

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS

CARRERA DE ECONOMIA



TESIS DE GRADO

**“PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACION DE SEGUIMIENTO Y
EVALUACION POR RESULTADOS EN LA SUB-ALCALDIA CENTRO DEL
MUNICIPIO DE LA PAZ”**

MENCION: GESTIÓN DE PROYECTOS Y PRESUPUESTO

POSTULANTE: RIMMY RODRIGO ESQUIVEL LLUSCO

DOCENTE TUTOR: MSc. BORIS QUEVEDO CALDERON

DOCENTE RELATOR: LIC. VLADIMIR GUTIERREZ LOZA

LA PAZ, BOLIVIA

2017

DEDICATORIA

DEDICADO:

El presente trabajo lo dedico a mis Padres, Felipe Esquivel y Antonia Llusco, por el apoyo incondicional brindado, acompañándome en los buenos y malos momentos, empujándome siempre hacia adelante.

DEDICADO:

También dedico el presente trabajo a mi compañera de vida Meliza Zenteno, por la paciencia, la comprensión y apoyo incondicional para que pueda concretar este objetivo.

DEDICADO:

Sin dudar dedico también este trabajo a mis hijos, que son mi inspiración para continuar y esforzarme a lo largo de los días, gracias April e Ignacio por alegrarme la vida y darme cada día una razón para seguir.

AGRADECIMIENTO

Agradecimientos:

A la Universidad Mayor de San Andrés por permitir la oportunidad de superación a los jóvenes de nuestro País. A mi tutor Boris Quevedo por compartir su experiencia y colaboración en la consolidación de este documento.

Agradecimientos:

Dar también las gracias a mis compañeros de Trabajo, por el apoyo para la conclusión del presente documento, en especial al Lic. Iver Guzmán por confiar y darme la oportunidad de conocer a profundidad la Gestión de la Subalcaldía Centro.

RESUMEN

El cambio de paradigma de la función pública determinó el debate del valor de la política pública y del papel del estado, así como la importancia de la gestión pública para gestionar los asuntos de interés público. En este contexto, el proceso de reforma y modernización del estado a nivel local, ha significado mayor transferencia de funciones y el incremento de recursos presupuestales, el desempeño del estado a nivel local muestra las mismas limitantes que el estado a nivel nacional. Particularmente el desempeño de la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz, no muestra tener la capacidad de gobierno y de gestión suficiente en términos de Seguimiento y Evaluación para proveer más y mejores bienes y servicios públicos.

Por tanto, el objetivo principal de esta investigación es determinar la capacidad organizacional e institucional de la Subalcaldía Centro para implementar el Seguimiento y Evaluación de Resultados, a fin de agregar valor público orientado a resultados a favor de los pobladores del Macrodistrito VII Centro. Por el tipo de investigación, el presente estudio incorporó las condiciones metodológicas de una investigación aplicada, en razón, de que los resultados se utilizarán en la solución de los problemas de la gestión municipal, normalmente identifica la situación-problema y busca dentro de las posibles soluciones, aquella que pueda ser la más adecuada para el contexto específico. Adicionalmente, este tipo de investigación aplicada, aplicó un diseño de investigación exploratorio cualitativo, el cual, particularmente requirió un tipo de diseño específico de estudios de casos, necesario para responder a las preguntas de investigación sobre la GpRD.

Los resultados del diagnóstico de la capacidad de la Subalcaldía Centro, muestran según la información obtenida por el SEP el índice general que resume la capacidad institucional en Seguimiento y Evaluación de la Subalcaldía Centro, el índice promedio para el conjunto de los indicadores componentes, es de 1.89, lo que indica que la institución se encuentra en el nivel intermedio de desarrollo de la GpRD.

Por otro lado, el resultado muestra la existencia de fuertes diferencias entre los indicadores pilar de Seguimiento y Evaluación, el primer indicador muestra un nivel avanzado, es el requisito 1 Sistemas de Información que tiene un índice de 4,5 sobre 5 esto por el nivel de los sistemas de información de Seguimiento y Control de la ejecución del POA, que sin embargo resultan inefectivos cuando se trata de registrar información referente a actividades que no implican un gasto presupuestario, por su parte los sistemas de seguimiento y evaluación son de un nulo desarrollo. Puesto que no tienen establecidos normativas de aplicación y el uso de la información es escaso.

Igualmente, en el marco del análisis institucional y organizacional del aprestamiento de la Subalcaldía Centro para la GpRD, se han formulado un conjunto de propuestas de mejoramiento de la gestión para resultados en respuesta a los problemas identificados y priorizados durante el diagnóstico y el análisis organizacional e institucional correspondiente al pilar de Seguimiento y Evaluación.

Las principales conclusiones de la investigación, que caracterizan la situación y las perspectivas futuras de la implementación de SyE en la Subalcaldía Centro del GAMLP, afirman que en el contexto existe un proceso de reforma y modernización de la gestión pública, desde finales de la década anterior, y con mayor énfasis a partir del 2007. En su conjunto la Subalcaldía Centro en el Pilar de Seguimiento y Evaluación se encuentra en proceso de implementación, teniendo como principales desafíos el diseñar la mejor estrategia para la formulación, y la aplicación de Indicadores de desempeño para contar con la información requerida y suficiente para lograr modernizar y principalmente influir en la toma de decisiones administrativas y presupuestarias.

ABSTRACT

The change of paradigm of the public function determined the debate about the value of public policy and the role of the state, as well as the importance of public management to manage matters of public interest. In this context, the process of reform and modernization of the state at the local level has meant a greater transfer of functions and the increase of budgetary resources, the state's performance at the local level shows the same limitations as the state at the national level. Particularly the performance of the Subalcaldia Centro of the Municipality of La Paz, does not show the capacity of government and of sufficient management to provide more and better public goods and services.

Therefore, the main objective of this research is to determine the organizational and institutional capacity of the Subalcaldia Centro to implement the Monitoring and Evaluation of Results, in order to add results-oriented public value in favor of the residents of the Macro-District VII Center. By the type of research, the present study incorporated the methodological conditions of an applied research, reason that the results will be used in the solution of the problems of the municipal management, usually identifies the problem situation and searches within the possible Solutions, which may be the most appropriate for the specific context. Additionally, this type of applied research applied a qualitative exploratory research design, which, in particular, required a specific type of case study design, needed to answer research questions about GpRD.

According to the information obtained by the SEP, the results of the diagnosis of the capacity of the Subalcaldia Centro show the general index that summarizes the institutional capacity in Monitoring and Evaluation of the Subalcaldia Centro, the average index for all the component indicators is 1.89, indicating that the institution is at the intermediate level of development of the GpRD.

On the other hand, the result shows the existence of strong differences between the pillar indicators of Monitoring and Evaluation, the first indicator shows an advanced level, is the requirement 1 Information Systems that has an index of 4.5 on 5 this by level Of the

monitoring and control information systems of the implementation of the POA, which are nevertheless ineffective when it comes to recording information on activities that do not involve budgetary expenditure, while the monitoring and evaluation systems are of a null development . Since they do not have established regulations of application and the use of the information is scarce.

Likewise, within the framework of the institutional and organizational analysis of the GAMLP Subalcaldía Center. preparation for the GpRD, a set of proposals have been formulated to improve management for results in response to problems identified and prioritized during diagnosis and organizational and institutional analysis Corresponding to the pillar of Monitoring and Evaluation.

The main conclusions of the research, which characterize the situation and future prospects of the implementation of M & E in the GAMLP Subalcaldía Center, state that in the context there is a process of reform and modernization of public management since the end of the previous decade, And with greater emphasis from 2007. As a whole, the Subalcaldía Center in the Pillar of Monitoring and Evaluation is in the process of implementation, having as main challenges the design of the Monitoring and Evaluation systems and the application of Performance Indicators To have the information required and sufficient to modernize and mainly influence administrative and budgetary decision making.

INDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
RESUMEN	iv
ABSTRACT.....	vi
CAPITULO I	13
MARCO METODOLOGICO REFERENCIAL.....	13
1.1. INTRODUCCIÓN.....	13
1.2. ANTECEDENTES.....	15
1.3. JUSTIFICACION	17
1.3.1. SOCIAL.....	17
1.3.2. ACADEMICO	19
1.3.3. ECONÓMICA.....	20
1.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	21
1.4.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	21
1.4.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	24
1.5. HIPOTESIS.....	24
1.6. OBJETIVOS.....	24
1.6.1 Objetivo General	24
1.6.2 Objetivos Específicos.....	24
1.7. DISEÑO METODOLOGICO	25
1.7.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	25
1.7.2. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	26
1.7.3. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	26
1.7.4. FUENTES DE INVESTIGACION	27
CAPITULO II	31
MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.....	31
2.1. TEORIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO	31
2.1.1. TEORIA INSTITUCIONALISTA	31

2.1.2. LOS NEOINSTITUCIONALISTAS	32
2.1.3. LA VISION DE OTRAS ESCUELAS SOBRE EL SECTOR PÚBLICO.	37
2.2. MARCO CONCEPTUAL	39
2.2.1. BASES TEORICAS.....	42
2.2.2. ORIGEN DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN.....	76
2.2.3. EL PORQUÉ DE LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.....	78
2.2.4. ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTIÓN.....	79
2.2.5. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN. SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	81
2.2.6. EL CONTROL DE GESTIÓN Y LA EVALUACION DE RESULTADOS	84
2.2.7. RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL DE RESULTADOS	86
2.2.8. LOS INDICADORES COMO MEDIDA DE DESEMPEÑO EN LAS ORGANIZACIONES	87
CAPITULO III	102
MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.....	102
3.1. MARCO LEGAL.....	102
3.1.1. ROL DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	102
3.1.2. POLÍTICA FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	103
3.1.3. LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES (SAFCO) N° 1178 DE 20 DE JULIO DE 1990.....	103
3.1.4. LEY DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO N° 777 SPI	109
3.2. MARCO INSTITUCIONAL.....	110
3.2.1. ASPECTOS GENERALES DEL MACRODISTRITO VII DEL MUNICIPIO DE LA PAZ.....	110
3.2.2. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL MACRODISTRITO VII CENTRO	112
3.2.3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL	117
CAPITULO IV	121
MARCO DEL DESARROLLO DE OBJETIVOS.....	121
4.1 ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA SUBALCALDIA CENTRO EN SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS.	121
4.1.1 DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD DE LA SUBALCALDIA CENTRO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS	121

4.2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DEL APRESTAMIENTO DE LA SUBALCALDIA CENTRO PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS.	125
4.3. PERSPECTIVAS DE MEJORAMIENTO: ACCIONES PROPUESTAS, INSUMOS NECESARIOS, PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS ESPERADOS.....	129
4.3.1. GESTIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS.....	130
4.4. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO	134
CAPITULO V	137
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	137
5.1 CONCLUSIONES.....	137
5.2 RECOMENDACIONES.....	140
BIBLIOGRAFIA.....	141
LISTA DE ACRONIMOS.....	143

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Los elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados ..	54
Tabla 2 Instrumentos básicos de la gestión para resultados en el desarrollo	56
Tabla 3 Distribución política distrital del Macrodistrito Centro	111
Tabla 4 Densidad poblacional Macrodistrito centro	112
Tabla 5 Estructura de fondos - Sistema de intervención del GAMLP	112
Tabla 6 Indicadores de Seguimiento y Evaluación según grado de desarrollo de la GpRD en la Subalcaldia Centro.....	122
Tabla 7 Sistemas de Seguimiento Subalcaldia Centro	123
Tabla 8 Sistema de Seguimiento de la Gestión.....	124
Tabla 9 Sistema de Evaluación de la Gestión	125

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO 1 El estado y la GpRD	46
GRAFICO 2 Cadena de resultados	50
GRAFICO 3 Elementos del ciclo de gestión	53
GRAFICO 4 Los cinco pilares de evaluación PRODEV	59
GRAFICO 5 Niveles de análisis del sistema de evaluación de PRODEV	60
GRAFICO 6 Los niveles de la capacidad institucional	67
GRAFICO 7 Componentes y niveles de la capacidad institucional	67
Grafico 8 La creación de valor publico	71
GRAFICO 9 Distritos y macrodistritos del municipio de La Paz	110
GRAFICO 10 Composicion del fondo estrategico	114
GRAFICO 11 Composicion del fondo de atencion ciudadana.....	115
GRAFICO 12 Estructura organización - subalcaldia urbana.....	118
GRAFICO 13 Seguimiento y evaluación de resultados subalcaldia centro	122
GRAFICO 14 Distritos y Macrodistritos del municipio de La Paz.....	129
GRAFICO 15 Proceso de Elaboracion de indicadores de desempeño	135

CAPITULO I

MARCO METODOLOGICO REFERENCIAL

1.1. INTRODUCCIÓN

La presente tesis titulada “PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION POR RESULTADOS EN LA SUB-ALCALDIA CENTRO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ”, constituye un aporte fundamental para la mejora de la gestión de la Subalcaldía Centro, en temas de Seguimiento y Evaluación y en consecuencia en la toma de decisiones administrativas y presupuestarias en los próximos años. Los principales desafíos de la gestión pública de los gobiernos locales requieren soluciones innovadoras, la creatividad muchas veces se vincula a un nuevo paradigma de la gestión pública que permiten maximizar la capacidad organizacional e institucional de las instituciones públicas que potencian su experticia en enfrentar un problema.

El desarrollo local es sin duda una prioridad donde los diversos municipios de nuestro país, efectúan bastos esfuerzos con el fin de fortalecer la capacidad institucional, este cambio de paradigma de la función pública determinó el debate del valor de la política pública y del papel del estado, así como la importancia de la gestión pública para gestionar los asuntos de interés público. La demanda de servicios públicos de calidad exige a los gobiernos (nacional, regional, local), el desempeño de una gestión pública eficaz, eficiente, transparente, que contribuya a la solución de los principales problemas de la comunidad.

Dado que la GpRD, es una estrategia que toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión, el documento resalta el papel que desempeña el pilar de Seguimiento y Evaluación en la creación de valor, presenta una reflexión sobre las características que deben poseer y la manera que deben articularse para que la Subalcaldía Centro logre los resultados a los que se comprometieron con sus ciudadanos. La gestión para resultados

(GpRD) es una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. A nivel de gobiernos Subnacionales se está implementando para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, los gobernantes y gerentes públicos muestran un interés creciente en esta estrategia de gestión.

La presente investigación fue realizada con el objetivo de determinar la capacidad organizacional e institucional de la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz, para implementar el pilar de Seguimiento y Evaluación de la Gestión para Resultados a fin de agregar valor público orientado a resultados a favor de los pobladores del Macrodistrito VII Centro, en función de este objetivo general existen otros objetivos secundarios que facilitaron la consecución del mismo.

Estos objetivos secundarios son los siguientes: realizar el diagnóstico acerca de la capacidad institucional para implementar el Seguimiento y Evaluación de Resultados, utilizando la metodología SEP-SN, en la Subalcaldía Centro de la Ciudad de La Paz, analizar la capacidad institucional, organizacional y entorno del aprestamiento a fin de identificar los principales factores negativos y positivos, identificar y priorizar los principales problemas que afectan la gestión de Subalcaldía Centro, identificar las propuestas de mejoramiento de la gestión por resultados en respuesta a los problemas identificados durante el diagnóstico y el análisis institucional y organizacional en la Subalcaldía Centro.

Esta investigación está estructurada en cinco capítulos. El I capítulo presenta el Marco Metodológico, considerando la descripción del problema, la formulación del problema, los objetivos de la investigación, las justificaciones de la investigación, el diseño metodológico aplicado y la Formulación de la Hipótesis de investigación.

En el II capítulo se plantea la fundamentación teórica, revisando la concepción institucional sobre la gestión pública, además de realizar una revisión de algunas otras escuelas económicas acerca de la gestión pública, se revisan los antecedentes del caso, se

describe las bases conceptuales necesarias para poder determinar la estructura del documento, el contexto del escenario de estudio, los términos técnicos que permite la aclaración de palabras claves.

Por otro lado, en el III capítulo se establece la normativa legal de Nuestro País, así como también la que envuelve al Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, posteriormente se realiza un análisis institucional tanto de la Misión y Visión del GAMLP, así como también se detallan características de la Estructura Territorial, Poblacional, Económico y Presupuestario de la Subalcaldía Centro,

En el capítulo IV se establece el Marco de Desarrollo de Objetivos presentándolos en función a los objetivos establecidos previamente con la finalidad de dar respuesta a cada planteamiento.

Finalmente en el capítulo V se considera las principales conclusiones y recomendaciones que responden a las determinaciones del problema de investigación. Asimismo se considera las referencias bibliográficas.

1.2. ANTECEDENTES

En las teorías contemporáneas de la administración pública se enfatizan las ventajas de promover una gestión pública orientada a resultados, en contraste con una orientación tradicional que enfatiza los procedimientos y los procesos de gestión.

Uno de los supuestos detrás de esta idea, es que orientar la gestión hacia los resultados esperados, genera una dinámica al interior de la organización que redundará en el mejoramiento del desempeño organizacional. Esto se logra en parte porque la gestión orientada a resultados, exige visualizar lo que se espera de ésta y presupone racionalizar la gestión a partir de la creación de un proceso de planeación y de un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos.

La teoría implícita es que esta dinámica por sí misma genera procesos de retroalimentación y aprendizaje por parte de los actores involucrados, los cuales a su vez, generan acciones

de corrección que producen el mejoramiento de la gestión y de los resultados que se desean alcanzar.

Una aplicación sistémica de esta teoría supone que los ciclos de aprendizaje y mejoramiento pueden generar dinámicas de cambio en todos los niveles de la administración pública, en la medida en que los esfuerzos de evaluación de la gestión proporcionan información para la toma de decisiones y que esta información puede alimentar la acción de los varios niveles de la gestión. Este razonamiento explica la utilización de este sistema en diversos lugares del mundo y específicamente en varios países de América Latina, algunos creando un conjunto de instrumentos de evaluación, y otros intentando crear sistemas nacionales de evaluación de la gestión.

Tal situación ha dado lugar a que en los últimos tiempos organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), hayan comenzado a referirse a este sistema. Así, en los últimos años se ha avanzado bastante acerca de la manera como estos sistemas y herramientas de evaluación contribuyen al mejoramiento de la gestión pública. Sin embargo, aún falta un mayor estudio de cuáles son los factores que faciliten u obstaculizan su uso como herramienta gerencial, y más concretamente, como instrumento para promover una gestión pública orientada a resultados.

Es en ese sentido que este estudio busca generar conocimiento sobre este tema y su aplicación en la Subalcaldía VII Centro del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, con el fin de identificar aquellos elementos que podrían estar dificultando su adecuada aplicación; esperando obtener y brindar lecciones útiles tanto para quienes administran los sistemas existentes, como para quienes están pensando en introducir esta herramienta como parte de la agenda de modernización de la administración pública, y finalmente para los estudiosos de la gestión pública como disciplina.

A fin de sintetizar nuestra problemática, se describe a continuación, algunas interrogantes que nos permitirán centrarnos en nuestro estudio de investigación:

¿Existe en la actualidad, en la gestión pública de la Subalcaldía VII Centro del GAMLP, un análisis correcto del Seguimiento y Evaluación de las actividades y los resultados obtenidos?

¿El Sistema actualmente vigente en la Subalcaldía Centro, conlleva a que exista una optimización eficiente de los recursos públicos?

¿En qué medida, el Seguimiento y Evaluación de Resultados se convierte en una herramienta efectiva para el mejoramiento de la gestión pública?

¿De qué forma el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados en la gestión pública, permitirá optimizar los recursos públicos?

¿En el Sistema de Seguimiento y Evaluación que se aplica en la Subalcaldía Centro, existen los mecanismos que evalúen tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos?

1.3. JUSTIFICACION

1.3.1. SOCIAL

Actualmente Bolivia es dependiente de sus instituciones las cuales, son las principales instancias que generan aportes al Desarrollo Económico y Social a través de sus intervenciones, estas, están altamente condicionadas a las acciones que se realizan en el Sector Publico, a través del Gobierno Central, Gobiernos Autónomos Departamentales, Municipales, e Indígena Originario Campesino. Las actividades del sector privado son reducidas y con muchas limitaciones, con escasos intentos por parte de los Micro y Pequeño emprendedores que, pese a los intentos y facilidades que se les va brindando por parte de diversas instituciones, no logran consolidarse quedando como un sector que incide de manera muy restringida en el Desarrollo, otro factor causante de esta dependencia es que actualmente vivimos en una economía altamente informal, comercio que no aporta a ni una de las instancias de nuestro sector público, hechos que provocan que nuestras instituciones sean altamente dependientes de los Recursos Naturales que

tiene el Estado, siendo un país primario exportador, y con sistemas de Distribución que son altamente criticados por los representantes de distintos sectores y organizaciones sociales.

Esta dependencia económica, causa que los recursos que se perciben por las distintas instancias sean limitadas, reduciendo la capacidad de intervención que es requerida por la sociedad, misma que incrementa constantemente las demandas a la satisfacción de las necesidades que tiene la gente.

Es por este motivo que es importante realizar el estudio del Seguimiento y Evaluación que aplican los Gobiernos Subnacionales, específicamente el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP), del manejo de los recursos que percibe, puesto que este instrumento puede facilitar la identificación de los Programas y Proyectos que causan impacto significativo en la sociedad y cuáles son los Programas y Proyectos que en definitiva no deberían tener continuidad.

A través de técnicas de Seguimiento y Monitoreo, tener la herramienta para saber cuál es el estado de las inversiones que se van ejecutando en una gestión, cuáles son las fortalezas de la Institución y cuáles son las debilidades, además de conocer sobre los ajuste que se deben ir realizando para cumplir con los objetivos planteado.

Complementando esta herramienta, está el sistema de Evaluaciones que implementarían las enseñanzas clave para la identificación de las causantes del éxito o del fracaso de un Programa o Proyecto, también acerca de cuáles los Resultados Obtenidos después de la intervención, y la comparación con las expectativas con las que se programaron durante la Planificación de los mismos.

Mediante estas Herramientas y Sistemas aplicados a la Gestión Pública, se puede obtener mejores resultados, logrando no solo ejecutar el total de los Programas y Proyectos programados, sino que además generar bienestar y promocionando el Desarrollo Local, con acciones que generen Efectos e Impactos en la población.

1.3.2. ACADEMICO

Entender la importancia que implica la administración de los Recursos Públicos de un país, es importante para generar desarrollo local, esto implica que si se realiza una buena gestión de los recursos, se puede promover el Desarrollo de la población, a través del Crecimiento del PIB, Indicadores de Desarrollo Humano, Mejorar la calidad de Vida, entre otros, factores que incidieron en que las Administraciones Publicas, sobre todo de los países desarrollados, modernicen los sistemas, metodologías, y herramientas que se aplican en la Gestión Publica tradicional. En la búsqueda de la sofisticación de los sistemas es que en coordinación con instancias internacionales, desarrollaron modernos sistemas que serían aplicables en los países Subdesarrollados.

La Nueva Gestión Pública, promocionada por los principales organismos internacionales que colaboran con los Países de América Latina y el Caribe, donde entre los más importantes podemos nombrar a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que promueven el Fortalecimiento institucional. Buscan la consolidación de los Sistemas de Gestión Integral del Estado, con este fin se han ido desarrollando diversas Metodologías y Herramientas que van modernizando las formas en que se desarrolla el Sector Publico.

Entre estos Instrumentos se encuentra la Gestión para Resultados en el Desarrollo, herramienta propuesta por el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), y que propone trabajar la Gestión Pública a partir de 5 pilares esenciales del ciclo de Gestión, estando entre uno de estos los conceptos de Seguimiento y Evaluación orientada a la consecución de resultados, misma que requiere de una atención especial de acuerdo al tipo de planificación que antecede a esta etapa, y de las características propias que presente cada País, o como se da en este caso cada Gobierno Su nacional.

En este entendido realizar el análisis, a la situación actual en cuanto a Seguimiento y Evaluación orientado a la Consecución de Resultados, representara un gran aporte a la

adaptación de estas herramientas modernas, a los tipos de Gestión que se aplican en Bolivia, además que permitirá, a través de las experiencias que se obtengan, realizar la manera más práctica de aplicar con los demás municipios, gobiernos departamentales e incluso al Gobierno Nacional. Promoviendo así la aplicación por parte de las Universidades, de estas herramientas que ayuden a promover el desarrollo local.

1.3.3. ECONÓMICA

La aplicación de estos modernos sistemas de Seguimiento y Evaluación de Resultados, permitirán a las administraciones públicas optimizar los Recursos Escasos que administran, puesto que aplicar estas herramientas reconocerá la generación de proyectos y programas que causen efecto e impacto en la sociedad, y con la optimización de los recursos una mejor estrategia de ejecución de gastos.

Adicionalmente, con estas herramientas, se garantizaría el cumplimiento de una Indicador elemental para nuestra sociedad, y medidor principal de la administración pública, como es la EJECUCION FISICO FINANCIERA del presupuesto, que permitiría primero que los gobiernos Subnacionales, no sufran de recortes presupuestarios, y/o reversiones por la no ejecución de los mismos.

Además que permitiría la creación de nuevos indicadores de Desempeño de la Gestión, además de los de Seguimiento y evaluación, que limitarían a los programas y proyectos estar orientados a la consecución de la creación de Valor Publico, que identifican como:

La idea de Valor Público remite al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, Que se refiere a los cambios sociales – observables y susceptibles de medición – y que se realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática. (García R., García M. 2010: La GpRD, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe.).

Y por tanto se realizarían actividades que generen efecto e impacto en la sociedad.

1.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.4.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas se han convertido en un determinante importante de las inversiones que se realizan desde el sector gubernamental, en la actualidad, en opinión de García (2011) "El seguimiento y la evaluación son piezas clave de la gerencia pública, pues permiten identificar si las estrategias y las acciones que se están realizando se encaminan a alcanzar las metas y objetivos trazados por una institución o gobierno". (García Moreno (2011): Seguimiento y Evaluación de Resultados).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el seguimiento o Seguimiento es "Una Función Permanente cuyo objetivo primario es facilitar a la dirección de los proyectos y a las principales partes interesadas de un programa o proyecto en curso indicadores tempranos sobre los progresos, o falta de los mismos, en el logro de objetivos de los proyectos". Plan de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005, p. 9): Seguimiento y Evaluación Orientados a la Obtención de Resultados.

Por otra parte el PNUD, considera a la Evaluación como "Una actividad temporal que trata de determinar en forma sistemática y objetiva la pertinencia, rendimiento y éxito de los programas y proyectos en curso o terminados". Plan de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005, p. 11): Seguimiento y Evaluación Orientados a la Obtención de Resultados.

Bajo estas concepciones, es que las Políticas Publicas de los gobiernos Subnacionales en los países desarrollados comenzaron con un estricto cambio hacia la modernización de sus Sistemas de Administración de los recursos públicos, orientando la administración hacia una Gerencia Publica, hecho que promueve la administración bajo metodologías más sofisticadas donde se prioriza estudiar la pertinencia de los programas y proyectos a través la Planificación integral del Estado, donde además de todo lo que conlleva la programación de actividades que se realizaran durante las distintas gestiones fiscales, se

aplican rigurosos estudios de Seguimiento y Evaluación de Resultados de las inversiones que ejecuta el Sector Publico en las sociedades siendo los resultados de estos importantes para la toma de decisiones que ejecutara la institución u organización ejecutora.

En esta modernización se desarrollaron diversos enfoques para optimizar la Administración Publica, siendo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), uno de los más importantes promoviendo el Enfoque de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), herramienta que fue aplicada en la ejecución de las políticas públicas en los Países de América Latina, siendo países como México, Colombia, Chile y Colombia, los países que presentan herramientas avanzadas en Sistemas de Planificación Integral de Estado, que sin embargo aún en estos no se cuenta con una Metodología de Seguimiento y Evaluación de Resultados o una normativa de aplicación de los resultados obtenidos que incidan en la toma de decisiones.

En nuestro país, enfrentamos aún mayores dificultades para la aplicación de estas nuevas metodologías de Administración Publica, siendo las principales limitantes el sistema tradicional de administración y entrega de servicios públicos, la burocracia organizacional, la centralización y la idiosincrasia de nuestra sociedad. Por su parte la normativa vigente promueve ciertas características de modernización sobre todo en lo que respecta a la Planificación Estratégica de largo, mediano y corto plazo, pero estos intentos no son suficientes ya que tienen grandes deficiencias en cuanto a lo que implica el Seguimiento y la Evaluación de Resultados de las inversiones que efectúan las distintas instancias del Sector Publico (SP) de nuestro país.

Entre las instancias del SP de nuestro país se encuentran los Municipios de Departamento, administraciones Autónomas de decisión pero dependientes en su mayoría de los ingresos que se les transfiere desde el Gobierno Central. Entre estos se encuentra el municipio de La Paz, el más importante y moderno en cuanto a Sistemas de Administración del departamento de La Paz y quizá del País.

El sistema de Seguimiento y Evaluación que aplica el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz en la regulación de los recursos que administra se puede considerar entre los más modernos en términos del uso de la tecnología, los métodos de captación de información de la ejecución presupuestaria y la capacitación técnica del personal para la elaboración de estas. Pero que al igual que las administraciones municipales nacionales tiene limitaciones acerca del uso de los resultados que obtienen en el SyE, siendo estos utilizados solo para los reportes de ejecución presupuestaria anual, anuarios estadísticos u otras acciones, pero que no entran dentro de la toma de decisiones de futuras inversiones que realizara la institución.

Es bajo estas condiciones que la Subalcaldía Centro, representante del GAMLP por el macro distrito VII Centro, realiza sus operaciones para las cuales cuenta con la Unidad de Planificación y Gestión por Resultados, que es la encargada de realizar el Seguimiento y Evaluación a la ejecución del Programa Operativo Anual (POA) de la SAC, sin contar con lineamientos de cómo realizar el seguimiento y evaluación, además de solo realizar reportes cuatrimestrales de evaluación de ejecución presupuestaria de acuerdo a un sistema que tiene el GAMLP para este propósito. Por otra parte la elección de las actividades que se realizaran para los programas y proyectos durante la formulación del POA, surgen a iniciativa de los encargados de las unidades y/o a los requerimientos coyunturales que tienen los vecinos del Distrito 1 o 2 del municipio.

a. Causas del problema

- Sistema de Seguimiento de actividades Deficiente,
- Sistema de Evaluación de Programas y Proyectos Deficiente,
- No existe un control del Desempeño Institucional,
- Ejecución del presupuesto de acuerdo a políticas clientelistas,
- Lineamientos y Normativa sobre Seguimiento y Evaluación limitados e ineficientes.

b. Efectos del problema

- Elaboración del Presupuesto orientado a Objetivos,

- Insatisfacción de los requerimientos de la institución,
- Las actividades y Proyectos no Generan Valor Publico,
- Proyectos no generan Efectos ni Impactos en el Desarrollo,
- Cargos sujetos a cambios Políticos.

1.4.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Por los aspectos anteriormente mencionados la formulación del problema es:

¿Cuál es la forma de aplicación de Seguimiento y Evaluación, de la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz, y cuál es su aporte en el proceso de creación de Valor Publico?

1.5. HIPOTESIS

“EL PROPONER SEGUIMIENTO Y EVALUACION POR RESULTADOS EN LA SUBALCALDIA CENTRO DEL MUNICIPIO DE LA PAZ, MEJORARA LA CAPACIDAD DE GESTION EN LA CREACION DE VALOR PUBLICO”.

1.6. OBJETIVOS

De acuerdo a la Problemática establecida, teniendo en cuenta la gran importancia que supone realizar el Seguimiento y Evaluación de Resultados con el fin de agregar Valor Publico, se plantean los siguientes objetivos.

1.6.1 Objetivo General

Proponer el Seguimiento y Evaluación por resultados para la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz para mejorar la creación de Valor Publico.

1.6.2 Objetivos Específicos

- Diagnosticar la situación actual de la Subalcaldía Centro en Seguimiento y Evaluación Orientado a la obtención de resultados utilizando la metodología SEP-SN.

- Analizar la capacidad institucional, organizacional y entorno del aprestamiento a fin de identificar los principales factores negativos y, positivos, identificar y priorizar los principales problemas que afectan a la Subalcaldía Centro.
- Proponer la metodología para el uso de los Resultados que se obtengan con los Sistemas de Seguimiento y Evaluación a través de la Cadena de Resultados.
- Proponer un proceso para la elaboración de Indicadores de Desempeño, de acuerdo a las características que tienen las Unidades de la Subalcaldía Centro.

1.7. DISEÑO METODOLOGICO

1.7.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Para la elaboración del presente estudio incorporó las condiciones metodológicas de una investigación aplicada, en razón, de que los resultados se utilizaron en la solución de los problemas de la gestión municipal, normalmente identifica la situación-problema y busca dentro de las posibles soluciones, aquella que pueda ser la más adecuada para el contexto específico.

Adicionalmente, este tipo de investigación aplicada, aplicó un diseño de investigación exploratorio cualitativo, el cual, particularmente requirió un tipo de diseño específico de estudio de caso, necesario para responder a las preguntas de investigación sobre la SyE. Estos diseños se emplean cuando se quiere proponer planes, propuestas de gestión, o es aplicado a aspectos específicos, se caracteriza por estudiar un fenómeno dentro de un contexto real, que presenta situaciones únicas y por basarse en varias fuentes de evidencia.

Es muy útil cuando se indaga profundamente en un número limitado de casos, cuando se quiere analizar una experiencia empresarial, de gestión institucional buscando identificar razones de experiencias de éxito, como de fracaso. Los estudios de caso trabajan con una o varias unidades de investigación.

En consecuencia, dentro de esta perspectiva metodológica, interesó sintetizar, esquematizar, comprender el proceso de creación de valor público, el cual deberá estar

orientado a lograr resultados, y de esta manera, mejorar la capacidad institucional de la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz, una temática poco estudiada. Con este enfoque metodológico se ha esclarecido y delimitado los problemas que acontecen en su gestión y sobretodo conocer las variables de interés.

Por otro lado la investigación ha determinado el diagnóstico de la capacidad institucional para implementar el Seguimiento y Evaluación, utilizando la metodología SEP-SN. Analizó la capacidad institucional, organizacional, y entorno con la finalidad de identificar los factores negativos y positivos, identificó los principales problemas que afectan la gestión, identificó las propuestas de mejoramiento.

1.7.2. TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Describimos los principales métodos, técnicas e instrumentos de recolección de datos que se aplicaron en la investigación. Se precisa los procedimientos para aplicar los instrumentos. Particularmente en esta investigación se aplicó un instrumento de registro/medición ya existente, creado por el Banco Interamericano de Desarrollo, denominado sistema de evaluación PRODEV (SEP), cuyo propósito es analizar el grado de avance e institucionalización de las practicas e instrumentos de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en el sector público.

1.7.3. INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Los instrumentos de investigación que utilizaremos son: la Base de datos sobre ejecución financiera del Sistema de Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), además de los presupuestos inscritos por parte de la Subalcaldía durante las últimas tres gestiones en el mencionado sistema, El Programa de Gobierno 24/7, Plan Estratégico Institucional (PEI), los Sistemas internos con los que cuenta el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Sistema de Inversiones Municipales (SIM), estos últimos serán proporcionados por la Subalcaldía VII Centro del GAMLP.

1.7.4. FUENTES DE INVESTIGACION

Para la recolección de datos se seleccionó dos tipos de instrumentos de registro/medición. Con la finalidad de captar la opinión de los responsables en el desempeño de sus funciones de gestión municipal, para conocer sus expectativas, opiniones sobre la marcha de la gestión Macrodistrital, al respecto se empleó los siguientes instrumentos de investigación.

a. Las fuentes de investigación documental, Se instrumentó a través de la guía de revisión documental, se revisó exhaustivamente los documentos de los diferentes enfoques teóricos de la gestión para resultados, de sistematización de experiencias de gestión, considerando las siguientes variables: autor, año, título, muestra, diseño de investigación, instrumento o método de investigación, conclusiones de las relaciones, tipo de organización, aspectos investigados. Por otra parte se utilizó la información de la Subalcaldía Centro y/o del GAMLP la cual está compuesta por: Informes Financieros, Bases de Datos, Programa de Gobierno 24/7, PEI, otros los cuales fueron obtenidos de diferentes dependencias del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, con el fin de contar con información fidedigna.

b. Por otra parte se desarrolló un sistema de entrevista no estructurada donde la recolección de datos se realizó a través de entrevistas a profundidad, instrumentada a través de un cuestionario de entrevista no estructurado. Es un instrumento tomado de la metodología del sistema de evaluación PRODEV para gobiernos Subnacionales (SEP – SN) BID, (2011).

1.7.5. PROCESAMIENTO DE DATOS

Los datos obtenidos serán procesados gradualmente para cada variable independiente, y de esta manera construir una aproximación exacta a la variable dependiente, demostrando su capacidad y calidad del indicador, luego será valorizado en la escala de 1-5 para facilitar la descripción de los resultados obtenidos, analizando cuales las fortalezas y debilidades de los indicadores investigados. La validez y confiabilidad de los instrumentos de recolección de datos de la presente investigación, provienen de un estudio realizado por el

Banco Interamericano de Desarrollo, denominado sistema de evaluación PRODEV (SEP) para gobiernos Subnacionales.

1.7.6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Después de realizada la recolección de datos a través de los instrumentos de investigación, guía de revisión documentaria y guía de entrevista no estructurada, se procedió con la fase de identificación de resultados que consistió en resumir, analizar e interpretar la información obtenida.

Para esta fase se adoptó la técnica de análisis de contenido, que consiste en una descripción objetiva, sistemática y cualitativa de los archivos de documento textual, es decir permite reducir y sistematizar cualquier tipo de información cualitativa acumulada en datos, respuestas o valores correspondientes a variables de la gestión para resultados.

Específicamente es una técnica de codificación que convierte datos textuales en categorías siendo el caso que toda la información recogida en la entrevista a profundidad será sistematizada en un conjunto de indicadores con categorías codificadas que posteriormente puedan graficarse. Seguidamente describimos las principales actividades a realizar:

- **Seguimiento y Evaluación**

Actividad 1 Diagnóstico de la capacidad de la Subalcaldía Centro para la gestión de Seguimiento y Evaluación de resultados

Descripción. El diagnóstico se realizó mediante la aplicación del sistema de evaluación PRODEV para gobiernos Subnacionales (SEP-SN), instrumento desarrollado por el programa PRODEV del BID. La actividad consiste en realizar los primeros 4 pasos descritos en el Manual SEP (Moreno M., Varea M., 2011: SISTEMA DE EVALUACIÓN PRODEVGBIERNOS SUBNACIONALES p. 7)

Metodología. Paso 1. Leer las páginas 54 a 61 del manual SEP-SN donde se presentan los indicadores 21, 22 y 23 correspondientes a la gestión de seguimiento y evaluación de

resultados. Paso 2. Se identificaron las fuentes de información para describir la situación actual del gobierno subnacional en relación con los indicadores 21, 22 y 23 correspondientes a la gestión de seguimiento y evaluación de resultados. Paso 3. Se utilizó la matriz de análisis de la gestión de seguimiento y evaluación para documentar la situación actual en relación con los indicadores 21, 22 y 23, haciendo referencia a las condiciones y elementos enumerados en los requisitos de cada indicador. Paso 4. Una vez documentada la situación actual en la matriz de análisis de la gestión de seguimiento y evaluación, se analizó la situación existente con base en los criterios de calificación para cada uno de los requisitos de los indicadores 21, 22 y 23 y se asignará el puntaje correspondiente (escala de 0 a 5), el cual se registra en el espacio indicado para ello en dicha matriz.

Recursos. Para el desarrollo de esta actividad se contó con los siguientes documentos: manual SEP-SN (documento pdf), matriz de análisis de la gestión de seguimiento y evaluación (documento Word).

Actividad 2. Análisis institucional y organizacional de la gestión de seguimiento y evaluación de resultados e identificación de acciones de mejoramiento.

Descripción. Se Identificaron y priorizaron tanto de los problemas (restricciones, debilidades o riesgos) de la gestión del gobierno en relación con el seguimiento y la evaluación de resultados, como de las soluciones en marcha, avances, fortalezas y oportunidades existentes. Identificar acciones de mejoramiento de la gestión de seguimiento y la evaluación de resultados a implementar.

Con base en el análisis realizado en la (actividad 1) en relación con los indicadores 21, 22 y 23 del SEP-SN, en esta actividad se analizó cuáles son los problemas (restricciones, debilidades o riesgos) que afectaron la gestión del gobierno en relación con el seguimiento y la evaluación de resultados que determinarán en forma directa o indirecta la situación actual existente en el gobierno subnacional.

Metodología. Realizar el análisis y completar las dos secciones de la plantilla para análisis institucional y organizacional de la gestión de seguimiento y evaluación.

Recursos. Para el desarrollo de esta actividad tenemos lo siguiente: plantilla para el análisis institucional y organizacional de la gestión de seguimiento y evaluación de resultados e identificación de acciones de mejoramiento.

1.8. DELIMITACION

Para la elaboración del presente trabajo es importante realizar la delimitación espacial y temporal de la investigación:

- a. Espacial:** Estudia el caso del Macrodistrito VII Centro de la Ciudad de La Paz debido a la importancia que tiene este territorio como corazón del municipio, donde se ve claramente un cambio en el tipo de Políticas Públicas que requiere esta población, con necesidades cada vez más específicas orientadas sobre todo al Bien estar social y mejoramiento de la Infraestructura que sufre de deterioro debido al alto tráfico peatonal que hay en las zonas que componen esta Subalcaldía, con la restricción de escasos recursos que administra, además de ser el Centro Político no solo del Municipio, si no del País, por lo que realizar una Gestión Eficiente, modernizando los servicios que se ofrecen y maximizando los beneficios que generan para la población es importante para el Municipio, mismo que posteriormente pueden replicarse en el resto de los Macrodistrito de la Ciudad de La Paz.

- b. Temporal:** Se realizara un análisis de los presupuestos programados en las gestiones 2014 – 2016 que contempla a tres gestiones administrativas, pero principalmente se analizara con mayor profundidad la gestión 2016 por ser la que presenta las actuales condiciones en cuanto a Seguimiento y Evaluación, además es la gestión en que se consolido el Programa de Gobierno 24/7, mismo donde se encuentra la propuesta política y los objetivos que persigue el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, y que contrastara con lo presupuestado por la Subalcaldía VII Centro.

CAPITULO II

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

Uno de los argumentos necesarios para contrastar la hipótesis planteada, es que la Eficiencia y Eficacia solo pueden darse en aquellas instituciones que se encuentren fortalecidas normativa, política y socialmente. En este sentido se ha tomado como referencia la Teoría del neo-institucionalismo, que a continuación se la expone.

2.1. TEORIA DEL NEOINSTITUCIONALISMO

Para entender la Teoría del Neo institucionalismo. Es necesario revisar la teoría Institucionalista como tal, como se originó y cuáles fueron las principales proposiciones y representantes.

2.1.1. TEORIA INSTITUCIONALISTA

Para entender la teoría es necesario dar una mirada a los orígenes de la Teoría Económico Institucional.

Esta teoría surge a finales del siglo XIX, en los Estados Unidos, fundado por Thorstein Veblen (Urbano D., Díaz C. y Hernández R., “La Teoría Económica Institucional: El enfoque de North en el ámbito de la creación de empresas”, p, 3), y destaca la importancia económica que tienen los hábitos de conducta, el pensamiento humano a fin de comprender la complejidad de las instituciones sociales. Más tarde John Commons, consideraba que esta teoría le resultaba útil para postular el capitalismo de bienestar: elaboro un programa para la reforma económica social, contribuyendo a propuestas legislativas en cuanto a regulaciones laborales, antitrust y sobre servicios públicos del Estado (Ekelund y Herbert, 1992, p.p. 501, 499). Commons consideraba que el estado tenía la capacidad de generar bienestar general a través del cambio institucional que es fundamental para el desarrollo de la propuesta del presente trabajo.

A Commons le sigue en el pensamiento John Clark, quien indico que “bajo un estricto control social existía la posibilidad de que el sistema económico capitalista sirviera al bienestar de la economía”. Más tarde, Wesley Mitchell, toma otra dirección añadiéndole un componente cuantitativo y estadístico, intentando de esta forma, objetivar las instituciones pecuniarias y las fluctuaciones de los negocios y la economía.

Como tercera vertiente, dentro la escuela de la economía institucional, tenemos a la que va en dirección de la economía del derecho, que analiza los costos de transacción y los derechos de propiedad y la nueva historia económica, que contempla la historia como un proceso de evolución de las instituciones.

En cuanto a la escuela británica, uno de los más importantes exponentes de la teoría fue John Hobson, quien apporto con la teoría del sub consumo, o del exceso de ahorro, afirmando que dicho exceso resultaba indeseable porque conducía a una contracción de la demanda.

Así pues, la teoría de Economía institucional tomo varios rumbos dentro de esta generación, pero no por ello su interés se alejó del análisis de las instituciones, su evolución y el cambio institucional, así como la preocupación por el estudio de los problemas sociales y económicos desde una perspectiva crítica y con vistas a una propuesta de reforma social.

2.1.2. LOS NEOINSTITUCIONALISTAS

Sus principales autores son Oliver Williamson y Douglas North, quienes se distancian bastante del planteamiento de sus antecesores, hasta tal punto que se afirma que el nuevo institucionalismo ya no es institucional, ya que no comparte los pilares básicos de la teoría económica institucional. Es importante para este trabajo considerar a Douglas North, representante del "Nuevo Institucionalismo Económico" ya que éste en su estudio considera a las instituciones tanto de iniciativa privada como de gobierno, como influyentes del comportamiento de las personas que se ven en la necesidad de tomar decisiones dentro de la economía de mercado.

Mientras Williamson plantea un análisis institucional, en la que integra la economía de la organización con el derecho contractual, North examina la naturaleza de las instituciones y las consecuencias del cambio institucional en el desempeño económico y social, utiliza un marco analítico que es “una modificación de la teoría neoclásica, conservando el supuesto básico de la escasez y por consiguiente de la competencia, al igual que las herramientas analíticas de la teoría microeconómica”.

Para North, el cambio institucional consistirá en ajustes marginales al conjunto de limitaciones formales e informales que constituyen el marco institucional. La estabilidad general de una estructura institucional permitirá el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio, en el sentido de que, una vez las normas formales e informales han pasado a formar parte de la conducta habitual, las personas automatizarán los intercambios sin tener que pensar o medir cuáles son los términos y características de cada tipo concreto de intercambio. Así pues, “la interacción entre instituciones y organizaciones dará forma a la evolución institucional de una economía. Mientras que las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios, son los jugadores” (North D., (1993): Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico).

Haciendo una crítica al pensamiento neoliberal, North, decía que el enfoque neoclásico “analiza el desarrollo económico como un proceso, cuya dinámica y resultados depende esencialmente de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios que se intercambian, y considera como dadas a las instituciones”. De ello se desprende que los agentes coordinan sus decisiones sin necesidad de la intervención del Estado y sin arreglo institucional alguno, es decir, automáticamente, sin costos y eficientemente. Siguiendo la misma línea el pensamiento neoliberal también ignoraba “la importancia de las instituciones en la conducta de las organizaciones y los agentes de la economía, su perspectiva analítica es limitada porque considera que los beneficios colectivos o sociales se alcanzan automáticamente sin necesidad de instituciones y sin costos”.

En los últimos años el enfoque del institucionalismo económico o bien la nueva economía institucional ha surgido en respuesta y contraposición de las anteriores posturas, he indica

y “supone que las instituciones explican el éxito o fracaso de una economía, es decir, las instituciones son convocadas al centro del análisis económico”. La corriente neo institucionalista, afirma que las instituciones juegan un papel crucial en la dinámica y desarrollo de cualquier sistema económico. Dichas instituciones pueden ser eficientes o ineficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos económicos y extraeconómicos, para que los individuos se involucren en procesos de intercambio socioeconómicos complejos tales como inversión, ahorro, innovación tecnológica, acciones colectivas, diseño, aplicación y administración de las políticas públicas.

A partir de estos cambios en la teoría económica el papel del Estado ha cobrado importancia, ya que de acuerdo a North D. (1993, p.13) el Estado se conforma a través de instituciones y éstas, no son más que:

“las reglas del juego en una sociedad o, expresado más formalmente, las instituciones son las limitaciones ideadas por las personas que dan forma a la interacción humana”

Pues es necesario que las relaciones humanas se lleven a cabo bajo determinadas normas, las cuales otorgan derechos y obligaciones a cada ciudadano que harán posible mantener una vida digna.

Pero según North, las instituciones se dividen en dos esferas: las instituciones formales y las instituciones informales. Las primeras se refieren a aquel marco normativo establecido estrictamente mediante leyes, decretos, reglamentos, procedimientos gubernamentales, etc. En cambio las instituciones informales hacen referencia a aspectos culturales donde las ideas, tradiciones, creencias, costumbres determinan las relaciones en la sociedad, es decir, la sociedad tiene dos ambientes para desenvolverse.

Para North, la sociedad se expresa a través de aquellas “organizaciones” llamadas a ser “jugadores” de aquellas reglas de juego, que son las instituciones. Entiéndase a las organizaciones como aquellos:

“grupos de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos. Entre estas, se incluyen las políticas (por ejemplo, los partidos, el senado, entres reguladores, etc), las económicas (por ejemplo: empresas, sindicatos, ONGs, etc.) las sociales (por ejemplo: iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y las educativas (por ejemplo: escuelas, universidades, etc.)” (North, 1993b:3)

La tesis de North, es que las instituciones forman la estructura de incentivos de los individuos que interactúan en sociedad y que, por consiguiente, las instituciones políticas y económicas son los determinantes fundamentales del desempeño económico en el largo plazo. Las elecciones que hacen los individuos dependen de sus creencias; éstas son una consecuencia del aprendizaje acumulativo que se transmite culturalmente de generación en generación. El tiempo es la dimensión en la cual el proceso de aprendizaje de los seres humanos moldea la evolución de las instituciones.

Es por esto, que North (1993, p.22) sugiere diseñar instituciones proclives al crecimiento, donde: a) las instituciones políticas estén respaldadas por organizaciones que tengan interés en su perpetuación; b) tanto las instituciones formales como las creencias cambien para que una reforma tenga éxito; y c) se consoliden regímenes democráticos que respeten la ley. Por último, sugiere hacer esfuerzos para desarrollar estructuras institucionales flexibles, que puedan soportar conmociones y cambios, y permitan realizar ajustes oportunos sin provocar demasiadas fricciones (North 1993, p. 23).

Con relación al papel de la ideología, North (1981, p.53) argumenta que es imposible analizar el desarrollo histórico sin considerar la ideología y el cambio ideológico, porque las reglas formales y el aparato coactivo no pueden impedir que la gente se comporte como polizón y, en consecuencia, evada el pago de los bienes y servicios que obtiene o utiliza. En cambio, las ideologías exitosas son capaces de incitar a los individuos a no comportarse de acuerdo a un simple cálculo egoísta de costos y beneficios, y esto tiene implicaciones fundamentales para lograr la eficiencia económica del sistema, habida cuenta de que los costos de mantener un orden existente son inversamente proporcionales a la legitimidad que le atribuye la sociedad. Si los miembros de la sociedad creen que el sistema es justo,

los costos de aplicación de las reglas y de los derechos de propiedad se reducirán enormemente por el simple hecho de que los individuos no desobedecerán las reglas ni violarán los derechos de propiedad, aun cuando un cálculo privado de costo/beneficio así lo aconsejara.

En su crítica a Stiglitz, North (1981, p.17) afirma que no se puede dar por cierto que el Estado haya creado las reglas del juego que conducen al crecimiento económico; para North estas reglas son una excepción y tampoco existe ninguna garantía de que serán perpetuas; por tanto el rol del Estado más importante y más difícil de llevar a cabo es establecer y reforzar un conjunto de reglas del juego que incentiven a la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos. Más aún, North, admite que el conocimiento y la tecnología disponibles establecen los límites superiores de bienestar que los seres humanos pueden alcanzar, pero asegura que la estructura de la organización política y económica de las instituciones es lo que en realidad determina no sólo el desempeño económico sino también el ritmo de crecimiento del caudal de conocimientos y el avance tecnológico.

North, afirma que “La relación entre modelos mentales e instituciones es estrecha. Los modelos mentales son las representaciones internas que los sistemas cognoscitivos individuales crean para interpretar el medio ambiente; las instituciones son los mecanismos externos (a la mente) que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio ambiente” (North 1993, pp. 12-13), es decir el ser humano tiene la capacidad para trazar y guiar por su cuenta su camino.

De esta manera, se deja sentado que “para entender el crecimiento económico no es suficiente tomar en cuenta sólo los factores neoclásicos, sino que es necesario considerar la evolución complementaria de la política y el derecho que respalda las formas económicas que producen crecimiento” (Myhrman y Weingast 1994, p. 188)

Dentro de los neo institucionalistas, están Clarence Ayres, Gunnar Myrdal y John Galbraith como los principales. Para ellos, el avance de la economía hace posible pensar en una planificación más eficaz que considere los valores.

2.1.3. LA VISION DE OTRAS ESCUELAS SOBRE EL SECTOR PÚBLICO.

A lo largo de la historia el sector Público ha sido estudiado por las diferentes escuelas y tendencias que han estudiado la economía, de acuerdo a eso punto cada escuela del pensamiento económico tiene su propia concepción acerca del tema; en el presente acápite daremos una panorámica de este pensamiento económico.

a. ESCUELA NEOCLASICA

A partir de la década de 1870 los economistas Neoclásicos William Stanley Jevons en Gran Bretaña, Léon Walras en Suiza, y Karl Menger en Austria; dieron un giro a la economía tradicional enfocándose en las preferencias de los consumidores, estudiando de esta manera la utilidad o satisfacción obtenida en la última unidad o unidad marginal que se consume de determinado producto.

La escuela neoclásica es, de forma implícita, conservadora. Los defensores de esta doctrina prefieren que operen los mercados competitivos a que haya una intervención pública. Al menos hasta la Gran Depresión de la década de 1930, se defendía que la mejor política era la que reflejaba el pensamiento de Adam Smith: bajos impuestos, ahorro en el sector público y presupuestos equilibrados (Escuela neoclásica, 2016, www.zonaeconomica.com).

b. ESCUELA KEYNESIANA

John Maynard Keynes fue alumno de Alfred Marshall y defensor de la economía neoclásica hasta la gran depresión de 1930. Donde los economistas tradicionales arguyen que el tiempo y la naturaleza corregirían las fallas, lo que en realidad no paso.

En su obra Teoría general (1936), aparecían axiomas que su aplicabilidad dio luces a explicar el comportamiento que tenía la economía en ese tiempo; se comprobó que la intervención del estado, mediante políticas económicas, mejorarían el comportamiento de los agentes económicos. Por esta misma razón el estudio del comportamiento de: la demanda agregada y el gasto del gobierno han sido de gran importancia para explicar el comportamiento de la economía.

c. ESCUELA MARXISTA

La oposición a la Escuela Clásica provino de los primeros autores socialistas, como el filósofo social francés Claude Henri de Rouvroy conde de Saint-Simon, y el utópico británico Robert Owen. Sin embargo, fue Karl Marx el autor de las teorías económicas socialistas más importantes, manifiestas en su principal trabajo, El Capital (3 vols., 1867-1894). El marxismo representó una seria recusación, aunque no dejaba de ser, en algunos aspectos, una variante de la temática clásica.

Según Marx, para que una sociedad progrese los medios de producción y los instrumentos de producción deberán ser de propiedad exclusiva del estado para que de esta manera los trabajadores sean remunerados de acuerdo al trabajo que realizan. A pesar que en sus escritos no habla explícitamente del sector público y su comportamiento, pero concibe la idea de la eliminación de la plusvalía industrial que es la Fuente de ganancia del capitalismo industrial y se origina en el proceso de producción y de transformación de mercancías y no en el intercambio, trabajo excedente, y la recuperación, por parte del estado, de todos los medios e instrumentos de producción para que de esta manera, Implícitamente, el gasto público aumente, para mejora la vida de los trabajadores.

2.2. MARCO CONCEPTUAL

Gran parte de las investigaciones sobre la gestión pública moderna en el ámbito internacional están orientados a la gestión por resultados.

García, R. y García, M. (2010), realizaron un trabajo de investigación, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), publicaron la obra *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Trabajo realizado en el marco de los esfuerzos del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción de Mediano Plazo para la efectividad en el desarrollo (PRODEV).

Presenta un análisis sobre la situación actual de la gestión por resultados en los países de la región, puntualiza los avances y desafíos de la gestión para resultados en la región, y además describe los diferentes instrumentos que existen para su implementación. Asimismo analiza la génesis de la GpRD, describe un modelo conceptual para aplicarlo al análisis de la gestión pública en América Latina y el Caribe, igualmente describe la metodología empleada en el estudio.

Altaba, E. (2009), de la Universitat Rovira I Virgili, ha formulado una de tesis doctoral “*La Nueva Gestión Pública y Gestión por Competencias*”. Esta investigación describe el enfoque teórico del modelo de gestión pos burocrático, de la calidad total y de gestión por competencias.

García, I. (2007), desarrolla un trabajo de investigación que sintetiza las diversas experiencias y reformas implementadas en el sector público en el ámbito internacional. Previamente analiza los principales enfoques teóricos que sustentan este paradigma emergente. Las principales conclusiones sostienen que en las últimas décadas, las administraciones públicas de la mayoría de los países desarrollados se han visto inmersas en procesos de regeneración con el objetivo de lograr una administración más eficiente y ágil que pueda adaptarse a las necesidades de los ciudadanos.

Enfatiza que la utilización de técnicas privadas en el ámbito público ha supuesto el desarrollo de la dirección estratégica como técnica directiva y consecuentemente un importante auge de los sistemas de control interno de los entes públicos. Adquiriendo especial importancia las auditorías operativas y el complemento de las tradicionales técnicas presupuestarias y contables con nuevas herramientas informativas de ayuda a la toma de decisiones como los indicadores de gestión.

CIDE, CLEAR (2007), presenta un informe, “Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos”. Contiene un diagnóstico de situación del estado de la gestión por resultados en México, de sus problemas y retos que enfrenta, y de las oportunidades de mejora e innovación en cada uno de los componentes que integran su ciclo.

El presente documento significa un aporte de la comunidad de expertos en gestión por resultados, tiene por objetivo mejorar el entendimiento común de la práctica de la GpRD implementada en México. Describe un marco conceptual sobre la GpRD define y analiza el sustento teórico y las herramientas analíticas y prácticas. Presenta un análisis de los avances y retos de cada uno de los cinco pilares que integran el modelo de la GpRD.

Valenzuela, J. (2007), ha realizado un estudio denominado “Análisis Prospectivo de la Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Subnacionales de Chile”, reconoce la relevancia creciente que tienen los gobiernos Subnacionales en la gestión pública y los importantes desafíos que enfrentan para fortalecer la participación ciudadana y generar una gestión de calidad y con un alto nivel de transparencia.

Este estudio ha tenido como objetivo realizar una descripción y un análisis prospectivo de las capacidades de gestión de las entidades Subnacionales, en particular de los municipios, para lograr estándares crecientes en la calidad de su gestión. Así también sugiere mecanismos para trabajar en el logro de estos objetivos.

BID y CLAD (2007), con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo conjuntamente con el Centro Latinoamericano Administración para el Desarrollo, (2007)

presentan un documento enmarcando los esfuerzos del BID asociados a la promoción de un nuevo marco de efectividad para el desarrollo, contribuyendo de esta manera al entendimiento de los factores y procesos que intervienen en el éxito de la puesta en práctica de un sistema de gestión para resultados.

Este documento aporta un marco conceptual y analítico que facilita una amplia comprensión de la gestión para resultados (GpRD), asimismo contiene una metodología referencial para la formulación de diagnósticos sobre la situación actual de la gestión por resultados en los gobiernos y en instituciones públicas.

Banco Mundial (2006), presenta un texto de consulta titulado “Buenas Prácticas Emergentes de la Gestión para Resultados de Desarrollo”, contiene una sistematización de 14 experiencias llevada a cabo en diferentes países, fruto de diversos talleres regionales en los cuales los países trataron sus experiencias con la gestión para resultados de desarrollo.

Ospina, S. (2002), ha realizado un trabajo de investigación referido a la capacidad institucional en América Latina, particularmente el papel de la evaluación como herramienta modernizadora, siendo el propósito principal de este trabajo explorar la interrogante: ¿en qué medida han contribuido los esfuerzos nacionales de evaluación de la gestión pública a mejorar la capacidad institucional del sector público en la región?

Sostiene que ante la escasa evidencia presentada, y a pesar de las imperfecciones, las iniciativas, parecen estar contribuyendo a la construcción de la capacidad institucional, desde el punto de vista político, como técnico. Este trabajo se fundamenta en un estudio comparativo de las políticas nacionales encaminadas a implementar sistemas de evaluación de la gestión pública en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay.

López, A. (2002), en el presente trabajo llamado “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”, sistematiza las distintas visiones teóricas del denominado “nuevo paradigma de la gestión pública”, expresa la utilidad y limitación de los conceptos y técnicas provenientes de esta orientación. Que han influido en las reformas estatales conocidas como de “segunda generación”.

2.2.1. BASES TEORICAS

En esta sección, se ha desarrollado una perspectiva teórica de la gestión para resultados para el desarrollo que nos permite fundamentar la explicación de la problemática de la gestión pública aplicada a la realidad de nuestro gobierno local. Precisamos el fundamento teórico desarrollado que facilita la comprensión del problema y las hipótesis. Principalmente se describe aspectos teóricos sobre la GpRD, los aspectos conceptuales y metodológicos más relevantes, el enfoque de la capacidad institucional y organizacional, y la creación de valor público, también se presenta una descripción del escenario de estudio.

a. La gestión para resultados para el desarrollo

En este subcapítulo se describe la evolución de la modernización de la gestión pública en el contexto de América Latina y el Caribe sus principales antecedentes.

- La modernización de la gestión pública y la gestión para resultados en América Latina y el Caribe

Durante la década de los años setenta, la crisis del estado de bienestar, comienza a agravarse con mayor intensidad, la quiebra económica del modelo del bienestar de la posguerra es inevitable, expresada en una crisis de producción evidenciada con la saturación de los mercados; aunada a una crisis financiera originada por el permanente recurso al crédito dieron lugar a una excesiva monetización y endeudamiento generalizado y por ultimo una crisis social originada como permanente suministrador de bienes públicos.

De tal manera, que los desajustes y conflictos de la sociedad del bienestar se encuentran, por tanto, en la política de intervención estatal y en el excesivo uso de los recursos fiscales para solucionar los desequilibrios económicos y sus repercusiones sociales.

Por otro lado, comienza a producirse un ajuste y reestructuración de los sectores productivos, como resultado de la incorporación de nuevas tecnologías y del desarrollo de un mercado nacional cada vez más internacionalizado y globalizado, a su vez, las

planificaciones económicas y las políticas sociales no alcanzaron los objetivos previstos debido a los desajustes que se producen en los países desarrollados, lo que dificultó las previsiones de corto y largo plazo.

En este contexto, García López, R.; García Moreno M. (2010), sostienen que Durante la década de 1970, los países desarrollados emprendieron reformas para dar respuesta a la crisis fiscal de ese momento y para enfrentar algunas disfunciones que el Estado de Bienestar había generado. Esas reformas conocidas genéricamente como la nueva gestión pública e inspirada en la gerencia del sector privado, apuntaron a modificar el modelo burocrático de estado. (García R.; García M. (2010): La GpRD, Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe).

Este modelo burocrático de estado, se sostuvo en un aparato organizacional/institucional que puso en práctica procesos procedimentales de gestión pública caracterizada por: la estandarización de los procedimientos y rutinas de trabajo, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos, la racionalidad de la división del trabajo, el establecimiento de jerarquías de autoridad y el control de los insumos.

Esta práctica de procesos procedimentales trajeron como consecuencia estructuras institucionales rígidas, centralizadas, piramidales y orientadas hacia los procedimientos, sin capacidad de responder a las nuevas demandas del contexto social y económico.

Igualmente, desde fines de los años 70 en adelante, los países en América Latina experimentaron, con distinta intensidad, profundos cambios en sus estructuras económicas y sociales, y también en las funciones del estado, y de la sociedad, la concentración de la pobreza se desarrolló con mayor intensidad creando nuevas demandas por servicios, infraestructura entre otros.

Según García López, R.; García Moreno M. (2010), es a partir de la década de 1980, que América Latina y el Caribe emprendió un proceso de reforma del estado causado principalmente por: i) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones,

imperante desde los años cincuenta, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal y ii) la crisis de la deuda externa que impacto gravemente en la economía de la región. p. 3.

En el marco de este complejo proceso, de más de una década, se implementaron las reformas en el contexto del surgimiento modelo neoliberal y de los cambios que experimentaban los estados de los países desarrollados, estas reformas priorizaron la dimensión financiera de la crisis dando inicio a un proceso de cambios orientados al ajuste fiscal, a la reducción del estado y la liberalización de la economía.

Consecuentemente, las reformas implementadas, no lograron los resultados esperados, no dotaron a los estados latinoamericanos de capacidades administrativas conforme a las nociones del estado de derecho y ni con las funciones que les corresponde desempeñar.

“En efecto, la aplicación del modelo burocrático permitió a los países desarrollados profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Por el contrario, en América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción del modelo burocrático weberiano según los moldes de las naciones desarrolladas” (CLAD, 1998, citado en García, R.; García M., 2010, p. 4)

Durante este proceso, la gestión pública y las estructuras administrativas, han sido atribuidas como burocráticas e ineficientes. De tal manera que los estados se han visto enfrentados a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos, obligando a formular políticas públicas distintas de las habituales. Estos factores han generado un conjunto de demandas por un acceso más igualitario a los recursos públicos, y por servicios de mejor calidad, exigiendo a las autoridades políticas y a los directivos de las instituciones a gestionar de manera más eficaz y eficiente.

Por lo señalado, el punto de partida de ALC en cuanto a la reforma del estado es muy distinto de aquel que se observa en los países desarrollados. Por un lado, existen rémoras del patrimonialismo, es decir, de la no distinción entre lo público y lo privado, que

conviven con estructuras inflexibles y con lógicas centradas en el procedimiento. Por el otro, concurren nuevas demandas ciudadanas y se crean nuevas funciones propias de la globalización de los mercados y de los derechos sociales. Todo esto, en el contexto de recursos fiscales escasos en relación con las demandas sociales, lo cual limita la capacidad de acción del estado (García, R.; García M., 2010, p.p. 4, 5)

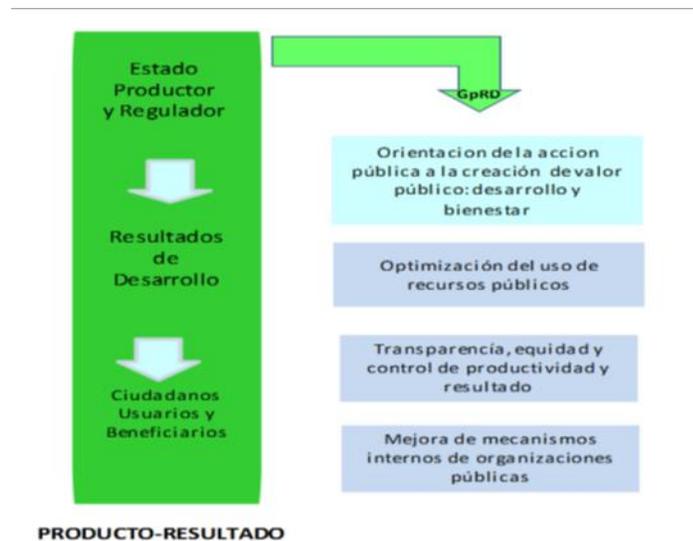
En conclusión, este cambio de misión ha planteado muchos desafíos al estado, entre ellos la redefinición de los enfoques conceptuales de la gestión pública, el valor público; la mejora de las capacidades organizacionales e institucionales; el ejercicio de los directivos públicos y los enfoque teóricos en la que han fundamentado sus acciones; también ha afectado el sistema de control de la acción del estado. Es decir, de la exigencia de rigor en los procedimientos, se está migrando hacia la exigencia de resultados, inherente a un estado que se presenta como proveedor de servicios y capacidades de desarrollo y de bienestar. La gestión por resultados es uno de los lemas que mejor recoge el nuevo reto.

Este punto de partida condiciona la manera en que el proceso de reformas del estado debe ser planteado y operado. En particular exige una mirada integral que permita observar la congruencia y la articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública (planificación, presupuesto, gestión financiera, y Seguimiento y evaluación) y también reclama un análisis de la cadena de procesos que van desde las ofertas que hacen los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos (García, R.; García M., 2010).

En los últimos tiempos, la gestión pública -como disciplina- se ha planteado enfrentar estos nuevos retos mediante el refuerzo de la lógica gerencial, es decir, de la racionalidad económica que busca conseguir eficacia y eficiencia. Esta lógica comparte, más o menos explícitamente, tres objetivos principales: Asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos, asegurar el proceso de producción de bienes y servicios públicos, promover y desarrollar mecanismos internos para mejorar el desempeño de los dirigentes y trabajadores públicos.

“Estos propósitos presentes en las actuales demandas ciudadanas y a los que se orienta la GpR, son, junto con la democracia, la base principal de legitimidad del estado actual. De esta forma, la nueva gestión pública aporta los elementos necesarios para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, así como para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político” (BID, 2007, p. 8).

Grafico 1 El estado y la GpRD



Fuene: BID (2007)

Elaborado: Rimyo Rodrigo Esquivel LLusco

Este enfoque de la NGP en la región latinoamericana ha logrado una aceptación muy importante, cuyo enfoque conceptual es interpretado de acuerdo a nuestra realidad social y económica, sin dejar de lado los aspectos gerenciales, aunado a este enfoque, se ha incorporado también los componentes institucionales y políticos de la acción de gobierno. Según expertos “Como Luis F. Aguilar y Nuria Cunill, la incorporación de elementos político-administrativos y político-institucionales en la reinterpretación latinoamericana de la NGP es “algo que no sólo es correcto y relevante, sino que representa el aporte conceptual y práctico latinoamericano” (Aguilar, L. p. 145, citado por CIDE-Centro CLEAR, 2013, p. 13).

Por último, La gestión para resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo ya alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de gestión para resultados en el desarrollo (GpRD).

b. La gestión para resultados: enfoque conceptual y metodológico

Se define el enfoque conceptual y su enfoque metodológico a través del sistema de evaluación PRODEV, algunos aspectos sobre el dilema del uso del término gestión por resultados o para resultados, y de los elementos importantes que participan en el ciclo de gestión a través de la cadena de resultados.

• **El enfoque conceptual de la gestión para resultados del desarrollo**

La crisis del modelo de estado del bienestar y del modelo de sustitución de importaciones en los países desarrollados y en América Latina, plantearon desafíos y contrariedades. Entre ellos, se destaca la necesidad de atender una demanda creciente de más y mejores bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo. Además de disminuir la presión fiscal.

Este contexto, impulso a repensar los postulados del enfoque de la gestión para resultados practicada en los países desarrollados, el cual no consideraba aspectos importantes del sector público en ALC. A partir de esta realidad, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (BID y CLAD, 2007), desarrollaron un modelo conceptual de la GpRD que tomo en cuenta dos aspectos importantes:

- En primer lugar las características propias del sector público en ALC que son: 1) la existencia de una cultura organizacional basada en la lógica del control y el procedimiento, 2) la presión de las demandas ciudadanas por más y mejores servicios y por un gobierno más transparente, 3) el contexto internacional que impone el desarrollo de sistemas que generen un estado competitivo.

- En segundo lugar se ha considerado la necesidad de utilizar un enfoque que dé cuenta de la situación de un país y no solamente de una institución o agencia.

Estas características expuestas obligaron a considerar la mayor parte de los (SNGP) involucrados en el ciclo de gestión pública diferenciándose de los países desarrollados que solo toman en cuenta el liderazgo, el Seguimiento, y la evaluación (García, M., y García, R. p. 10).

Este cambio de paradigma, radica principalmente en un enfoque centrado en los resultados dejando de lado el sistema de control basado en la exigencia de rigor de los procedimientos. Este enfoque conceptual de GpRD, proviene del documento inicial desarrollado por el CLAD y el BID en el año 2007 llamado “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”.

De este cambio de paradigma se deriva una variación en la posición del ciudadano con respecto al Estado. El ciudadano-regulado se preocupa por asegurarse una correcta y burocrática (homogénea, idéntica y no discrecional) aplicación de la ley y de la norma (dimensión político institucional). Por su parte, el ciudadano-usuario se preocupa por conseguir el mejor retorno fiscal en cuanto a bienes colectivos (dimensión político-administrativa) (CIDE-Centro CLEAR, 2013, p. 14).

Desde esta perspectiva, la gestión pública para resultados es un proceso estratégico de gestión, político y técnico, que la gestión parte del principio del “estado contractual” en el marco de la nueva gestión, es decir la relación y vínculo formal que se da entre un principal (sociedad) y un agente (gobierno) en el cual ambas partes acuerdan efectos o resultados concretos a alcanzar con acción del agente y que influyen sobre el principal, creando valor público. En un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de la políticas del sector público a través de una mayor responsabilidad de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Como apreciamos, el enfoque de la GpRD se basa en las teorías del cambio en el desarrollo y la gestión del cambio, dos aspectos que en el ejercicio de la práctica deben estar articulados, centrada en los conceptos de:

Concentración en las metas: El establecimiento de metas claras y resultados proporciona metas para el cambio y oportunidades para evaluar si los cambios se han dado.

Causalidad (o “cadena de resultados”): Diversos insumos y actividades conducen lógicamente a productos, resultados e impactos.

El mejoramiento continuo: La medición periódica de los resultados proporciona la base para ajustes (cambio táctico y estratégico) para mantener los programas al día y para maximizar sus resultados (OCD, BM, p. 8).

Las disfunciones y externalidades del proceso de desarrollo y de gestión, requieren ser explicadas mediante la lógica de la causalidad para diseñar una estrategia de intervención, así la gestión para resultados se centra en una clara noción de la causalidad.

“La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto”. BM y OCDE (2005), citado en García R.; García M. (2010)

Según la cadena de resultados explicada y apreciada en el gráfico 2, el gran cambio que propone la GpRD es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Es aquí donde este enfoque difiere fundamentalmente del tradicional burocrático, en donde se parte de los insumos (físicos y financieros) con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y, en función de estos, se definen los resultados.

Grafico 2 Cadena de resultados

Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005)

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Cabe destacar, que el enfoque de la GpRD toma en cuenta características específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones (participación ciudadana), la rendición de cuentas, y el interés público como centro de atención de la gestión.

Efectivamente, en el centro del concepto de GpRD se encuentra el término valor público, que se refiere a los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. (García R.; García M. 2010, p. 6)

En este contexto, según los postulados descritos, el BID definió la GpRD “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”. (García R.; García M. 2010, p. 7)

La GpRD requiere tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernativa tiene en la sociedad. Pues, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción. Esto supone

contar con instrumentos que capten esas variaciones, entre ellos tenemos los sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones, elementos no siempre presentes en la administración el estado.

El proceso de implementación de la GpRD se caracteriza por requerir innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos de gobierno. Para lo cual necesitan, modificaciones del marco legal e institucional de los SNGP; la búsqueda de consensos entre las funciones del estado; capacitación permanente de los funcionarios públicos; alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión; y nuevas estructuras organizacionales que fomenten la coordinación y el trabajo conjunto, en lugar de la competencia y el trabajo aislado.

Ante todo, la GpRD requiere establecer un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo. “Por estas razones, la implementación de la GpRD debe verse no sólo como el reto de un gobierno en particular sino como un compromiso del Estado”. (García R.; García M., 2010, p. 8)

Asimismo, la GpRD estima que los directivos de las instituciones asuman responsabilidades por el logro de resultados, ello depende de la voluntad política manifiesta al más alto nivel, los que desempeñamos cargos directrices en las instituciones podemos dar cuenta de ello. Así como de instituciones promotoras del cambio. La GpRD, es una estrategia de cambio institucional que vincula la gerencia con el usuario, es decir promueve un enfoque de abajo (usuarios) hacia arriba (gerencia), en la que es importante atender la demanda de clientes y usuarios.

En síntesis la GpRD es un enfoque conceptual que contiene los principales premisas para analizar el sector público se manera comprehensiva e integral, es decir, toma en cuenta todo el ciclo de gestión y la interacción de los distintos elementos que favorecen la creación

valor público. Centrando su interés en la alineación de los sistemas nacionales de gestión pública.

- ¿Gestión por resultados o gestión para resultados?

Las diferentes definiciones conceptuales han utilizado el término desde distintos puntos de vista, no existe una definición única según Albert Serra (2007), la mayoría de textos utilizan este término como noción “Paraguas”. Se trata por tanto de un concepto de uso, interpretación y definición muy amplio. Sin embargo la heterogeneidad de la expresión y del concepto también la observamos en la aplicación operativa.

En consecuencia es evidente la confusión y el uso de la terminología, considerando que la expresión más difundida es gestión por resultados, desde el punto de vista semántico esta definición tiene poco sentido, según los expertos existe contradicción gestionar por resultados cuando los resultados se obtienen al final del proceso. De modo que es más apropiado utilizar el término para indicando así una gestión orientada a conseguir resultados determinados, predefinidos, y esperados.

Albert Serra (2007), preceptúa que “El término acuñado por Peter Drucker (1954 y 1964) ayuda a esclarecer el tema. En el contexto de la disciplina del management (gestión), Peter Drucker formula dos expresiones: managing BY objectives y managing FOR results. Su traducción al español es gestión (dirección) por objetivos y gestión para resultados. En este trabajo se adopta la idea de dirigir por objetivos para conseguir resultados”. p. 10.

La presente investigación que proponemos aspira a dar consistencia a la expresión Gestión para Resultados en la perspectiva de fortalecer la acción del gobierno local para mejorar el efecto de su acción en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad.

- Elementos del ciclo de creación y la cadena de resultados

Dadas las características propias del sector público en ALC, el enfoque conceptual de la GpRD integra los principales elementos del ciclo de gestión. En la figura 3 se presenta los elementos del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados. Además,

la figura se distinguen cuatro áreas principales: 1) planificación, 2) presupuesto y financiamiento, 3) diseño y ejecución de programas y proyectos y 4) Seguimiento y evaluación.

Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no compartimentos estancos, como sucede la mayoría de las veces. De esta manera, por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el qué y el con qué son indivisibles. (García R.; García M., 2010, p. 11)

De igual manera, el Seguimiento y la evaluación se sostienen de los procesos, tanto de planificación como de producción de bienes y servicios: la definición de los indicadores de desempeño es una parte importante de la planificación, y los datos para construir esos indicadores se registran en los servicios públicos, en la mayoría de los casos. Sin embargo, en la práctica, es frecuente que las instituciones que se encargan de estas funciones no se coordinen adecuadamente.

Grafico 3 Elementos del ciclo de gestión



Fuente: Garcia, R., y Garcia, M., (2010) sobre la base de BID y CLAD (2007)

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

En la tabla 15. Se define cada uno de los elementos que componen el ciclo de gestión y se los asocia con los eslabones de la cadena de resultados. Así, se evidencia de una manera sintética y esquemática la forma en que cada uno de esos elementos contribuye a producir los resultados de la gestión pública.

A partir de este enfoque se señalaron los principales instrumentos que se usan en ALC. Entre ellos tenemos, la visión de largo plazo es un instrumento que se usa en el proceso de planificación con la finalidad de establecer los objetivos estratégicos de un país por un periodo de largo plazo; igualmente los contratos de gestión se utilizan durante los procesos de producción de bienes y servicios para establecer prioritariamente lo que las autoridades esperan de los gerentes públicos; los indicadores de desempeño se convierten en el medio adecuado para efectuar el Seguimiento de los planes de gobierno.

Tabla 1. Los elementos del ciclo de gestión y su relación con la cadena de resultados

Elementos del ciclo de gestión	Definición	Cadena de resultados
Situación económica	Análisis de la realidad socioeconómica del país que justifica las prioridades y estrategias del plan	
Análisis		
Objetivos y metas del gobierno	Plan de gobierno que establece los objetivos y metas consensuadas del país a largo y mediano plazo	
Estructura organizativa	Estructura organizativa (ministerios y entidades) alineada con los objetivos del plan de gobierno	análisis de situación y situación deseada
Situación fiscal	Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país en el mediano plazo	
Programas	Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno	

Productos	Bienes y servicios que ofrecen los programas y que contribuyen a lograr los objetivos del plan	
Metas de producción	Volumen de bienes y servicios a entregarse en un tiempo determinado	
Recursos	Asignación de recursos para los programas	Insumos
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos	Actividades
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población	Productos
Consecuencias para los beneficiados	Cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes o servicios	Efectos
Cambio social	Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetiva	Impacto
Rendición de cuentas	Informe de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos	

Resultados

Fuente: adaptado de García, R., y García, R., (2010)

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

La tabla 16. Contiene un listado de los instrumentos y mecanismos más usados en América Latina. Que se utilizan de manera combinada y en más de un pilar del ciclo de gestión. Aunque no es un listado integro, aglomera las prácticas más difundidas en la región relacionadas con la GpRD. Cabe subrayar que, además de los sistemas mencionados hasta aquí, existe otro que por su naturaleza atraviesa todo el ciclo de gestión: el sistema de recursos humanos.

Para que la gestión del personal funcione de manera eficiente, se necesita establecer claramente la cadena de resultados y contar con un sistema de Seguimiento que indique si las metas se están cumpliendo o no. Cada uno de los instrumentos mencionados puede ser visto como un engranaje que permite que la cadena de resultados funcione adecuadamente.

Sin embargo, la sola existencia de los instrumentos no garantiza una gestión eficaz y eficiente. Por ejemplo, la elaboración de planes estratégicos es una práctica extendida, pero pocos países articulan los planes con el presupuesto y con un sistema de Seguimiento y evaluación (SyE). Esta falencia impide que los planes desempeñen un rol efectivo en la cadena de resultados. Por lo tanto, uno de los retos más importantes de la GpRD consiste en alinear todos los instrumentos para que actúen de forma coordinada y complementaria y puedan así contribuir al logro de los resultados. (García R.; García M., 2010, p. 14)

Tabla 2 Instrumentos básicos de la gestión para resultados en el desarrollo

Instrumento	Definición relativa a la GpRD
Plan estratégico de mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de objetivos prioritarios a mediano plazo, con sus programas, metas e indicadores correspondientes. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a los programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. el análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y en evaluaciones.
Marco fiscal de mediano plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal masalla del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un período de tres años o más que se

	actualiza anualmente. Durante el primer año del marco, esa proyección guarda estricta correspondencia con el presupuesto.
Gestión financiera y de riesgos integrada	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del estado: contabilidad, ejecución del presupuesto (incluye riesgo fiscal), administración tributaria, crédito público, tesorería.
Sistema de adquisiciones publicas	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en internet.
Contrato de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de recursos asignados.
Incentivos	Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.
Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
Rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado, incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de internet.

Nota: Algunos de los conceptos han sido tomados de OCDE, 2002.

Fuente: adaptado de García, R., y García, R., (2010)

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

- El enfoque metodológico: sistema de evaluación PRODEV

Con base en el modelo conceptual enunciado y con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados, con el fin de apoyar los esfuerzos que los gobiernos hacen para lograr que su gestión produzca los resultados que los ciudadanos esperan. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó el programa para la implementación del pilar externo del plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo (PRODEV).

Una de las contribuciones del programa fue el diseño del sistema de evaluación PRODEV (SEP). El SEP es un instrumento estandarizado de diagnóstico de la capacidad institucional de un país o de un GSN para avanzar en la implementación de la GpRD.

El SEP divide el ciclo de gestión en cinco pilares: 1) planificación para resultados, 2) presupuesto por resultados (PpR), 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, 4) gestión de programas y proyectos y 5) Seguimiento y evaluación. La grafica 4. Ilustra los pilares considerados en el SEP. Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados.

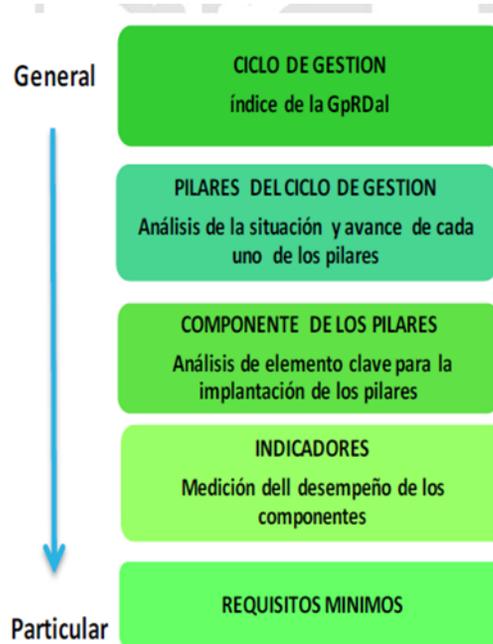
Grafico 4 Los cinco pilares de evaluación PRODEV

Fuente: García, R., y García, M., (2010)

Elaborado: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

De acuerdo con el esquema que se observa en la grafico 5, estos elementos se ordenan en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los requisitos mínimos se califican con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.

Debido a que el examen del ciclo de gestión requiere recabar información sobre un amplio espectro de temas, el SEP se enfoca solamente en aquellos aspectos que están relacionados directamente con la GpRD o que son indicadores de la capacidad de GpRD. Por lo tanto, este instrumento no ofrece un análisis de cada uno de los pilares con la profundidad y el detalle con que lo hacen los instrumentos especializados en una sola temática, como es el caso de los diagnósticos de la gestión financiera pública (GFP).

Grafico 5 Niveles de análisis del sistema de evaluación de PRODEV

Fuente: Adaptado de García, R., y García, M. (2010)

Elaboracion: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Los diagnósticos se realizaron en cuatro etapas secuenciales: durante la primera se examinaron los marcos legal e institucional que sustentan el funcionamiento y la interrelación entre los pilares, y se analizaron los diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias, como estudios e investigaciones.

En la segunda etapa se realizaron entrevistas a funcionarios de gobierno de las principales áreas de gestión para completar la información sobre los pilares. En la tercera etapa se asignaron valores a las variables con base en la información y la documentación obtenidas, y se elaboró un borrador de informe que fue sometido a una revisión entre pares. Finalmente, el cuarto paso fue la validación de los informes con las autoridades del país, requisito indispensable para poder divulgar la información. Las primeras tres etapas fueron realizadas por consultores independientes y externos al BID, a fin de asegurar la mayor objetividad en el análisis.

c. La capacidad institucional en el marco de la GpRD

En años recientes, el tema del fortalecimiento de las capacidades institucionales del estado, a nivel nacional como local, ocupa un lugar importante en las agendas de los gobiernos y de las agencias multilaterales de financiamiento del desarrollo.

Después de la ola privatizadora y desreguladora que ocupó la discusión desde los ochenta hasta mediados de los noventa, el acento se ha puesto ahora en temas tales como la importancia de la reforma y modernización del estado, la eficiencia y la eficacia de los gobiernos, la necesidad de la transparencia en el uso de los recursos públicos y la creación de espacios institucionales propicios a la participación de los ciudadanos para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, principalmente en el nivel local de gobierno.

El interés particular en la esfera local obedece en gran medida al aumento progresivo de responsabilidades de políticas públicas que los gobiernos locales, regionales, han adquirido como consecuencia del proceso de reforma y modernización del estado. En este subcapítulo abordaremos las definiciones conceptuales de capacidad institucional, los componentes y los niveles de la capacidad institucional.

c1. El concepto de capacidad institucional

La definición conceptual de capacidad institucional -capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa- se distingue, por una parte, por ser un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años; y por otra, porque ha sido interpretado de diversas maneras.

Respecto a la redefinición a lo largo de los años, durante la primera mitad de la década de 1980 las intervenciones tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del estado, se manifestaron por medio del concepto de fortalecimiento institucional, referido a las técnicas de reingeniería organizacional. A partir de este contexto los programas de fortalecimiento se centraron en la construcción, mejoramiento

y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización, así como a dar importancia a sus cuadros técnico–burocráticos.

En la década de 1990 la intención cambia. Durante esos años se da un viraje en las políticas de intervención, a partir de un nuevo consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar hacia la agenda del desarrollo sostenible.

En consecuencia se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. “La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el "buen gobierno". (Grindle, 1977; Tendler, 2000 citado por Ospina, S., 2002, p. 3)

En este contexto, el concepto que permitió aumentar la capacidad es el de construcción de capacidad institucional (capacity building), el cual " asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos". (UN, 1999; UNICEF, 1999 citado en Ospina, S., 2002, p. 3)

A la luz de este planteamiento surgen definiciones de construcción de capacidad que guían las intervenciones para promover el "buen gobierno" en los países en vías de desarrollo. Entre ellas destacan las siguientes:

- “Un proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible”. (CIDA, 1996 citado en Ospina, S., 2002, p. 3)
- “El proceso a través del cual individuos, grupos, organizaciones, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas y

alcanzar objetivos, y para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible”. (UNDP, 1997 citado en Ospina, S., 2002, p. 4)

- “Inversión en capital humano, instituciones y prácticas que permite a los países alcanzar sus metas de desarrollo”. (BM, 1996 citado en Ospina, S., 2002, p. 4)
- “Sin embargo, esta perspectiva reduce la utilidad del concepto, porque borra las fronteras que distinguen las intervenciones para construir capacidad institucional de las intervenciones para generar desarrollo sostenible”. (UNICEF, 1999 citado en Ospina, S., 2002, p. 4)
- “Si la construcción de capacidad abarca demasiados niveles y complejidades, es difícil evaluarla y determinar el impacto de las intervenciones”. (UN, 1999 citado en Ospina, S., 2002, p. 4)

Delimitando el concepto de capacidad institucional, según expertos en su discusión sobre la construcción de capacidad sostenible en el sector público. Grindle (1997) “sugiere que el enfoque de “buen gobierno” inmediatamente relaciona el problema de la capacidad del sector público con tres dimensiones: el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal), el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión) y la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro” (citado en Ospina, S., 2002, p. 4). Grindle (1997) ofrece un marco conceptual que permite ubicar la organización dentro de un sistema que considera cinco dimensiones y consecuentemente cinco niveles de análisis:

Estos son desde el nivel más micro hasta el más macro: los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y finalmente el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Estas dimensiones afectan la capacidad como las intervenciones para construir capacidad. Ellas sugieren los niveles de análisis que se deben considerar para hacer un diagnóstico adecuado de la capacidad institucional del sector público. (Ospina, S., 2002, p. 4)

En conclusión, según Ospina (2002) sostiene que “la capacidad institucional es uno de los conceptos “blandos” en la literatura de la administración”, pág. 2). Sin embargo es una definición que encierra la complejidad del concepto, algunos exponentes consideran la capacidad como “proceso” (esfuerzos por mejorar la capacidad), otros la consideran como producto o resultado de un proceso (las habilidades producidas), sin embargo para otros exponentes consideran la capacidad como “capacidad indicada” (el potencial para cumplir las tareas) y “capacidad efectiva” (la actuación del gobierno o su desempeño). Estas distinciones apuntan a la diferenciación conceptual entre la capacidad institucional en sí misma, y las intervenciones para lograr esta capacidad.

Por tanto, este marco conceptual proporciona una plataforma excelente para analizar la relación entre la GpRD y la capacidad institucional, por lo cual, se requiere entonces considerar la capacidad institucional a nivel organizacional, como a nivel sistémico, y en relación con los cambios en las estructuras de gobernanza.

c2. Componentes de la capacidad institucional

Para analizar la capacidad institucional requerimos tener presente los componentes de dicha capacidad: administrativo y política. Estas dimensiones permiten considerar que el "Estado no sólo es el aparato burocrático, sino también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal". (Repetto, F., 2004, p. 10)

- Capacidad administrativa

Por un lado, la capacidad administrativa se sostiene en las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos. En este componente resaltan dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización.

Con respecto a la primera, se hace referencia al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos

como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón; a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal, entre otros aspectos.

En lo que concierne a la organización, se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; entre otros elementos.

- **Capacidad política**

La capacidad política se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por tanto, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. En este componente resaltan varios factores, entre los que destacan: a) participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; y c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder.

Por lo anterior, la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública. Es decir, depende también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

En este sentido, la capacidad administrativa y la capacidad política constituyen los pilares sobre los que se estructura la capacidad institucional, por lo que cualquier evaluación sobre capacidad institucional debe tomar en cuenta estos dos componentes, y avanzar así hacia un enfoque interactivo y relacional que permita reconocer que la construcción o desarrollo de la capacidad institucional depende no sólo de la capacidad administrativa del aparato estatal, sino también de la relación que éstos tengan con los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general (capacidad política).

En conclusión, centrar la atención en la capacidad administrativa constituye una necesidad analítica para evaluar la capacidad institucional, pero también es necesario tomar en cuenta la capacidad política.

c3. Niveles de la capacidad institucional

Para una mejor comprensión de la capacidad institucional es necesario dar un paso más y presentar los niveles de la capacidad. En este sentido, Grindle y Forss y Venson ofrecen un marco conceptual que permite ubicar la capacidad institucional en varios niveles.

Según Grindle (1997), puntualiza cinco niveles, que van desde el nivel más micro hasta el más macro: los recursos humanos dentro de cada organización, la organización misma, el conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente, el contexto institucional del sector público, y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

De igual forma, Forss y Venson, siguiendo la línea de Grindle, ubican cinco niveles de capacidad institucional: 1. el individuo (micro); 2. La organización (meso); 3. La red de organizaciones; 4. La gobernación pública; y 5. Las normas, valores y prácticas sociales (estos últimos tres niveles integran el nivel macro).

Como puede observarse, las aportaciones de estos autores son semejantes, por lo que los niveles se reagrupan en tres: el micro: el individuo; el meso: la organización; y el macro: el amplio contexto institucional, (grafico 6 y 7).

Grafico 6 Los niveles de la capacidad institucional



Fuente: adaptado de Stephane Willens y Baurnert, (2003), p. 11
 Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Grafico 7 Componentes y niveles de la capacidad institucional



Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

El nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. Se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos, las cuales determinan la

actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. En el nivel micro se trabaja en torno a varias cuestiones: ¿los individuos están motivados?, ¿tienen un trabajo con una misión clara?, ¿tienen las habilidades que corresponden a sus trabajos?, ¿cuentan con incentivos financieros y no financieros?, ¿el personal es suficiente para realizar el trabajo?, etc.

El nivel meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión. Se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organización y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente.

Sin embargo los problemas que se enfrentan en este nivel se expresan en las siguientes interrogantes: ¿las organizaciones tienen misiones claras y compatibles?, ¿cuentan con los recursos y prácticas de gestión apropiados para cumplirlas?, ¿existe una coordinación entre las organizaciones?

Las actividades para resolver estos problemas se relacionan con la utilización del personal, el liderazgo, la cultura organizacional, los sistemas de comunicación y coordinación, las estructuras gerenciales, etc. Hay que reconocer que la actuación de la organización no sólo depende del individuo (nivel micro), sino también del contexto institucional del país, por lo que este nivel se relaciona directamente con el nivel macro.

El nivel macro representa el último nivel de la capacidad institucional y refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Las actividades asociadas con este nivel se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige al sector, cambios legales y de política, reforma constitucional, etcétera.

En este nivel se reconoce que los individuos y las organizaciones están inmersos en redes de organizaciones que, a su vez, están insertas en un contexto institucional más amplio. Por tanto, el éxito de una política depende de las instituciones y el entorno económico,

político y social dentro del cual se enmarca el sector público; así como de las redes, organizaciones e individuos que se encuentran en dicho sector.

De igual forma, hay que reconocer que el éxito de una política depende también de su aceptación por parte de los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales. De ahí que sea fundamental tomar en cuenta las normas, valores y prácticas sociales.

Como puede observarse, estos niveles se ubican dentro de los componentes de la capacidad institucional, a tal grado que en la capacidad administrativa —que hace referencia a las habilidades técnico–burocráticas que el aparato estatal requiere para instrumentar sus objetivos oficiales— resaltan dos niveles: el micro (recursos humanos) y el meso (la organización).

El nivel macro (contexto institucional) está presente no sólo en la capacidad política (es decir, en la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional), sino también en la capacidad administrativa, ya que los recursos humanos y las organizaciones están insertos en un contexto institucional más amplio.

d. La creación de valor público: una aproximación conceptual

El proceso de implementación de la gestión para resultados en los gobiernos locales destaca dos procesos muy importantes en su aplicación; por un lado tenemos la mejora de la capacidad organizacional e institucional y por otro, la creación de valor público, en este subcapítulo intentaremos definir lo que entendemos por valor público, y describir los principales componentes de este proceso.

d1. ¿Que entendemos por valor público?

Es evidente que la gestión para resultados, constituye un nuevo enfoque de como direccionar la gestión de los gobiernos locales, en efectiva e integrada de un proceso de

creación de valor público (resultados) con la finalidad de optimizarlo, logrando la eficacia y la eficiencia de su desempeño, asimismo este enfoque recoge ciertas características del sector público, una de ellas es el interés público como centro de atención de la gestión.

“Efectivamente, en el centro del concepto de la GpRD se encuentra el termino valor público, que se refiere a los cambios sociales-observables y susceptibles de medición- que el estado realiza como respuesta las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática”. (García, R.; García, M., 2010, p. 6)

En consecuencia, el valor público es el valor agregado que produce el sector público, según Nora Berretta y Jorge Kaufmann (2011), “se denomina valor público a la mejoría de las condiciones de vida de la población lograda con equidad, es decir con acceso generalizado a los bienes y servicios que producen mayor bienestar”, pág. 57. Es decir, se genera valor público cuando se disminuye los niveles de pobreza y pobreza extrema, la desnutrición crónica, inseguridad ciudadana. Se mejora los niveles de educación, salud, ingresos, etc.

De tal manera, que la creación de valor público, es el objetivo final de la actuación de la gestión pública, la particularidad de la gestión pública se concreta y diferencia en ese punto. En consecuencia el objetivo y resultado de su actuación se definen en producir cambios en el contexto social, económico, político y territorial.

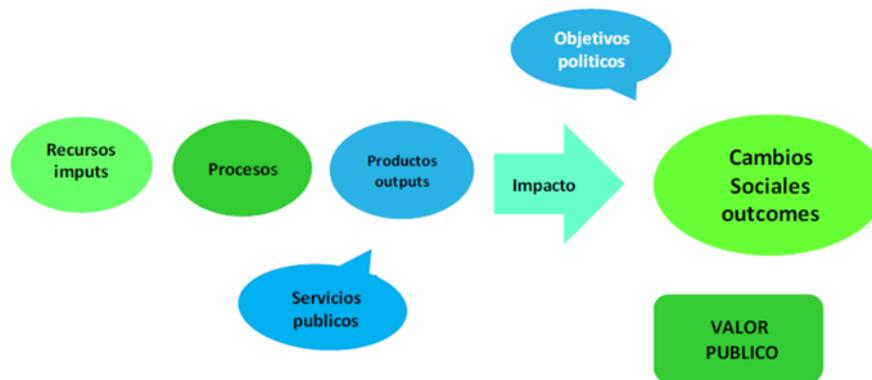
Actualmente en la gestión pública, se pueden identificar dos fuentes principales de creación de valor público: garantizar la gobernanza global del sistema económico y social, y proveer de servicios públicos a la sociedad, al sistema productivo, y a la ciudadanía. La producción de servicios, normas, valores, culturas sociales y políticas solo adquieren valor en la medida que impacten en la realidad social.

Uno de los principales expositores de la importancia de la creación del valor público es Moore (1995) señala que la finalidad de la gestión pública es la creación de valor público, propone que la actuación del directivo público debe estar supeditada a tres escenarios de

gestión: la creación de valor público en sus intervenciones, la gestión política y la gestión operativa en el contexto de ellas. (Trefogli, 2013, p. 25)

Como apreciamos, la sociedad y la ciudadanía distinguen la acción pública a través del comportamiento y actuación de los dirigentes públicos en el ejercicio de la gobernanza y a través de los servicios públicos. Los servicios públicos se convierten en la concreción y el mecanismo de entrega a la sociedad del proceso de creación de valor. Según A. Serra (2011) sostiene que la relevancia de la producción de bienes y servicios no reside en esta producción (output), sino en la capacidad de esta producción para llevar la situación social en la dirección establecida por el programa de gobierno p. 43. Por tanto la valoración final de la acción del gobierno se sitúa en el grado de modificación conseguido en determinadas variables sociales (outcomes), (Grafico 8).

Grafico 8 La creación de valor publico



Fuente: adaptado de Alberto Serra (2011), p. 43

Elaboracion: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

En consecuencia, el enfoque basado en la creación de valor público toma los mandatos como punto de partida, y no como fines en sí mismos, articulándose con la importancia de la gestión para resultados, no solamente a nivel de resultados, su productividad,

efectividad y eficiencia, sino también desde la importancia y pertinencia del impacto. Igualmente en los procesos aplicados para generar dichos resultados.

d2. Componentes del valor público

El valor público tiene áreas importantes que se encuadran dentro de tres amplias categorías: a) servicios públicos, b) resultados, c) confianza. Sin embargo como norma general, las cosas claves que los ciudadanos tienden a dar valor se ubican en estas tres categorías citadas. Particularmente es un enfoque que permite analizar las dimensiones del valor público.

- La provisión de servicios públicos es valorada por los ciudadanos en la medida que valoran un servicio privado y en relación directa con los costos de servicio. Entonces la satisfacción que provee un servicio es medida en términos del servicio al cliente, respecto a la información que sobre el producto se haya generado previamente y sobre la elección que pueda o no hacer para el uso del servicio y la posibilidad de acceder a otras alternativas. La satisfacción del usuario es crítica para el valor público, existe evidencia que la satisfacción es mayor en servicios considerados como importantes por los usuarios.
- Los resultados están directamente ligados a los servicios, sin embargo, deben medirse y manejarse de diferente manera. El resultado puede ser el valor más esperado por la comunidad respecto de su gobierno. Si pensamos por ejemplo en la disminución del desempleo, estaríamos hablando de un impacto resultado esperado por la comunidad; es decir la forma en que el gobierno resuelve el problema se transforma en el propio bien o servicio. La decisión que el gobierno adopte y los efectos de dicha decisión determinaran la agregación de valor, o la falla del gobierno en su caso.
- Confianza, se convierte en la base de la relación entre ciudadanos y gobierno y es determinada por tres posiciones generales: a) por los niveles generales de confianza social y la propensión a confiar en las instituciones en general, b) por la efectividad en el manejo de la economía y la generación de servicios, c) por la manera en que los políticos y las instituciones políticas se conducen.

En conclusión el valor público se genera en la medida que el público reconozca el bien o servicio como respuesta a una necesidad o preferencia, y aprecie la calidad del bien o servicio como respuesta adecuada a la misma.

e. Términos técnicos

El presente trabajo de investigación basado en la GpRD, resalta la utilización de términos técnicos de acuerdo con la literatura consultada y las experiencias de gestión en los ámbitos anglosajón, francófono e iberoamericano los cuales presentan una amplia diversidad de términos asociados a lo que aquí se denomina GpRD.

Al revisar tales términos, recogidos por este documento, se pueden observar dos aspectos relevantes.

- La mayor parte de los enunciados recogidos se orienta, fundamentalmente, a resaltar la necesidad de mejorar la capacidad de la gestión pública para alcanzar sus objetivos y optimizar el logro de resultados.
- La variedad de términos y definiciones existentes han creado un lenguaje confuso en desmedro de la claridad conceptual.

El segundo punto obliga a plantear una revisión de los términos asociados a la GpRD que, sin ánimo de cerrar la discusión, permita un uso más homogéneo de ellos y así contribuya a clarificar los conceptos. (BID; CLAD, 2007, p.p. 15, 16)

De acuerdo, con el grupo de trabajo del CLAD sobre evaluación de la ayuda ha preparado un glosario de los principales términos de evaluación y gestión basada en los resultados, iniciativa auspiciada por el Banco Mundial, con la finalidad de aclarar conceptos y reducir la confusión terminológica que a menudo impera en estas materias. Ante lo cual resultaba imperioso depurar y dar mayor precisión al vocabulario empleado y lograr su armonización y coherencia (BM, 2002, p. 7). En consecuencia este trabajo de investigación recoge definiciones muy depuradas y precisas de los principales términos utilizados en la actualidad:

Actividad: Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

- Cambio social: Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo
- Desempeño: Medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.
- Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.
- Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
- Evaluación: Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida.
- Insumos: Los recursos financieros, humanos y materiales usados para la intervención de desarrollo (la cantidad y el volumen de dólares de préstamos, la cantidad de funcionarios que trabajan en un ministerio en un programa o proyecto particular, la cantidad de libros de texto entregada a las escuelas).

- **Pertinencia:** Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.
- **Resultados:** Los resultados físicos producidos por la intervención de desarrollo (los kilómetros de caminos pavimentados todo-clima construidos, el número de centrales eléctricas construidas, el número de consultorios construidos y las cantidades de medicamentos distribuidos).
- **Efectos:** El cambio propuesto o no intencional debido directamente o indirectamente a la intervención de desarrollo (¿Condujo la extensión de microcréditos a empresarios nuevos al crecimiento de las empresas en el corto plazo así como en el largo plazo?)
- **Resultados:** Los efectos probables o logrados en el corto y mediano plazos de los resultados de una intervención (¿Se ha mejorado la calidad de vida de la persona? ¿Hay una reducción de la pobreza como resultado de la intervención? ¿Hay una reducción de las emisiones de carbono?)
- **Indicador:** Variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudara evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.
- **Impacto de desarrollo:** El resultado más amplio del programa a un plazo más largo. ¿Se ha mejorado la vida de la gente? ¿Se ha mejorado la salud pública como resultado de la intervención (por ejemplo, la disponibilidad de medicamentos para combatir el VIH/SIDA; ¿se ha reducido el asma en un país (o en una región/ciudad particular) como resultado de la reducción de las emisiones de carbono?).
- **Marco lógico:** El instrumento de gestión utilizado para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente al nivel de proyecto. Comprende la identificación de los elementos estratégicos (insumos, resultados, productos, repercusión) y sus relaciones

causales, indicadores y las suposiciones o los riesgos que pueden influir el éxito y el fracaso. Por lo tanto facilita la planificación, la ejecución y la evaluación de una intervención de desarrollo.

- **Resultados:** Los resultados y el impacto de administrar activamente en pos de resultados sobre una gama amplia de intervenciones de desarrollo.
- **Cadena de resultados:** una intervención que estipula la secuencia necesaria para alcanzar los objetivos deseados comenzando con insumos, hacia actividades y productos y culminando en resultados, impactos y retroalimentación periódica a los funcionarios responsables y a los interesados directos de la sociedad civil.
- **Marco de resultados:** La lógica del programa que explica cómo el objetivo de desarrollo se logrará, incluyendo las relaciones causales y las suposiciones implícitas.
- **Gestión orientada a la consecución de resultados:** Una estrategia de gestión que se centra en los logros de desempeño mediante el uso de indicadores de desempeño clave y el diseño/implementación de sistemas eficaces de Seguimiento y evaluación.

2.2.2. ORIGEN DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

El Grupo de Evaluación Independiente (GEI) — conocido anteriormente con el nombre de Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) — del Banco Mundial cuenta desde hace algún tiempo con un programa de ayuda para reforzar los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) en los países en desarrollo, como parte importante de una sólida gestión de gobierno. En ese contexto, el GEI ha preparado una recopilación de material de consulta, con inclusión de estudios de casos de países que se consideran como prácticas recomendables o prometedoras.

El objetivo de este documento es integrar un amplio y creciente cúmulo de experiencias de institucionalización de los sistemas gubernamentales de SyE, en particular en los países en desarrollo. Utilizando como ejemplo el caso de Chile, se describen los rasgos característicos que permiten reconocer el “éxito”, pero se señala que es peligroso proponer

como ideal el caso de un país concreto. Cada país es singular, tanto por su punto de partida como por la meta a la que aspira: todo depende de los usos concretos de la información sobre SyE para los que se ha concebido el sistema. En cualquier caso, pueden indicarse varias enseñanzas y factores del éxito, así como algunos errores que conviene evitar.

En la comunidad de desarrollo se reconoce cada vez más claramente que un aspecto importante de la gestión del sector público es la existencia, en los círculos gubernamentales, de una orientación hacia los resultados o el desempeño. Dicha orientación — en la práctica, una “cultura de la evaluación” — sería uno de los motivos para mejorar el desempeño gubernamental en lo que respecta a la calidad, cantidad y orientación adecuada de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Con el fin de lograr este objetivo, varios países tratan de conseguir una orientación hacia los resultados creando o reforzando sus sistemas de seguimiento y evaluación (SyE).

En este caso, se presta especial atención a los gobiernos, aunque también corresponde un papel importante a las organizaciones de la sociedad civil — como las sociedades nacionales de evaluación, las universidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Los donantes internacionales son partes fundamentales en los esfuerzos de los países por institucionalizar la evaluación; su apoyo a estas iniciativas está basado en parte en motivos altruistas y en parte en su propio interés, cada vez mayor, en la cuantificación y en una gestión orientada a los resultados.

Cada vez son más las publicaciones sobre los esfuerzos de los países por reforzar las capacidades y sistemas de SyE. Muchas de ellas, escritas por especialistas en evaluación, tienen un fuerte componente de promoción: su mensaje es que el SyE y los sistemas de SyE son “una cosa buena” y tienen ventajas intrínsecas. No es de extrañar que este tipo de argumento no llegue a convencer a los gobiernos escépticos o abrumados de los países en desarrollo. Por ello, en este documento se comienza describiendo lo que constituiría el punto de destino, es decir cuáles son las características que permiten “reconocer” el “éxito”. Luego, se consideran varios factores de éxito que se han puesto de manifiesto en

los últimos años — “éxito” en términos de institucionalización del SyE — y en el contexto de las tendencias fundamentales que están configurando la realidad de los países.

2.2.3. EL PORQUÉ DE LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

El seguimiento y la evaluación (SyE) de las actividades de desarrollo ofrece a los funcionarios públicos, a los responsables de programas de desarrollo y a la sociedad civil un medio más adecuado para aprender de la experiencia anterior, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados, como corresponde a su obligación de rendir cuentas a las principales partes interesadas.

Dentro de la comunidad del desarrollo se presta gran atención a los resultados: ello explica el creciente interés en el SyE. No obstante, muchas veces hay cierta confusión sobre lo que representa el SyE. La finalidad de esta exposición general es lograr una mayor confianza e interés en el SyE, y aclarar lo que implica.

Se reconoce la contribución creciente del fortalecimiento de sistemas nacionales o sectoriales de evaluación, el cual se conoce como el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, como una ayuda importante para la buena administración y un medio para alcanzar niveles elevados de desempeño en el sector público. El fortalecimiento de la capacidad de evaluación asegura que se disponga de datos sobre evaluación para ayudar a los países en cuatro áreas clave.

En primer lugar, los resultados de la evaluación pueden ser importantes para la asignación de los recursos estatales, la planificación, la adopción de decisiones y el establecimiento de prioridades, particularmente en el proceso presupuestario.

En segundo lugar, la función de evaluación ayuda a los gerentes del sector público al revelarles el desempeño de actividades en marcha en los niveles sectorial, de programas y de proyectos; es por eso un instrumento de gestión que conduce al aprendizaje y a la mejora futura (es decir, la gestión basada en los resultados).

En tercer lugar, las conclusiones de la evaluación serán útiles para los que tienen la obligación de rendir cuentas, y permitirán así hacer a los administradores responsables del desempeño exitoso de sus actividades y hacer que los gobiernos sean responsables del éxito de su funcionamiento. El concepto de rendición de cuentas a la sociedad abarca el reconocimiento de que una buena administración económica y gobernabilidad y un sector público saludable son cruciales para la competitividad de la economía nacional, ya que los mercados internacionales premian a los países que son capaces de administrar y monitorear los gastos del sector público, y la evaluación ofrece una herramienta para hacerlo.

Un cuarto uso de los resultados de la evaluación es demostrar la medida del éxito de actividades que promueven el desarrollo. Se ha confirmado que el éxito demostrable es cada vez más importante para que los países puedan atraer recursos, sobre todo en vista de las presiones sobre los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo a fin de que canalicen su asistencia hacia los países en que los esfuerzos de desarrollo anteriores han tenido éxito. Además, la insistencia creciente de estos organismos en que al tener un enfoque al desarrollo que sea sostenido por el gobierno entero del país aumenta el beneficio de tener medidas de desempeño disponibles a nivel nacional.

2.2.4. ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTIÓN

a. El Control de Gestión Clásico

El proceso de control clásico consta de una serie de elementos que son:

- Establecimiento de los criterios de medición, tanto de la actuación real como de lo deseado: Esto pasa por la fijación de cuáles son los objetivos y cuantificarlos; por determinar las áreas críticas de la actividad de la organización relacionadas con las acciones necesarias para la consecución de los objetivos y por el establecimiento de criterios cuantitativos de evaluación de las acciones en tales áreas y sus repercusiones en los objetivos marcados

- Fijación de los procedimientos de comparación de los resultados alcanzados con respecto a los deseados
- Análisis de las causas de las desviaciones y posterior propuesta de acciones correctoras.

La principal limitante de este enfoque sobre el control radica en que las acciones correctivas se tomarán una vez ocurrida la desviación (a posteriori), por el hecho de no encontrarse previamente informados y preparados para evitar la posible desviación. En este sentido, los enfoques sobre el control han evolucionado y tomado en cuenta las metas y objetivos que se trace la entidad. De esta manera, surge un tipo de control de gestión diseñado para pulsar el comportamiento en función del cumplimiento de esos objetivos y a la vez aportará información para la toma de decisiones estratégicas, el cual describimos a continuación.

b. El Control Estratégico

El control estratégico es un sistema que se basa en el Planeamiento Estratégico cuyo objetivo es influir en los resultados del Plan Estratégico. Para ello establece puntos de referencia para medir la congruencia y avance hacia las metas, objetivos, la utilización eficiente, eficaz y efectiva de los recursos, recolectando además la información real de la entidad para la subsecuente toma de decisiones que establecerán los ajustes del Plan Táctico (corto plazo) y del Plan Estratégico (largo plazo). Un sistema de control con un enfoque estratégico, debe ser capaz de medir el grado de cumplimiento de esas metas y objetivos. Se hace necesario, entonces, identificar un grupo de indicadores, cuantitativos y cualitativos que expresen el nivel y la calidad del cumplimiento de cada objetivo.

El Sistema de Control Estratégico contesta las tres preguntas claves de la alta gerencia en la vida de cualquier organización tanto en el sector público como en el privado.

1. ¿Qué tenemos?
2. ¿Qué vamos a hacer?

3. ¿Cómo y con quiénes lo haremos?

Los conceptos de control han evolucionado en función de describir sistemas diseñados para monitorear actividades específicas. De esta forma existen varios tipos de control, y aún son más las formas de clasificarlos: por el momento en que se obtiene la información, por el tipo de información o el destino de la misma entre otras. Algunos como el control interno constituyen cada vez más un instrumento de reglamentación particularizado para cada organización; pero todos con un factor común: detectar desviaciones y tomar medidas para corregir el rumbo.

2.2.5. LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GESTIÓN. SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

La gestión está caracterizada por una visión amplia de las posibilidades reales de una organización para resolver determinada situación o arribar a un fin determinado.

La Real Academia de la Lengua Española define gestionar como: “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera.” Diversos autores (Mintzberg, 1984, Stoner, 1995) asumen el término gestión como la "disposición y organización de los recursos de un individuo o grupo para obtener los resultados esperados". Pudiera generalizarse como una forma de alinear los esfuerzos y recursos para alcanzar un fin determinado. En la propia evolución de las empresas y su desempeño como sistemas abiertos a un entorno cada vez más turbio y violento, el control ha reforzado una serie de etapas que lo caracterizan como un proceso en el cual las organizaciones deben definir la información y hacerla fluir e interpretarla acorde con sus necesidades para tomar decisiones que le permitan enfrentar y mantenerse ante una feroz competencia o en busca de la excelencia.

Al principio (1978), se consideraba el control de gestión, como una serie de técnicas tales como el control interno, el control de costos, auditorías internas y externas, análisis de ratios y puntos de equilibrio, pero el control presupuestario constituía, y aún para algunos constituye, el elemento fundamental de la gestión. La ambigüedad de este concepto se

debe a que ha sido sometido a muchas modificaciones propias de su evolución, con el objetivo de aportarle elementos que lo aparten “de su aspecto esencialmente contable y a corto plazo.” Anthony lo considera, acertadamente, “como un proceso mediante el cual los directivos aseguran la obtención de recursos y su utilización eficaz y eficiente en el cumplimiento de los objetivos de la organización²⁷.” Para Joan Ma. Amat el control de gestión es: "el conjunto de mecanismos que puede utilizar la dirección que permiten aumentar la probabilidad de que el comportamiento de las personas que forman parte de la organización sea coherente con los objetivos, en estos casos, la contabilidad de gestión no es más que otro mecanismo de control disponible.

El sistema de control de gestión está destinado a ayudar a los distintos niveles de decisión a coordinar las acciones, a fin de alcanzar los objetivos de mantenimiento, desempeño y evolución, fijados a distintos plazos, especificando que si los datos contables siguen siendo importantes, están lejos de tener el carácter casi exclusivo que se le concede en muchos sistemas de control de gestión. Al definir objetivos individuales, el proceso estará enfocándose hacia el control de la actividad individual de cada departamento y cómo está influyendo en los objetivos globales de la organización. Esto le da al departamento la libertad de programarse su propio sistema de control, adaptado, por supuesto, al sistema central.

El proceso de control de gestión, partiendo de la definición clásica del control, y retomando criterios de otros puede plantearse en cinco puntos:

1. Conjunto de indicadores de control que permitan orientar y evaluar posteriormente el aporte de cada departamento a las variables claves de la organización.
2. Modelo predictivo que permita estimar (a priori) el resultado de la actividad que se que realice cada responsable y/o unidad.
3. Objetivos ligados a indicadores y a la estrategia de la organización.

4. Información sobre el comportamiento y resultado de la actuación de los diferentes departamentos.

5. Evaluación del comportamiento y del resultado de cada persona y/o departamento que permita la toma de decisiones correctivas.

El proceso de control para la gestión está basado, por tanto, en mecanismos de control relacionados tanto con aspectos cuantificables, derivados de un presupuesto o de un plan, basados en objetivos planteados y en sistemas de controles específicos (control interno, de calidad, etc.), como con aspectos ligados al comportamiento individual e interpersonal. La cultura organizativa y la integración y motivación del personal, por ejemplo, son de gran importancia para alcanzar los objetivos organizacionales en busca de la eficacia en el proceso.

Tanto los sistemas de dirección y de control como el comportamiento individual y organizativo son, en gran parte, una expresión de la cultura organizativa y el resultado de la interacción dentro de la organización de diferentes personas y grupos que presentan diferentes creencias, valores y expectativas. El comportamiento individual está relacionado con: las características de su diseño del sistema de control (tipos de indicadores de control que se utilizan, tipos de incentivos con los que se premia o sanciona el resultado, características del sistema de información) la forma en que se implanta (consideración de las expectativas personales en el nuevo diseño, compromiso de dirección en el nuevo sistema, actuación de los responsables de la implantación ante las personas afectadas) o el estilo con el que se utiliza el sistema (flexibilidad para realizar la planificación o la evaluación, rigidez para ceñir el comportamiento individual al sistema, presión para el cumplimiento, participación en el proceso de planificación y evaluación, estímulos a la autonomía).

En su evolución, los sistemas de control de gestión han incorporado con mayor frecuencia y dinamismo, aspectos que se apartan del carácter financiero, para tomar en consideración otros elementos de la organización que contribuyen y en algunos casos determinan el

rumbo y/o éxito de la gestión. Prestando cada vez más atención a Elementos como conocimiento, tecnología, creatividad, motivación, imagen, fidelidad de los clientes, patentes, es decir, a los intangibles; la organización enfoca su gestión cada vez más para asumir y desempeñarse dentro de la era de la información, los medios de comunicación y el conocimiento. R. Kaplan y D. Norton plantean que las organizaciones funcionaban bien cuando las estrategias competitivas se basaban en adquirir y gestionar activos tangibles²⁸. La habilidad de una empresa para movilizar sus activos intangibles, se ha convertido en algo mucho más decisivo que invertir y gestionar sus activos tangibles y físicos.

2.2.6. EL CONTROL DE GESTIÓN Y LA EVALUACION DE RESULTADOS

Toda institución puede ser interpretada como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno), a través de dos subsistemas:

- Un subsistema que capta insumos, los procesa y entrega productos (bienes o servicios), con los cuales se espera atender las demandas de los clientes.
- Un subsistema más amplio, que comprende al anterior, que se propone generar impactos en la comunidad de usuarios y en el medio exterior, como consecuencia del aprovechamiento de los productos que entrega.

El primer subsistema se focaliza en los procesos y tiene como objetivo fundamental entregar eficientemente los productos destinados a los clientes. Su ámbito de control es sobre los insumos, los procesos y los productos. Digamos que su preocupación principal es la eficiencia, entendida como la maximización de los productos sobre los insumos. Para el ejercicio del control se basa en metas de producción y maneja indicadores como unidades de producto, unidades de producto por unidad de tiempo, unidades de producto por unidad de insumo, disponibilidad y rendimiento de los insumos, calidad y racionalidad de los procesos, etc.

Los dos subsistemas deben ser atendidos por la gerencia institucional, siendo el primero (interno) de carácter más ejecutivo-operacional, y el segundo más estratégico. La alta

gerencia, sin desconectarse del primero, debe centrarse en el segundo (“mirar afuera”) y la gerencia intermedia debe enfilar sus baterías hacia el subsistema interno, es decir, en los procesos que sustentan las respuestas al entorno. En suma: hay dos sistemas de control gerencial, con dos énfasis distintos, pero necesariamente interconectados, donde necesariamente la eficiencia debe estar subordinada a la eficacia, pues poco se gana si la empresa recoge las basuras con buena calidad y a bajo costo, pero a las pocas horas de nuevo la ciudad está sucia.

En la literatura gerencial y aún en los textos recientes sobre sistemas de evaluación de la gestión pública orientada a resultados, no es clara la diferencia entre los términos “gestión” y “resultados”. Es común encontrar el uso indistinto de conceptos como control de gestión, evaluación de gestión, evaluación del desempeño, evaluación de resultados. Por nuestro lado, pensamos que gerencialmente debe establecerse una distinción entre la acción y sus efectos, dado que los niveles de responsabilidad, la dinámica de los procesos, la trascendencia del impacto y la naturaleza del control son diferentes, según nos focalicemos en “lo que se hace” o en “los efectos esperados de lo que se hace”.

Estos dos ámbitos gerenciales tienen que estar entrelazados porque:

- Por un lado, si la gerencia se circunscribe apenas a los resultados, le faltará capacidad para intervenir sobre las acciones que los producen, se quedará sin capacidad ejecutiva para generar productos, y los resultados deseados se quedarán sin piso.
- Por otro lado, si se encierra en los indicadores de actividades y de productos, sin ver hacia fuera, nunca entenderá la trascendencia de la gestión y no podrá actuar sobre el rumbo, porque no lo conoce, ni sabrá si su entidad está actuando como agente de cambio.

No obstante la conexión entre la gestión y los resultados, a cada ámbito le damos aquí su propia entidad como sistema de control gerencial, dado que el primero es más operacional y el segundo más estratégico, lo que hace que en la práctica estén asociados a diferentes niveles de responsabilidad y sus indicadores de control tengan, en consecuencia, diferentes frecuencias y distintos niveles de agregación.

“El Control de Gestión es el instrumento idóneo para racionalizar la operación de una determinada organización y orientar su gestión hacia la producción de rendimientos. Teniendo en cuenta su finalidad esencial, podríamos definir el Control de Gestión como un instrumento gerencial, integral y estratégico que apoyado en indicadores, índices y cuadros productivos en forma sistemática, periódica y objetiva permite que la organización sea efectiva para captar recursos, eficiente para transformarlos y eficaz para canalizarlos”. Esta definición nos sirve de marco conceptual para el sentido que aquí queremos dar al control de gestión.

En el edificio institucional, la base tendrá un carácter más operacional, con mayor preocupación por la “actividad–meta” y menos por el impacto, apoyada en indicadores de control más detallados y de mayor frecuencia. La naturaleza de la cúpula será esencialmente estratégica, con preocupación por los resultados socio–globales, basada en indicadores de gran agregación y de frecuencia inferior.

2.2.7. RESPONSABILIZACIÓN POR EL CONTROL DE RESULTADOS

La responsabilización por los resultados en la administración pública se sustenta en la evaluación ex-post de las políticas y programas, como medio para medir su desempeño y ejercer la rendición de cuentas de los jefes y funcionarios públicos responsables, tanto de su ejecución como de los resultados obtenidos. Supone el contraste de las metas establecidas (compromisos adquiridos) con los resultados finalmente obtenidos (logros), de manera tal que el grado de consistencia entre “metas” y “resultados” genera la información requerida para aproximar el nivel de desempeño del gobierno y de los gobernantes.

Para promover la responsabilización por los resultados se requiere de voluntad y decisión al más alto nivel político, dado que la coordinación y conducción del proceso le corresponde al Poder Ejecutivo. Otros agentes de control, como pueden ser el congreso y la sociedad civil, se incorporan desde su propia perspectiva, y su función principal es

garantizar la transparencia y legitimidad de la rendición de cuentas hecha por el gobierno, así como presionar por mejoras permanentes en el nivel de desempeño público.

Como política de Estado, la responsabilización por los resultados supone la consolidación gradual de un modelo de gestión pública flexible y creativa, que otorga a los responsables de los programas mayor libertad para tomar decisiones y administrar los recursos, así como mayor responsabilidad personal por los resultados obtenidos.

La evaluación se incorpora como un instrumento de gerencia pública a lo largo de todo el proceso de gestión, pero el fin último de la responsabilización es mejorar del desempeño público y no la evaluación expost como un fin en sí mismo. Para avanzar en esta dirección, se requiere crear un ambiente propicio que garantice la integración dinámica de tres procesos que determinan el surgimiento de una cultura pública orientada por los resultados: la programación, para asegurar que la asignación de los recursos sea consistente con las prioridades nacionales y las demandas sociales; la ejecución, mediante la fijación de metas; el seguimiento de los programas y el establecimiento de controles selectivos para orientar la toma de decisiones; y la evaluación, como condición necesaria para medir el desempeño público en función de los resultados y poner en práctica la rendición de cuentas.

2.2.8. LOS INDICADORES COMO MEDIDA DE DESEMPEÑO EN LAS ORGANIZACIONES

El uso de los indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas. En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Según la Real Academia Española el desempeño se refiere a “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de “government performance”, el cual se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos.

a. INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos, los que se describen en detalle en la sección siguiente. Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente, se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas, pero su uso puede conducir a confusiones dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares.

El campo académico de la evaluación ha incluido dentro de la “evaluación del desempeño” a distintos instrumentos tales como:

- Información de Seguimiento y seguimiento;
- Evaluación de proyectos y programas (tipo ex-ante, de seguimiento físico financiero o ex-post);
- Auditoría de desempeño y
- Auditoría financiera.

La amplitud de estas metodologías se puede observar, por ejemplo, en una base de datos de prácticas y procedimientos presupuestarios que se encuentra desarrollando desde el año 2003 la OCDE en conjunto con el Banco Mundial para más de 60 países, incluyendo países de América Latina, tales como, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. La OCDE hace una distinción entre “revisión” (review) y evaluación. La “revisión” consiste en una evaluación del desempeño de una intervención, en tanto que la

“evaluación” se utiliza para una valoración en mayor profundidad y más comprehensiva que la “revisión”.

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, afirma que “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.” Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. Otra aproximación interesante al concepto de indicador es la que permite desagregar las funciones que cumple el indicador afirma que “es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos”.

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera función descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una función valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”.

Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “Aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio). En la misma idea anterior, un complemento interesante es el que aporta Weiss (1998) al diferenciar el concepto de “medición de variable” respecto del concepto “indicador”. Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Por ejemplo, “número de desempleados” sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la “tasa de desempleo” al cual normalmente crecimiento económico, respecto de la “tasa de crecimiento”, a la que siempre esperamos que tenga una evolución positiva.

Con la finalidad de incorporar definiciones conceptuales que surgen de la praxis latinoamericana, a continuación se presenta la definición utilizada por el sistema de indicadores: “Los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. (...) La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder se espera que tenga una evolución hacia la baja. Asimismo ocurre con la medición de interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión”. Las reflexiones anteriores respecto del concepto de indicador llevan a tener en cuenta varios elementos:

- La calidad y utilidad del indicador estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.
- El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.
- El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada. Por ejemplo, si la relación que se obtiene entre el gasto de la administración del programa y el gasto total es de un 15% y la comparamos con la meta fijada previamente de 10%, estaremos en presencia de un mal resultado, en cambio si la meta fijada era de 20%, se habrá superado incluso la propia meta.
- El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

b. TIPOLOGÍAS DE INDICADORES

La clasificación de los indicadores de desempeño es muy variada y tal como veremos en algunos ejemplos de los cuadros señalados más adelante, existen autores que establecen tipologías de indicadores que abarcan seis o más categorías, incorporando a las dimensiones de evaluación de la eficiencia, eficacia, economía, calidad, y también los atributos de dichas medidas tales como “equidad”, “entorno”, “tecnología”, etc. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, abordaremos la siguiente taxonomía:

- Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos: Insumos (Inputs), Procesos o actividades, Productos (outputs) y Resultados finales (outcomes).
- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía. En algunos casos, por ejemplo en Chile, y en otros aplicados a las agencias federales de USA, la última categoría de indicadores de resultado se desagrega en resultado intermedio y resultado final.

Los indicadores de desempeño permiten:

1. Realizar la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global de la institución, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.
2. Inducen un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.
3. Apoyan el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo
4. Mejoran la coordinación de los Servicios Públicos con la Dirección de Presupuestos, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.

5. Mejoran cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los Servicios que recibe el Parlamento.
6. Apoyan la construcción de sistemas de reconocimiento tanto institucional como individual.
7. Generan un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.

La primera clasificación permite referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados. Mientras que la segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son: en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio. Lo que se busca evaluar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad es cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público, cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto.

c. DISEÑO DE UN SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En el proceso de construcción de los indicadores de desempeño no existe un procedimiento tipo o una metodología estándar. Sin embargo se recomienda tener en cuenta una serie de pasos y requisitos previos que aseguren la coherencia del conjunto de indicadores que se construyan.

Junto con lo anterior, el desarrollo de indicadores de gestión en una institución se justifica en la medida que éstos se insertan a lo largo de toda la organización y permiten informar sobre lo estratégico y los aspectos claves de la gestión. Sin embargo, debe considerarse que también son el soporte para evaluar lo que está pasando con los procesos y los aspectos

operativos que contribuyen a los resultados finales. Es así como el proceso de construcción de indicadores de desempeño lleva de manera inherente la implementación de un sistema de control de gestión y de información para la gestión, que permita hacer el seguimiento de las metas y su cumplimiento en el conjunto de la organización.

Un requisito previo para la construcción de los indicadores y el sistema de control de gestión, es trabajar sobre las definiciones estratégicas de la institución. Lo anterior implica abordar un proceso de Indicadores de desempeño en el sector público revisión y/o validación de misión (principalmente cuando es la primera vez que se desarrolla el sistema de indicadores), identificación de productos, objetivos y metas, cuyo cumplimiento será medido y evaluado a partir del instrumental desarrollado con los indicadores. Abordar estos requisitos no implica necesariamente redefinir la misión y las definiciones estratégicas de la institución, si no plantearse los ajustes pertinentes para cumplir lo más adecuadamente con la provisión de bienes y servicios a los usuarios.

d. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La ubicación institucional de la evaluación del desempeño dentro del sector público depende de las características de cada país. En las experiencias relevantes de la región, su funcionamiento inicial ha estado radicado en los ministerios de planificación o en comités interministeriales. Con posterioridad al impulso inicial, paulatinamente, los ministerios de hacienda y/o direcciones de presupuesto han asumido esta responsabilidad. Como se señaló, en los países de la región se han desarrollado sistemas de evaluación asociados al “Plan” y otros vinculados al “Presupuesto”. Cabe precisar que estas tipologías no son “puras”, pues coexisten sistemas de evaluación de la inversión asociada al aparato administrativo de planificación, conjuntamente con evaluaciones del gasto corriente radicadas en las instituciones de formulación y evaluación presupuestaria.

Cualquiera sea el enfoque que se adopte, resultará adecuado si existe la firme decisión política de hacerlo funcionar. Con todo, al tratarse de un instrumento fundamental de la gestión pública, es recomendable que la responsabilidad de esta función se sitúe en los

organismos encargados de la planificación estratégica del Estado, cuyo vínculo con la Presidencia suele ser directo. Por añadidura, no parece apropiado entregar exclusivamente a los responsables del presupuesto la función de evaluación de resultados, pues éstos pueden transformarse en “jueces y parte” del proceso, con el consiguiente riesgo de confundir los objetivos de largo plazo de eficiencia y eficacia de las políticas públicas con las metas de corto plazo de ajuste fiscal.

Un aspecto de la institucionalización que mantiene su carácter polémico se refiere al rol de las contralorías de los países latinoamericanos en la evaluación de resultados. Los países anglosajones, y especialmente los que disponen de un sistema parlamentario, han tendido a otorgar a las contralorías, aparte de las tradicionales funciones de control legal y financiero, roles relativos a medición de eficiencia, efectividad, impacto y obtención de metas. En América Latina, cuando se examinan experiencias tales como las de la General Accounting Office de Estados Unidos y de la National Audit Office de Gran Bretaña, se visualiza con escepticismo este tipo de arreglos institucionales, ya sea por las características propias del presidencialismo latinoamericano, por razones de conflicto político en sistemas multipartidarios y/o por el insuficiente desarrollo institucional y dotaciones de recursos humanos de la contralorías para llevar a cabo programas de evaluación de la gestión.

c. LAS DIMENSIONES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Para asegurar su apropiación por parte de las instituciones, un indicador de evaluación del desempeño debe ser sencillo y expresar la realidad que mide. Un mismo indicador puede expresar significados y criterios diversos, dependiendo de lo que se quiera medir y de los elementos que se desee incluir en su análisis. Como se ha destacado, los problemas sociales que enfrenta la gestión pública moderna son de carácter multidimensional. De igual manera, la evaluación del desempeño también se puede abordar desde distintas perspectivas. La visión tradicional sobre la cual se han construido los indicadores es sobre la dimensión de la eficacia y eficiencia. Como se verá más adelante esta visión se ha ampliado en los últimos años incorporándose nuevas dimensiones del desempeño.

Los indicadores de eficacia miden si la intervención alcanzó los cambios que se requieren y generó un grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados. Las organizaciones públicas que son capaces de identificar los productos o servicios que son estratégicos para el cumplimiento de su misión, pueden acotar adecuadamente las prestaciones que se deben medir y la población objetivo que recibirá esos bienes o servicios. Los indicadores de eficacia a su vez se pueden subclasificar en distintos elementos de la eficacia:

- **Indicadores de Cobertura:** son aquellos que reflejan la relación entre la demanda total por los bienes o servicios que ofrece la institución y la cantidad efectivamente entregada. En otras palabras, el porcentaje de cobertura o porcentaje de la población objetivo atendida es una comparación entre la situación actual y el potencial máximo que se podría entregar. Dado que los sistemas de información geográficos proveen cada vez una mayor cantidad de datos desglosados territorialmente en ocasiones puede ser recomendable que los niveles de cobertura se segmenten según áreas geográficas.
- **Indicadores de Focalización:** como se indicó anteriormente la eficacia incorpora una definición precisa de beneficiarios. Por lo tanto, los indicadores de focalización miden el nivel de bien en la precisión con que los productos y servicios están llegando a la población objetivo que se definió inicialmente. Existen distintas formas de medir la focalización, todos ellos se centran en medir las filtraciones identificando la fuga de beneficios del programa a los usuarios no elegibles (error de inclusión), o cantidad de usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión).
- **Indicadores de Capacidad para Cubrir la Demanda Actual:** las instituciones que otorgan autorizaciones a los privados o procesan expedientes de diverso tipo en ocasiones no son capaces de responder a la demanda total de los usuarios en condiciones de tiempo y calidad adecuadas. En estos casos, ya sea para generar mejorías en la gestión o para evaluar de optimización de tramitación de expedientes, los indicadores de capacidad permiten medir los niveles de demanda que se pueden asumir.
- **Indicadores de Resultados:** como la eficacia se relaciona con el logro de los objetivos, resulta medular que los indicadores de evaluación del desempeño deban centrar su atención en el efecto final o intermedio de la intervención que se está evaluando. Los

resultados se relacionan con los impactos o consecuencias que tienen para la comunidad los productos o actividades de las instituciones públicas. Los indicadores de eficacia descritos anteriormente miden si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo, pero no se analiza el tema de la cuantía de los recursos otorgados³⁵. Si se está desarrollando un indicador de focalización evidentemente que los resultados serán más precisos si se dispone de mayores recursos para seleccionar a los beneficiarios, por lo que no puede evaluarse sin considerar los costos. El mismo análisis se puede realizar respecto de los indicadores de cobertura. Se podría eventualmente proponer una dimensión de indicadores que evalúe el logro en relación con lo programado, pero este tipo de indicadores son de poca utilidad gerencial por las conductas adaptativas que se pueden generar al fijar las metas. Adicionalmente, cabe preguntarse si una clasificación más amplia de dimensiones de los indicadores contribuirá mayor claridad a los funcionarios que construyen éstos o bien se generará una complejidad innecesaria.

La otra dimensión de importancia es la de eficiencia. Estos indicadores se relacionan con la maximización del impacto del gasto público. Esta maximización se puede medir desde dos ángulos distintos:

- Si se está produciendo la mayor cantidad de productos o prestaciones posibles ante el nivel de recursos de que se dispone, o
- Cómo alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible.

El indicador de eficiencia más utilizado es el costo unitario de producción, el que relaciona la productividad física con los costos directos e indirectos utilizados en la entrega del producto o servicio. La productividad física es relativamente simple de medir, pues se relaciona con el nivel de actividad, expresado en número de fiscalizaciones, solicitudes resueltas, personas capacitadas, usuarios atendidos, etc.

Sin embargo, la medición de los costos presenta una mayor complejidad pues los sistemas contables registran en forma agregada la utilización de recursos para todos los bienes y

servicios que entrega la institución. Uno de los problemas más recurrentes en la generación de este tipo de indicadores es la ausencia en la contabilidad de centros de costos que permitan identificar claramente los costos que están asociados a un producto determinado de los restantes productos o servicios que provee la institución. Relacionado con lo anterior, en cada institución se desembolsan costos indirectos que están asociados, por ejemplo a los gastos de la dirección superior de la organización, gastos de manutención de inmuebles, servicios de apoyo y gastos en energía. El prorrateo o distribución de estos costos indirectos sobre los costos de los principales productos de una institución es una tarea bastante compleja en empresas manufactureras, en empresas de servicios es más complejo y en servicios públicos puede llegar a ser absolutamente enmarañado. Algunas organizaciones públicas han introducido las nuevas técnicas de distribución de costos tales como el costeo basado en actividades (ABC o activity-based costing), pero en la mayoría de las instituciones públicas la identificación más rigurosa de los costos sigue siendo un desafío pendiente.

Atendidas las limitaciones señaladas anteriormente en el uso de indicadores de costo medio o costo unitario, crecientemente se ha recurrido al uso de otro tipo de indicador de eficiencia que mide la productividad media de los factores que intervienen en la provisión del bien o servicio. Cabe señalar que la contabilidad más tradicional en el sector público es de base caja, por lo que no se incorporan otros gastos indirectos tales como la depreciación de edificios y equipos que caracteriza a la contabilidad sobre base devengado.

El costeo ABC asigna costos a las actividades basándose en cómo éstas usan los recursos. El proceso de asignación de costos a actividades y objetos de costos se apoya en criterios llamados « drivers» (generador o inductor de costos), que explican la relación de causa y efecto entre estos elementos. Elegir un driver correcto requiere comprender las relaciones entre recursos, actividades y objetos de costos. Este tipo de indicadores es particularmente útil para servicios que se dedican a fiscalizar, en los cuales la cantidad de fiscalizaciones por inspector da cuenta del desempeño de sus recursos humanos. El cuidado que se debe

tener al momento de construir este tipo de indicadores es que los productos sean efectivamente homogéneos, pues establecer una media que comprende fiscalizaciones que tardan algunos minutos no se puede mezclar con fiscalizaciones que demoran días o meses en su ejecución completa.

No obstante que la mayor profusión se da entre los indicadores de eficacia y eficiencia, la necesidad de indicadores que entreguen “sintonía fina” para el mejoramiento de la gestión ha empujado a los gobiernos a medir otras dimensiones que den cuenta de la multiplicidad de objetivos de la gestión orientada a los resultados. Las principales dimensiones de evaluación del desempeño que se han introducido son las siguientes:

i. Calidad en la prestación de los servicios: estos indicadores están relacionados con las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad (tiempo de espera o tiempo de respuesta), simplicidad de postulación o tramitación, accesibilidad, amabilidad de la atención de público, exactitud y continuidad en la provisión del servicio.

ii. Indicadores de Desempeño Presupuestario: consiste en la capacidad de una institución para generar y utilizar adecuadamente los recursos financieros para el de su misión institucional. En esta categoría, las instituciones públicas que tienen atribuciones legales para generar ingresos propios establecen de autofinanciamiento; las organizaciones que otorgan préstamos miden su capacidad para recuperar los créditos otorgados y el manejo de cartera de pasivos; toda organización que administra fondos puede establecer una entre los gastos administrativos y los gastos totales, lo cual en términos se puede utilizar como un proxy de las ganancias de eficiencia del sector público; relevante para este tipo de indicadores es la comparación entre los gastos ejecutados y los programados, tema sensible tanto para el gasto corriente como para el de proyectos de

infraestructura que suelen terminar a valores muy superiores de la programación respectiva; por último, para medir la inversión en los recursos humanos, se pueden establecer indicadores que relacionen los gastos en capacitación con los gastos totales en personal.

**e. LA INTEGRACIÓN DE LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

La distinción en dimensiones del desempeño sólo se realiza para fines analíticos y facilitar la aplicación del instrumento por parte de los usuarios. Dependiendo de las prioridades de la institución ciertos indicadores pueden perfectamente ser clasificados en dos categorías. La gestión orientada a los resultados es de carácter multidimensional y como tal no hay una dimensión del desempeño que sea más relevante que otra. La evaluación de la gestión global de un servicio público surgirá a partir de la interacción de los componentes de eficiencia, eficacia, calidad y desempeño presupuestario.

Dependiendo de la naturaleza de las actividades que ejecuta la institución algunas dimensiones son más relevantes que otras. A modo de ejemplo, los indicadores de cobertura son particularmente relevantes para las instituciones que trabajan con temáticas de salud pública, donde los errores de exclusión pueden generar brotes epidémicos. En tanto, los indicadores de calidad de la atención tendrán un peso mayor en instituciones que atienden grandes flujos de público tales como servicios de impuestos y direcciones de registro civil e inmigración.

Independiente del énfasis principal que presente una institución, es preciso destacar que en una perspectiva global se pueden generar conflictos entre las distintas dimensiones que obligan a evaluar los costos y beneficios de una decisión de mejoramiento. Evidentemente se puede incrementar la cobertura de una determinada prestación, pero por problemas de escalamiento de las inversiones podría generar mayores costos unitarios (en el caso que un aumento de la cobertura obligue a construir un nuevo hospital o escuela). De igual modo, las mejoras en la calidad de entrega de un servicio a veces sólo pueden ser logradas en detrimento de la cobertura, a costa de un mayor costo o generando tiempos de respuesta

más prolongados. La evaluación del desempeño de toda la institución debe ponderar la contribución a los objetivos estratégicos de cada uno de los productos y servicios. Los indicadores para cada producto y sus respectivas dimensiones deben desarrollarse en forma integral, considerando las posibles interdependencias entre ellos.

Una de las metodologías que se ha desarrollado para integrar en forma armónica las dimensiones cuantitativas y cualitativas que emanan de los indicadores de desempeño lo constituye el “Cuadro de Mando Integral” (Balanced Scorecard-BSC).

El BSC es una metodología desarrollada en el sector privado en 1992 por Robert Kaplan y David Norton que intenta integrar los aspectos de la gerencia estratégica y la evaluación del desempeño de la empresa. Esta herramienta se desarrolló bajo la convicción de que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no capturaba de un modo adecuado aquello que crea valor en una organización, y que era necesario añadir otras perspectivas de análisis de carácter más cualitativo o de activos intangibles.

En el sector público se han desarrollado iniciativas de Cuadro de Mando Integral, pero en el mundo hispanoamericano la mayor parte se circunscriben a experiencias de gobiernos locales, o bien no contemplan la complejidad de los cuadros desarrollados para las empresas que consideran los intereses de distintos stakeholders como los accionistas y clientes.

f. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

Las características que deben presentar de los Indicadores de Desempeño son:

- **Pertinencia:** deben ser representativos de los propósitos esenciales de la acción, actividad, proyecto, objetivo estratégico, entre otros.
- **Independencia:** los valores a alcanzar deben ser explicados básicamente por el desempeño interno de la institución.

- **Economía:** La recolección y/o cálculo de la información de los valores alcanzados debe ser realizado al menor costo posible.
- **Publicidad:** los indicadores deben ser difundidos tanto al interior de la institución como fuera de ella.
- **Participación:** su formulación debe ser conocida previamente por los que están involucrados en la ejecución de las acciones. En la medida de lo posible, debe ser el resultado de las deliberaciones al interior de la entidad.
- **Comparables:** deben estar asociados a acciones, actividades y proyectos comparables de año a año.
- **Medibles:** deben ser factibles de ser calculados para los periodos que se utilizan.

Dado que el indicador es sólo un instrumento que apoya la evaluación, su calidad y provecho para este fin estará condicionada por la claridad y pertinencia del indicador. Las experiencias de países de la OCDE y de América Latina han identificado al menos diez criterios que preferentemente deben cumplir los indicadores de desempeño. En el diseño del sistema de indicadores para el Perú no se han tomado en cuenta los criterios de simplicidad, confiabilidad estadística y de no-redundancia. La mayor parte de los criterios son de sentido común, pero la generación en forma participativa depende del éxito de la implementación. En muchos países, durante la formulación presupuestaria, se detecta un divorcio al interior de las instituciones entre los funcionarios responsables de la unidad de presupuestos y las unidades operativas, o entre éstas y la unidad de planificación. Si esta situación se reproduce en el proceso de construcción de indicadores, estos no reflejarán cabalmente el desempeño de la institución, produciéndose un sesgo operativo, presupuestario o de planes.

CAPITULO III

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

3.1. MARCO LEGAL

3.1.1. ROL DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

El rol de los municipios es muy importante ya que, de acuerdo con la Constitución Política del Estado, estos tienen como función primordial velar por el bienestar de la población con la dotación y mejoramiento de los servicios básicos requeridos por el mismo. Por otra parte los municipios, con ayuda de la Asamblea Legislativa Plurinacional, son el punto de partida para conformar y distribuir la denominada Autonomía Indígena Originaria Campesina; las cuales mediante un referendo podrán decidir la conversión de dichos municipios en la ya mencionada autonomía indígena, así como también la separación o distribución de límites territoriales en los casos donde las comunidades campesinas con estructuras organizativas propias lo requieran. (CPE, Tercera Parte, Título I, Capítulo VII, Art. 293, 294, 295) .

Conforme a lo descrito en la Constitución Política del Estado y de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco de desarrollo integral Para Vivir Bien 2016 – 2020, los municipios deberán elaborar su Carta Orgánica Municipal como primera función; siguiendo la misma línea los municipios deben velar y promover las condiciones óptimas de vida del municipio en los ámbitos: sociales, consulta pública, preservación arquitectónica y cultura, ecológica y de ordenamiento territorial, administración de aeropuertos y caminos vecinales; y sobre todo en la creación y administración tributaria de su competencia; todo esto conforme a lo establecido en el artículo 302 Competencias Exclusivas de los Gobiernos Municipales Autónomos, de la mencionada constitución.

Acorde a lo mencionado anteriormente el rol y las atribuciones de los Municipios y los Gobiernos Municipales son muy importantes para el desarrollo nacional, ya que estos

son los principales agentes administrativos de activación político económico y social, que coadyuvan a el emprendimiento y mejoramiento social previsto en el Plan Nacional de Desarrollo en los lineamientos Bolivia Digna y Productiva.

3.1.2. POLÍTICA FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La Constitución Política del Estado prioriza las funciones del gasto y la inversión pública atendiendo especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo; asignándole de esta manera un carácter más social al principal instrumento de la Política Fiscal Nacional. (CPE, Cuarta Parte, Título I, Capítulo III, Sec. I, Art. 321.)

Se normaliza también la aprobación del Presupuesto General de la Nación con la presentación anticipada de por lo menos dos meses antes de su evaluación y aprobación de esta por la Asamblea Legislativa Plurinacional, como también la especificación del financiamiento para dichos gastos e inversiones.

Por otra parte se establece también los principios por los cuales se basa la Política Fiscal Nacional los cuales son: capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria; las cuales permitirán manejar los recursos con mayor transparencia y claridad, además de permitir a la Asamblea Legislativa Plurinacional determinar y especificar el dominio y administración de los diferentes impuestos en su carácter: nacional, departamental y municipal, además de la creación, supresión o modificación de dichos impuestos las cuales estarán sujetas a los límites descritos en el artículo 323 parágrafo IV de la Constitución Política del Estado.

3.1.3. LEY DE ADMINISTRACION Y CONTROL GUBERNAMENTALES (SAFCO) N° 1178 DE 20 DE JULIO DE 1990

Artículo 1°.- La presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

- a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

A partir de este artículo y sus incisos se puede establecer que es necesario tomar en cuenta los diferentes mandatos de estos incisos en la formulación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados, para lograr una gestión apegada y coherente con las normas en la administración y control institucional.

Por otra parte en el Artículo N° 3, establece:

“Los sistemas de Administración y de Control se aplicarán en todas las entidades del Sector Público, sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.”

A partir de este artículo, se establece que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, por tanto la Subalcaldía Centro, está regido por los Sistemas de Administración y de Control para el logro de los Objetivos Institucionales, por lo tanto aplican los Sistemas establecidos por la Ley SAFCO que establece ocho subsistemas que regulan ley 1178.

De los Sistemas establecidos, se realiza una breve descripción de las aplicaciones para el caso de Seguimiento y Evaluación.

a) Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones NB-SPO

Artículo 17.- (Programa de operaciones de la entidad)

El programa de operaciones por área funcional es el instrumento que para el logro de los objetivos de gestión: define las operaciones necesarias, estima el tiempo de ejecución, determina los recursos, designa a los responsables por el desarrollo de las operaciones y establece indicadores de eficacia y eficiencia de los resultados a obtenerse. El programa de operaciones de la entidad es la consolidación de los programas de operaciones anuales de las áreas funcionales.

Artículo 18.- (Metas)

Son resultados concretos que se espera alcanzar durante el proceso de ejecución del programa de operaciones y verificables en base a los indicadores establecidos.

Artículo 20.- (Análisis de situación y del entorno)

Se debe efectuar un análisis de los resultados logrados, las contingencias y desvíos de la programación anterior, las necesidades emergentes producto de éste análisis y de la identificación de los recursos existentes.

Artículo 22.- (Proceso de determinación de operaciones)

El proceso es el siguiente:

- Ordenación lógica y secuencialmente de las operaciones necesarias para alcanzar los objetivos de gestión por áreas funcionales,
- Establecimiento de metas para cada operación o conjunto de operaciones;
- Estimación de los tiempos que demandará la ejecución de las operaciones, estableciendo su inicio y finalización en unidades de tiempo de acuerdo con el tipo de operaciones y la naturaleza de los objetivos.
- Determinación de los recursos humanos para desarrollar las operaciones, señalando su número y perfil;
- Establecimiento de los recursos materiales, equipos, bienes inmuebles e inmuebles indispensables para concretar las operaciones y alcanzar los objetivos de gestión.
- Identificación de los servicios de consultoría, auditoría, transporte, energía, mantenimiento y otros accesorios para concretar los objetivos de gestión reflejados en la programación de operaciones;
- Identificación de las unidades responsables de la ejecución de los programas de operaciones anuales,
- Descripción de los resultados cuantificables que se pretende obtener y las áreas y/o sectores económicos sociales que se beneficiarán con la ejecución de las operaciones programadas y el logro de los objetivos.

Artículo 23. (Indicadores de eficacia y eficiencia)

Toda área o unidad funcional debe establecer indicadores cuantitativos y cualitativos de eficacia que permitan verificar el grado de alcance de los objetivos de gestión y el desarrollo de las operaciones: así como definir indicadores cuantitativos y cualitativos de eficiencia que permitan evaluar la asignación de recursos, las tareas y las operaciones ejecutadas.

b) Normas Básicas del Sistema del Sistema de Presupuestos NB-SP

Artículo 14. (Presupuesto) El Presupuesto es un instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo, en el que se expresan objetivos y metas del sector público que son traducidos en programas operativos anuales, destinados a prestar bienes y servicios públicos, mediante la combinación adecuada y eficiente de los recursos

Artículo 15. (Principios del Presupuesto)

H. Flexibilidad

El presupuesto debe ser lo suficientemente flexible para posibilitar modificaciones dentro de los límites financieros aprobados, y que de acuerdo a la coyuntura, puedan presentarse en el ejercicio presupuestario.

Artículo 27. (Concepto y Características Generales)

El Régimen de las Modificaciones Presupuestarias actualiza la programación anual, en función de aspectos coyunturales no previstos en el presupuesto institucional aprobado.

Artículo 31. (Concepto y Características Generales)

El Seguimiento y Evaluación Presupuestaria es el proceso de Seguimiento de la ejecución presupuestaria, que realiza cada institución pública, el Órgano Rector y el Órgano Operativo y Coordinador del sistema, destinado a evaluar la gestión presupuestaria posibilitar la toma de decisiones correctivas durante la ejecución y alimentar la programación de ejercicios futuros. El Seguimiento y Evaluación Presupuestaria deben realizarse durante el ejercicio presupuestario en forma permanente por períodos y/o al cierre del ejercicio.

Artículo 33. (Procedimientos del Subsistema)

a. Emitir y presentar información periódica sobre la ejecución física y financiera de los presupuestos institucionales.

b. Analizar la información de la ejecución física y financiera de los presupuestos institucionales y comparar los resultados obtenidos con los establecidos en la programación de operaciones anual institucional, identificando los desvíos entre lo programado y lo ejecutado.

c. Emitir informes sobre el seguimiento y evaluación presupuestaria, explicando las causas de desvíos en caso de que existieran, analizarlos y recomendar propuestas de medidas correctivas.

Artículo 34. (Resultados del Subsistema)

El Subsistema permite calificar los resultados alcanzados, medir la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión presupuestaria, con relación a lo establecido en la programación física y financiera del presupuesto institucional y los efectos generados en la producción de bienes y la prestación de servicios, y proponer las medidas correctivas correspondientes.

c) Reglamento para elaboración, presentación y ejecución de los presupuestos del sector público

Artículo 33.-

Se considerarán como gastos ejecutados del ejercicio los que se devenguen dentro del período del mismo, independientemente que el pago de la obligación respectiva se efectúe o no durante dicho lapso.

Artículo 44.-

Se considera gastada un apropiación y, por lo tanto, ejecutado el presupuesto de dicha partida, cuando queda afectada definitivamente al devengarse un gasto. Los gastos cuya realización dependa de la contraprestación se devengan cuando los bienes o servicios respectivos son recibidos por funcionario competente. Los gastos sin contraprestación se devengan con la decisión de la autoridad competente que lo disponga conforme a Ley.

3.1.4. LEY DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO N° 777 SPIE

Esta ley que fue aprobada en fecha 21 de Enero de 2016, con el fin de establecer el desarrollo integral del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del vivir bien, redacta en su parágrafo segundo de su Artículo N° 2;

II. El Sistema de Planificación Integral del Estado, está conformado por los siguientes Subsistemas:

- Planificación
- Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral
- Seguimiento y Evaluación Integral de Planes.

Resaltando el tercer punto señalado, tiene el fin de “Realizar el seguimiento y evaluación integral de la planificación, basado en metas, resultados y acciones, contribuyendo con información oportuna para la toma de decisiones de gestión pública.”

La proposición de hacer el Seguimiento y Evaluación, de acuerdo a lo determinado por la Ley SPIE, al Plan Territorial de Desarrollo Integral, que son las que corresponden a los Gobiernos Autónomos Municipales, recae en las Máximas Autoridades de la Unidad Ejecutora, siendo los encargados, de realizar una verificación de los avances y logros en las metas, resultados y acciones examinando la efectividad de las mismas, optimizando la asignación de los recursos financieros, y estableciendo las acciones correctivas oportunas para la efectiva implementación de los planes.

Es importante señalar, que la intención de aplicación de Seguimiento y Evaluación que propone la ley, pretende alcanzar una correcta aplicación de los Sistemas de Planificación Integral del Estado, pero con la limitación de que no identifica, o norma, cual la aplicación de Seguimiento y Evaluación, a los otros pilares del Ciclo de Gestión identificados, como ser el Presupuesto por Resultados, la Gestión Financiera, etc.

3.2. MARCO INSTITUCIONAL

3.2.1. ASPECTOS GENERALES DEL MACRODISTRITO VII DEL MUNICIPIO DE LA PAZ

a. Ubicación Geográfica

El Macrodistrito VII Centro de la Ciudad de La Paz, es el más pequeño del municipio de La Paz, abarcando una superficie total de 5.224.378,15 Metros Cuadrados, se encuentra situado en el Centro de la Ciudad colindante con 5 de los 6 macro distritos Urbanos restantes, tal y como se detalla en el siguiente grafico 9.

Grafico 9 Distritos y Macrodistrito del municipio de La Paz



Fuente: Plan de Gobierno 2040, Datos Estadísticos Macro distritales

El Macro distrito, es el principal centro Político de la Ciudad pues cuenta entre sus calles con edificaciones importantes como el Palacio de Gobierno de nuestro País, la Asamblea Legislativa Plurinacional, la Gobernación Departamental, y la las principales instalaciones de la Alcaldía de La Paz, se encuentran distribuidas por sus territorio.

Se caracteriza también por ser el centro económico del Municipio, abarcando alrededor del 30% de las actividades económicas registradas en el municipio Paceño, lo que significa

un total de 11.112 Actividades legalmente registradas, convirtiéndola en un punto de tránsito y encuentro para los paceños de distintas partes de la ciudad.

El Macrodistrito Centro ubicado en la región central del Municipio Paceño limita al norte con el Macrodistrito Periférica al Noroeste con el Macrodistrito Max Paredes, al Oeste con el Macrodistrito Cotahuma al Sur con el Macrodistrito Sur y al este por el Macrodistrito San Antonio; está conformado por los distritos 1 y 2 los cuales tienen la siguiente extensión:.

Tabla 3 Distribución política distrital del Macrodistrito Centro

Macro Distrito VII Centro	Grado de desarrollo de la GpRD		
	Has	km2	Zonas Características
	500	5	
Distrito 1	226	2	EL ROSARIO, SAN SEBASTIAN, SAN JORGE, CASCO VIEJO, CANCHA ZAPATA SANTA BARBARA
Distrito 2	274	3	MIRAFLORES, SAAVEDRA

FUENTE: Plan de Gobierno 2040, Datos Estadísticos Macro distritales
Elaboración Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

b. División Política

El Macrodistrito Centro tiene 17 juntas vecinales. En el Distrito 1 cuenta con 6 OTB's representando a 34.448 habitantes. En el Distrito 2 hay un total de 11 OTB's que representan a un total de 41.238 habitantes, de acuerdo a lo que se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 4 Densidad poblacional Macrodistrito centro

Macrodistrito VII Centro	Población	Densidad Has	Densidad Km2
TOTAL	75.686,71	151,41	15.141,12
Distrito 1	34.448,33	152,68	15.268,09
Distrito 2	41.238,37	150,37	15.036,66

Fuente: Secretaria Municipal de Planificación, Directrices de Formulación
Presupuestaria
Elaboración Rimmy Rodrigo Esquivel LLusco.

3.2.2. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DEL MACRODISTRITO VII CENTRO

De acuerdo a lo establecido en el Sistema de Intervenciones Municipales, sistema donde se realiza el registro de las adquisiciones de bienes, servicios y obras, donde además se establece los fondos que aplicara el Gobierno Autónomo Municipal de la Paz para la Distribución de Recursos, a cargo de la Secretaria Municipal de La Paz, y que aplica criterios de Eficiencia, Equidad y Responsabilidad.

Para la distribución de los Recursos se asignan los siguientes fondos para el GAMLP, de los cuales se desarrolla una descripción de los Fondos que le son designados a la Subalcaldia Centro.

Tabla 5 Estructura de fondos - Sistema de intervención del GAMLP

FONDO	SUBFONDO
Fondo Estratégico (FE)	Proyectos Estratégicos
	Proyectos Estructurantes
	Proyectos Recurrentes
	Proyectos de Desconcentración
Fondo de Atención Ciudadana (FAC)	Proyectos Estructurantes
	Proyectos Estratégicos
	Proyectos Sectoriales
Fondo de Servicios (FS)	Proyectos Vecinales Elegibles
	Preinversión
	Investigaciones
	Prevención Anual y Atención de Emergencias
	Administración del SIM
	Alimentación Complementaria
	Plan Anual de Mantenimiento
FONDO	SUBFONDO
	Supervisión de Obras
	Fiscalización de Obras
	Servicios de Salud
	Servicios Públicos
	Adm. Competencias Municipales
	Comisiones y Gastos Bancarios
	Entidades Descentralizadas
Control Social	
Fondo de Servicio de la Deuda (FSD)	Servicios de Deuda
Fondo de Funcionamiento (FF)	Gastos de Funcionamiento

Fuente: Directrices de formulación presupuestaria
Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel LLusco

a. Fondo Estratégico:

El Fondo Estratégico (FE), a través de las operaciones que se van apropiando a este fondo, se pretende lograr la viabilidad en la transformación del municipio mediante la participación de diversos agentes de desarrollo.

Estas operaciones generan movilización e impacto convirtiéndose en procesos de ordenamiento del quehacer ciudadano y urbano - rural del municipio, y está constituido por aquellas intervenciones de magnitud ejecutadas por las Secretarías Municipales, Secretaría Ejecutiva y Despacho o Unidades especialmente creadas para ello.

Grafico 10 Composición del Fondo Estratégico

Fuente: Directrices de formulación presupuestaria

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

- **Proyectos Estratégicos**, se orientan a ejecutar los proyectos definidos sobre la base del Plan de Desarrollo Municipal, cuyo impacto trasciende a todo el municipio; Los Proyectos Estratégicos Multigestión, serán definidos en primera instancia por aquellos Proyectos Estratégicos que sus cronogramas de ejecución administrativa, física y financiera, se inicia en una gestión y concluye en la siguiente o subsiguientes gestiones, en el marco del Instructivo de Proyectos Plurianuales/Multigestión.

Los Proyectos Estratégicos Continuidad, son definidos como gastos mayores a un ejercicio fiscal y tienen fundamento en el principio de continuidad; La aplicación de este principio permite que las acciones presupuestarias deban considerar los resultados de ejercicios fiscales anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios fiscales futuros.

- **Proyectos Recurrentes**, son aquellos cuya atención debe realizarse gestión tras gestión como una tarea básica de cada área organizacional que responden a sus

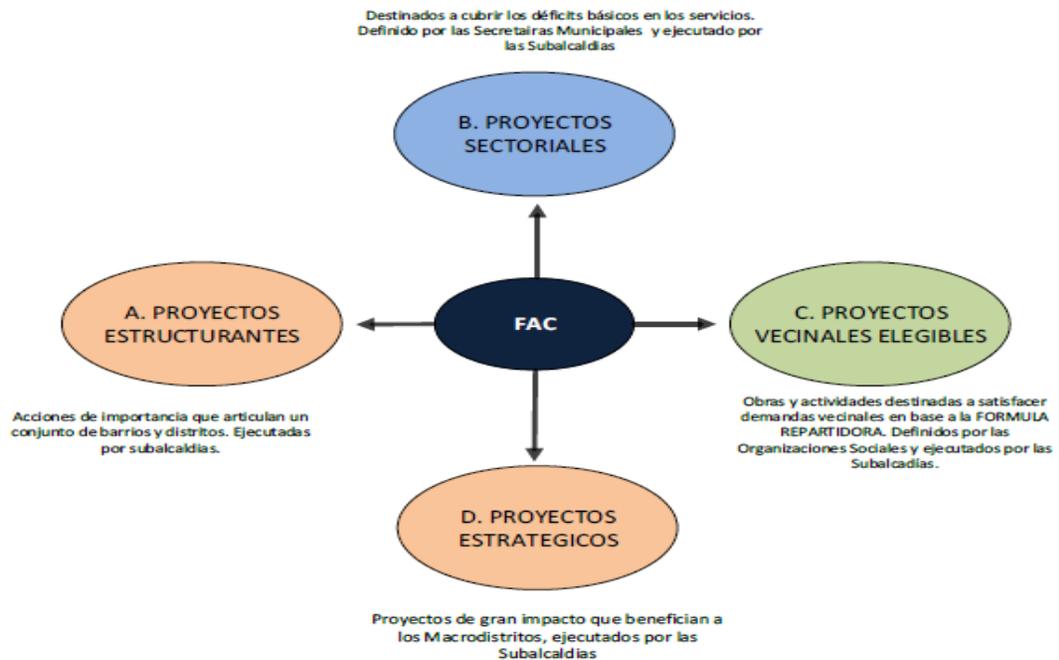
funciones y atribuciones en base a la estructura y la alineación al Plan de Desarrollo Municipal.

- **Proyectos de Desconcentración;** se contempla el Subfondo de desconcentración que está dirigido al apoyo de procesos de desconcentración de servicios en las Subalcaldías.

b. Fondo de Atención Ciudadana (FAC):

El Fondo de Atención Ciudadana considera no sólo la demanda ciudadana sino que incorpora otros criterios para su distribución y uso, en lo que se refiere a los criterios de distribución de recursos entre distritos, éste fondo asume variables de eficiencia, equidad y responsabilidad.

Grafico 11 Composición del Fondo de Atención Ciudadana



Fuente: Directrices de formulación presupuestaria

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

- **Proyectos Estructurantes;** para el POA en el marco de lo definido en el Programa de Gobierno 2015-2019 “24/7”.

Los criterios para la definición de este tipo de proyectos es la siguiente:

- Por su alcance, son proyectos que se puede realizar en más de un período para su finalización.
- Debe contemplar para su ejecución el conjunto de actividades que posibiliten su finalización integral.
- La asignación de recursos obedecerá a la magnitud del proyecto y no a una distribución territorial.
- Beneficiará a uno o varios Distritos.
- Los proyectos de magnitud y complejidad técnica serán ejecutados por las Secretarías Municipales correspondientes en coordinación con cada Subalcaldía.
- Se debe buscar el apalancamiento de proyectos vecinales.

Las Subalcaldías y la Dirección de Gobernabilidad en coordinación con la Dirección de Estudios de Pre inversión de la SMIP, realizarán la priorización de estos proyectos en base a los diseños finales disponibles en el GAMLP (Centro de Documentación Técnica de la SMPD, archivos de las unidades de diseño y otros). La MAE con el equipo estratégico definirán los proyectos que deberán ser ejecutados por la Secretaria Municipal de Infraestructura Pública.

- **Proyectos Sectoriales;** se constituyen en una experiencia de desconcentración de proyectos de inversión por sector, en este entendido, las Secretarías Municipales presentarán una propuesta de operaciones a ejecutar, priorizando aquellas que correspondan a continuidad y aquellas intervenciones inconclusas, coordinando con la Subalcaldía responsable de su ejecución.
- **Proyectos Vecinales Elegibles;** son proyectos que deberán ser priorizados directamente por la comunidad en coordinación con la Comisión de presupuesto

participativo y las OTB's respectivas de cada distrito municipal. Esta priorización deberá necesariamente sujetarse a un proceso de elegibilidad técnica, a través de las herramientas preparadas por la Secretaria Municipal de Planificación para el Desarrollo, adicionalmente las obras deben considerar las necesidades de los distritos, entendidas como acciones que permitan disminuir la pobreza, además de tomar en cuenta las vocaciones de cada distrito de manera de redirigir las obras hacia el desarrollo del mismo. Se deberá fomentar el trabajo conjunto a través de la asociación de OTB's generando la posibilidad de proponer proyectos zonales que tengan características integrales que puedan ser concluidos en una gestión.

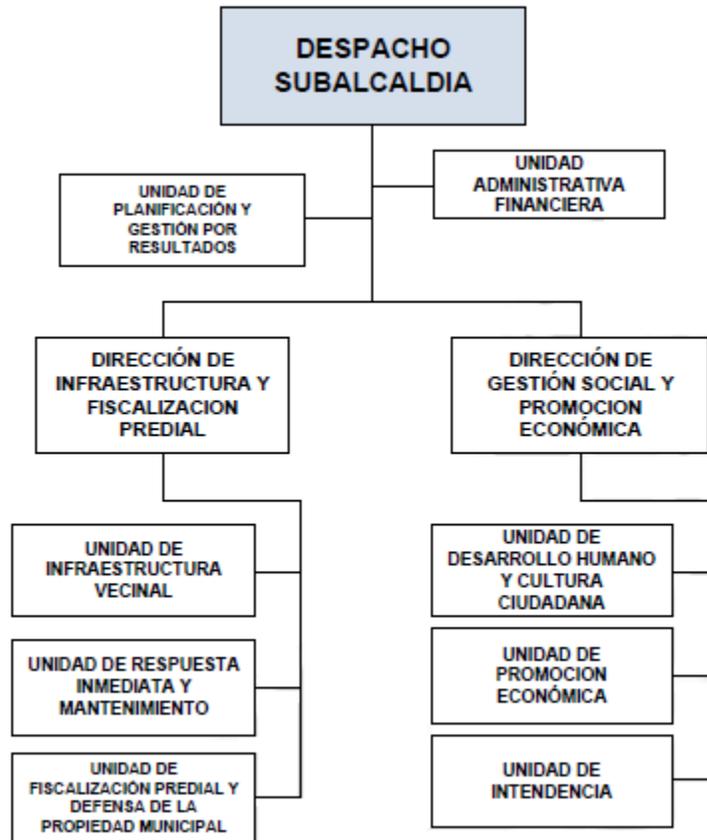
- **Proyectos Estratégicos;** a partir de la gestión 2013 se incorporan dentro del Fondo de Atención Ciudadana los proyectos que deberán ser priorizados de manera estratégica en el marco de beneficio para el Macrodistrito en su conjunto.

De los fondos descritos, la Subalcaldía Centro, realiza la toma de decisiones acerca de los proyectos que se ejecutaran a través de la Subalcaldía para una gestión determinada, los bienes y servicios que son requeridos para el cumplimiento de los objetivos planteados, así como también la estrategia de ejecución para llegar a la población de sus distritos.

Es importante señalar, que las decisiones del Manejo del Fondo de Atención Ciudadana, a diferencia de las otras, se las programa de acuerdo a la Coordinación con las 17 Juntas Vecinales representantes de las OTB's de los Distritos 1 y 2, asignando un monto específico de acuerdo al presupuesto que es asignado al Distrito.

3.2.3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

De acuerdo a lo establecido por el Decreto Municipal N°16 de fecha 26 de agosto del 2015, donde se aprueba la Estructura Organizacional del GAMLP, y el Manual de Organización y Funciones donde se establece las principales Funciones y Atribuciones que le son designadas a la Subalcaldía Centro, y sus diferentes Unidades que lo componen, se establece que las Subalcaldías Urbanas, estarán compuestas de la siguiente manera:

Grafico 12 Estructura organización - Subalcaldía Urbana

Fuente: Manual de Organización y Funciones

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Se designa a la Subalcaldía Centro como el principal responsable en administrar el territorio de su jurisdicción y promover el desarrollo municipal, económico y social en el marco de las políticas municipales, garantizando la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

Para cumplimiento de este propósito la Subalcaldía está compuesta por dos Direcciones Principales,

a. Dirección de Infraestructura y Fiscalización Predial.

Es el encargado de Preservar y mantener la infraestructura, equipamiento urbano y los espacios de propiedad municipal en coordinación con todas las unidades de la Subalcaldía y actores sociales de la jurisdicción territorial, velando el cumplimiento de la normativa vigente, siendo la encargada de Gestionar Proyectos de Inversión, para construcción y/o mantenimiento de la Infraestructura en la Programación Operativa Anual, velar por la satisfacción de los Servicios Básicos del Macrodistrito y la ejecución de las obras que tenga la Subalcaldía, y protección de la Propiedad municipal.

b. Dirección de Gestión Social y Promoción Económica

Es el encargado de Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de su jurisdicción territorial, desarrollando acciones y actividades en los ámbitos de educación, salud, deporte, culturas, derechos y cultura ciudadana en el marco de las políticas definidas, de manera concertada con actores sociales, público y privado y promover el desarrollo económico local, de emprendimiento y defensa del consumidor, debiendo orientar principalmente sus proyectos a la promoción del Desarrollo Humano y Económico, administración de promoción económica de acuerdo a la vocación productiva del Macrodistrito,

A través de estas Direcciones, que a su vez están compuestas por Unidades especializadas, para dar cumplimiento a lo establecido en el Manual de Organización y Funciones, es que se ejecutan los proyectos y actividades programadas para una gestión fiscal.

Además de estas Direcciones Operativas, cuenta también con Unidades Administrativas, como la de Administración Financiera, encargada de Procesar y ejecutar la gestión administrativa y financiera de su área organizacional, referida a los Sistemas de Presupuesto, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Contabilidad Integrada, aplicando la normativa específica vigente del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

Y la Unidad de Planificación y Gestión por Resultados, encargado en elaborar y coordinar la formulación, **seguimiento, Seguimiento, evaluación, control**, ajuste y reformulación del Programa de Operación Anual y Presupuesto de su Subalcaldía, para implementar la planificación integral del desarrollo territorial de su jurisdicción, cumpliendo los objetivos y metas propuestos en la gestión de la Subalcaldía.

CAPITULO IV

MARCO DEL DESARROLLO DE OBJETIVOS

4.1 ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA SUBALCALDIA CENTRO EN SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS.

En este capítulo se presentan los principales resultados de la investigación, en los cuales se muestra el análisis de la capacidad institucional de la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz, que incluye el diagnóstico de la capacidad para el desarrollo de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados, un análisis institucional y organizacional del aprestamiento de la Subalcaldía para la SyE. Del mismo modo se presentan las perspectivas de mejoramiento: acciones propuestas, insumos necesarios, productos, efectos e impactos esperados con la aplicación de la Cadena de Resultados.

Todo esto con el propósito de determinar la capacidad organizacional, institucional, de la Subalcaldía Centro, para implementar el Seguimiento y Evaluación de Resultados con el fin de agregar valor público orientado a lograr resultados en favor de los pobladores del Macrodistrito VII Centro.

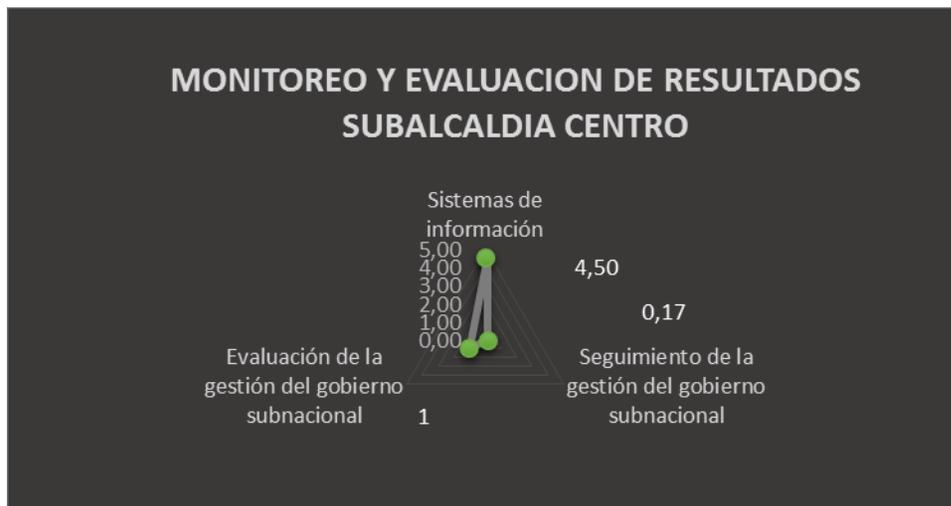
Según datos obtenidos por el SEP se elaboró el índice general que resume la capacidad institucional de la Subalcaldía Centro, el índice promedio para el pilar de Seguimiento y Evaluación de Resultados es de 1,89, lo que indica que la institución se encuentra en un nivel medio de implementación de la SyE, de acuerdo a los criterios de Evaluación SEP.

4.1.1 DIAGNÓSTICO DE LA CAPACIDAD DE LA SUBALCALDIA CENTRO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Desde la perspectiva de la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz, en gestión pública no están claramente diferenciadas las funciones de Seguimiento y Evaluación, ni tampoco se observa que la ejecución de políticas institucionales, programas y proyectos en todo su ciclo de ejecución se optimice mediante un sistema de seguimiento y evaluación integrado verticalmente y horizontalmente.

Según la información obtenida por el SEP, este pilar representa un índice de 1.89, lo que indica que la capacidad institucional se encuentra en un grado de desarrollo que está en proceso de construcción, Según la muestra el grafico N° 21 se muestran los indicadores correspondientes.

Grafico 13 Seguimiento y Evaluación de Resultados Subalcaldia Centro



Fuente: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Tabla 6 Indicadores de Seguimiento y Evaluación según grado de desarrollo de la GpRD en la Subalcaldia Centro

Indicadores de seguimiento y evaluación	Grado de desarrollo de la GpRD			
	Promedio	Avanzado	Medio	Bajo
Sistemas de información	4,5	4,5		
Seguimiento de la gestión	0,17			0,17
Evaluación de la gestión	1			1
TOTAL	1,89			

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

- a) La situación actual de los sistemas de información, la Subalcaldia Centro cuenta con un sistema informático que integra los datos sobre los bienes que

producen, los servicios que prestan y las obras que realizan los distintos departamentos, programas y proyectos.

Tabla 7 Sistemas de Seguimiento Subalcaldía Centro

Requisitos de Indicador Sistemas Información	Grado de desarrollo de la GpRD			
	Promedio	Avanzado	Medio	Bajo
Requisito 1	5	5		
Requisito 2	4	4		
TOTAL	4,5			

Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Es importante señalar, sin embargo, que algunas actividades, o servicios que realizan las Unidades de la Subalcaldía Centro, no registran gastos de presupuesto, estos en su mayoría no cuentan con medios de verificación, ni emisión de informes por parte de las unidades ejecutoras, por lo que tener esta información es limitada y sin poder determinar el efecto o impacto de estas acciones, lo que ocasiona incertidumbre acerca de cuáles las fortalezas y debilidades identificadas durante la ejecución del proceso.

b) El seguimiento de la gestión de la Subalcaldía Centro, expresa serias particularidades en el grado de su desarrollo, no existe un sistema de seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas de la Subalcaldía mediante indicadores de desempeño, que incluya a todos los programas y proyectos del plan territorial propuesto y, en el mejor de los casos, de las Direcciones y Unidades que componen la Subalcaldía Centro, incluso aquellas que no se gestionan mediante mediciones de gestión como es la Sección Administrativa Financiera. Asimismo, los indicadores no cumplen las siguientes condiciones para garantizar la idoneidad como instrumento de medición de los resultados,

No existe sistemas de seguimiento que se use para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias.

Tabla 8 Sistema de Seguimiento de la Gestión

Indicadores de seguimiento y evaluación	Grado de desarrollo de la GpRD			
	Promedio	Avanzado	Medio	Bajo
REQUISITO 1	0			0
REQUISITO 2	0			0
REQUISITO 3	0			0
REQUISITO 4	0			0
REQUISITO 5	1			1
REQUISITO 6	0			0
TOTAL	0,17			

FUENTE: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Aclarar que la Subalcaldía Centro, si cuenta con un sistema de seguimiento en el Sistema de Inversión Municipal, pero que este, está directamente relacionado con la Ejecución Administrativo, Físico y Financiero, registrando únicamente la Ejecución Presupuestaria, pero que no aporta al momento de realizar ajustes de pertinencia de las inversiones o de realizar mejoras en la Creación de Valor Público, dejando libre el ejercicio de ejecución sin tomar en cuenta los criterios establecidos por el Seguimiento de Gestión para Resultados.

c) En el ámbito de la Evaluación de la gestión de la Subalcaldía Centro, cuenta con la Unidad de Planificación, responsable de evaluar los resultados de la gestión del Programa Operativo Anual, mas, este no realiza la evaluación de los programas y proyectos de las Direcciones o Unidades que componen la Subalcaldía, mediante un proceso sistemático de recolección y de análisis de información relevante, que emita juicios sobre las causas y las razones de los resultados obtenidos por un programa,

proyecto o institución, o examina resultados no buscados, ni estudiar el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Tabla 9 Sistema de Evaluación de la Gestión

Requisitos Indicadores Sistema de Evaluación	Grado de desarrollo de la GpRD			
	Promedio	Avanzado	Medio	Bajo
REQUISITO 1	1			1
REQUISITO 2	0			0
REQUISITO 3	1			1
REQUISITO 4	3			3
REQUISITO 5	1			1
REQUISITO 6	0			0
TOTAL	1,00			

FUENTE: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Si bien se puede apreciar la designación de la Unidad de Planificación, como la encargada de realizar la evaluación, esta no aplica criterios de Evaluación orientado a Resultados, además que no cumple con una periodización de las evaluaciones al POA.

4.2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL DEL APRESTAMIENTO DE LA SUBALCALDIA CENTRO PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS.

En este punto se presenta el análisis de la capacidad de la Subalcaldía Centro y del entorno institucional, político, social y económico a fin de identificar los principales factores negativos y positivos que inciden a la Subalcaldía Centro para implementar la gestión por resultados y avanzar en la identificación y priorización de los principales problemas que afectan la gestión.

A continuación se presenta un resumen ejecutivo del análisis realizado que incluye un análisis general de la capacidad de la Subalcaldía Centro y un análisis específico del pilar de Seguimiento y Evaluación de Resultados. Tal y como se ha planteado, el SyE opera en un marco organizativo definido, en este caso, las administraciones públicas. En este

capítulo se identificaron los requisitos y condiciones previas para que el Seguimiento y Evaluación pueda funcionar en este ambiente. Están vinculados al entorno político, institucional y social y al desarrollo organizativo.

Para dar avance con la intención de la Implementación de SyE, es importante señalar que algunas experiencias y analistas sugieren que en el sector público la GpRD puede favorecer al desarrollo institucional y la calidad de la acción de gobierno. Aceptando esta posibilidad, debe también constatar que la GpRD precisa, para su implantación, de un entorno institucional y político relativamente maduro, en los que se den condiciones mínimas, misma que también es aplicable al Sistema de Seguimiento y Evaluación.

El análisis general destaca los factores negativos y positivos relacionados con la motivación y capacidad de los funcionarios públicos vinculados a la Subalcaldía Centro, con la capacidad de la Subalcaldía en términos organizacionales y con el entorno institucional, político, social y económico.

La motivación y capacidad de los funcionarios vinculados a la Subalcaldía Centro, esta fortalecida por un nivel de desarrollo de capacidades gestionado por el personal además de la antigüedad de los mismos, sin embargo existen factores que debilitan la capacidad de los recursos humanos, la mayoría de personal cuenta con formación intermedia, con débil conocimiento de normas públicas referentes a todos los sistemas administrativos, y carencia de incentivos por su desempeño.

En el ámbito de la capacidad de la Subalcaldía Centro, existen factores que refuerzan este escenario como la voluntad política en implementar los nuevos enfoques de la gestión pública, de crear valor público en beneficio de la población, al direccionar la institución de acuerdo a la misión en concordancia con la visión de desarrollo de la institución, según la Historia del Macrodistrito como Sede de Gobierno de Bolivia, y siendo la Cara y Corazón de la Ciudad Maravilla La Paz.

En el entorno institucional, político, social y económico, el grado de madurez de las democracias se refleja en su solidez institucional. De ella se derivan la coherencia del

ordenamiento territorial, jurídico, económico y administrativo. Requiere de un marco institucional sólido para que haya continuidad en la gestión pública y, por tanto, en la implementación del SyE, como la generadora de lineamientos para que, se desarrolle una gestión orientada a resultados, lo que supone invertir esfuerzos sistemáticos y continuos a través de un período de tiempo largo, lo cual requiere estabilidad institucional.

La interacción política entre los niveles de gobierno de la Subalcaldía Centro y sus principales actores, en el marco de las leyes y normas vigentes y costumbres imperantes, existen elementos positivos que fortalecerían la implementación del SyE, en el marco de convenios interinstitucionales, principalmente en la ejecución de la política Interna, de apoyo, asimismo el aprovechamiento de oportunidades como la suscripción de convenios destinados a fortalecer el sistema de control y gestión de la institución, asociado al nivel de concertación de autoridades que coadyuven al desarrollo económico y social.

a) Gestión de Seguimiento y Evaluación de Resultados

Desde la perspectiva la Subalcaldía Centro del GAMLP, en gestión pública no están claramente diferenciadas las funciones de seguimiento y evaluación, ni tampoco se observa que la ejecución de políticas institucionales, programas y proyectos en todo su ciclo de ejecución se optimice mediante un sistema de seguimiento y evaluación integrado vertical y horizontalmente.

En los avances que se van impulsando desde la Secretaría Municipal de Planificación del Desarrollo y la Secretaría Municipal de Finanzas del GAMLP, se puede identificar importantes avances en cuanto a la planificación, presupuesto participativo, gestión financiera, gestión de proyectos y programas, todos los componentes con diferentes énfasis pero al fin denotan un avance, sin embargo el componente de seguimiento y evaluación es el que menos desarrollo ha tenido salvo algunas particularidades, en cuanto a los Sistemas de Información que administra el Municipio.

Desde esta perspectiva, en la Subalcaldía Centro del Municipio de La Paz, las principales limitaciones desde el punto del Seguimiento y Evaluación para el logro de resultados tenemos los siguientes:

No existe un sistema de seguimiento que realice una recopilación sistemática de datos sobre la marcha de las Unidades Ejecutoras, programas y proyectos que ejecutan el plan Territorial, la Subalcaldía Centro no cuenta con un sistema informático que integre los datos sobre los bienes que se administran, los servicios que prestan y las obras que no están registrados como inversión en sus sistemas de administración Municipal, que realizan las distintas Direcciones a través de sus Unidades, los programas y proyectos. Igualmente no existe un sistema que integre toda la información de los medios de verificación de las actividades que realizan las Unidades de la Subalcaldía.

Asimismo, los indicadores no cumplen las condiciones para garantizar su idoneidad como instrumento de medición de Seguimiento y Evaluación, No existe sistemas de seguimiento que se use para tomar decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias. Particularmente, la Subalcaldía Centro cuenta con una unidad responsable de evaluar la Ejecución presupuestaria pero no evalúa los resultados de la gestión de la entidad, programas y proyectos de la Subalcaldía. Considerando que la evaluación es la “apreciación sistémica y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados.

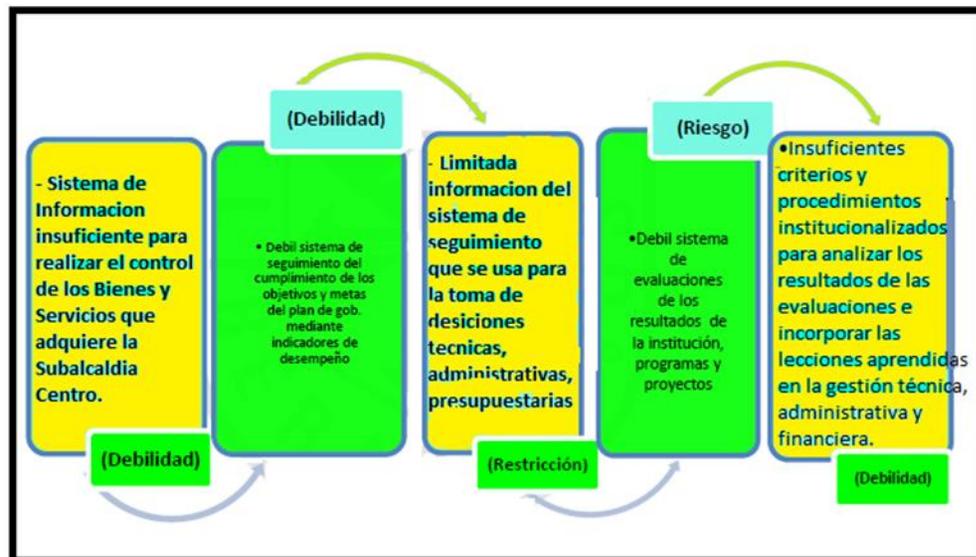
No existe un programa de evaluaciones que establezca el monto de recursos que se empleará en cada evaluación, sus objetivos, la fecha en que se realizará, su duración y la metodología que se usará. Tradicionalmente la evaluación está limitada a la Ejecución Físico Financiero, sin embargo, en la actualidad se considera importante evaluar también las políticas, las instituciones y los programas, pues todos ellos forman parte de las intervenciones de las políticas públicas.

La unidad responsable no cuenta con normas técnicas para la realización de las evaluaciones y para la elaboración de los términos de referencia. Estos explican por qué,

para qué, quién, cómo, cuándo, y a qué costo se realizará una evaluación y deben elaborarse siguiendo normas técnicas y procedimientos debidamente formalizados. No se realizan evaluaciones para mejorar la gestión de la institución. Las evaluaciones deben usarse por lo menos con los siguientes propósitos:

Según el análisis realizado se han destacado los cinco principales problemas, restricciones, debilidad o riesgos que se considera que se deben abordar prioritariamente entre ellos tenemos:

Grafico 14 Priorización de 5 problemas principales: Subalcaldia Centro



Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

4.3. PERSPECTIVAS DE MEJORAMIENTO: ACCIONES PROPUESTAS, INSUMOS NECESARIOS, PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS ESPERADOS

En el marco del análisis institucional y organizacional del aprestamiento de la Subalcaldía Centro para el Seguimiento y Evaluación de Resultados, se han formulado un conjunto de propuestas de mejoramiento de SyE en respuesta a los problemas identificados y

priorizados durante el diagnóstico y el análisis organizacional e institucional correspondiente al pilar de Seguimiento y Evaluación.

A continuación se presenta un resumen ejecutivo de las acciones propuestas para mejorar la gestión en cuanto a Seguimiento y Evaluación de Resultados, indicando los insumos necesarios para realizar dichas acciones, así como los productos, efectos e impactos esperados como resultado de su implementación. Para mayor información sobre el particular en el anexo 4 se presenta la información detallada de las propuestas de mejoramiento y su correspondiente cadena de resultados.

4.3.1. GESTIÓN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Institucionalizar el seguimiento y evaluación de resultados como funciones articuladas en todos los pilares de la GpRD. es la única manera de disponer de información oportuna y confiable sobre los cambios que aquella produce en la sociedad.

IMPACTO ESPERADO 1

Contar con un Sistema de Información que concentre todas las actividades que ejecuta la Subalcaldía Centro, para contribuir en la toma de Decisiones, Técnico y Administrativos.

Efecto Esperado

Sistema de información eficiente que cubre la información de todos los bienes, servicios y obras que produce el gobierno subnacional.

Productos Esperados

- a) Sistema de Información, que complemente los sistemas existentes de acuerdo a las características de la Subalcaldía Centro
- b) Información sobre la satisfacción de los usuarios analizada sistemáticamente

Actividades Propuestas

- a) Recolección de Información para verificar indicadores de desempeño, complementarias a las existentes.
- b) Actualización del sistema, de recolección, ingreso y procesamiento de datos de todos los bienes, servicios y obras.

Insumos necesarios

- a) Realizar encuestas
- b) Definir procesos de uso de bienes (principalmente de los insumos que adquiere la Subalcaldía), y de los Servicios o actividades que realiza.
- c) Realizar focalización de población objetivo al momento de realizar sus actividades
- d) Diseñar un aplicativo informativo en base a las encuestas realizadas
- e) Elaboración de Guías Técnicas

IMPACTO ESPERADO 2

Mejora del desempeño de la institución en la creación de valor público y contribuir con las informaciones para la toma de decisiones y rendición de cuentas

Efecto Esperado

Sistema de seguimiento eficiente en el cumplimiento de los objetivos y metas del plan territorial mediante indicadores de desempeño, uso de información para toma de decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias.

Productos Esperados

- a) Sistema de información que opera en todas la actividades que realiza la Subalcaldía Centro
- b) Medición de desempeño incorporada en la toma de decisiones

- c) Prácticas y procedimientos alientan el uso de la información sobre el desempeño de las personas e instituciones

Actividades Propuestas

- a) Recolección de Información para verificar indicadores de desempeño
- b) Construcción de Indicadores de Desempeño
- c) Información incorporada en la toma de decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias

Insumos necesarios

- a) Realizar encuestas
- b) Establecer normas que regulan el diseño de indicadores
- c) Talleres de capacitación
- d) Establecer guías Técnicas, manuales
- e) Informes de Seguimiento

IMPACTO ESPERADO 3

Determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo a través del Sistema de Información y Seguimiento Consolidado.

Efecto Esperado

Sistema de evaluaciones, evalúa resultados (efectos, impactos) de la Unidad Organizacional, programas y proyectos.

Productos Esperados

- a) Sistema de información sobre resultados opera y brinda la información requerida para el Seguimiento y Evaluación eficiente
- b) Toma de decisiones técnicas, administrativas y presupuestarias ejecutadas en base a información de desempeño

Actividades Propuestas

- a) Recolección y análisis de información sobre resultados de gestión de la Subalcaldía Centro
- b) Incorporación de la medición de desempeño en el sistema de gestión presupuestaria, gestión de programas y proyectos
- c) Evaluación de los Programas y Proyectos que ejecuta la Subalcaldía Centro

Insumos necesarios

- a) Informes de ejecución de actividades o uso de bienes.
- b) Informes de análisis de los indicadores de desempeño
- c) Técnicas para la elaboración de indicadores de desempeño
- d) Elaborar un programa plurianual de evaluaciones
- e) Establecer las normas técnicas para las evaluaciones

IMPACTO ESPERADO 4

Re dirección de los objetivos institucionales, generando programas y proyectos orientados a la obtención de Resultados, promoviendo la generación de Valor Publico.

Efecto Esperado

Criterios y procedimientos institucionalizados analizan los resultados de las evaluaciones e incorporar las lecciones aprendidas en la gestión técnica, administrativa y financiera de la Subalcaldía Centro.

Productos Esperados

- a) Sistema de evaluación consolidado
- b) Fortalecimiento de la Unidad de Planificación y Gestión por Resultados, para brindar la información requerida a las demás unidades de la Subalcaldía Centro

Actividades Propuestas

- a) Elaboración de normas técnicas que regulan los Sistemas de Seguimiento y Evaluación
- b) Definición de procesos y procedimientos que incorporan lecciones aprendidas en la gestión técnica, administrativa y financiera

Insumos necesarios

- a) Informes técnicos.
- b) Definir metodología de trabajo
- c) Elaborar documentos técnicos para la operación del sistema
- d) Capacitación en Evaluación de Desempeño

4.4. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

De acuerdo a lo establecido por la GpRD, los indicadores de desempeño, cumplen un rol importante para la Gestión, principalmente para el pilar de Seguimiento y Evaluación, puesto que es a través de estos que se consolida los Sistemas de Información, Sistema de Seguimiento, para el control y determinación de acciones que se deben asumir

dependiendo de la calidad de indicadores. Por otra parte este también sirve para la elaboración de las Evaluaciones que se apliquen a los Programas, Proyectos y Actividades, aportando con la información del avance que se obtuvo en cada uno de los Procesos.

Estos indicadores deben estar implementados de acuerdo a los criterios de Eficiencia, Eficacia, Calidad y Economía. En este entendido, se propone el siguiente diseño para la elaboración de Indicadores de Desempeño.

Grafico 15 Proceso de Elaboración de Indicadores de Desempeño



Elaboración: Rimmy Rodrigo Esquivel Llusco

Con el proceso descrito en el Grafico N° 15, se busca consolidar los Objetivos de los Sistemas de Información, Seguimiento y Evaluación de la Gestión Orientado a Resultados.

La Unidad de Planificación y Gestión por Resultados de la Subalcaldía Centro, realizara la compilación de información correspondiente a las actividades que desarrolla el total del personal, que posteriormente, en coordinación con los Jefes de Unidad y Directores, y en

contrastación de las actividades descritas en el Manual de Organización y Funciones, el Manual de Puestos para el caso de Personal de Planta, y las Tablas de Equivalencia para el caso de personal de Contrato, se establecerán las metas por actividad y proceso que lleve adelante cada técnico de las Unidades de la Subalcaldía.

Una vez establecidas las actividades que serán pasibles de Seguimiento y Evaluación, estas tendrán actualizaciones trimestrales por parte de los técnicos, misma que será consolidado por la Unidad Planificación, quien coordinara las observaciones u recomendaciones con los Directores de Área y Jefes de Unidad.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

A partir de toda la información recopilada en el transcurso de la investigación, se conceptúa una opinión de los detalles más importantes de la investigación, determinando el verdadero alcance de la tesis de acuerdo, del nivel de integración de los resultados con el conocimiento antepuesto y del alcance de la contrastación de hipótesis.

Los resultados de la presente investigación, fueron obtenidos a través de la aplicación del cuestionario de entrevista no estructurado, un instrumento tomado de la metodología del sistema de evaluación PRODEV para gobiernos Subnacionales (SEP – SN) BID, (2011), cuyo propósito es analizar el grado de avance e institucionalización de las practicas e instrumentos de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), el SEP es útil para diagnosticar la capacidad institucional de gestión para resultados con la finalidad de elaborar un plan de mejoras institucionales, así como para realizar un seguimiento de la implementación de dicho plan.

En forma general el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz se encuentra en una etapa inicial del proceso de implementación de la GpRD, con una diferenciación en el nivel de institucionalización: las Secretarías Municipales presentan ciertos niveles de consolidación de sistemas orientados a medir y analizar los resultados de la gestión del sector público para usarlos en las decisiones técnicas y políticas; sin embargo estos enfoques están más orientados a la Ejecución Presupuestaria, dejando de lado el Desempeño Institucional, y la pertinencia de los Proyectos que se ejecutan, principalmente en las Subalcaldías del Municipio.

En este entendido, y de acuerdo a lo analizado en la información referente a la Subalcaldía Centro, se puede concluir lo siguiente:

a) En el contexto de los gobiernos Subnacionales existe un proceso de reforma y modernización de la gestión pública, de acuerdo con los resultados de la investigación cuyo objetivo fue determinar el diagnóstico de la capacidad institucional para implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación, utilizando la metodología SEP-SN, en la Subalcaldía Centro donde destacan los siguientes aspectos:

- El proceso de institucionalización de la SyE es parcial, los diferentes sistemas de Información, Seguimiento y Evaluación, no toman en cuenta el conjunto de procesos y procedimientos que intervienen en la creación de valor público según los indicadores compuestos por requisitos mínimos que son las características y que presenta dichos sistemas en un entorno de SyE

- El Seguimiento y Evaluación que se aplica actualmente, responde más a criterios de Ejecución Presupuestaria, administrativo, físico y financiero, lo que restringe la capacidad de análisis de los efectos e impactos que tiene la Subalcaldía Centro a través de las intervenciones que realiza en el Macrodistrito.

b) De igual manera, la conclusión cuyo objetivo fue analizar la capacidad institucional, organizacional y entorno del apostamiento a fin de identificar los principales factores negativos y positivos, identificar y priorizar los principales problemas que afectan la gestión de la Subalcaldía Centro del GAMLP.

- El Sistema de Seguimiento y Seguimiento, presenta un nivel Intermedio de Implementación, esto gracias al Sistema de Información que utiliza la Subalcaldía, y a través de la cual se tiene el registro de los Programas Proyectos y Actividades que tienen registro presupuestario, pero que requiere de una complementación para tener también información acerca de las Actividades que realiza la Subalcaldía y que no cuenta de registros presupuestarios ya sea de manera directa o indirecta.

- Por otra parte el pilar seguimiento y evaluación, no dispone de un sistema de seguimiento de la gestión basado en la recopilación de datos sobre la marcha de la entidad,

programas y proyectos desde punto de vista de la cadena de valor, ni tampoco se realizan evaluaciones de los resultados.

c) De acuerdo con el objetivo de identificar las propuestas de mejoramiento del Seguimiento y Evaluación de Resultados en respuesta a los problemas identificados durante el diagnóstico y el análisis institucional y organizacional en la Subalcaldía Centro tenemos lo siguiente.

- Para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación se deberá complementar el sistema de información para que contribuya a la toma de decisiones administrativas y presupuestarias, en el total de las actividades que ejecuta la Subalcaldía Centro.
- El Sistema de Seguimiento, requiere de indicadores de desempeño, acorde a las actividades que va ejecutándose en la Subalcaldía, además de una estrategia para la utilización de la información que se recopile en el Sistema de Informaciones.
- Para realizar las Evaluaciones orientadas a Resultados, se requiere de la consolidación del establecimiento de metas y objetivos al momento de la Planificación, además de requerir los Sistemas de Información y Sistema de Seguimiento para la ejecución de Evaluaciones pertinentes a las requeridas por la Subalcaldía.

d) De acuerdo a la estrategia de Consolidar un sistema de información y sistema de Seguimiento, se hace importante la implementación de Indicadores de Desempeño, que proporcionen la información requerida por las Autoridades de la Subalcaldía Centro, que colaboren con la toma de decisiones administrativas y financieras.

Se podrá también obtener un Desempeño del Personal de la Subalcaldía Centro facilitando la información para aplicar una estrategia de incentivos al personal de acuerdo al cumplimiento de resultados.

Con el análisis del Desempeño, se podrá consolidar informes de eficiencia y eficacia que están obteniendo los programas y proyectos, lo que facilitara la identificación de cuáles son los proyectos que se ejecutan con éxito y cuales no merecen de continuidad.

5.2 RECOMENDACIONES

Dado que en la Subalcaldía Centro el pilar de SyE, se encuentra actualmente en un proceso de implementación, e identificadas las restricciones, debilidades y riesgo que corre se plantean las siguientes recomendaciones a fin de hacer más eficiente los aportes para su aplicación.

- Implementar el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados en la Subalcaldía Centro, ya que permite el mejoramiento de la capacidad organizacional e institucional y la creación de valor público en beneficio de la población del Macrodistrito.
- Institucionalizar el sistema de Seguimiento y evaluación como funciones articuladas en todos los procesos que lleve adelante la Subalcaldía Centro. Es necesario diseñar y ejecutar sistemas de Seguimiento y evaluación estableciendo, normas, procedimientos y mecanismos para la evaluación de políticas, programas y proyectos.
- Diseñar y consolidar el sistema de evaluación ex post de los proyectos de inversión, fortalecer la planificación sectorial de la producción de bienes y servicios orientada a resultados y ejecutar estrategias para mejorar la calidad de bienes y servicios según estándares de calidad.
- Aplicar el proceso establecido para la creación de Indicadores de Desempeño, en coordinación con los técnicos de la Subalcaldía con el fin de obtener indicadores de acuerdo a lo requerido por el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión para resultados en el Desarrollo
- Con la consolidación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados en la Subalcaldía Centro, es importante comenzar con la aplicación del resto de los Pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, principalmente en el Presupuesto Orientado a Resultados, pilar donde se tiene iguales o peores falencias, además de que implementar el GpRD, consolidaría un ciclo de gestión efectivo con proyectos que obtienen Efectos e Impactos, y crean Valor Publico en favor de la Población del Macrodistrito VII Centro.

BIBLIOGRAFIA

- Ávalos Aguilar, Roberto. Innovación De La Gestión Pública. Análisis Y Perspectiva. Centro De Estudios De Administración Estatal Y Municipal Del Inap.
- Bid Y Clad (2007), Modelo Abierto De Gestión Para Resultados En El Sector Público. Disponible En [www.Clad.Idorg/Documentos/Otros-Documentos/Material.../8.../File](http://www.clad.idorg/documentos/otros-documentos/material.../8.../file)
- Bid, (2007), Análisis Prospectivo De Las Capacidades Institucionales Y De Gestión De Los Gobiernos Subnacionales De Chile, Disponible En Internet: [Www.Iadb.Org/.../Publication-Detail, 7101.Html?...](http://www.iadb.org/.../publication-detail,7101.html?...)
- Banco Mundial (2006), Buenas Practicas Emergentes De La Gestión Para Resultados De Desarrollo.
- Casas, C. (2012), Marco Conceptual Sobre Reforma Y Modernización Del Estado Y De La Gestión Pública, Disponible En Internet; [Http://Sgp.Pcm.Gob.Pe/Images/Documentos/Marco%20conceptual%20sobre%20reforma%20y%20modernizacin%20del%20estado%2019.04.12.Pdf](http://sgp.pcm.gob.pe/images/documentos/Marco%20conceptual%20sobre%20reforma%20y%20modernizacin%20del%20estado%2019.04.12.pdf)
- Cide, Clear (2007), Fortaleciendo La Gestión Para Resultados En El Desarrollo En Mexico: Oportunidades Desafíos
- Córdova, Francisco. El Presupuesto Por Resultados: Un Instrumento Innovativo De Gestión Pública. Piura, Febrero De 2007.
- David Urbano P. Juan C Díaz C. Y Ricardo Hernández M., “La Teoría Económica Institucional: El Enfoque De North En El Ámbito De La Creación De Empresas”, Pag, 3
- Douglas North, 1993, Instituciones, Cambio Institucional Desempeño Económico.
- Ekelund Y Herbert, 1992, Pag 501, 499
- García, R. Y García, M. 2010 La Gestión Para Resultados En El Desarrollo Avances Y Desafíos En América Latina Y El Caribe. Disponible En Internet: [Http://Cid.Bcrp.Gob.Pe/Biblio/Papers/Bid/Gprbid2010.Pdf](http://cid.bcrp.gob.pe/biblio/papers/bid/gprbid2010.pdf)

- Hintze, Jorge. Control Y Evaluación De Gestión Por Resultados. Centro De Desarrollo Y Asistencia Técnica En Tecnología Para La Organización Pública Top, Buenos Aires, 1999. [Www.Top.Org.Ar/Publicac.Htm](http://www.Top.Org.Ar/Publicac.Htm)
- Huarcaya Vásquez, Hedy. Presupuesto Por Resultados. Dirección Nacional De Presupuesto Público. Ministerio De Economía Y Finanzas. 30 De Abril De 2008.
- Manual Del Sistema De Evaluación Prodev, Gobiernos Subnacionales Bid, (2011)
- Marcel, Mario. Presupuesto Por Resultados En América Latina: ¿Moda Burocrática O Nuevo Paradigma En Gestión Pública? Banco Interamericano De Desarrollo, Noviembre 2008.
- Mejoras Metodológicas En La Aplicación De Las Técnicas Presupuestarias: Perspectivas Futuras. En [Www.Eurosocialfiscal.Org](http://www.Eurosocialfiscal.Org). Noviembre De 2008.
- Pedro Antonio Martín Pérez, “ El Municipio Como Agente Dinamizador Del Desarrollo Económico Social” 1997, Cuadernos Del Claeh”
- Stiglitz Joshep, “Economía Del Sector Publico” Buenos Aires. Editorial Humanista
- Sistema De Indicadores Diarios De Gestión Oficialía Mayor De Planificación Para El Desarrollo Gobierno Autónomo Municipal De La Paz
- Ricardo Arriaga, Manual 20 Serie Ilpes, Diseño De Un Sistema De Medición De Desempeño Para Evaluar La Gestión Municipal: Una Propuesta Metodológica, Santiago De Chile Julio 2002

LISTA DE ACRONIMOS

ALC	AMERICA LATINA Y EL CARIBE
BID	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
BM	BANCO MUNDIAL
CEPAL	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
CLAD	CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO
CPE	CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO
GAMLP	GOBIERNO AUTONOMO MUNICIPAL DE LA PAZ
GpRD	GESTION PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO
GSN	GOBIERNO SUBNACIONAL
M&E	SEGUIMIENTO Y EVALUACION
PpR	PRESUPUESTO PARA RESULTADOS
PRODEV	PROGRAMA DE IMPLEMENTACION DEL PILAR EXTERNO DE PLAN DE ACCION A MEDIANO PLAZO PARA LA EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO"
PTDI	PLAN TERRITORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL
S&E	SEGUIMIENTO Y EVALUACION
SEP	SISTEMA DE EVALUACION PRODEV
SP	SECTOR PÚBLICO
SPIE	SISTEMA DE PLANIFICACION INTEGRAL DEL ESTADO