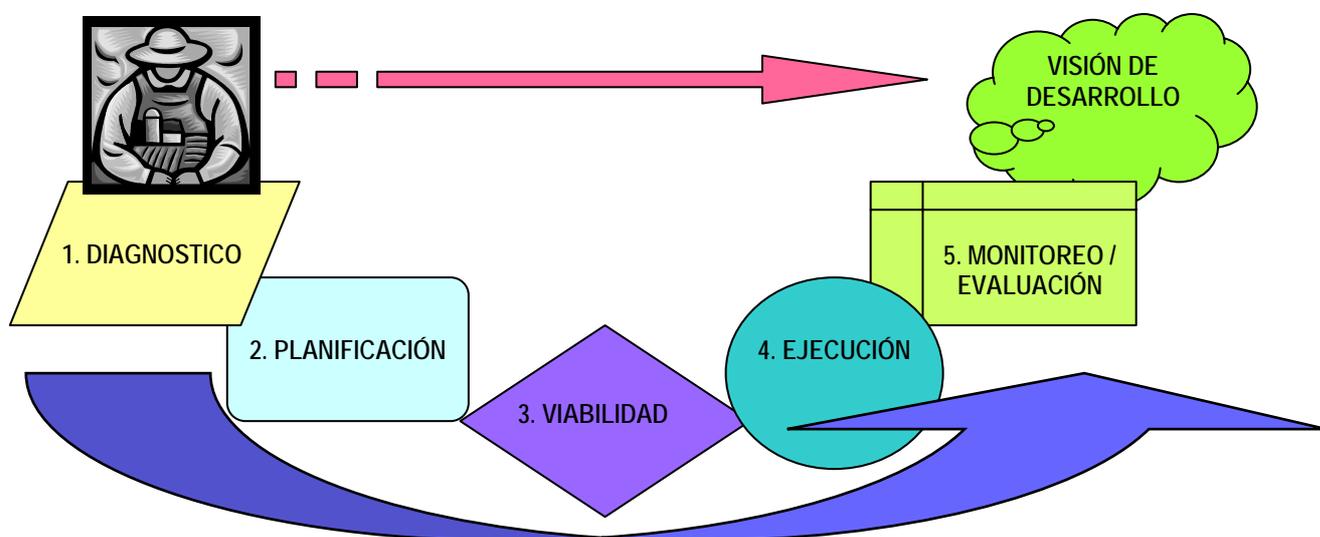
- c) La propuesta metodológica del proyecto PlanTeL, coincide con los lineamientos definidos por SENPLADES para la planificación estratégica provincial que tiene como propósito “impulsar y apoyar la formulación de los Planes de Desarrollo Provincial, en forma participativa, a través de la concertación de objetivos, estrategias y metas entre los principales actores sociales, económicos y políticos, con la finalidad de generar programas y proyectos que incidan en el desarrollo sustentable de cada una de las provincias del país”.¹⁴
- d) Finalmente, plantea un conjunto de herramientas adaptadas al contexto ecuatoriano, donde se proponen un conjunto de preguntas para orientar de mejor manera el diagnóstico.

Considerando las directrices del SENPLADES, los aportes metodológicos de PlanTeL, el marco teórico planteado por los autores Coraggio, Matus y Saavedra, que definen un proceso similar y complementario expresado en los siguientes momentos: diagnóstico, planificación, definición de la viabilidad, ejecución, monitoreo y evaluación; planteamos el siguiente esquema que servirá de guía metodológica para la revisión y actualización del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar en su versión 2003-2008. Entonces, nuestro aporte metodológico para contar con el Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar, en su versión 2007 es el que presentamos a continuación, como se puede observar en el Gráfico No. 1

¹⁴ ODEPLAN, *Curso de planificación estratégica provincial*, tomo II, Ibarra, 2002, p. 299.

Gráfico No. 1

SECUENCIA DE LA PLANIFICACIÓN



Elaboración: El Autor

Definido el marco teórico; los lineamientos metodológicos; y, los momentos del proceso, se procede a analizar la estructura del plan anterior a fin de verificar si corresponde a los planteamientos teóricos y a las nuevas líneas estratégicas; esto con el propósito de que el plan sea la representación de la realidad de la provincia; una vez realizado este ejercicio se definió una nueva estructura de los contenidos del Plan. Esta propuesta fue puesta en consideración y aprobada por las autoridades y técnicos responsables del Consejo Provincial del Cañar.

A continuación se presenta la nueva estructura de contenidos del Plan que fue aprobada y que sirvió de guía para el trabajo del equipo responsable de la actualización del Plan:

1. Caracterización de la provincia. Una descripción de la realidad fundamentada en criterios técnicos y políticos que nos permiten una visualización de concreta. Los componentes de esta primera sección serán:

1.1. Descripción de las características de la provincia, utilizando información de acuerdo a la división política administrativa (provincias, cantones y parroquias) y relacionándolo con el conjunto del país.

- Descripción general
- Datos de población
- Economía de la población
- Entorno ambiental
- Características específicas de la provincia: la migración, lo étnico.

1.2. Diagnóstico por componente

2. Lineamientos estratégicos. Definición de la ruta a seguir que nos permita alcanzar los objetivos propuestos en el marco del desarrollo de la provincia:

2.1. Visión de la provincia del Cañar

2.2. Misión del Consejo Provincial del Cañar

2.3. Las líneas estratégicas de desarrollo

2.3.1 Objetivos estratégicos

2.3.2 Componentes

2.3.3 Problemas

2.3.4 Programas

2.3.5 Proyectos

2.4. Principios

2.5. Ejes de gestión

3 La viabilidad de la propuesta. Definición de los mecanismos que garanticen el cumplimiento de las acciones definidas, entre ellas se considera un sistema de monitoreo y evaluación; y, la aplicación del Art. 7 del Decreto Ejecutivo No. 1133 de fecha 17 de enero de 2001, que crea el Sistema Nacional de Planificación-SNP y el Subsistema de Planificación Provincial que está bajo la dirección y coordinación del Prefecto Provincial.

En síntesis, se partió señalando la importancia de la Planificación del Desarrollo pues permite contar con una guía de ruta que orienta del accionar institucional en su trabajo para lograr condiciones para el bienestar colectivo. Para lograr un trabajo adecuado se consideraron los aportes teóricos de Coraggio, Matus y Saavedra quienes coinciden y complementariamente definen los pasos a dar en el proceso de planificación. A los aportes metodológicos de los autores citados se consideran los lineamientos definidos por SENPLADES para la planificación del nivel provincial y de la propuesta metodológica realizada por PlanTeL.

Los insumos metodológicos permitieron definir los pasos a dar y los contenidos que guiarán el trabajo para la revisión y actualización del Plan de Desarrollo de la Provincial de Cañar, que se concretan en tres bloques: 1) Caracterización de la provincia, 2) Lineamientos estratégicos, 3) Viabilidad de la propuesta. Los resultados de la aplicación de la propuesta metodológica y de contenidos son presentados en el siguiente capítulo.

Luego de definir los pasos a dar para el proceso de actualización y ajustes al plan de desarrollo de la provincia del Cañar, consideramos conveniente detallar ciertos aspectos que se dieron en este proceso:

El equipo técnico responsable de la actualización del plan de desarrollo de la provincia del Cañar, en primera instancia no daba mucha importancia a mantener una comunicación permanente entre los actores involucrados y consecuencia de ello tampoco se generaban estrategias de comunicación; por lo que procedió ha hacer notar que la planificación es un proceso dinámico que requiere de la combinación de información, reflexión, discusión y decisión y muy necesario mantener permanentemente canales de comunicación.

Otro de los aspectos que se dieron en este proceso fue la demora por parte del equipo técnico de levantar y procesar la información, esto provocó que los tiempos se alarguen, y analizando las razones de este retardo se notó que muchas veces el equipo técnico se centraba en discusiones que no eran trascendentales, por lo que se sugirió que es necesario la discusión de elementos que aporten al plan de desarrollo.

Debemos manifestar además que en los procesos de planificación es importante determinar estrategias adecuadas para obtener información, pues en el caso del proceso de planificación en el Consejo Provincial del Cañar, al momento en que se empezó a visitar a las municipalidades para mantener las reuniones con los técnicos y responsables de la planificación muchas veces niegan la información que se requiere o si acceden pero lo hacen con celo y no entregan toda la información.

Capítulo 2

2. El diagnóstico en los planes de desarrollo

“Si penetras muy a fondo en cualquier problema, llegarás a la “gente””

J. Watson Wilson

En el presente capítulo analizaremos la primera fase del proceso de planificación: el diagnóstico. Considerando su importancia y aportes para conocer los aspectos de una realidad sobre la cual se va a intervenir, la manera de cómo abordarlo, finalmente se detallan los pasos y los nuevos contenidos desarrollados como parte del proceso de actualización del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar.

2.1. El diagnóstico

Uno de los elementos importantes en la elaboración de los planes de desarrollo, es el diagnóstico; ya que de allí se partirá para formular los objetivos y las propuestas. El diagnóstico implica: *describir* la situación actual (responde a la pregunta ¿dónde estamos?) y *analizar* la estructura, funcionamiento y tendencias de la organización o espacio territorial que estamos estudiando; *interpretar* procesos históricos; *reconocer* las políticas y normativas del gobierno; *describir* y *explicar* el comportamiento del desarrollo; *identificar* problemas y potencialidades; el desarrollo del marco institucional; *elaborar* una prognosis del comportamiento y de los cambios de política que se requieren en el futuro; y, describir los aspectos estratégicos del desarrollo.

En definitiva el diagnóstico consiste en precisar la naturaleza y magnitud de los problemas existentes y conocer con certeza las potencialidades que dispone el área de estudio.

2.2. La importancia del diagnóstico en los planes de desarrollo

El diagnóstico permite establecer los factores y relaciones de los componentes de una realidad y su entorno. El diagnóstico brinda las bases o puntos de partida para planificar las estrategias y acciones de desarrollo que se impulsarán, ya que a través de éste es posible caracterizar, conocer y distinguir los aspectos sobre los que se ha de intervenir para propiciar un desarrollo.

De la calidad y confiabilidad de la información que contiene el diagnóstico, dependerá la calidad y eficacia de los programas y proyectos que se planteen en los planes de desarrollo. Por lo tanto lo que se busca en el diagnóstico es encontrar una verdad única y absoluta; sin embargo no se puede asumir de manera absoluta, toda vez que en los procesos de planificación existen distintos actores con objetivos, realidades y percepciones diversas sobre la misma realidad.

Es necesario advertir que en ciertos casos, al elaborar un diagnóstico se limita a detallar una lista de situaciones negativas o deficitarias, sin profundizar en las causas de estas situaciones sino solamente centrados en los efectos de las acciones u omisiones de los diferentes actores sociales; tanto desde un enfoque técnico, político y desde la percepción ciudadana. Tratar el diagnóstico desde este punto de vista, lleva a un análisis fatalista de la realidad; por lo tanto para evitar centrarse en cosas negativas es recomendable que en el diagnóstico también se resalten las potencialidades y vocación que tiene el sector.

El diagnóstico debe mostrar la situación en las áreas física, social, económica, ambiental, política, financiera, administrativa y de prestación de servicios, sus recursos, problemas y necesidades, su evolución reciente, sus tendencias pasadas y los factores que podrían convertirse en potencialidades para el territorio en un futuro desde una plataforma territorial, que es la forma que nuestro país está estructurado (país, provincia, cantón, parroquia), esto permitirá a la postre que la elaboración de los planes de desarrollo sean integrales.

2.3. Cómo abordar el diagnóstico

Para iniciar un proceso de diagnóstico es necesario analizar los recursos con los que se cuenta sean estos: humanos, tecnológicos, financieros, metodológicos e instrumentales; y, finalmente un tema olvidado frecuentemente, es el recurso tiempo al cual no se lo mira y ello implica que la acción de planificación se convierta en una acción accidental y no esencial de la gestión. Una vez garantizados los recursos deben ser plasmados en un plan de trabajo.

Previo a la elaboración del diagnóstico, se debe considerar algunos criterios importantes como son: la participación ciudadana; los enfoques que reflejan los valores éticos y criterios de calidad, a tomarse en cuenta durante todas las fases del proceso de planificación¹⁵; la interculturalidad¹⁶ existente en el área de estudio; y, el género, analizado desde el punto de vista de los roles tanto de los hombres como de las mujeres.

¹⁵ Como se vio en el Capítulo 1, las fases de la planificación son: diagnóstico, planificación, viabilidad, ejecución, monitoreo y evaluación.

¹⁶ El concepto de interculturalidad, en primer lugar nos remite al reconocimiento de que en el Estado Ecuatoriano existen diferentes nacionalidades y pueblos con sus manifestaciones culturales propias que se expresan a través de: la organización política, la religión, formas productivas, lo social, educativo, simbólico, su visión del mundo. En segundo lugar, la interculturalidad nos permite identificar, reconocer, valorar y posibilitar el encuentro respetuoso de las diferentes manifestaciones culturales como partes del conjunto social ecuatoriano y que cotidianamente comparten un territorio y una historia conjunta.

En la construcción de un diagnóstico se hace necesaria la activa participación de los diversos sectores de la sociedad civil y gremios representativos para identificar sus intereses, problemas, potencialidades y sus propuestas en relación al entorno en el cual estamos interviniendo, por lo que es importante garantizar que intervengan en este proceso los actores sociales, por que además permitirá que la información levantada tenga la legitimidad que se requieren en los procesos de planificación.

La participación de estos actores sociales es importante también para la definición de la visión ó hacia donde se quiere llegar, pues al tenerlo claro resulta más fácil determinar los objetivos y metas que se quieren alcanzar. Por lo tanto podemos manifestar que la participación de la ciudadanía permite alcanzar los primeros acuerdos en relación al proceso de planificación, lo que podemos denominar concertación¹⁷, requisito indispensable que garantiza la viabilidad de la ejecución de las actividades.

Debemos tener presente que al momento de levantar la información en el diagnóstico, se requiere tener en cuenta ciertos elementos que son fundamentales en el proceso de planificación como son interculturalidad, equidad de género, entre otras; estos elementos serán igualmente importantes al momento de la sistematización de los resultados; todo esto permitirá conocer las características específicas de la realidad.

Así, en el caso de la provincia de Cañar el enfoque de interculturalidad o grupos etéreos, es muy importante pues del total de la población de la provincia el 16,32% pertenece a una nacionalidad indígena; que se encuentran distribuido de

¹⁷ La concertación hace relación a la posibilidad de llegar a acuerdos que nos permite encontrar un camino común, una solución viable para los sectores que se encuentran inmersos en un proceso de planificación; en otras palabras podemos decir que la concertación busca que los diferentes actores sociales lleguen a establecer fines conjuntos, respetando las diferencias que existan entre los diferentes actores.

la siguiente manera: el 59,80% pertenecen a la nacionalidad kañari; el 9,9% corresponde a las nacionalidad kichwa; y, el 0,10% corresponde a la nacionalidad saraguro.¹⁸

Identificar y llegar a acuerdos con actores institucionales presentes en el área de planificación permite lograr algunos fines: involucrar a todos los actores en el proceso de planificación, conocer otras dinámicas, acceder a información de calidad elaborada previamente, contar con recursos técnicos significativos.

En la fase del diagnóstico, es necesario identificar las fuentes de información confiables que existen tanto en la localidad como a nivel nacional. Para nuestro caso es importante este detalle, pues se presentan algunas aristas: 1) No hay una práctica de usar información técnica, estadística para fundamentar nuestras argumentaciones, generalmente se realiza en base a percepciones; 2) Algunas instituciones generan su propia estadística a la cual en ocasiones es difícil acceder y/o no está actualizada; 3) En ciertas temáticas no existe información básica. Aunque para nuestro país debemos considerar aspectos positivos de instituciones como el INEC y el Frente Social que en los últimos años han realizados esfuerzos significativos para la socialización de estadísticas a través de herramientas como el SIISE. Adicionalmente se utiliza información generada por otras instituciones, estudios y planes sectoriales, evaluaciones y estudios temáticos.

Para el caso del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar, al tratarse de un proceso de revisión y ajustes, se toma como partida la información del Plan 2003-2008, documento que tiene algunas inconsistencias, tales como a) información no específica de la provincia del Cañar, b) datos que dan cuenta de la

¹⁸ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE, 2004

realidad del país y de otras provincias, c) información repetida, d) datos que no corresponden a los temas desarrollados. Por las razones descritas, y con el fin de recoger información actualizada sobre algunos tópicos, turismo, educación, salud, por citar, se procede, bajos los lineamientos metodológicos descritos en el capítulo 1, a la actualización del Plan de Desarrollo.

2.4. Metodología para elaborar el diagnóstico

En consideración de que el presente trabajo de investigación estuvo relacionado con el proceso seguido por el Consejo Provincial del Cañar para la actualización del Plan, debemos señalar que se construyó y presentó una propuesta metodología específica que sirva de guía ante las autoridades y responsables de la actualización del Plan de Desarrollo. La propuesta presentada luego de ser analizada fue aprobada en su totalidad, razón por la cual se inició en trabajo bajo los lineamientos que a continuación se detallan:

2.4.1. Conformación del equipo técnico

Todo proceso de planificación requiere de un equipo técnico que se haga cargo de la tarea, y para obtener mejores resultados debe estar conformado por personas que forman parte de la institución u organización que se encuentra elaborando el estudio, es decir con técnicos locales; quienes al ser parte de la actividad, al final de la jornada contarán con mayor experiencia y conocimientos. El tamaño de este equipo va depender de la capacidad operativa de la institución y de la cantidad de información que se vaya a levantar y procesar. Es importante que en el equipo técnico, se designe un responsable que esté al frente de todo el

proceso de planificación, para que exista una mayor coordinación de las actividades a desarrollarse.

Consideramos que es recomendable contar con una asesoría técnica externa que apoye el trabajo mediante algunos mecanismos, aportando conocimientos, herramientas y experiencias, fortaleciendo las capacidades del equipo institucional, una mirada externa permitirá una mejor visualización del entorno a planificar.

Los roles del equipo técnico serán:

- Implementar la metodología de manera coherente,
- Organizar la logística de las actividades a desarrollarse
- Preparar y levantar la información necesaria para el diagnóstico.
- Coordinar las mesas de trabajo para el análisis y procesamiento de la información.
- Sistematizar la información
- Informar sobre los avances al Consejo Provincial
- Socializar los resultados en las diferentes asambleas.

Es importante resaltar que, el éxito del plan depende de las personas responsables e involucradas. Si faltan las capacidades para manejar el proceso, todas las buenas intenciones, las ideas brillantes y toda la participación entusiasta se perderán.

Bajo las consideraciones anteriores, en el Consejo Provincial del Cañar se conformó un equipo técnico interdisciplinario integrado por cuatro personas, constituido con funcionarios de carrera, esto con el propósito de que los conocimientos y experiencia adquiridos formen parte del *know how* institucional. En este equipo se definió un coordinador de todo el proceso. Para acompañar a

este equipo se contrató un técnico externo que realizó el acompañamiento en la operativización de las actividades planificadas.

2.4.2. Revisión de la información existente

Una vez definido el equipo de trabajo se procedió a la revisión de la información, la misma que fue confrontada con los datos que en la actualidad existen; se utilizó la información de los planes de desarrollo cantonales y parroquiales; información del INFOPLAN; SIISE versión 4.0; estadísticas del INEC, información de estudios realizados por las organizaciones de segundo grado que existen en la provincia; estudios técnicos realizados por instituciones, documentos con carácter nacional que dan lineamientos sobre algunos temas, por ejemplo seguridad.

Esta información fue corroborada con la verificación en terreno, a través de constatación física y diálogo con autoridades y técnicos de las instituciones presentes en los diferentes cantones de la provincia. Para ello se programaron y mantuvieron reuniones de trabajo con funcionarios y técnicos responsables de la planificación en las municipalidades de los 7 cantones de la provincia: Azogues, Biblián, Cañar, Déleg, El Tambo, La Troncal, Suscal.¹⁹ Las jornadas de trabajo que se dieron en este proceso de ajustes al plan; consideraron algunos aspectos: conocer sobre la planificación existente en cada cantón, validar y actualizar la información que se dispone en el Consejo Provincial, la priorización de las líneas de trabajo y acciones a ser incorporadas en el Plan.

De forma complementaria, se visitaron las instituciones existentes en cada cantón y que tenían acciones relacionadas al desarrollo de la provincia. Entre las

¹⁹ Ver Anexo 1. Guías de preguntas que se utilizaron en las reuniones de trabajo con los técnicos de las Municipalidades de la provincia del Cañar

instituciones con las cuales se trabajó. En algunos casos, a pesar de los esfuerzos realizados al interior de la provincia no se logró acceder a la información deseada, por tal razón se tuvo que visitar a algunas instituciones con presencia en la ciudad de Quito, por ejemplo, el Ministerio de Gobierno, Defensa Civil para temas de seguridad ante riesgos.

2.4.3. Sistematización de la información

Tomando como base la información del Plan Estratégico de la Provincia de Cañar 2003-2008, se procedió a su revisión. Una vez revisado, se realizó un ejercicio de re-estructuración de los contenidos, para tener una guía que permita ordenar y sistematizar la información obtenida, tanto de fuentes primarias como secundarias, actualizar la información del documento. Uno de los mecanismos utilizados para que la información recopilada sea confiable, fue las mesas de trabajo en relación a los temas que se desarrollaron en el plan: condiciones de vida, fortalecimiento económico, ambiente, seguridad.

Estas mesas que fueron realizadas en los cantones contaron con la participación de los actores institucionales y sociales relacionadas con cada temática. Entre las instituciones que participaron están: Instituto Nacional del Niño y la Familia - INNFA, Ministerio de Bienestar Social, Comisaría de la Mujer, Policía Nacional, Dirección Provincial de Educación, Dirección Provincial de Salud, Dirección Provincial de Educación Bilingüe, Unión de Pueblos y Comunas Campesinas del Cantón Cañar - UPCCC.

2.4.4. Validación de la información

Con el propósito de lograr confiabilidad y de que la información procesada corresponda a la situación real, se procedió a la validación de la misma, mediante reuniones con los actores locales e institucionales importantes, es así que se han realizado mesas de trabajo en los siete cantones de la provincia; y también con organizaciones de segundo grado existentes, como quedó señalado antes.

2.5. Herramientas para el diagnóstico

Una vez definidas las líneas estratégicas de intervención se precisaron los temas y las preguntas claves que orientaron la recolección de la información, para lo cual se utilizó fuentes primarias y secundarias.

Entre las fuentes primarias están: entrevistas a informante claves, grupos focales, criterios de expertos, observación directa.

Entre las fuentes secundarias están: estadísticas proporcionadas por el INEC, Dirección Provincial de Salud - DPS, Ministerio de Educación, Frente Social; informes de diferentes instituciones, planes cantonales, parroquiales; planes de desarrollo de organizaciones de segundo grado; programas de desarrollo; páginas de Internet.

Como herramienta clave para recoger y visualizar la información, se considera el uso de los mapas temáticos²⁰. Posteriormente estos mapas son incorporados en el documento final como un mecanismo para una fácil lectura de la información que se presente. Además, por sus características tiene fines

²⁰ Los mapas temáticos son una adaptación conceptual de la herramienta usada en cartografía. Se los aplica en razón que permite visualizar los elementos y sus interrelaciones en su sola lámina. En este caso tenemos una apreciación general del Plan Estratégico de la Provincia del Cañar.

pedagógicos pues permite una mejor comunicación con los destinatarios finales del plan.

Los pasos señalados fueron aplicados para la elaboración del diagnóstico de la provincia del Cañar; esto es, levantar la información de fuentes primarias y secundarias, sistematizar y validarla, lo cual nos permitió contar con un documento que se estructura en base a los lineamientos definidos previamente y que se lo denomina *Caracterización de la Provincia del Cañar* y que contiene la siguiente información: descripción general, datos de población, economía de la población, entorno ambiental, características específicas.

Realizando una comparación entre el plan actual (2003-2008) y la propuesta realizada en esta investigación y que es recogida por las autoridades del Consejo Provincial de Cañar, podemos manifestar lo siguiente:

En el contenido del plan se pudo notar que por cada línea estratégica se detalla una primera parte que hace referencia al análisis de la problemática, a partir de lo cual se han formulado objetivos e indicadores de resultado, a este análisis se ha incluido información general sobre el Ecuador y conceptos teóricos. Los problemas detallados en el plan han sido el resultado de los talleres realizados que luego se convertirán en objetivos.

Para mejorar esta parte del plan, hemos realizado los siguientes aportes: La información de carácter general ha sido cambiada y ajustada por información específica al tema y relacionada con la provincia del Cañar, es así que se realizaron cambios cuantitativos como cualitativos. En lo que tiene que ver con los programas y proyectos se retomaron los que han sido establecidos en el plan anterior.

En lo referente a la información constante en el diagnóstico del plan se pudo determinar que ha sido tomada de fuentes secundarias y en algunos casos se ha retomado extractos de grandes informes o estudios específicos. En la propuesta de actualización del plan, se edita la información con datos específicamente relacionada con la realidad de la provincia, para ello se ha utilizado fuentes primarias como son datos censales del 2001 y las proyecciones presentadas por el INEC; para un manejo de la información de forma comprensible se ha elaborado diez mapas de la provincia, esto con el fin de visualizar la temática que se está analizando.

Para el procesamiento de la información se ha desglosado en tres niveles muy importantes como son:

- Territorial, lo que implica lo cantonal y lo parroquial, en el caso de existir información hasta el nivel parroquial.
- Género, considerando lo masculino y lo femenino.
- Cultural, hace referencia a los grupos étnicos que existen en la provincia.

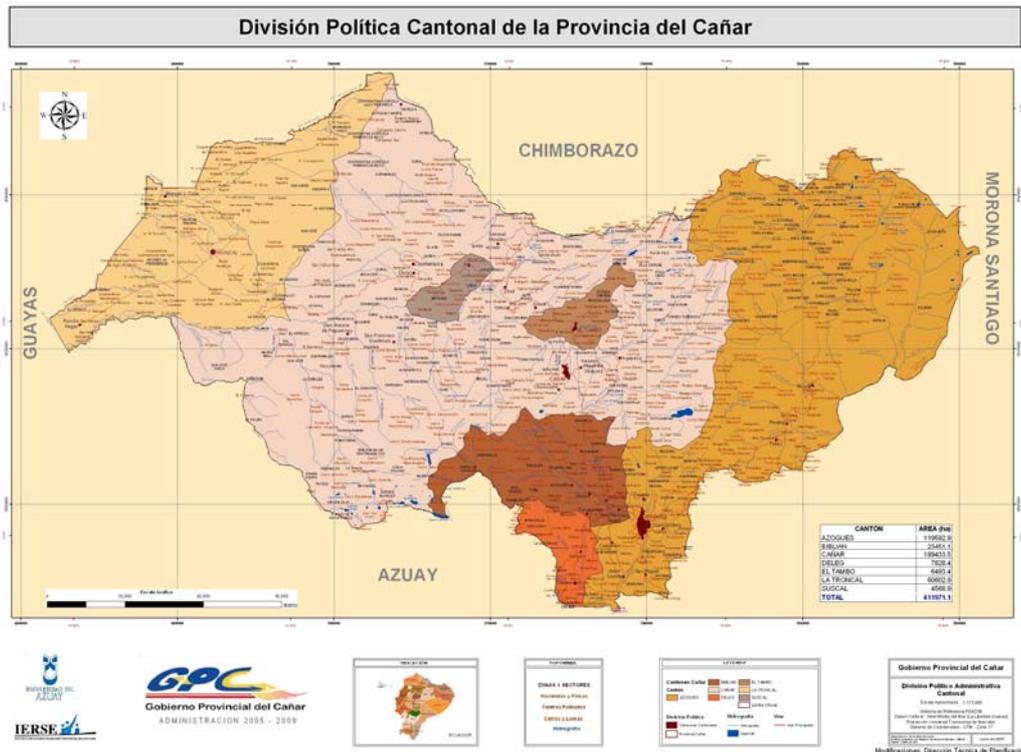
Consideramos pertinente exponer algunos datos importantes de la provincia del Cañar para una mejor ubicación del escenario en el cual se encuentra desarrollando este proceso de planificación.

2.6. Ubicación de la provincia del Cañar

La Provincia del Cañar, se encuentra ubicada entre las latitudes 02° 10' y 2° 50' Sur, limitada al Norte por la provincia del Chimborazo, al Sur por la provincia del Azuay, al Este por la provincia de Morona Santiago y al Oeste por la provincia del Guayas; con una superficie total de 3.187,9 km². La provincia del Cañar, cuenta con 7 cantones, y está caracterizada por presentar una variedad de zonas

climáticas representadas por: zona costanera, zona interandina y zona oriental, con diferentes características de temperatura, precipitación y humedad.

Gráfico No. 2
Mapa de la provincia del Cañar, según cantones



Fuente: Gobierno Provincial del Cañar
Elaboración: El Autor

2.7. La provincia del Cañar, según cantones y parroquias

La Provincia del Cañar, se encuentra ubicada en la región austral del Ecuador; como puede observarse en el Cuadro No. 1, la provincia del Cañar cuenta con 7 cantones y 26 parroquias rurales; los cantones de El Tambo y Suscal no cuentan con parroquias rurales, sin embargo gran parte de sus territorios son zonas rurales.

Cuadro No. 1**Cantones y parroquias rurales de la provincia de Cañar**

Cantón	Parroquias
Azogues	Guapán, San Miguel, Cojitambo, Luis Cordero, Javier Loyola, Pindilig, Rivera, Taday
Biblián	Jerusalén, Nazón, Sageo, Turupamba
Déleg	Solano
Cañar	Chorocopte, Honorato Vázquez, Ingapirca, General Morales, Chontamarca, San Antonio, Gualleturo, Ventura, Zhud, Ducur, Juncal
El Tambo	No tiene parroquias rurales
La Troncal	Manuel J Calle, Pancho Negro
Suscal	No tiene parroquias rurales

Fuente: Gobierno Provincial del Cañar

Elaboración: El Autor

2.8. Población de la provincia del Cañar por condición urbana y rural, según cantones

Como se mencionó anteriormente en la provincia del Cañar existe un gran porcentaje de población asentada en la zona rural. En el Cuadro No. 2, podemos observar que el 63,47% de la población es rural y el 36,47% corresponde a la población ubicada en la zona urbana, los cantones de mayor población rural son Biblián, Cañar, Déleg, El Tambo y Suscal.

Cuadro No. 2

Población de la provincia de Cañar por condición urbana y rural, según cantones

Cantón	Zona Urbana		Zona Rural		Total
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Azogues	27.866	42,93	37.044	57,07	64.910
Biblián	4.371	21,09	16.356	78,91	20.727
Cañar	11.114	19,10	47.071	80,90	58.185
Déleg	686	11,03	5.535	88,97	6.221
El Tambo	2.883	34,94	5.368	65,06	8.251
La Troncal	27.847	62,91	16.421	37,09	44.268
Suscal	834	18,87	3.585	81,13	4.419
Total	75.601		131.380		206.981

Cantón	Zona Urbana		Zona Rural		Total
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Porcentaje	36,53		63,47		100,00

Fuente: INEC – VI Censo de Población - 2001

Elaboración: El Autor

2.9. Población de la provincia del Cañar por sexo, según cantones

Como puede observarse en el Cuadro No. 3, en la provincia del Cañar el 54,10% corresponde a población femenina; y el 45,90% corresponden a la población masculina; en el caso particular de esta provincia se da este comportamiento por el alto índice de migración que existe, miles de personas se han desplazado a Estados Unidos y España en busca de fuentes de trabajo. Este comportamiento se puede observar en todos los cantones de la provincia, siendo significativamente importante en los cantones de Déleg y Biblián, excepto en el cantón la Troncal en donde se evidencia una menor incidencia migratoria. Esta realidad, a pesar de los diferentes esfuerzos institucionales no ha sido posible cuantificar, por lo cual las afirmaciones se fundamentan en evidencias y testimonios de la población.

Cuadro No. 3

Población de la provincia del Cañar por sexo, según cantones

Cantón	Hombres		Mujeres		Total
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Azogues	29.180	44,95	35.730	56,05	64.910
Biblián	8.918	43,03	11.809	56,97	20.727
Cañar	26.524	45,59	31.661	54,41	58.185
Déleg	2.546	40,93	3.675	59,07	6.221
El Tambo	3.660	44,36	4.591	55,64	8.251
La Troncal	22.194	50,14	22.074	49,86	44.268
Suscal	1.988	44,99	2.431	55,01	4.419
Total	95.010		111.971		206.981
Porcentaje	45,90		54,10		100,00

Fuente: INEC – VI Censo de población- 2001

Elaboración: El Autor

2.10. La migración en la provincia del Cañar

La provincia del Cañar es una de las provincias del Austro que ha sufrido las consecuencias del proceso migratorio de sus habitantes, no solamente hacia otras provincias; sino en forma pronunciada hacia el exterior especialmente a los Estados Unidos de América y España. Según el Proyecto Centro de Exposiciones Permanentes de la Federación Provincial de Artesanos Profesionales del Cañar, informa que la edad de los emigrantes está entre los siguientes rangos: El 15% está entre los 17 a 20 años; el 22% entre los 21 y 25 años; el 30% entre 26 a 30 años, el 13% entre los 31 y 35 años; y, el 20% entre los 36 y 52 años.

Los fuertes flujos migratorios de la provincia del Azuay y Cañar han provocado una importante escasez de mano de obra, especialmente de aquella dedicada a la agricultura, a la construcción y a las labores artesanales, lo que ocasiona, a su vez, elevación de los precios de los productos vinculados a esas actividades.

En la actualidad la provincia del Cañar se ha convertido en receptora de migrantes, especialmente de la provincia del Chimborazo, vinculados al sector de la construcción. A partir del año 2005 esta situación se amplía a la población peruana, quienes han llegado especialmente a cumplir extensas y extenuantes jornadas en las ingenios azucareros del Cantón La Troncal.

Como consecuencia de los flujos migratorios en la provincia del Cañar en el periodo 1990 – 2001, la tasa de crecimiento demográfico es de 0,8%; sin embargo si analizamos a nivel de cantones podemos notar que en ciertos cantones es grave la migración que existen tasas de crecimiento negativas; así tenemos que solamente los cantones de Suscal y La Troncal tienen tasas de crecimiento del

2,3% y 2,8% respectivamente; a diferencia de los cantones de Déleg y Biblián que tienen tasas de crecimiento de -1,5% y -0,7%, respectivamente, en el Cuadro No. 4, se puede apreciar el crecimiento poblacional de los diferentes cantones.

Cuadro No. 4

Tasas de crecimiento de la provincia de Cañar según cantones

Cantones	Tasas de Crecimiento
Azogues	0,5 %
Biblián	-0,7%
Cañar	0,5%
Déleg	-1,5%
El Tambo	1,5%
La Troncal	2,8%
Suscal	2,3%
Total	0,8%

Fuente: INEC – VI Censo de población 2001

Elaboración: El Autor

2.11. Población de la provincia del Cañar según identidad étnica

Es importante conocer la composición de la población de la provincia del Cañar, según las etnias, pues en el Cuadro No. 5 podemos observar que el 16,32% de la población está compuesta por la nacionalidad kañari, que se encuentran asentadas en gran porcentaje en la zona rural de los cantones de Biblián, Cañar, El Tambo y Suscal.

Cuadro No. 5

Población de la provincia del Cañar según identidad étnica

Etnias	Población	
	Cantidad	Porcentaje
Indígenas	33.776	16,32
Afroecuatoriana	2.924	1,41
Mestiza	161.226	77,89
Blanca	8.884	4,29
Otros	171	0,08

Etnias	Población	
	Cantidad	Porcentaje
Total	206.981	

Fuente: INEC – VI Censo de población - 2001

Elaboración: El Autor

En resumen, el diagnóstico constituye el primer paso fundamental sobre el cual se sustenta la planificación estratégica del desarrollo de una región; y, se caracteriza por describir una realidad en sus varios aspectos: físico, social, económico, ambiental, político, financiero, administrativo. Da cuenta de sus recursos, problemas y necesidades.

Para emprender la realización de un diagnóstico es necesario inventariar los recursos con los que se cuenta (humanos, técnicos, financieros), definir con claridad la ruta metodológica a seguir, los enfoques a ser aplicados y garantizar la participación ciudadana en todas en las diferentes fases de la planificación.

La propuesta planteada al Consejo Provincial de Cañar, aprobada por sus autoridades y que orientó el trabajo de actualización del Plan consideró los siguientes aspectos: 1) conformación del equipo técnico, 2) revisión de la información existente, 3) sistematización de la información, 4) validación de la información.

Es importante antes de concluir con este capítulo hacer ciertas puntualización que ocurrieron en esta fase:

Al momento de procesar la información obtenida en los talleres con los técnicos de distintos los cantones de la provincia se pudo notar que existía información general que salía del ámbito del estudio, por lo que procedió a eliminar información que no aportaba en gran medida en la actualización del plan de desarrollo de la provincia del Cañar.

La información que se ha recogido en los talleres, reuniones, mesas de trabajo, debe ser validada con información secundaria en vista que si no hacemos este ejercicio el plan puede convertirse en un documento de percepciones de los actores sociales.

Capítulo 3

3. Líneas estratégicas en los planes provinciales

“Nuestras metas solo pueden ser alcanzadas a través de un plan en el cual creamos totalmente y sobre el cual nos centremos vigorosamente. No existe otra ruta hacia el éxito”

Stephen A. Brennan

Una vez dado el primer paso de la planeación, la realización del diagnóstico, procedemos a la definición del marco estratégico que oriente la gestión, ello se concreta con la definición de la visión de desarrollo, la misión institucional, las líneas estratégicas, los principios y los ejes de gestión. Construido el mapa estratégico, tiene lugar la definición de los objetivos y programas que dan respuesta a la problemática presente en la provincia. Estos son los puntos a ser abordadas en el siguiente capítulo.

3.1. Construcción de la ruta estratégica

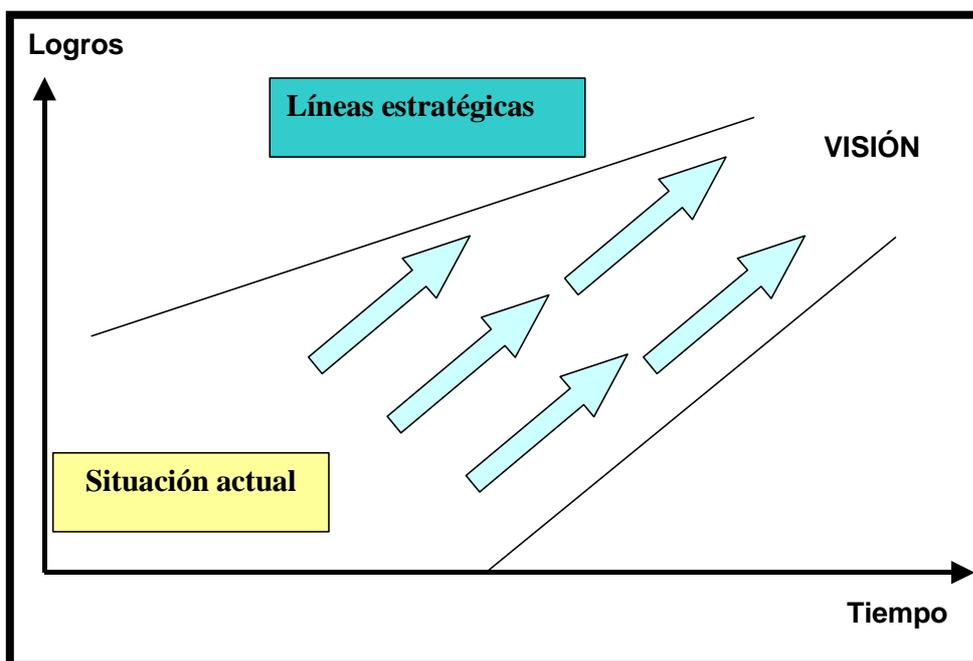
Para orientar el desarrollo de la provincia del Cañar, una vez que se cuenta con una lectura completa del entorno recogida en el diagnóstico, se inicia la fase de la planeación estratégica, que parte de la definición de la visión de desarrollo que es el punto orientador de las diferentes acciones a ser ejecutadas. Luego se define la misión institucional, es decir el rol que cumplirá la institución para que se concreten los objetivos.

Definidas la visión y la misión se requiere continuar con la edificación de la infraestructura que guiará y sostendrá el accionar de los diferentes actores involucrados en la gestión. Entonces, el siguiente paso será definir los pilares de

esta estructura, lo que denominaremos líneas estratégicas o columnas fundamentales en los que se traduce la estrategia y que deben reflejarse claramente en la misión. El siguiente gráfico visualiza los elementos descritos.

Gráfico No. 3

Definición de la ruta estratégica



Elaboración: El Autor

3.2. Líneas estratégicas anteriores y actuales del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar

Es importante que las líneas estratégicas sean claramente definidas y entendidas, ya que se convertirán en el marco de referencia sobre el que se definirán los objetivos específicos e indicadores, lo que a su vez permitirán el planteamiento de los programas y proyectos que buscarán resolver la problemática o fortalecer las potencialidades de la provincial del Cañar; todo esto dará la pauta para el proceso de seguimiento y evaluación del plan.

Del análisis del documento del Plan Estratégico de la Provincia del Cañar se identificaron seis líneas estratégicas: integración y organización, medio ambiente y recursos naturales, calidad de vida, condiciones de vida, identidad cultural, fortalecimiento productivo y económico.

Cuadro No. 6

Líneas estratégicas anteriores

1. Integración y organización	2. Medio ambiente y recursos naturales	3. Calidad de vida	4. Condiciones de vida	5. Identidad cultural	6. Fortalecimiento productivo /económico
1. Territorialidad	1. Uso de recursos naturales	1. Integración familiar	1. Vivienda y infraestructura	1. Cultura	1. Industria y comercialización
2. Descentralización	2. Protección del medio ambiente	2. Equidad de género	2. Salud y nutrición	2. Identidad étnica	2. Agropecuario
3. Participación ciudadana	3. Educación Ambiental	3. Niños/as y adolescentes	3. Combate a pobreza y desempleo	3. Interculturalidad	3. Artesanía y microempresa
4. Desarrollo institucional	4. Biodiversidad	4. Grupos vulnerables	4. Educación	4. Acervo cultural	4. Servicios financieros
			5. Deportes		5. Turismo
			6. Seguridad alimentaria		6. Minería

Fuente: Plan de desarrollo de la provincia del Cañar 2003-2008.

Elaboración: El Autor

Tomando como referencia las líneas estratégicas definidas en el Plan 2003- 2008 se identificaron los siguientes elementos: 1) una breve descripción de la provincia en relación a cada línea, para ello se partía del árbol de problemas que luego se transformaba en árbol de objetivos, 2) la definición de resultados, lo que permitirá conocer que es lo que queremos lograr, 3) la definición de líneas de programas y proyectos.

Considerando nuestra propuesta metodológica desarrollada en el capítulo uno que luego de ser presentada y aprobada por las autoridades y técnicos del

Consejo Provincial, se la aplicó en su totalidad para la actualización y ajustes del Plan de Desarrollo de la Provincia de Cañar²¹; y, con el afán de tener una visión panorámica de la provincia se reestructuró el documento de la siguiente manera:

- Caracterización de la provincia, que permite tener una visión global de la provincia; lo que incluye la siguiente información: descripción general de la provincia; población; economía; entorno ambiental; migración, étnico, entre otros.
- Diagnóstico por componente, constituye la realidad de cada tema a ser abordado en el plan.
- Articulación de los lineamientos estratégicos definidos como son: visión; misión; líneas estratégicas de desarrollo; objetivos; programas; y, proyectos.
- Definición de sistema de monitoreo y evaluación del plan.

En la revisión de las líneas estratégicas se ha considerado las siguientes premisas: 1) precisar las líneas estratégicas en base a los criterios del desarrollo sostenible –social, económico, ambiental- ; 2) incorporar una cuarta línea definida por la propuesta de la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, seguridad; 3) al interior de cada línea revisar los componentes; 4) precisar los componentes con las líneas estratégicas correspondientes . Esto significó la reubicación de algunos contenidos e incluir algunos que son considerados como parte de las políticas nacionales que se vienen impulsando, especialmente con los temas relacionados a grupos vulnerables: niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad.

²¹ En el Anexo 2 se puede observar el cuestionario de preguntas que se utilizaron en las reuniones con los diferentes actores institucionales cuya información se es parte de la actualización del plan de desarrollo.

Como resultado de este ejercicio se establecen cuatro líneas estratégicas que se presentan a continuación:

Cuadro No. 7

Líneas estratégicas actuales

1. Condiciones de vida	2. Fortalecimiento Económico	3. Ambiente	4. Seguridad
1. Educación, cultura y deportes	1. Pecuario	1. Manejo de recursos naturales	1. Seguridad ciudadana
2. Seguridad alimentaria	2. Agrícola	2. Calidad ambiental	2. Seguridad ante riesgos naturales
3. Salud y Saneamiento ambiental	3. Comercio	3. Gestión ambiental	3. Delimitación territorial
4. Vivienda	4. Microempresa		
5. Identidad cultural	5. Turismo		
6. Niños/as y adolescentes	6. Artesanía		
7. Adultos mayores	7. Infraestructura y comunicaciones		
8. Personas con discapacidad			

Fuente: Plan de desarrollo de la provincia del Cañar. Año 2007

Elaboración: El Autor

Una vez definidas las líneas estratégicas se realizó el ajuste de otros temas como los principios (transparencia, participación, interculturalidad, equidad) y los ejes de gestión (descentralización, fortalecimiento institucional, coordinación). Los lineamientos fueron plasmados sobre un “mapa estratégico”²², cuyo propósito es representar gráficamente todas las líneas estratégicas establecidas, su interrelación y su aporte en el marco de la visión de desarrollo construida, lo cual nos ayudará para una adecuada comunicación de lo acordado.

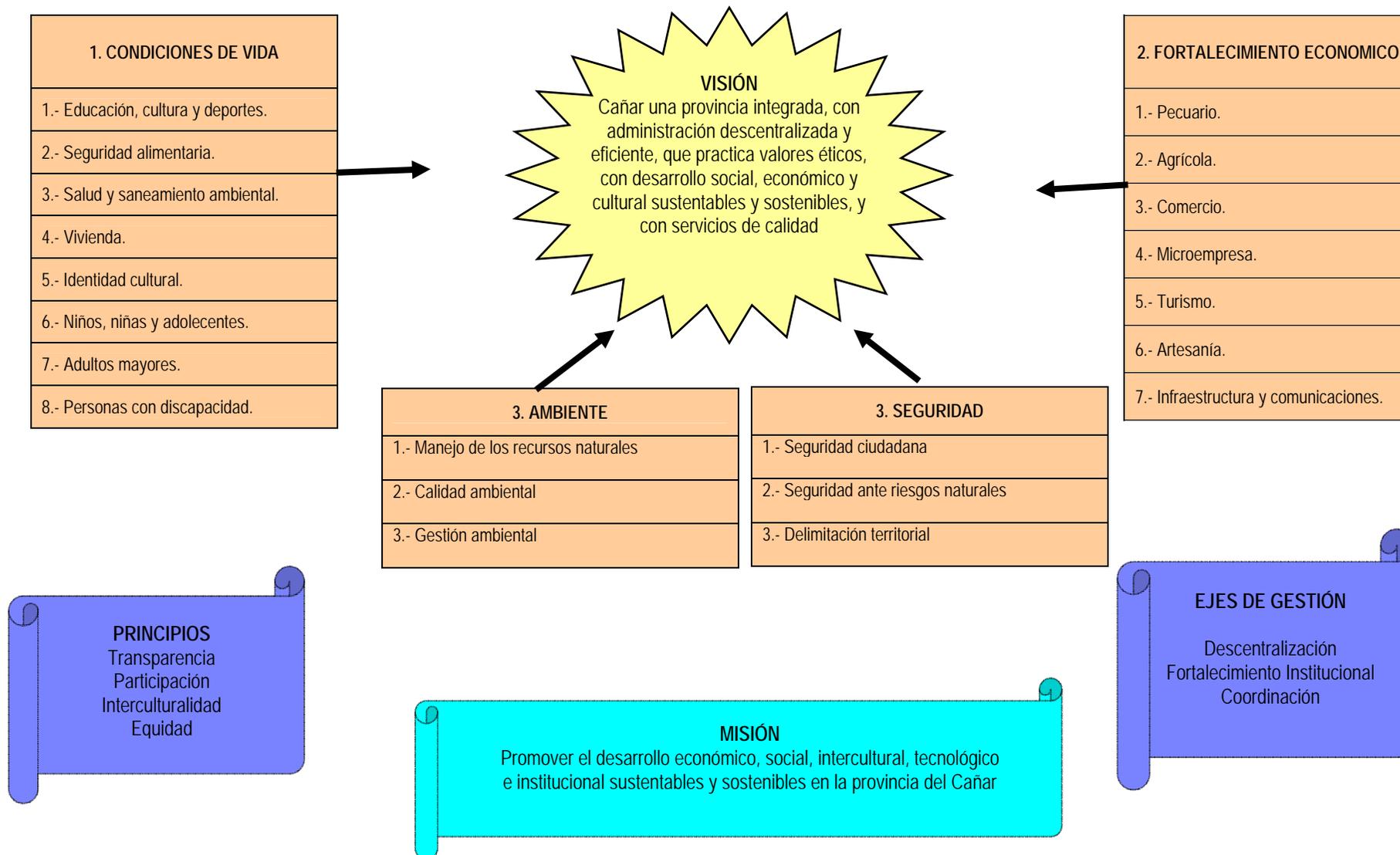
El gráfico nos permite tener una apreciación de la visión de desarrollo de la provincia, las líneas estratégicas, principios, ejes de gestión, la misión y sus interrelaciones. De esta manera en el mapa observamos la ruta que guiará la

²² El mapa estratégico es una herramienta aplicada para el monitoreo de la ejecución del plan y es parte del paquete denominado Balance Score Card.

gestión de los actores involucrados en la gestión del desarrollo. Con los lineamientos se procede a identificar las líneas de acción, sus problemas y los objetivos. Para el trabajo de esta sección se han realizado mesas temáticas y reuniones con actores claves con el fin de precisar y priorizar los principales problemas y las potencialidades que cuentan en cada línea estratégica. Para la definición de los objetivos se ha usado como herramienta del árbol de objetivos.

A continuación se presentan los resultados de esta sección, que es tomado tal como se visualiza en el Plan de Desarrollo de la Provincia de Cañar (año 2007):

Mapa estratégico de la provincia de Cañar



3.4. Línea estratégica: *Condiciones de vida*. Matriz de problemas, objetivos y programas.

Cuadro No. 8

Condiciones de vida. Matriz de problemas, objetivos y programas

Problemas	Objetivos	Programas
Incremento de la pobreza	Reducido el nivel de pobreza	Programa de combate a la pobreza y exclusión socio económica en la provincia
Deterioro de las condiciones y la calidad de la educación	Mejorado el acceso (escolaridad neta) y calidad (eficiencia) de la educación	Programa de mejoramiento de la calidad de la educación, infraestructura educativa y recursos de aprendizaje en la provincia
Deterioro de las condiciones de salud y nutrición	Mejoradas las condiciones de acceso de la población a los servicios de salud	Programa de mejoramiento de las condiciones de salud y de nutrición en la provincia
Acceso limitado a la vivienda, infraestructura social y servicios básicos	Incrementado el acceso de la población a la vivienda, infraestructura y servicios básicos	Programa de expansión de la vivienda con interés social, infraestructura y servicios básicos en la provincia
Migración	Mejorada la integración del grupo familiar	Programa de fortalecimiento, protección e integración familiar
Inequidad de género	Incrementada la equidad de género	Programa de promoción y educación en torno a la equidad de género en la provincia
Limitada atención a la problemática de la niñez	Mejorada la atención a la niñez	Programa de protección y desarrollo para niños en la provincia
Limitada atención a los adultos mayores y discapacitados	Mejorada la atención a los adultos mayores y discapacitados	Programa de protección social para adultos mayores y discapacitados

Fuente: Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar. Año 2007

Elaboración: El Autor

3.5. Línea estratégica: *Fortalecimiento económico*. Matriz de problemas, objetivos y programas.

Cuadro No. 9

Fortalecimiento económico. Matriz de problemas, objetivos y programas

Problemas	Objetivos	Programas
Incremento del subempleo y desempleo en la provincia	Reducido el subempleo y desempleo en la provincia	Programa de fomento, diversificación y desarrollo para la provincia
Limitada capacidad de producción industrial y de comercialización	Fortalecida la capacidad de producción industrial y de comercialización	Programa de fortalecimiento de la capacidad de producción industrial y de comercialización de la provincia
Bajo nivel de producción agropecuaria	Incrementado el nivel de producción agropecuaria	Programa de fomento a la producción agropecuaria en la provincia
Escaso aprovechamiento del potencial de producción artesanal y microempresarial	Incrementado el aprovechamiento del potencial de producción artesanal y microempresarial	Programa de fomento a la producción artesanal y microempresarial en la provincia
Sistema financiero no responde a las necesidades de desarrollo provincial	Sistema financiero responde a las necesidades de desarrollo provincial	Programa de expansión de los servicios financieros por parte de la banca que opera en la provincia
Escaso aprovechamiento del potencial turístico	Mejorado el aprovechamiento del potencial turístico provincial	Programa de fortalecimiento de la infraestructura turística y fomento del turismo en la provincia
Limitado aprovechamiento del potencial minero de la provincia	Mejorado el aprovechamiento del potencial minero de la provincia	Programa de modernización y fomento de la explotación minera en la provincia

Fuente: Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar. Año 2007

Elaboración: El Autor

3.6. Línea estratégica: *Ambiente*. Matriz de problemas, objetivos y programas.

Cuadro No. 10
Ambiente. Matriz de problemas, objetivos y programas

Problemas	Objetivos	Programas
Desprotección legal del medio ambiente	Incrementada la protección legal del medio ambiente	Programa de fortalecimiento de los mecanismos y estructuras de protección al medio ambiente en la provincia
Uso no sustentable de los recursos naturales	Uso sustentable de los recursos naturales	Programa de fomento del uso sustentable de los recursos naturales en la provincia
Limitada conciencia ecológica	Mejorado el nivel de conocimiento y prácticas ecológicas en la provincia	Programa de educación ciudadana para la protección ambiental de la provincia
Alteración de los sistemas hidrográficos	Incrementada la protección a la biodiversidad de la provincia	Programa de protección de la biodiversidad de la provincia
Deterioro del entorno natural	Recuperado el entorno natural	Programa de manejo adecuado de los recursos naturales en la provincia

Fuente: Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar

Elaboración: El Autor

3.7. Línea estratégica: Seguridad. Matriz de problemas, objetivos y programas.

Cuadro No. 11

Seguridad. Matriz de problemas, objetivos y programas

Problemas	Objetivos	Programas
Incremento de las condiciones de inseguridad social	Reducidas la condiciones de inseguridad social	Programa de fortalecimiento de la seguridad ciudadana en la provincia
Incremento de los deslizamiento en ciertas zonas de la provincia del Cañar, lo que produce inseguridad en sus pobladores	Reducidos los riesgos producidos por desastres naturales	Programa de prevención de desastres naturales
Existen sectores en los cantones de La Troncal y Cañar, en donde no se han definido sus límites, produciendo un desconcierto de sus habitantes	Definidos los sectores que se encuentran con problemas de delimitación	Programas de delimitación territorial y difusión de los límites de la provincia del Cañar

Fuente: Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar

Elaboración: El Autor

En el presente capítulo se partió de la definición de la ruta metodológica, herramienta que sirvió de base para la elaboración del momento estratégico del Plan. Para ello se consideran los elementos básicos dentro del proceso de planificación como son: visión, misión, líneas estratégicas, los mismos que obedecen a la situación actual descrita en el diagnóstico y que corresponden a los objetivos propuestos.

Aplicando el proceso metodológico se revisan los lineamientos definidos en el Plan de Desarrollo 2003-2008, para reorganizarlos en cuatro líneas estratégicas: condiciones de vida, fortalecimiento económico, ambiente, seguridad. Complementariamente se construye la visión, la misión, los principios y ejes de gestión, elementos que son recogidos de una forma visual y pedagógica en lo que se denomina mapa estratégico.

Considerando las líneas estratégicas definidas: condiciones de vida; fortalecimiento económico; ambiente; y, seguridad, se construyen unas matrices (una por línea estratégica), en donde se recogen los problemas a ser resueltos, los objetivos que orientaran la gestión y las propuestas de programa, que constituyen las acciones que permiten concretar los postulados planteados en los objetivos.

Es importante mencionar que, al existir un direccionamiento del desarrollo de la provincia del Cañar, las cuatro líneas estratégicas son las que están presentes en la formulación del presupuesto anual del Consejo Provincial del Cañar, especialmente en la definición de las obras a ejecutarse en los diferentes cantones, las que son determinadas en el seno de las asambleas parroquiales rurales; y, en las reuniones con las municipalidades que no cuentan con

parroquias rurales. Consideramos que esto garantiza que el plan de desarrollo de la provincia se ejecute año tras año.

Esto nos hace ver que la importancia de tener claro el direccionamiento estratégico de la provincia; esto obliga a la entidad provincial a realizar todos sus esfuerzos con el único propósito de estas líneas estratégicas se conviertan en los pilares para la definición de los proyectos anuales, que lo que buscan como fin último es mejorar la calidad de vida de los habitantes de la provincia del Cañar.

Capítulo 4

4. Mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación del plan

“Un buen plan hoy es mejor que un plan perfecto para mañana”

George S. Platton

Con el propósito de garantizar que efectivamente un plan se esté cumpliendo en base a los objetivos, programas y proyectos definidos se considera la necesidad de definir mecanismos de monitoreo, evaluación y control social con el fin de garantizar que efectivamente se cumpla con las tareas planificadas y, una efectiva participación ciudadana en estos procesos. Pues, es la ciudadanía, beneficiaria de los servicios y acciones, que deberá observar, analizar, aplaudir o pedir rectificaciones en relación a una gestión específica.

En base a las consideraciones señaladas en el presente capítulo se describen los conceptos y mecanismos para garantizar que el monitoreo, la evaluación y control social se cumplan efectivamente con una participación activa de los sectores ciudadanos.

4.1. Vigilando el cumplimiento de lo planificado

En la última década se han realizado esfuerzos significativos por parte de diferentes instituciones públicas y de cooperación para la elaboración de planes de desarrollo a nivel parroquial, cantonal, provincial y nacional, lo cual ha implicado una inversión significativa de recursos humanos, técnicos y financieros. Estas acciones han tenido como finalidad superar una forma de trabajo fundamentada en lo coyuntural para realizar esfuerzos y elaborar planes de desarrollo orientadas al largo plazo. En esta línea se evidencian algunos casos

importantes que han logrado responder como una herramienta adecuada para orientar la gestión encaminada a beneficiar a la colectividad.

Por otro lado, la planificación teniendo como propósito de constituir una herramienta de gestión, se ha convertido en el “fin” del ejercicio de planificación, pues *cuando se hace el lanzamiento del documento* tiene un destino no esperado, ser archivado en algún lugar que muchos desconocen. Si se mira un poco más lejos, la información no es conocida por el equipo técnico, quienes son los co-responsables de garantizar su ejecución, menos aún por los actores sociales que han participado en el proceso. Razón por la cual se ha visto la necesidad de definir mecanismos efectivos para que el plan sirva de herramienta y, se pueda dar seguimiento efectivo a su cumplimiento.

Uno de los condicionantes básicos para comprobar si se cumplió con los objetivos propuestos es realizar ejercicios de monitoreo y evaluación de la gestión. Para ello es clave conocer previamente lo planificado, de ahí la importancia de la participación en todo el proceso, que se inicia con la fase de diagnóstico.

4.2. Monitoreo o seguimiento

“El seguimiento es un proceso continuo de recolección de información y tratamiento de datos, que permiten descubrir anomalías durante la ejecución de los proyectos, brindar oportunas correcciones y reorientaciones técnicas de la acción”.²³ Entonces, cuando hablamos de monitoreo debemos diferenciar algunos niveles de responsabilidad:

²³ Fundación Social, et. Al. *Evaluación de proyectos y diseño de indicadores*, Santa Fé de Bogotá, s.e., 1996, p. 27.

1. Nivel interno. Las instituciones responsables del cumplimiento del plan deben tener presente los objetivos estratégicos, para luego ser plasmados en los planes operativos de trabajo. Pues, debemos considerar que si la planificación operativa anual retoma los lineamientos definidos en el plan, sería un primer avance positivo en el cumplimiento de los acuerdos. Un segundo paso, en esta línea será la revisión periódica de lo avanzado a nivel interno, de tal forma de dar cuenta de insumos que luego serán procesados y analizados conjuntamente con el aporte de otras instituciones.

2. Nivel interinstitucional. Tomando como base el trabajo realizado por cada institución en su área de intervención, salud, educación, economía, seguridad, por citar, estos resultados deberán ser sumados y procesados para dar cuenta de lo alcanzado en las diferentes líneas estratégicas definidas en comparación con los objetivos planteados. Lo óptimo sería que estos resultados sean presentados periódicamente y ampliamente a los diferentes actores sociales, para su conocimiento y posterior *control social* de la gestión.

Reconocemos la importancia de la información generada en estos niveles y en consecuencia con los propósitos del monitoreo, los datos obtenidos sobre el avance en la ejecución del plan, los resultados y dificultades encontradas en el camino, permitirán a los responsables realizar los ajustes necesarios para mejorar la gestión en función de alcanzar los objetivos planteados.

4.3. Evaluación

La “evaluación como proceso de análisis crítico de todas las actividades y resultados de un proyecto, con el objeto de determinar la pertinencia de los métodos utilizados y la validez de los objetivos, la eficiencia en el uso de los

recursos y el impacto en relación con los beneficiarios”²⁴ sufre de las mismas limitaciones que se han mencionado para el monitoreo.

Durante el proceso de planificación se menciona y se inserta como un paso importante de la gestión la evaluación de lo actuado. En la práctica esta actividad no se cumple por varios factores: a) la voluntad política manifestada en el momento de la planificación desaparece para la evaluación, b) enfoque distorsionado de la evaluación al considerar que es un ejercicio de evidenciar lo negativo de la gestión, c) no se han definido responsables, mecanismos e instrumentos; d) no hay una preparación previa de los actores involucrados sobre lo que significa e implica realizar una evaluación.

Como conclusión podemos señalar que mientras no se definan los responsables, mecanismos e instrumentos para realizar el seguimiento y evaluación seguirán siendo ejercicios plasmados en un papel, sin concretarse en una práctica. Por ende el ejercicio de planificación tendrá sus limitaciones en este punto, pues no se podrá medir los resultados y el avance hacia los objetivos previstos, quedando en su lugar una práctica permanente de opinión en base a percepciones de la realidad.

En el Plan Provincial de Cañar 2003 – 2008 se señala la importancia de definir un sistema para el monitoreo y evaluación, que tendría las siguientes dimensiones: 1) efectividad, 2) eficiencia, 3) efectos e impactos, 4) sostenibilidad, 5) aprendizaje institucional. Además, para el cumplimiento de esta tarea, se plantea crear una instancia especializada y diferenciada al interior del Consejo Provincial.

²⁴ Ibid, Fundación Social, et. Al. p. 30.

Desde nuestro punto de vista, el planteamiento realizado en el Plan 2003-2008 tiene algunas debilidades señaladas a continuación: a) hace una exhaustiva descripción teórica sin señalar mecanismos concretos para ejecutarlos; b) considera el monitoreo y evaluación como una responsabilidad exclusiva del Consejo Provincial, sin considerar a otros actores externos que también aportan a la gestión, nos referimos al nivel interinstitucional. Con el fin de dar respuesta a los puntos señalados a continuación planteamos una propuesta, la misma que fue aceptada por la Institución y recogidos en el documento final del Plan.

4.4. Mecanismos para el monitoreo y la evaluación del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar.

En base al marco explicativo sobre la importancia del monitoreo y la evaluación como medios para vigilar los avances sobre la ejecución del Plan de Desarrollo se definen las siguientes acciones:

4.4.1. En el monitoreo

4.4.1.1. Definición de responsables

El Gobierno Provincial definirá un equipo técnico interno para cumplir con este propósito. Su misión será identificar los avances, limitantes, y si es el caso los ajustes necesarios. Este equipo debe ser diferente a los responsables de la ejecución de actividades.

4.4.1.2. Definición de la periodicidad

El monitoreo será permanente y periódico. Se plantea un tiempo de tres meses, tiempo necesario para contar con avances, y si es el caso oportuno para aportar oportunamente con ideas para fortalecer o ajustar las acciones.

4.4.1.3. Definición de herramientas

Con el fin de garantizar la objetividad en el monitoreo, se definirá previamente las herramientas a ser empleadas (entrevistas, formularios, grupos focales). Las variables a ser monitoreadas, son los objetivos y proyectos definidos previamente en el Plan. Los resultados preliminares serán presentados y analizados conjuntamente con el equipo responsable de la ejecución, con el fin de garantizar claridad y un buen entendimiento del proceso.

El informe deberá incluir una serie de recomendaciones, las mismas que deberán ser acordadas en este momento, para garantizar que se cumplan en el siguiente tramo.

4.4.1.4. Indicadores

El equipo responsable debe definir los mecanismos a fin de llevar adelante un proceso de monitoreo que permita ver el cumplimiento del plan; sin embargo nos permitimos detallar varios indicadores que son importantes para este proceso de monitoreo del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar.

INDICADOR: % Cumplimiento de proyectos del Plan de Desarrollo
(PPPD/PCPOA)*t

VARIABLES: **PPPD** = Proyectos priorizados en el plan de desarrollo

PCPA = Proyectos constantes en el Plan Operativo Anual

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: % de participación de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo

(PPLEPA/PPOA) *t

VARIABLES: **PPLEPA** = Proyectos por líneas estratégicas en el Plan Operativo Anual

PPOA = Proyectos priorizados en el Plan Operativo Anual

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: % de participación de los proyectos acordados en las asambleas (parroquiales / cantonales)

(PDAP/PCPOA)*t

VARIABLES: **PDAP** = Proyectos discutidos en las asambleas parroquiales/cantoniales

PCPOA = Proyectos constantes en el Plan Operativo Anual

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: % de la gestión de proyectos con financiamiento externo

(PPDCFE/PCFE)*t

VARIABLES: **PPDCFE** = Proyectos del plan de desarrollo con

financiamiento externo

PCFE = Proyectos con financiamiento externo

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: % de ejecución de proyectos del plan de desarrollo

(MIPPDMYCP/MTIMYCP)*t

VARIABLES: **MIPPDMYCP** = Monto de Inversión en Proyectos del Plan de Desarrollo de los Municipios y Consejo Provincial

MTIMYCP = Monto Total de Inversiones de Municipios y Consejo Provincial

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: Grado de participación de la población en la asamblea parroquial para la definición de los proyectos anuales

(NPAP/TPP)*t

VARIABLES: **NPAPPOA** = Número de participantes en la asamblea parroquial para los Planes Operativos Anuales

TPP = Total de la población de la parroquia

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

4.4.1.5. Difusión de resultados

El informe del monitoreo deberá ser presentado al Consejo Provincial para su conocimiento y recomendaciones. Será importante también compartirlo con los actores institucionales vinculados de forma directa con la gestión del Consejo Provincial.

4.4.2. En la evaluación

La evaluación tiene como finalidad observar la eficacia (lo ejecutado en relación a lo planificado), la eficiencia (los resultados en relación a los medios empleados), el impacto (el cambio en la realidad). Las acciones serán las siguientes:

4.4.2.1. Definición de responsables

Para garantizar un equilibrio y objetividad en la evaluación se nombrará un equipo mixto, integrado por autoridades y funcionarios del Consejo Provincial, representantes de Instituciones vinculadas a la gestión del Gobierno Provincial, por ejemplo un delegado de las Juntas Parroquiales. En este equipo de máximo tres personas, se garantizará la participación de un profesional con experiencia en ejercicios de evaluación.

4.4.2.2. Definición de la periodicidad

La evaluación deberá ser ejercicio realizando cada año y previo a la planificación de actividades del año siguiente por venir. Con ello se garantiza que los insumos y recomendaciones puedan ser útiles en el momento de toma de decisiones de las acciones y presupuesto.

4.4.2.3. Definición de herramientas

La evaluación, al igual que el monitoreo definirá previamente los mecanismos y herramientas para la evaluación. Esta práctica incluirá: reuniones con el equipo ejecutor, entrevistas con Instituciones y organizaciones vinculadas a la gestión del organismo provincial y entrevistas con actores comunitarios, parroquiales y cantonales.

Para esta actividad se destinará un presupuesto que garantice el trabajo del equipo, logística, presentación de resultados. Igualmente los resultados preliminares serán presentados y analizados con el equipo responsable de la ejecución. Las recomendaciones que incluya este documento apoyarán en la definición de acciones y estrategias a seguir en el próximo período anual.

4.4.2.4. Indicadores

Para el proceso de evaluación del Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar, se han definido ciertos indicadores que deberá el equipo técnico realizarlos; sin embargo consideramos conveniente advertir que este equipo técnico podrá formular otros indicadores de tal manera que permitan proveer información concreta y precisa para que las autoridades de la provincia realicen los correctivos necesarios a fin de que el plan de desarrollo se ejecute de acuerdo a lo previsto.

INDICADOR: % Cumplimiento del plan operativo anual
 $(IEAF/IPAF)^*t$

VARIABLES: **IEA** = Inversiones ejecutadas en el año fiscal

IPAF = Inversiones planificadas para el año fiscal

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: Grado de participación por cantón en el plan operativo anual

(MICSNBIP/MICCPOA) *t

VARIABLES: **MICSNBYP** = Monto de inversión por cantón, según necesidades básicas insatisfechas y población.

MICCPOA = Monto de inversiones por cantón constantes en el plan operativo anual.

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: Grado de participación de la población servida por línea estratégica

(MISL/PSSPOA)*t

VARIABLES: **MISL** = Monto de Inversión según línea estratégica

PSSPOA = Población servida según el plan operativo anual.

t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: Impacto de la inversiones, según el plan de desarrollo

PRPRPD/PEAPD

VARIABLES: **PRPRPD** = Problemas resueltos por los proyectos

realizados de acuerdo al plan de desarrollo

PEAPD = Problemas existentes antes del plan de desarrollo

PERIODICIDAD: Bi-anual

INDICADOR: % de participación de inversiones por líneas estratégicas
(MIPLE/MIPOA)*t

VARIABLES: **MIPLE** = Montos Invertidos por líneas estratégicas
MIPOA = Monto destinado a Inversión en el Plan Operativo Anual.
t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: Índice de gestión de recursos externos
(NPAP/TPP)*t

VARIABLES: **NPAPPOA** = Número de participantes en la asamblea parroquial para los Planes Operativos Anuales
TPP = Total de la población de la parroquia
t = tiempo

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: Índice de gestión de recursos externos
MREt/MREt-1

VARIABLES: **MREt** = Monto de recursos externo en el año t
MREt-1 = Monto de recursos externos en el año t-1.

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: Formulación de proyectos según líneas estratégicas
PSLEt/PSLEt-1

VARIABLES: **PSLEt** = Proyectos según líneas estratégicas en el año t
PSLEt-1 = Proyectos según líneas estratégicas en el año t-1

PERIODICIDAD: Anual

INDICADOR: % de planes y programas difundidos
PYPD/PYPE

VARIABLES: **PPYPD = PYPD** = Planes y programas difundidos
PYPE = Planes y programas elaborados.

PERIODICIDAD: Bi-anual

4.4.2.5. Difusión de resultados

Los resultados de la evaluación serán presentados en dos momentos: 1) al interior del Gobierno Provincial para su conocimiento; 2) hacia la población del sector urbano y rural de la provincia, se constituirá en la herramienta para la rendición de cuentas por parte de las Autoridades.

También se garantizará medios impresos y radiales para una difusión más amplia de los avances. Con ello se aportará a un conocimiento por parte de la población y su involucramiento en la gestión, pues se parte de la premisa que una población informada puede aportar en los diferentes momentos de la gestión.

El planteamiento recoge cuatro aspectos fundamentales en el monitoreo y evaluación, los responsables del monitoreo y evaluación, la periodicidad, las

herramientas a aplicar y la difusión de los resultados. Se considera el último como el más importante, pues permitirá crear condiciones básicas de información, que constituye uno de los requisitos básicos para el control social desde la población hacia las autoridades.

La propuesta definida y aceptada por las autoridades, si bien corre el riesgo de no ser considerada para su aplicación, ha definido mecanismos concretos que viabilicen su aplicación. Además, actualmente la gestión está re-orientándose en base a los lineamientos definidos en el Plan Actualizado lo cual garantizaría una validez del plan, su aplicación y su seguimiento para mirar los avances.

Finalmente, debemos considerar factores externos que también asumen una responsabilidad en el control y son los sectores sociales, a quienes se les presentará los resultados de la gestión; y, ellos a través de sus acciones los que darán cuenta sobre la calificación de la gestión a través de acciones concretas de control social y/o a través de su práctica democrática que se expresa en los momentos de elecciones.

4.5. Rendición de cuentas y control social

En los últimos años, desde la iniciativa de diferentes organismos de cooperación se ha impulsado una práctica de rendición de cuentas y control social. Acciones vinculadas con procesos de gestión local con participación ciudadana. La rendición de cuentas cuyo propósito es proporcionar información sobre el conjunto de la gestión, los resultados logrados y el aporte a los objetivos predefinidos, actualmente tiene por finalidad presentar los trabajos realizados durante un período, más no sobre la administración de los recursos y los resultados.

La rendición de cuentas debe permitir a la sociedad acceder a información de su entendimiento para un adecuado ejercicio del control social. Para un ejercicio de rendición de cuentas se deben considerar algunos criterios: 1) la voluntad y decisión política de transparentar la gestión; 2) contar con información sistematizada, actualizada y debidamente fundamentada; 3) disposición de socializar los datos tanto al interior de la institución entre la ciudadanía.²⁵

El control social se considera al ejercicio realizado desde la ciudadanía y complementario a la rendición de cuentas para analizar la gestión, en base a los resultados presentados, la experiencia propia, diálogos y observaciones directas que permitan corroborar lo afirmado. En base a lo analizado luego se emitirán criterios, los mismos que pueden ser de felicitaciones para reconocer la gestión positiva, de recomendaciones para ajustar, o de *sanción social* al incumplimiento de los acuerdos.

Debemos señalar que debido a la forma de ejercer las diferentes responsabilidades públicas en nuestro país, el ejercicio de control social se ha sesgado a tener una mirada de fiscalización e identificar los errores cometidos con el fin de buscar un inmediato juzgamiento y oposición a la gestión, inclusive en ocasiones se parte de un pre-juicio, olvidando la corresponsabilidad que todos tenemos en la gestión.

El control social considerado como un ejercicio ciudadano y complementario a la rendición de cuentas se lo realizará en base a los resultados presentados, la experiencia propia de instituciones y ciudadanía al relacionarse diariamente con el Consejo Provincial. Tanto la rendición de cuentas como el control social serán ejercicios a ser realizados anualmente, para ello existe la

²⁵ Municipalidad de Ibarra, *Plan de desarrollo del Cantón Ibarra*, Ibarra, s.e., 2006, pp. 4-13.

voluntad políticas y los responsables políticos, administrativos y técnicos han asumido su compromiso para hacerlo. El cumplimiento efectivo de estos ejercicios de participación tendrá sus resultados manifiestos desde los diferentes actores sociales, que se pueden expresar de forma diferente, realizando recomendaciones para mejorar la gestión, sancionando política y socialmente el incumplimiento de los acuerdos o felicitando por una adecuada gestión.

En síntesis, se ha señalado la importancia de realizar una práctica responsable y periódica de monitoreo y evaluación para mirar el cumplimiento del Plan de Desarrollo, para ello se considera que existen dos niveles, el interno y el interinstitucional en vista que la responsabilidad de la ejecución del Plan de Desarrollo de la Provincia de Cañar es una responsabilidad de todos los actores sociales involucrados en el proceso.

En el documento actualizado se definen mecanismos que permitan instaurar una práctica de monitoreo y evaluación mediante la definición de responsables, periodicidad, herramientas y mecanismos para la difusión.

Los resultados del monitoreo y evaluación se consideran un insumo importante y clave para los ejercicios democráticos de rendición de cuentas y control social que han sido asumidos por las autoridades y por ello se trabajará desde lo político, lo administrativo y lo técnico para que estas prácticas se las realice periódicamente cada año mediante Asambleas Provinciales.

Conclusiones

- Luego de realizar la actualización y ajustes al plan de desarrollo de la provincia del Cañar, se pudo notar que el plan anterior se realizó sin contar con un equipo técnico institucional que haya participado en todo el proceso de planificación, se realizó con una consultora externa que a pesar de obtener información mediante talleres participativos con ciertos actores locales, finalmente entrego el documento, pero nadie se apropió de este proceso de planificación; es por ello que los funcionarios no conocían el contenido del plan o si lo conocían no daban la importancia y la utilidad para el cual fue concebido.
- De la revisión del plan anterior se desprendió que contenía mucha información general, que si bien es cierto sitúa el contexto nacional sin embargo no guarda relación directa con la provincia; y en el caso de la información relativa a la provincia se utilizó datos de años anteriores a pesar de existir información más actualizada.
- También se pudo notar en el plan anterior que existía muchos programas y proyectos que no guardaban relación con los objetivos o con la problemática planteada; a pesar de que se utilizó la metodología del árbol de problemas y el árbol de objetivos; esto nos lleva a una conclusión de que al ser elaborada por técnicos externos, el fin último de ellos, es entregar el documento más no implementar un proceso de planificación que sirva de guía para gestión de la prefectura provincial
- En lo relacionado a la información que ha sido recabada en los talleres para la formulación del plan anterior, se pudo notar que no fue validada y

reforzada con información secundaria, esto puede producir que el plan sea el resultado solamente de percepciones de los actores involucrados en los procesos de planificación.

- La propuesta metodológica planteada para la actualización y ajustes al plan consistió en: Definir un marco teórico que se ajuste a la realidad de la provincia; una vez definido este marco teórico se procede a analizar la estructura del plan anterior a fin de verificar si corresponde a los planteamientos teóricos y a las nuevas líneas estratégicas; definidas las líneas estratégicas se plantea una nueva estructura de los contenidos del plan; finalmente y con el objeto de que exista apropiación la nueva estructura es discutida por los técnicos responsables del Consejo Provincial del Cañar.
- La nueva estructura del plan de desarrollo de la provincia del Cañar, es la siguiente:
 - o Parte 1; En un primer momento tenemos la caracterización de la provincia, que permite tener una visión global del territorio en el cual estamos interviniendo, lo que incluye información: descripción general de la provincia, población, economía, ambiente, turismo, migración, entre otros; y, en un segundo momento, tenemos el diagnóstico por componente, que constituye la realidad de cada tema a ser abordado en el plan.
 - o Parte 2; Visualización y articulación de los lineamientos estratégicos definidos: visión, misión, líneas estratégicas de desarrollo, definición de objetivos, definición de programas y proyectos.

- Parte 3; Definición de sistemas de monitoreo y evaluación del plan de desarrollo.
- El plan de desarrollo de la provincia del Cañar, luego de realizar los ajustes y actualización se convierte en una guía importante para la gestión del Consejo Provincial del Cañar, pues existe concordancia entre el diagnóstico, los objetivos y los programas y proyectos planteados, además la estructura actual es de fácil comprensión y entendimiento para los habitantes de la provincia que tengan la oportunidad de revisarlo.
- La actualización del plan ha permitido que los técnicos que intervinieron en este proceso cuenten con capacidades y destrezas que les permite definir de manera efectiva los planes operativos anuales y que se convierten en acciones que van en cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados en el plan de desarrollo.

Bibliografía

- Abendaño Augusto y Verónica Benavides, *Planificación Estratégica*, Quito, AFEFCE, 2001
- Aldana, Eduardo, *En la búsqueda permanente del rumbo*, Bogotá, 1992.
- AME, IFED, www.ame.gov.ec , 2006.
- Burgwal, Gerrit, y Coellar, Juan Carlos, *Planificación Estratégica*, Quito, SNV, ,2000
- Capital, Management Solutions, *Balance Store Card, basado en la implementación de casos reales*. Curso de Especialización, Quito, s.e, 2006.
- Consejo Provincial del Cañar, HCPC, *Plan de Desarrollo Estratégico de la Provincia del Cañar*, Azogues, s. e., 2004
- Consejo Provincial de Loja, HCPL, et al, *Guía Metodológica para la Planificación Estratégica Cantonal y Participativa*, Loja, s.e., 2004
- Coraggio, José Luis, *La Gente o el Capital*, Quito, Abya Yala, 2004.
- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, *Planificación: Base de la Gestión Municipal. Lineamientos Generales para la Formulación del Plan de Desarrollo Municipal*, 2004 – 2007, CAF DDT.
- Elizalde Hevia, Antonio, *Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local*, Serie Gestión Pública 29 ILPES – CEPAL Santiago de Chile. Febrero 2003.
- Fundación Social, et. Al. *Evaluación de proyectos y diseño de indicadores*. Santa Fé de Bogotá, s.e., 1996.
- Galilea O., Sergio, *Los desafíos metodológicos en la planificación latinoamericana; algunas cuestiones básicas Memorias del XXVI Congreso Interamericano de Planificación, “Políticas y estrategias de Planificación ante los nuevos desafíos del subdesarrollo” SIAP – Sociedad Puertorriqueña de Planificación y Escuela Graduada de Planificación*, San Juan, Universidad de Puerto Rico, 1988.
- Lopez Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert, *Servir al ciudadano, Gestión de la Calidad en la Administración Pública*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, S.A. 1995
- Matus, Carlos, *Estrategia y Plan*, Caracas, Siglo Veintiuno Editores, 1985.
- Mattos de, Carlos, *Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina. Memorias del XVI Congreso*

Interamericano de Planificación, San Juan, Universidad de Puerto Rico, 1988.

Matus, Carlos, *Planificación, Libertad y Conflicto*, IVEPLAN, Venezuela, 1985

Municipalidad de Ibarra, *Plan de desarrollo del Cantón Ibarra*, Ibarra, s.e., 2006

ODEPLAN, *Curso de planificación estratégica provincial*, Ibarra, tomo II. 2002

PlanTeL, *Lineamientos metodológicos para la fase informativa de una plan estratégico territorial*. AME-CONCOPE-EPN-VVOB,

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE, 2004

Saavedra, Ruth, *Fundamentos conceptuales y metodológicos de planificación*, Bogotá, 2000.

Sun Tzu, *El Arte de la Guerra. Versión y comentarios de Thomas Cleary*, Madrid, Arca de Sabiduría, 1999.

Uribe López, Mauricio, *Elementos para la evaluación social de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, Manual de Indicadores. En: Cuadernos de Planeación Participativa*, Bogota, Septiembre, 1997

Velasco, María de Lourdes, *Planificación Estratégica*, Loja, Edit. UTPL, 2003

Yehekel, Dror, *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990

Anexos

Anexo 1

Entrevista con técnicos de las Municipalidades de la provincia del Cañar

Guía de preguntas

Objetivo:

Identificar procesos de planificación existentes en cada cantón y algunos mecanismos para su articulación con el Plan Provincial

A.- EN RELACION A LA PLANIFICACION CANTONAL

1. ¿El cantón cuenta con un Plan de desarrollo Cantonal?
2. ¿En qué año y quienes participaron en la elaboración del Plan?
3. ¿Cómo fue elaborado el Plan: metodología?

B.- EN RELACION AL CONTENIDO DEL PLAN

1. ¿Cuáles son los objetivos estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo?
2. ¿Cuáles son los ejes estratégicos definidos en el Plan de Desarrollo?

C.- EN RELACION A LA SOCIALIZACION DEL PLAN

1. ¿El Plan ha sido socializado entre las autoridades y funcionarios de la Municipalidad:
2. El Plan ha sido socializado entre la ciudadanía
3. El Plan ha sido publicado.

D.- EN RELACION A LA PARTICIPACION EN EL PLAN PROVINCIAL

1. ¿Conoce el Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar?

2. ¿Usted participó en algún momento de la Planificación realizado en el año 2003?
3. Si participó en algún momento de la elaboración del Plan: ¿Cuál fue su participación?
4. Si no participó en algún momento de la elaboración del Plan : ¿ Por qué?.

E.- EN RELACION A LA ARTICULACION CON EL PLAN PROVINCIAL

El Plan de Desarrollo Provincial define las siguientes líneas estratégicas::

Condiciones de Vida, Ambiente, Fortalecimiento económico

1. ¿Las líneas definidas en el Plan de Desarrollo Provincial responde a los planteamientos del Cantón (considerados en el Plan y/o la gestión)?.
2. ¿Qué recomendaciones realiza sobre las líneas estratégicas definidas en el Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar?
3. ¿Se considera pertinente incluir una línea estratégica relacionada con Seguridad?. Explique.

F.- EN RELACION AL MONITOREO Y EVALUACION DE LOS PLANES

1. ¿El Plan de Desarrollo Cantonal tiene definido una fase de monitoreo y evaluación?.
2. Si la respuesta es positiva: ¿Puede describirlo?
3. Si la respuesta es negativa: ¿Puede explicarlo?
4. ¿El Plan de Desarrollo de la Provincial del Cañar debe contar con un sistema de Monitoreo y Evaluación?
 - 4.1. ¿Quiénes deben ser los responsables de cumplir con esta actividad?.
 - 4.2. ¿Cuál es la periodicidad adecuada para realizar esta actividad?

4.3. ¿Cuáles serían los mecanismos más adecuados para difundir los resultados del proceso?

G.- ACCESO A INFORMACION

1. ¿La Municipalidad que información tiene disponible?
 - .1. Caracterización del cantón
 - .2. Problemática y alternativas de solución
 - .3. Objetivos y líneas estratégicas
 - .4. Sistema de Monitoreo y Evaluación
 - .5. Información cartográfica
2. ¿La información es disponible (formato impreso y/o digital)?

Anexo 2

Entrevista con funcionarios institucionales de la provincia del Cañar

Guía de preguntas

Objetivo:

Identificar mecanismos para la articulación de la gestión institucional, pública y/o privada, con el Plan de Desarrollo Provincial.

A.- EN RELACION A LA GESTION INSTITUCIONAL?

1. ¿Su institución cuenta con una planificación que oriente la gestión?
2. ¿Cuáles son los objetivos (estratégicos) de su Institución?
3. ¿Cuál es el sector y área de cobertura de su Institución?

B.- EN RELACION A LA PARTICIPACION EN EL PLAN PROVINCIAL

1. ¿Conoce el Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar?
2. ¿Usted participó en algún momento de la Planificación realizado en el año 2003?
3. Si participó en algún momento de la elaboración del Plan: ¿Cuál fue su participación?
4. Si no participó en algún momento de la elaboración del Plan: ¿Por qué?.

C- EN RELACION A LA ARTICULACION CON EL PLAN PROVINCIAL

El Plan de Desarrollo Provincial define las siguientes líneas estratégicas::
Condiciones de Vida, Ambiente, Fortalecimiento económico

1. ¿Las líneas definidas en el Plan de Desarrollo Provincial responde a los planteamientos de su Institución?

2. ¿Qué recomendaciones realiza sobre las líneas estratégicas definidas en el Plan de Desarrollo de la Provincia del Cañar?

D.- EN RELACION AL MONITOREO Y EVALUACION DE LOS PLANES

1. ¿El Plan de Desarrollo de la Provincial del Cañar debe contar con un sistema de Monitoreo y Evaluación?
 - 1.1. ¿Quiénes deben ser los responsables de cumplir con esta actividad?.
 - 1.2. ¿Cuál es la periodicidad adecuada para realizar esta actividad?
 - 1.3. ¿Cuáles serían los mecanismos más adecuados para difundir los resultados del proceso?

E.- ACCESO A INFORMACION

1. ¿La Institución que información tiene disponible?
 - 1.1. Caracterización del sector
 - 1.2. Problemática y alternativas de solución
 - 1.3. Objetivos y líneas estratégicas
 - 1.4. Información estadística
 - 1.5. Información cartográfica
2. ¿La información es disponible (formato impreso y/o digital)?