



# Gestión por Resultados y Rendición Participativa de Cuentas

Conceptos principales e instrumentos metodológicos básicos

gtz



Programa de Apoyo  
a la Gestión Pública  
Descentralizada y Lucha  
contra la Pobreza -PADEP





# **GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas**

**Conceptos principales e instrumentos metodológicos básicos**





## © GESTIÓN POR RESULTADOS Y RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS

### **Sistematización:**

Equipo técnico del Componente de Reformas Institucionales y Participación Ciudadana (C2), con el apoyo de Tatiana Belmont Moreno.

### **Supervisión:**

Jorge Rivera Zabaleta (Asesor Principal C2 PADEP)  
René Rivera Méndez (Asesor Técnico C2 PADEP)

Depósito Legal: 4-1-2321-08

Diseño e impresión: Creativa 2 488 588

La Paz, agosto de 2008

# TABLA DE CONTENIDO

LISTADO DE TABLAS Y FIGURAS .....	5
LISTADO DE MATRICES .....	6
GLOSARIO .....	7
AGRADECIMIENTO .....	9
PRESENTACIÓN .....	11
INTRODUCCIÓN .....	15
1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y TENDENCIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA: DEL MODELO BUROCRÁTICO A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....	19
1.1 Modelo Burocrático Weberiano .....	19
1.2 Del Paradigma Burocrático al Modelo Posburocrático .....	20
1.3 Del Modelo Posburocrático a la Nueva Gestión Pública.....	22
1.4 Desafíos de la Nueva Gestión Pública .....	23
1.4.1 Globalización.....	23
1.4.2 Diversidad creciente de la demanda social.....	24
1.4.3 Madurez de la sociedad civil.....	24
1.4.4 Necesidad de rendir cuentas por resultados y no por insumos .....	24
1.4.5 Medios adecuados para cumplir responsabilidades .....	25
1.5 La GESTIÓN POR RESULTADOS y la Rendición Participativa de Cuentas Como Respuesta a los Desafíos de la NGP .....	25
2. LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN ENTIDADES PÚBLICAS .....	29
2.1 La Participación Ciudadana en la Gestión Pública a Través de la Gestión Por Resultados y la Rendición Participativa de Cuentas .....	30
2.2 La Asistencia Técnica del PADEP .....	30
3. EL PROCESO DE GESTIÓN POR RESULTADOS Y RENDICIÓN PARTICIPATIVA DE CUENTAS .....	35
3.1 Conceptos y Definiciones Básicas Utilizados en el Proceso de la Gestión Por Resultados y la Rendición Participativa de Cuentas .....	36
3.1.1 Institucionalidad.....	37
3.1.2 Valor Público .....	39
3.1.3 GESTIÓN POR RESULTADOS (GpR) .....	40
3.1.4 Rendición Participativa de Cuentas (RPC).....	41
4. PROCESO METODOLÓGICO DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y LA RENDICIÓN PARTICIPATIVA DE CUENTAS .....	45

4.1	Ruta Crítica de la GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas.....	45
4.1.1.	Momento de Formulación de la Estrategia.....	45
4.1.2	Momento de Ejecución y Rendición Participativa de Cuentas.....	48
5.	MOMENTO DE LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA .....	55
5.1	Pensar estratégicamente es pensar en prioridades.....	55
5.1.1	Identificación de Políticas Clave (Prioritarias) .....	57
5.1.2	Priorización de Resultados Clave a partir de resultados preidentificados .....	59
5.1.3	Priorización de Resultados Clave a partir de unidades ejecutoras preidentificadas.....	60
5.1.4	Formulación de Resultados Precisos .....	60
5.2	Identificación de Actores Relevantes (AR) potenciales.....	61
5.2.1	Atributos de los Actores Relevantes Potenciales .....	62
5.2.2	Proceso de identificación de Actores Relevantes potenciales .....	62
5.3	Motivar la participación e involucramiento de los Actores Relevantes .....	72
5.3.1	Vinculación con los Actores Relevantes.....	72
5.4	Traducir los resultados en Indicadores de Resultado Final (IRF) en las perspectivas Física y Financiera.....	78
5.5	Elaborar la Estrategia Interna de Desarrollo Institucional/reforma Para el Cumplimiento de los IRF.....	81
5.6	Traducir la estrategia a Indicadores de Resultado Interno (IRI) .....	84
6.	MOMENTO METODOLÓGICO DE EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN POR RESULTADOS .....	91
6.1	Acordar y Suscribir Acuerdos de Desempeño Externos e Internos .....	91
6.2	Consolidar o Depurar el Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO).....	92
6.3	Ejecutar y Monitorear Participativamente los Resultados con el CMIO .....	95
6.4	Premiar e Incentivar Públicamente el Desempeño Organizacional .....	96
6.5	Propiciar y Ejecutar la Rendición Pública y Participativa de Cuentas .....	99
	PALABRAS FINALES. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN .....	101
	BIBLIOGRAFÍA.....	105
	ÍNDICE .....	109

# LISTADO DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla N° 1  
PARADIGMAS COMPARADOS

Figura N° 1  
ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE  
LA GESTIÓN CENTRADA EN EL  
CIUDADANO

Figura N° 2  
INSTITUCIONALIDAD,  
VALOR PÚBLICO Y REFORMA  
INSTITUCIONAL

Figura N° 3  
EL VALOR PÚBLICO EN LA PRÁCTICA

Figura N° 4  
RUTA CRÍTICA DE LA GESTIÓN POR  
RESULTADOS

Figura N° 5  
PRIORIZAR: DE LO ABSTRACTO A LO  
CONCRETO

Figura N° 6  
CLASIFICACIÓN DE LOS ACTORES  
SEGÚN EL ÍNDICE DE RELEVANCIA

Figura N° 7  
RESULTADO DISPARADOR Y  
PERSPECTIVAS

Figura N° 8  
RESULTADOS ACORDADOS- IRF

Figura N° 9  
PLANTILLA PARA LA FORMULACIÓN  
DEL MAPA ESTRATÉGICO DE  
CUADRO DE MANDO INTEGRAL  
OPERATIVO (CMIO)

Figura N° 10  
EJEMPLO DE LA APLICACIÓN  
DEL MAPA ESTRATÉGICO EN UN  
PROCESO DE MEJORAMIENTO DE  
SERVICIOS

Figura N° 11  
EL CUADRO DE MANDO  
INTEGRAL OPERATIVO: DISTINTAS  
PERSPECTIVAS DE RESULTADOS

Figura N° 12  
EL SOFTWARE GESaR© PARA LA  
GESTION POR RESULTADOS





# LISTADO DE MATRICES

Matriz N° 1  
MATRIZ SIMPLE DE DECISIÓN

Matriz N° 2  
MATRIZ SIMPLE DE DECISIÓN (a)

Matriz N° 3  
MATRIZ DE PRECISIÓN DE  
RESULTADOS

Matriz N° 4  
MATRIZ DE PODER

Matriz N° 5  
EJEMPLO DE LA APLICACIÓN DE LA  
MATRIZ DE PODER EN EL PROCESO  
DE GpR DEL GOBIERNO MUNICIPAL  
DE SUCRE

Matriz N° 6  
MATRIZ DE LEGITIMIDAD

Matriz N° 7  
EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA  
MATRIZ DE LEGITIMIDAD EN EL  
PROCESO DE GpR DEL GOBIERNO  
MUNICIPAL DE SUCRE

Matriz N° 8  
MATRIZ DE URGENCIA

Matriz N° 9  
EJEMPLO DE APLICACIÓN DE  
LA MATRIZ DE URGENCIA EN EL  
GOBIERNO MUNICIPAL DE SUCRE

Matriz N° 10  
MATRIZ DE CONSOLIDACIÓN:  
PODER, LEGITIMIDAD Y URGENCIA

Matriz N° 11  
EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA  
MATRIZ DE CONSOLIDACIÓN EN EL  
PROCESO DE GpR DEL GOBIERNO  
MUNICIPAL DE SUCRE

Matriz N° 12  
MATRIZ DE RELACIONES CON  
ACTORES CLAVE

Matriz N° 13  
MATRIZ DE RELACIONES CON  
ACTORES CLAVE (con línea de tendencia)

Matriz N° 14  
MATRIZ DE RESULTADOS  
ACORDADOS - IRF

Matriz N° 15  
CUADRO DE MANDO INTEGRAL  
OPERATIVO (CMIO)

Matriz N° 16  
RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN  
PARA DEFINIR EL PLAN DE  
INCENTIVOS

Matriz N° 17  
REGISTRO DE INCENTIVOS  
COMPROMETIDOS PARA CUBRIR  
NECESIDADES INMEDIATAS

Matriz N° 18  
REGISTRO DE INCENTIVOS  
COMPROMETIDOS PARA LOS  
EQUIPOS DE ALTO DESEMPEÑO

# GLOSARIO

ADE	Acuerdo de Desempeño Externo
ADI	Acuerdo de Desempeño Interno
AR	Actor Relevante
AT	Asistencia Técnica
B/N/S	Bienes/Normas/Servicios
CMI	Cuadro de Mando Integral
CMII	Cuadro de Mando Integral Institucional
CMIO	Cuadro de Mando Integral Operativo
DC	Desarrollo de la Comunidad
GESaR©	Sistema de Gestión Estratégica y Seguimiento a Resultados
GO	Gestión Operativa
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
GpR	GESTIÓN POR RESULTADOS
IP	Índice de Preponderancia
IPDC	Inversión Pública para el Desarrollo de la Comunidad
IRF	Indicador de Resultado Final
IRI	Indicador de Resultado Intermedio, Interno o Impulsor
L&A	Legitimidad y Apoyo
MAE	Máxima Autoridad Ejecutiva
NGP	Nueva Gestión Pública
PADEP	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza.
PDD	Plan Departamental de Desarrollo
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEI	Plan Estratégico Institucional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
POAI	Programa Operativo Anual Institucional
POE	Plan Operativo Específico
PyC	Proyecto de Cambio
RPC	Rendición Participativa de Cuentas
SRM	Servidor Responsable de Meta
URM	Unidad Responsable de Meta



# AGRADECIMIENTO

El mejoramiento continuo de la gestión pública requiere de una actualización conceptual e instrumental permanente, mucho más si de ello depende aumentar la contribución de la administración pública al bienestar social.

El C2 del PADEP-GTZ quiere agradecer a su personal técnico que, anteponiendo el esfuerzo al reconocimiento, trabaja en la revisión, lectura y análisis de bibliografía actualizada, especializada en la temática de gestión pública, con la finalidad de aportar -dada su experiencia en el servicio público- con el diseño de instrumentos metodológicos adaptados a la coyuntura institucional del país, su aplicación piloto en entidades públicas de los tres niveles de administración del Estado, su validación y posterior transferencia para que a través de un uso más ampliado sean mejorados los niveles de eficiencia en la generación de valor público para la sociedad boliviana.

Igualmente quiere extender su agradecimiento a los equipos técnicos de las entidades contraparte que participan en los procesos de asistencia técnica capacitándose, aplicando las metodologías para ejecutar, a través de la GESTIÓN POR RESULTADOS, las políticas prioritarias que le corresponden a la entidad pública respectiva donde prestan sus servicios profesionales y retroalimentando al C2 de PADEP-GTZ con importantísimas sugerencias para mejorar dichos instrumentos. En particular al equipo técnico de la Unidad de Planificación y de la Oficialía Mayor Técnica del Gobierno Municipal de Sucre, al equipo técnico de la Oficialía Mayor Técnica del Gobierno Municipal de Tarija y de la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano de la Prefectura de Tarija, así como al equipo técnico del Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

La Paz, agosto de 2008.

Jorge R. Rivera Zabaleta  
ASESOR PRINCIPAL  
COMPONENTE 2 PADEP-GTZ



# PRESENTACIÓN

Los conceptos e instrumentos metodológicos de GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas que el PADEP-GTZ pone a disposición de las entidades estatales y servidores públicos, son parte de los esfuerzos desplegados en procura de contribuir a la mejora de la gestión pública.

Mejorar la gestión pública ha sido, es y será -de manera permanente- un objetivo estratégico en la lucha que enfrentan los Estados para obtener mejores condiciones de vida de la población marginada económica, social y políticamente

La asimetría entre necesidades que atender y recursos disponibles para este fin ha obligado a la adopción de estrategias orientadas a aumentar la productividad del sector estatal en la generación de valor público. Es decir, estrategias que permitan producir más, mejor, y más rápido bienes y servicios que requiere la población más carenciada y que la benefician prioritariamente.

Con este propósito, en las últimas, casi, dos décadas, la Cooperación Técnica Alemana ha trabajado con las entidades estatales bolivianas en procura de hacer más eficiente la asignación de los recursos públicos. Los avances en este proceso se constituyeron en motivación para intentar superar las aún evidentes limitaciones a través de propuestas nuevas.

En el marco del Sistema Nacional de Planificación y las normas que lo rigen, gracias a las metodologías, procedimientos y guías desarrolladas y utilizadas, la formulación de planes ha alcanzado cierta práctica e institucionalización. Asimismo, a partir de la Ley de Participación Popular, y las normas de planificación participativa municipal, los actores sociales han intervenido en la formulación de los planes de su respectivo territorio. Sin embargo, la ejecución de éstos a través del presupuesto público está aún lejana y, por lo tanto, también las fases de monitoreo, evaluación y retroalimentación que son las que cierran el ciclo del proceso de planificación.

Entre las posibles explicaciones para que el proceso de planificación no se haya desarrollado en todas sus fases, se encuentran: a) el privilegio exclusivo que las Normas Básicas del SISPLAN, vigentes, le confieren a la formulación del Plan, olvidándose de las otras igualmente importantes que completan el ciclo del proceso de planificación, b) la -hasta ahora- escasa implantación efectiva de los sistemas de la Ley SAFCO que no ha permitido reflejar los objetivos de desarrollo en el presupuesto público y c) la insuficiente presión ejercida por los actores sociales en la asignación de recursos públicos, dada su participación formal sólo en la fase de elaboración de planes quizá por considerar, consciente o inconscientemente, que la ejecución de los mismos les corresponde a las respectivas entidades públicas.

Para trascender la fase de elaboración de planes, el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza, PADEP, de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ, apoyó en el ajuste y actualización de las Normas Básicas del SISPLAN (documento presenta-



do al entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y aún no considerado), cuya nueva estructura privilegia también las fases de implantación de planes, seguimiento y evaluación así como de ajuste y retroalimentación continua de éstos, pues si bien es importante articular el proceso de formulación de planes en los tres niveles del Estado, es también importante garantizar que los planes se ejecuten, se evalúen y las políticas públicas se ajusten en función de su impacto.

La asistencia técnica del PADEP hizo hincapié en la promoción de un rol más activo de los actores sociales en el desarrollo a través de mecanismos que posibiliten el trabajo conjunto y continuo de éstos en las distintas etapas del proceso de planificación, en la perspectiva de involucrarlos efectivamente en la toma de decisiones y en la acción, y avanzar hacia la construcción de un sentido de propiedad y complicidad sobre los temas más relevantes del territorio (municipio, departamento) o del sector, y de esta manera, convertir al Plan en un compromiso de acción de los miembros de la comunidad. Uno de estos mecanismos es la llamada “*Agenda de Responsabilidad Compartida*”, que contiene los compromisos asumidos por los actores involucrados en la formulación del Plan, respecto a la ejecución de políticas, programas y proyectos en un determinado tiempo. La Agenda de Responsabilidad Compartida constituye, también, el mandato social para las entidades del sector público y fue concebida para efectuar el monitoreo del proceso y de los resultados acordados entre Estado y sociedad.

También desplegó esfuerzos persiguiendo “*la articulación de la planificación territorial e institucional*”, de manera tal que las entidades públicas recojan el mandato social. Uno de los primeros pasos dados en esta dirección fue iniciar en las instituciones públicas el proceso de planificación estratégica institucional, destinado a convertir el mandato social en objetivos, políticas institucionales y resultados de gestión y, a través de los sistemas de administración, programar operaciones y asignarles presupuesto público.

Por ser el presupuesto público una de las claves para pasar de la fase de elaboración de planes a la de ejecución, los recursos institucionales (principalmente financieros) no pueden ni deben responder a criterios de corto plazo, sino que la programación operativa anual y la asignación presupuestaria correspondiente deben enmarcarse en una agenda institucional o planificación estratégica institucional de mediano y largo plazo que sitúe a la entidad pública en el proceso de desarrollo y en el contenido de la Agenda de Responsabilidad Compartida que suscriba con los demás actores del desarrollo, identifique sus necesidades de fortalecimiento para cumplir el papel que le quepa en él y defina en consecuencia las operaciones (de preinversión, inversión y funcionamiento) que deberá efectuar en el corto plazo para apuntalar el desarrollo del espacio territorial que la cobija.

Todos estos esfuerzos orientados a la aplicación de recursos estatales en políticas públicas prioritarias de beneficio social, arrojaron resultados positivos, pero mostraron que identificar los cursos de acción que las entidades públicas deben implementar (en respuesta al mandato social y dentro del marco normativo que le asigna competencias), es importante pero todavía insuficiente, pues la ejecución de planes requiere de entidades públicas con organización interna adecuada para producir eficaz y eficientemente lo que les demandan y les corresponde. La realidad no confirma este requerimiento. La claridad respecto a lo que las entidades públicas deben hacer y producir contrasta con la organización que poseen para intentarlo, a pesar de estar dentro del marco legal.

Evaluaciones hechas, durante los procesos de asistencia técnica del PADEP-GTZ, en algunas entidades públicas de los tres niveles de administración del Estado mostraron que la estructura organizacional por lo general no responde a los objetivos institucionales, a veces por la inexistencia de unidades específicas y necesarias para ejecutar o coordinar la ejecución de políticas prioritizadas, otras veces por la presencia injustificada de unidades organizacionales sin mandato social (en términos de políticas prioritarias), concentradoras de recursos físicos, financieros y de personal y las más de las veces por la existencia de unidades organizacionales con mandato social pero sin asignación suficiente de recursos. Estos hallazgos invitaron a plantear diseños institucionales alternativos que por lo general suponían costos (mayormente políticos y en menor grado sociales y económicos) difíciles de asumir en coyunturas complicadas.

Estas razones y la realidad sugieren la necesidad de seguir intentando la ejecución de políticas públicas en un marco de restricciones difíciles de levantar. Es evidente que en el marco de las limitaciones presupuestarias no todas las políticas institucionales pueden ser ejecutadas al mismo tiempo. Incluso dentro de las políticas institucionales prioritizadas (que pueden responder a prioridades territoriales unánimes) el abanico de resultados de gestión es amplio, como amplio y diverso es el conjunto de actores sociales beneficiarios directos de cada uno de ellos y, por lo tanto, inmensa la variedad de intereses. Esto obliga a proseguir con el proceso de priorización, para identificar resultados estratégicos de gestión (por su carácter crítico), en función de criterios adecuados que incluso podrían permitir iniciar un proceso de reforma institucional gradual y con menores costos de transacción para el Estado y los servidores públicos.

Finalmente, la GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas posibilita que las entidades públicas se orienten hacia un proceso de cambio organizacional, en el que se privilegie el mejoramiento de las capacidades internas con competencias críticas en los campos técnico, institucional y político, lo que a su vez facilita producir, desde lo interno, con efectividad y calidad, resultados de gestión institucional, acordados o coproducidos con actores fundamentales de la transformación hacia el desarrollo, que impactan en el bienestar de la sociedad.

El proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas, cuyos conceptos básicos e instrumentos metodológicos fueron aplicados, probados y validados en los procesos de asistencia técnica que el PADEP desarrolla en entidades públicas bolivianas y que hoy ponemos a disposición de las entidades y de los servidores públicos, consideramos permite avanzar en la perspectiva de la ejecución de políticas públicas prioritarias enfocadas y alineadas a la generación de valor o satisfacción pública.

Dieter Kattermann  
**COORDINADOR PADEP**





# INTRODUCCIÓN

Este documento es producto del trabajo que desarrolla el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP), a través del Componente “Reformas Institucionales y Participación Ciudadana” (C2), como instancia de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), en la implementación del proceso de la GESTIÓN POR RESULTADOS y la Rendición Participativa de Cuentas, en los tres niveles de administración del Estado.

El objetivo de esta publicación es presentar la experiencia y aprendizaje adquiridos sobre metodologías para el desarrollo de la GESTIÓN POR RESULTADOS y la Rendición Participativa de Cuentas, en el ámbito, nacional, departamental y municipal. A partir de la información obtenida del trabajo desarrollado por el C2, este documento muestra los conceptos y las herramientas metodológicas que sirven como referencia para las entidades del país que deseen incorporar este enfoque de gestión pública.

La GESTIÓN POR RESULTADOS implica un cambio sustancial en las modalidades de gestión que tradicionalmente han sido instrumentadas en la administración pública, al considerar el desempeño organizacional en función de los resultados en lugar de hacerlo en referencia al cumplimiento de normas y procedimientos.

Orientar la gestión a resultados implica supeditar las estructuras, los procedimientos y la administración de los recursos con los que cuenta la entidad a resultados comprometidos por las instancias de decisión ante las de control intervinientes.

De este modo, la implementación del enfoque otorga a quienes diseñan políticas y definen la aplicación de recursos, mayor racionalidad y sentido compartido a sus decisiones estratégicas, aumentando la sinergia entre los planes territoriales, institucionales y operativos. Así, es posible conducir, gestionar y evaluar la acción de las entidades del Estado, aún en la coyuntura, manteniendo su alineamiento con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

La aplicación del Modelo de GESTIÓN POR RESULTADOS recoge en esencia la rendición de cuentas como un elemento fundamental de participación y plantea además otros aspectos que permiten que esa participación adopte la cualidad de plena.

La estructura del presente documento pretende conducir al lector desde el campo conceptual hacia el eminentemente práctico. De manera ex profesa las bases teórico-conceptuales son abordadas sólo con fines de contextualización. Hace mayor hincapié en la presentación sencilla y práctica de los instrumentos metodológicos que apoyan la gestión pública por resultados.

El primer capítulo del documento describe, de manera breve, la evolución conceptual y de las tendencias de la gestión pública, desde el modelo burocrático, pasando por el modelo posburocrático, hasta el paradigma de la Nueva Gestión Pública. Plantea los desafíos actuales de la gestión pública y ubica a la gestión basada en resultados como opción para afrontarlos.



El Capítulo 2 resume los antecedentes y esfuerzos recientes orientados a mejorar el desempeño del sector público a través de la GESTIÓN POR RESULTADOS en América Latina y en Bolivia, las limitaciones de estos esfuerzos, las causas aparentes por las que quedaron truncaos o no produjeron los resultados que la ciudadanía esperaba. Menciona, también, el surgimiento de la necesidad de incorporar la participación de la ciudadanía en la gestión de políticas públicas y la posibilidad que el PADEP-GTZ identificó para atender las prioridades a través de la gestión estratégica de las entidades públicas.

El tercer capítulo, presenta los conceptos básicos de institucionalidad, valor público, GESTIÓN POR RESULTADOS y rendición de cuentas que se constituyen en el sustento teórico para la aplicación del proceso metodológico. La ruta crítica de la GESTIÓN POR RESULTADOS y el proceso metodológico, dividido en dos grandes “momentos”: el de la Formulación de la Estrategia de GESTIÓN POR RESULTADOS y el de Ejecución de la Estrategia de GESTIÓN POR RESULTADOS son descritos en el Capítulo 4.

Los capítulos 5 y 6 están dedicados completamente a describir los instrumentos metodológicos y presentar las aplicaciones prácticas de ellos en procesos reales de gestión pública. En el Capítulo 5 son explicadas las metodologías que permiten priorizar políticas, resultados y unidades institucionales clave. Instrumentos metodológicos prácticos para identificar actores relevantes, para motivar la participación de los mismos, para traducir los resultados identificados en indicadores de resultado final, sobre los cuales se efectuará la rendición de cuentas a los actores relevantes, y de resultado interno, los cuales se constituyen en la estrategia institucional que garantiza el cumplimiento ante la ciudadanía. El Capítulo 6 está dedicado íntegramente a describir los pasos y herramientas que permiten ejecutar, monitorear el desarrollo y garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

# Capítulo 1

## **Gestión pública por Resultados: Evolución conceptual y tendencias**





# 1. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y TENDENCIAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA: DEL MODELO BUROCRÁTICO A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En el marco de las transformaciones de la economía mundial y del avance del proceso de globalización asistimos a un proceso complejo y dinámico de experimentación de paradigmas<sup>1</sup> emergentes en la gestión pública, que orientan las políticas sociales y económicas como respuesta a la evolución en estos campos.

A lo largo del último cuarto del siglo XX, el ámbito de las ciencias de la administración ha transitado de la administración a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. Los modelos alternativos de gestión pública describen un cambio permanente en el enfoque de las ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta el de la nueva gestión pública que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la GESTIÓN POR RESULTADOS.

## 1.1. Modelo burocrático weberiano

El modelo de administración burocrática fue el paradigma inspirador de todo el movimiento internacional de reforma administrativa de los años 50 y 60. La racionalidad legal y gerencial burocrática, que ya había presidido la construcción histórica de los estados liberales de derecho, fue también el modelo que inspiró, tras la segunda guerra mundial, tanto la construcción institucional de los estados en desarrollo como la de los grandes servicios nacionales del bienestar, característicos del Estado Social.

Weber concebía la burocracia como “...la forma de organización a través de la que opera el sistema de dominación política racional o legal. El tipo de sistema político que da sentido a la burocracia se contraponen a los sistemas de dominación carismática y tradicional, que no son racionales porque no se basan en la obediencia a la norma legal”<sup>2</sup>. La dominación legal o racional, del modelo weberiano, articulada a través de la burocracia se basaba en:

- La definición del interés público desde la perspectiva fundamentalmente “administrativista”, esto implicaba reclutar, desarrollar y conservar expertos en el campo de la administración, la ingeniería y el trabajo social.
- El logro de resultados (en los campos mencionados y bajo una fuerte orientación de inversión pública).

1 Es un sistema conceptual o de conocimiento que se aplica en la práctica y que incorpora esquemas mentales, valores, teorías y razones generales para la acción.

2 Prats, Joan; “Modelos de gobernanza: La burocracia”, Revista Internacional para el Desarrollo Humano, 2006.

- La legitimación de las acciones de los expertos/funcionarios no electos en un Estado administrativo.
- La aplicación de sus conocimientos y normas profesionales a los problemas existentes en sus campos de especialización.

El modelo burocrático buscaba la eficiencia, entendida como su paradigma. En esa concepción, para lograr eficiencia se despersonaliza la gestión, las personas tienen como fundamento el cumplimiento de lo que la institucionalidad formal les define. Los funcionarios cumplen estrictamente lo establecido por el contenido del cargo y ejecutan lo que las normas establecen sin discusión alguna. En todo caso, la inclinación de los servidores públicos debía guiarse por la obligación y no por la misión. De esta forma, el modelo Weberiano efectuaba la distinción entre un **experto** y un **tomador de decisiones**. El experto (científico) ejecutaba lo que el tomador de decisiones (político) establecía en función de su lectura de la realidad. Separaba, consiguientemente, la administración de la política<sup>3</sup>.

El paradigma de organización burocrática sobre el que se sustentaron, en general, las administraciones públicas ha inducido al desarrollo de un tipo de gestión cuyo objetivo real ha sido el de servir a la administración misma, centrada en los intereses inmediatos y en las expectativas de sus funcionarios y directivos. La legitimidad y legalidad de sus actos han dependido del grado de sometimiento a los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, independientemente de su eficacia material, de su efectividad y, consecuentemente, de la responsabilidad pública involucrada.

## 1.2. Del paradigma burocrático al modelo posburocrático

A diferencia del anterior, el modelo posburocrático, que da origen al Estado contractual o GESTIÓN POR RESULTADOS, que arranca en los primeros años de 1990, enfatiza más bien en el beneficio que la sociedad percibe del accionar público. Los resultados no se miden en términos de insumos sino en términos de cambios de distinta escala que se dan en el entorno –interno y externo– de la organización pública. No descuida el desarrollo normativo, pero le preocupa más la ejecución y el apego a las normas. Para ello agenda temas cruciales para la gestión, como las políticas de incentivo al talento y ejecución, los estándares de calidad y el desempeño.

La posburocracia asume que las estructuras internas, así como su optimización permanente, son necesarias, pero totalmente insuficientes para concretar resultados; que los procedimientos clave deben ser reformados pero no sólo en la perspectiva de optimizar el control sino el servicio a la ciudadanía, que los recursos financieros deben primordialmente ser aplicados de manera directa

---

3 Efectivamente Weber, en el discurso sobre el tema, hacía una clara y brillante distinción entre ambos sujetos. Aquel que vive de y para la política con una clara racionalidad hacia la consecución y uso del poder y los instrumentos que el Estado le permite en cuanto al ejercicio de la función pública. También es particularmente destacable la distinción que hace respecto al hombre de ciencia o experto con relación al primero. Lógicamente una de las bases de la burocracia establece que el mérito y la rigurosidad académica permiten la eficiencia del Estado cuando un cuerpo de funcionarios y funcionarias especialistas apoyan las decisiones, incluso políticas, bajo severos estándares de conocimiento. Más adelante, gran parte de los Estados modernos asumirían las reformas de servicio civil basados en este paradigma.

y vinculante con los resultados y que los sistemas de información y gestión del conocimiento son muy necesarios pero enfocados de manera estratégica y decisional.<sup>4</sup>

La corriente posburocrática privilegia el proceso de dirección estratégica. Implica un esfuerzo aún considerable en la dimensión operativa bajo principios de calidad total en procedimientos, talento humano y servicios, con la hipótesis que sólo es posible alcanzar resultados valiosos para la comunidad con conocimientos y capacidades técnicas, organizacionales y políticas dentro de las estructuras. Enfatiza que las capacidades se basan en conocimientos que respondan al estado de la discusión en cada tema, procurando “tomar y dar”, rescatando el conocimiento local y construyendo conocimiento conjunto.

En consecuencia, esta nueva tendencia marca una división y diferencia con la corriente weberiana que, de manera comparada, se visualiza en la tabla 1.

Tabla N° 1 <b>PARADIGMAS COMPARADOS</b>	
ÉNFASIS EN EL PARADIGMA BUROCRÁTICO	ÉNFASIS EN EL PARADIGMA POSBUROCRÁTICO
Interés público definido por los “expertos”	Resultados valorados por los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Apego al espíritu de las normas
Especificar funciones	Identificar misión, servicios
Autoridad y estructura	Clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor (valor público)
Implantar responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir la rendición de cuentas</li> <li>• Fortalecer las relaciones de trabajo</li> </ul>
Seguir reglas y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entender y aplicar normas</li> <li>• Identificar y resolver problemas</li> <li>• Mejorar continuamente los procesos</li> </ul>
Operar sistemas administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Separar el servicio del control</li> <li>• Lograr apoyo para las normas</li> <li>• Ampliar las opciones del cliente</li> <li>• Alentar la acción colectiva</li> <li>• Ofrecer incentivos</li> <li>• Evaluar y analizar resultados</li> <li>• Enriquecer la retroalimentación</li> </ul>

Fuente: PADEP GTZ, C2 - Rivera, René en base a Barzelay Michel (1998)

4 Rivera, René; “Conocimiento y Capacidades para la GESTIÓN POR RESULTADOS en el Sector Público, una alternativa y reflexión a la burocracia y sus seguidores”, 2008



El paradigma posburocrático genera conocimientos basados en la práctica. De allí nace el concepto de la nueva gestión pública (NGP) que implica un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del “sector estatal”.

### 1.3. Del modelo posburocrático a la nueva gestión pública

La NGP busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una administración pública eficiente y eficaz. Para esta escuela, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana. La NGP es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas. Es un enfoque que intenta incorporar algunos elementos de la lógica privada a las organizaciones públicas.

En la NGP los directivos públicos elegidos deben resolver la ambigüedad, la incertidumbre y el conflicto alrededor de las políticas públicas, a fin de describir de antemano lo que quieren que logren sus funcionarios en un lapso determinado; las funciones de formulación de políticas y las de operaciones deberían asignarse a organizaciones diferentes, con entidades operativas encabezadas por funcionarios versados en la gestión, mientras que los sistemas administrativos centralizados deberían reformarse a fin de trasladar obligaciones, autoridad y responsabilidad a los niveles más cercanos al ciudadano.

En síntesis la Nueva Gestión Pública está fundamentada sobre:

- La formulación, gestión estratégica (política y operativa) y ejecución de políticas públicas o gobierno por políticas públicas.
- La gradual eliminación del modelo burocrático hacia una GESTIÓN POR RESULTADOS.
- La creación de valor público.
- El desarrollo de las instituciones y dimensionamiento correcto del Estado.
- El mejoramiento de las conquistas macroeconómicas.

Para la NGP, luego de atravesar dos estadios<sup>5</sup>, en su etapa de desarrollo vigente, la del Desarrollo Contractual<sup>6</sup>, a diferencia del enfoque tradicional, un gobierno es eficiente no solamente gracias a

---

5 Estadio del Comando Jerárquico: En la cual el gobierno fija las prioridades y los servidores públicos ponen en funcionamiento dichas exigencias. Mientras más se desciende en la pirámide jerárquica, el servidor público es más un ejecutor. De manera similar al modelo burocrático. En esta etapa de la NGP se separa la administración (como proceso de ejecución) de la política (como proceso decisorio) y tropieza con las siguientes limitaciones: El control jerárquico que alcanza los límites de su propia ineficacia, la distinción entre ejecutivos y ejecutores rebasa la práctica, puesto que la decisión pública es más compleja y participativa, la pirámide de arriba hacia abajo no traduce el servicio público en los hechos, la multiplicación exagerada de normas distorsiona las relaciones de poder.

Estadio de la Delegación y Desconcentración: En su marco se desarrollan algunas experiencias tendientes a premiar la productividad y eficiencia en los gastos de funcionamiento o implementar una delegación muy amplia, a partir de compromisos financieros precisos, pero con libertad de los ejecutores de decidir como asignan sus presupuestos internamente, sin exceder el límite asignado. La evaluación de este movimiento refiere que nunca

los instrumentos administrativos que crea o utiliza sino debido a su posicionamiento en la trama política. Al estar el Estado compuesto por actores interesados, la eficiencia sólo podrá garantizarse si genera (el Estado) reglas del juego que liberen la acción de los actores sociales en todo su potencial y permitan controlar a los actores políticos y gubernamentales para dirigir sus esfuerzos hacia los resultados y no hacia su propia agenda política.

De esta manera, la responsabilidad de la nueva gerencia pública está ligada a la eficacia y eficiencia de su gestión y no sólo al cumplimiento de sus mandatos. La NGP propone separar el diseño de políticas públicas de su administración, reemplazar la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencia e incentivos.

En esta perspectiva, la NGP enfrenta desafíos buscando lograr metas y resultados transparentes dando la suficiente flexibilidad a los administradores del gobierno para determinar cómo alcanzarlas.

## 1.4. Desafíos de la nueva gestión pública

El mayor desafío que enfrenta la NGP es la modificación de la administración pública de manera tal que no siendo empresa, tienda hacia la administración de recursos de manera eficiente y con resultados de calidad y de directo beneficio para la ciudadanía. La administración pública como prestadora de servicios para los ciudadanos no podrá liberarse de la responsabilidad de prestar éstos de manera eficiente y efectiva, sin buscar la generación de utilidades como fin último.

Adicionalmente, en el entorno actual de la economía mundial existen muchos desafíos que enfrenta la NGP, que pueden ser analizados desde distintas ópticas como la globalización, la demanda social, la madurez de la sociedad civil, la necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía o los medios para cumplir las responsabilidades como gestores públicos.

### 1.4.1. Globalización

En un mundo caracterizado por un proceso de integración creciente de las sociedades y las economías no sólo en términos de bienes, servicios y flujos financieros sino también de ideas, normas, información y personas, el Estado no puede perder su capacidad de negociación

---

pudo aplicarse totalmente al sector público. Se produce un fenómeno casi comercial o autónomo del sector público que no tenía incidencia sobre los objetivos y políticas sociales, económicas de las Naciones.

- 6 Estadio del Desarrollo Contractual: Conocido también con el nombre de contractualismo o "Estado Contractual", no procura la imposición, tampoco el sometimiento del Estado a las voluntades de otros. La implementación de las políticas se negocia.

Los servidores públicos dejan de ser únicamente ejecutores, son estrategas y gerentes de las contradicciones entre los grupo de presión. Están al centro de intereses, presiones y expectativas.

Los usuarios no son sumisos y no aceptan que los "expertos" (como en el paradigma burocrático) escojan por ellos.

La jerarquía puede ayudar, aconsejar, pero no puede verificar todo sistemáticamente.

La sociedad cambia, se negocia y se procura no imponer soluciones. Se tienen más competencias en "facilitación" que en manipulación. El sector público no se limita a prestar "sólo" el servicio.

El contar con un contrato o acuerdo implica tener claridad en lo que debe lograrse, cómo debe lograrse, cuándo y ante quiénes rendir cuentas.



internacional, requiere –más que nunca– generar capacidad de contar con servidores públicos multiculturales (traductores culturales) que entiendan la dinámica y cultura de su propia nación y la de otras. Resultan aspectos críticos de la reinención del liderazgo político y de la nueva gestión pública la redefinición de los conocimientos, actitudes y habilidades como las lingüísticas, la sensibilidad multicultural, la capacidad de construcción y manejo de redes; la visión y gestión estratégica; la capacidad de negociar, de construir equipos, de administrar la tensión y el conflicto y quizás sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje.

#### **1.4.2. Diversidad creciente de la demanda social**

Como consecuencia de la evolución hacia una sociedad del conocimiento cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente, que se moviliza en demanda continua de más servicios, la Administración Pública en proceso de modernización, se ve obligada a incorporar nuevos ámbitos y considerar nuevas exigencias al servicio público, que difieren sustancialmente de la visión tradicional que se tenía del mismo y del modelo de Estado del Bienestar. Estas exigencias, ante el deterioro de la mayor parte de los servicios y las dificultades para atender la demanda social creciente, se expresan no sólo en más sino en mejores servicios.

Las normas universales (como las propuestas por la burocracia) no necesariamente permiten considerar la diversidad de la sociedad. Se requiere contar, en la Administración Pública, con competencias -capacidades- de análisis de la diversidad de la demanda y expectativa social.

Lo anterior supone un gran esfuerzo de apertura y desafío de los servicios públicos hacia la sociedad, ya no como meros articuladores de la demanda social, sino como dimensiones complementarias que sustentan la esencia del quehacer público: los servicios públicos y la ciudadanía son las dos caras de una misma moneda, que deben ser integrados como una red o tejido de apoyo recíproco y mutuamente incluyente.

#### **1.4.3. Madurez de la sociedad civil**

Hoy, en presencia de sociedades más complejas que hace 20 años, en la que actores clave presionan, condicionan, definen opciones de política y tienen la potestad de instalar expectativas en el accionar del Gobierno, el rol del sector público es difícil, debe evitar puntos de vista estrechamente egoístas, analizar las salidas técnicas y políticas viables, concertarlas con los actores clave y coordinar la ejecución de las mismas. La realidad actual obliga a pensar en redes y en una participación política de los actores clave, más que en la simple participación ciudadana.

#### **1.4.4. Necesidad de rendir cuentas por resultados y no por insumos**

Lo anteriormente anotado obliga a la administración pública y a los gobiernos a visibilizar los servicios que generan, los plazos en que lo hacen, los efectos positivos que provocan sobre la población. No basta cumplir el mandato legal, la administración pública requiere una estrategia clara y capacidades.

“La construcción de una nueva gestión pública, orientada hacia el cumplimiento de la visión del desarrollo sostenible, debe necesariamente enfocar y concentrar sus esfuerzos en la generación de valor público, es decir, beneficio tangible y perceptible para la sociedad en su conjunto.”<sup>7</sup>

La visibilización de servicios y resultados que incorporan valor público, entendida como GESTIÓN POR RESULTADOS, implica el uso de insumos y su procesamiento en temas de decisiones y acciones que emprende la entidad para lograr los efectos comprometidos. “Entre estas acciones y decisiones se cuentan aquellas que se toman con relación a la aplicación de recursos financieros y decisiones presupuestarias en función de los resultados, generándose así presupuestos estratégicos. En este marco, la experiencia internacional es rica en evidencias sobre la importancia de los presupuestos participativos aunque este es un tema sobre el cual hay posiciones y contraposiciones.”<sup>8</sup>

La visibilización impone la necesidad de medir y describir los logros alcanzados. Estas mediciones deben ser presentadas y compartidas con la sociedad en las rendiciones de cuenta. La rendición de cuentas es el mecanismo que vincula al Estado con la sociedad. Pero no debe basarse en insumos sino en resultados.

#### **1.4.5. Medios adecuados para cumplir responsabilidades**

En el marco de la NGP muchas más decisiones son tomadas “en la base”, donde están los ciudadanos, donde radican los conflictos, las ambigüedades y los problemas y también las soluciones. Es importante, por lo tanto, contar con medidas (indicadores), fomentar y apoyar a los servidores públicos para sostener en la práctica las valoraciones que hagan.

La modernización de la gestión pública debe ser entendida como un proceso permanente de rearticulación y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en el quehacer estatal, a partir de una lógica que fortalezca a las instituciones desde la óptica del aprendizaje organizacional, el incremento del capital social, la generación de espacios de confianza y apertura entre los servicios públicos y los ciudadanos. “Lo anterior supone la generación de estrechos vínculos entre la sociedad civil, el sector público y la esfera privada, todo lo cual pasa por reconocer abiertamente que “la calidad de la gestión pública se juega en la ventanilla de atención” y que para ello es menester incorporar a los funcionarios públicos y a los usuarios en la creación de valor público sobre la base de principios y valores compartidos, en un contexto de participación democrática que posibilite la superación de la conocida paradoja del -yo participo, tú participas, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis... ellos deciden-.”<sup>9</sup>

### **1.5. La GESTIÓN POR RESULTADOS y la rendición participativa de cuentas como respuesta a los desafíos de la NGP**

El mandato social y político que representan los desafíos mencionados, que exigen al sector público el establecimiento de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, puede ser afrontado, al menos parcialmente, promoviendo en la administración pública la

7 Op.Cit. Rivera, René.

8 Idem.

9 Ramírez A, Álvaro V.; "Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública, 2005.

GESTIÓN POR RESULTADOS e incorporando a los actores sociales en los procesos de priorización, ejecución, logro y control de la calidad de los mismos.

La GESTIÓN POR RESULTADOS significa para el sector público una respuesta adecuada a la demanda social de apertura, pues la administración estatal deberá desarrollar y poner en juego su capacidad de negociación para instalar en la priorización, ejecución y evaluación de políticas públicas, vía resultados concretos, las expectativas de mayores y mejores servicios de los diversos actores sociales.



# Capítulo 2

## La GESTIÓN POR RESULTADOS y la rendición pública de cuentas en entidades públicas





## 2. LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN ENTIDADES PÚBLICAS

En muchos países latinoamericanos, inspirados en la NGP, pero sobre todo por la ineficiencia visible del sector público, han sido desplegados esfuerzos en procura de modernizar la gestión pública y contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. A esta línea responden los intentos orientados a introducir la cultura de GESTIÓN POR RESULTADOS e implementar sistemas de medición del desempeño en las entidades de la administración pública.

Bolivia no escapó a esta tendencia. Los esfuerzos de reforma administrativa-institucional orientados a mejorar el desempeño del sector público, tienen un historial de más de medio siglo. Estos esfuerzos pretendieron, a través de la definición de un marco legal para la administración pública, de la reestructuración de los organismos públicos, de la organización de los puestos, del fortalecimiento de la capacidad de los recursos humanos y del cambio de la cultura organizacional, solucionar las causas de la debilidad institucional de las entidades del sector público y la baja calidad de los servicios que presta.

Varios de estos esfuerzos quedaron truncos o no produjeron los resultados que la ciudadanía y sus propios impulsores esperaban por una serie de factores que van desde la evidente debilidad institucional, hasta factores financieros, logísticos y políticos.

En 1999, como respuesta a la percepción ciudadana respecto a la corrupción en el sector público, expresada durante el “Diálogo Nacional – Bolivia Hacia el Siglo XXI”, se creó el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER), con el objetivo de “contribuir al logro de un Estado eficiente gestionado por resultados, con mecanismos de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, promoviendo una nueva cultura institucional orientada a resultados que permitan un control social”<sup>10</sup>

Su aplicación obligatoria en todos los Ministerios de Estado, las prefecturas y en los fondos financieros y de inversión, tuvo resultados parciales. Incorporó de alguna manera la rutina del seguimiento y evaluación de las acciones públicas, pero no fue percibido como una herramienta para conseguir mayor eficiencia en la gestión pública. La ausencia de compromiso militante de parte de algunas instituciones públicas influyentes así como de incentivos y sanciones, también, limitó su efectividad y determinó su cierre<sup>11</sup>.

---

10 D.S. 26255 de 20 de Julio de 2001

11 Los detalles sobre las características del SISER, su desarrollo, aplicación y los problemas que determinaron su cierre están presentes en el estudio: “Sistematización del proceso de implementación del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER) en Bolivia”, elaborado por Tatiana Belmont Moreno por solicitud de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ.



Tal vez su mayor debilidad estuvo en la poca o nula participación de organizaciones sociales en su conceptualización y desarrollo. El “Compromiso de Resultado” previsto como elemento para el seguimiento y evaluación, involucraba a la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad pública respectiva con el Presidente de la República. Este compromiso se limitaba, por tanto, a un “contrato” entre actores públicos y el resultado podía responder a objetivos y prioridades del Gobierno, no necesariamente vinculados a prioridades de la sociedad.

## 2.1. La participación ciudadana en la gestión pública a través de la GESTIÓN POR RESULTADOS y la Rendición Participativa de Cuentas

En la etapa vigente de la NGP, Estadio del Desarrollo Contractual, “contractualismo” o “Estado Contractual”, el Compromiso de Resultado, Acuerdo de Desempeño o el documento, con cualquier otra denominación, que recoja los resultados que las entidades públicas se comprometen a lograr en determinada gestión, debe expresar, reflejar y responder a las prioridades de la ciudadanía; por lo tanto, en vista de que la implementación de las políticas se negocia, se debe involucrar a los actores sociales en la determinación de resultados, en la gestión y en la evaluación de los mismos.

El involucramiento de la sociedad civil en los procesos de gestión pública parece ser un medio adecuado e idóneo para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y producción estatal e instalar, con alguna solución de continuidad, la GESTIÓN POR RESULTADOS y la Rendición Participativa de Cuentas en la administración pública boliviana. A este propósito responde la gestión pública con participación ciudadana.

La actual Gestión Gubernamental al reglamentar la Ley N° 3351 de 21 de febrero de 2006, de Organización del Poder Ejecutivo, en el marco de la política definida por el Gobierno Nacional, enumera los principios fundamentales de la organización pública que son de cumplimiento obligatorio, entre los cuales destacan el **Principio de Participación Social** “que establece la determinación del Estado boliviano de realizar consultas permanentes con las organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y pueblos originarios, para la construcción de la visión del país y la definición de políticas, estrategias y planes de desarrollo del Estado” y el **Principio de Eficiencia** que “promueve la realización de actividades en el marco de la eficiencia, eficacia y economía sobre la base de la reestructuración de la Administración Pública, con el fin de ponerla al servicio del pueblo, en busca del logro de objetivos de gestión pública, eliminando las anomalías de la burocracia”.

Estos principios obligatorios, así como las funciones otorgadas a los Viceministerios de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y de Planificación y Coordinación en sentido de “.... promover el desarrollo de la ética pública, transparencia y **rendición de cuentas** en el accionar de las entidades públicas, en vinculación con el proceso de modernización del Estado” y “Proponer, en coordinación con otras instancias gubernamentales pertinentes, **el desarrollo, ejecución y mejoramiento de la GESTIÓN POR RESULTADOS**”, respectivamente, constituyen el marco propicio para desarrollar la gestión pública por resultados con participación ciudadana.

## 2.2. La asistencia técnica del PADEP

Es objetivo del PADEP, como programa de la Cooperación Técnica Alemana GTZ, apoyar a la gestión descentralizada y lucha contra la pobreza en el marco de lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas específicas en este ámbito.

La lucha contra la pobreza requiere de la aplicación de políticas precisas orientadas a este fin, a través -principalmente- de entidades públicas con organización interna adecuada para producir -con eficiencia, calidad y eficacia- lo que les corresponde y coordinar con otros actores públicos y privados las acciones que escapan a su marco competencial pero que son necesarias para ejecutar tales políticas. En este contexto, se considera necesario redefinir las transformaciones institucionales -reglas y organizaciones- para generar una gestión centrada en la ciudadanía y basada en estrategias técnicas y políticas viables.

Al mismo tiempo, el campo político constituye una dimensión clave para lograr cambios sostenibles en la aplicación de políticas y estrategias gubernamentales; por lo tanto, el apoyo de los actores involucrados y la construcción de legitimidad deben también ser un foco de atención de la asistencia.

Para ambos propósitos, la GESTIÓN POR RESULTADOS, que prioriza el acuerdo que establecen la entidad pública y la ciudadanía en función de las políticas gubernamentales definidas en los planes nacionales, y la rendición pública y participativa de cuentas, constituyen -a juicio del PADEP- procesos idóneos. En este sentido, considerando un concepto más amplio de *institucionalidad*, a partir del cual se inscriben otros: valor público y transformación de instituciones y de organizaciones públicas, el C2 del PADEP ha desarrollado procesos de asistencia técnica, en entidades públicas piloto de los tres niveles de administración del Estado. En estos procesos de gestión pública por resultados con participación ciudadana, ha formulado y validado instrumentos metodológicos con este fin, ha acompañado el desarrollo de los mismos, transfiriendo a las entidades contraparte capacidades autónomas bajo el principio y filosofía de trabajo de que las decisiones, resultados y productos intermedios son de responsabilidad y propiedad exclusiva de la entidad.





# Capítulo 3

## El proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS y rendición participativa de cuentas

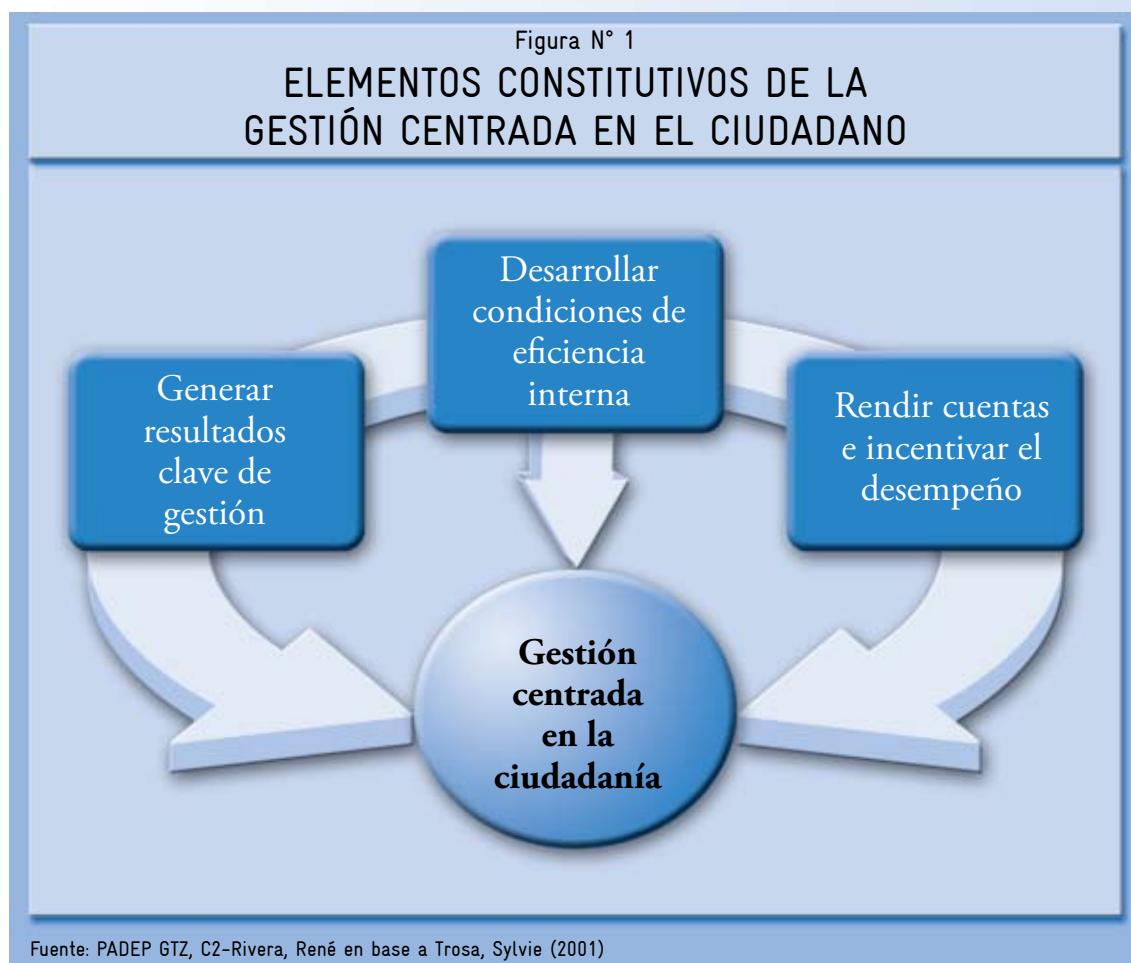




### 3. EL PROCESO DE GESTIÓN POR RESULTADOS Y RENDICIÓN PARTICIPATIVA DE CUENTAS

La implementación del proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS (GPR), de manera general, se orienta a fortalecer y modernizar el engranaje gubernamental y sus mecanismos de acción que derivan en estrategias de transformación de las instituciones públicas para convertirlas en organismos más eficientes, efectivos y eficaces en su labor de servicio a la comunidad. Parte importante de estos procesos constituye la transparencia de la Administración Pública ante la sociedad y el sustento de sus acciones a partir de la rendición de cuentas de su gestión, apoyada en resultados observables, verificables y efectos evaluables de los compromisos asumidos.

La Rendición Participativa de Cuentas (RPC) es necesaria para que los servidores públicos se hagan responsables de las tareas que llevaron a cabo a nombre de los ciudadanos y los resultados que obtuvieron utilizando los recursos públicos. Esta concepción de la rendición de cuentas, en la que



los gobernantes explican y justifican sus acciones ante los gobernados, es lo que tradicionalmente marcaba la diferencia entre una sociedad democrática y una autoritaria<sup>12</sup>.

En este contexto, resulta útil contar con un modelo general de actuación operativa que permita mejorar sosteniblemente el desempeño institucional creando valor público; es decir, resolviendo los problemas fundamentales de los ciudadanos y generando desarrollo a partir de la intervención pública.

Este proceso procura constituirse en un referente metodológico para el mejoramiento del desempeño, la participación ciudadana en temas de índole institucional, la responsabilización y la Rendición Participativa de Cuentas en entidades del sector público.

El objetivo de la asistencia técnica es procurar que las entidades públicas orienten la gestión hacia la satisfacción de la ciudadanía a través de la consecución y visibilización de resultados institucionales de gestión que apoyan, impulsan y promueven la ejecución de políticas públicas (nacionales, sectoriales, departamentales o locales) prioritarias.

Para concretar resultados, el PADEP concentra y enfoca sus esfuerzos en unidades seleccionadas que ejecutan resultados críticos de gestión, priorizados con la ciudadanía y allí colabora en el desarrollo de capacidades para lograrlos y en la interrelación y participación activa de la entidad con la sociedad. Para esto, se requiere formular y ejecutar una estrategia de desarrollo institucional interna (expresada en un programa operativo específico), orientada a generar las condiciones para el logro de productos de articulación de la reforma institucional a la GESTIÓN POR RESULTADOS.

El principio básico es que los resultados externos se producen sí y sólo sí existen condiciones, capacidades y competencias internas en la estructura, en la generación de servicios y en el desarrollo de competencias /capacidades en el personal.

La GESTIÓN POR RESULTADOS y la Rendición Participativa de Cuentas, unidas a procesos de reforma institucional focalizados, permiten la creación de valor público y con ello mejora la gestión política de la entidad y consiguientemente la gobernanza, gobernabilidad y la gestión operativa.

Orientar la gestión pública en beneficio directo del ciudadano pasa entonces por acordar resultados con los beneficiarios directos, desarrollar condiciones internas en la entidad pública para producir y generar lo comprometido, rendir cuentas sobre lo conseguido y distinguir y premiar a los principales responsables del éxito de la gestión institucional.

### **3.1. Conceptos y definiciones básicas utilizados en el proceso de la GESTIÓN POR RESULTADOS y la Rendición Participativa de Cuentas**

Para entender con mayor precisión el proceso<sup>13</sup> de GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas es importante caracterizar algunos conceptos y definiciones de utilidad:

---

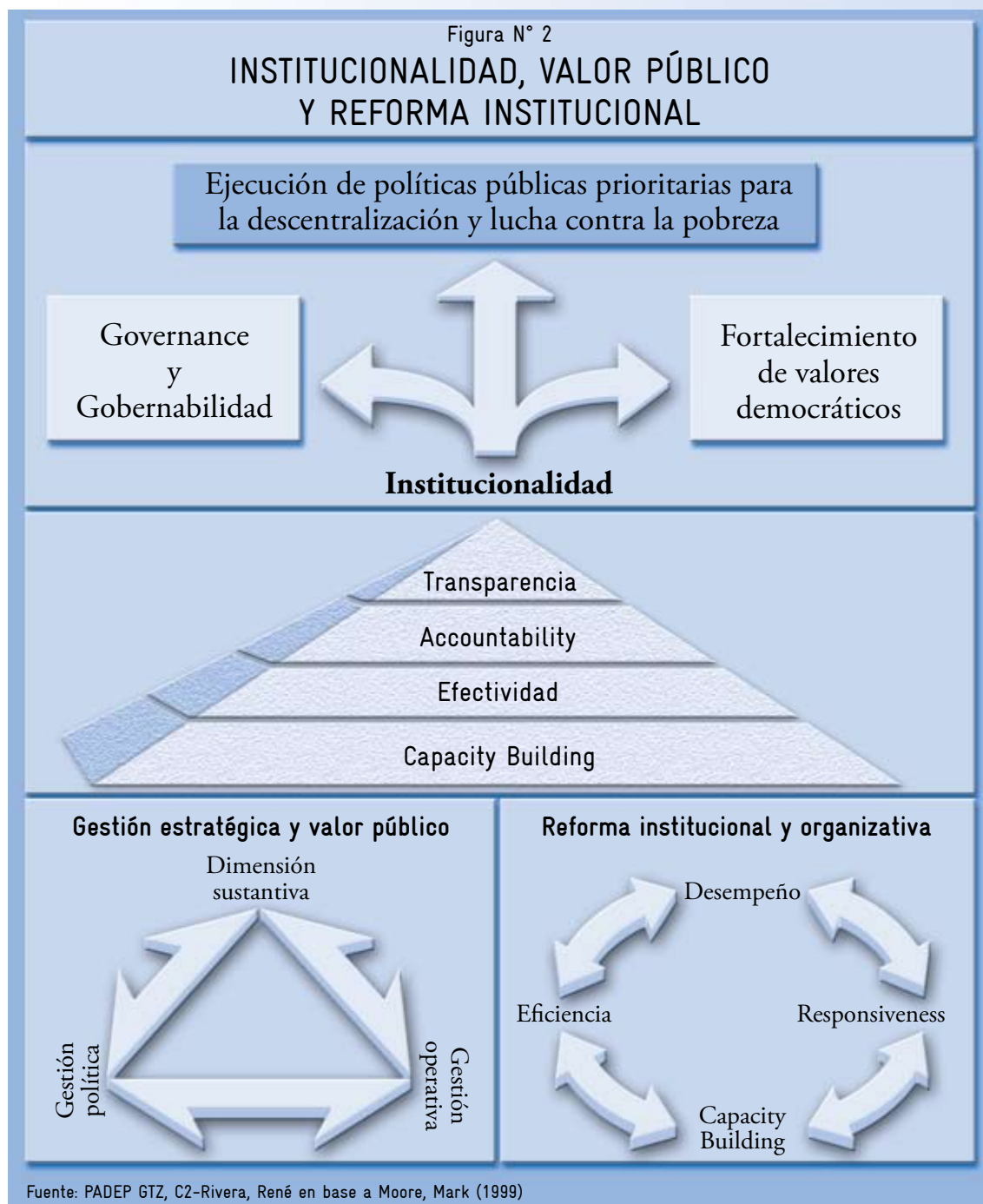
12 Fox A. Jonathan and Brown L. David, "The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements", Cambridge: The MIT Press.

13 Conjunto de actividades u operaciones que permiten generar productos, se dividen en procedimientos específicos para la concreción de productos.

### 3.1.1. Institucionalidad

Institucionalidad representa el concepto filosófico de las reformas institucionales. La reforma institucional (RI) parte del concepto de *institucionalidad*, a partir del cual se inscriben otros: valor público y transformación de instituciones y de organizaciones públicas.

La RI es un medio crítico para alcanzar varios fines hacia los cuales se dirige el PADEP, pero fundamentalmente constituye un medio para la ejecución de políticas prioritarias. Esto se explica en la figura 2.





En este marco, el PADEP parte de la distinción fundamental que hace la corriente denominada *neo-institucionalismo o nueva economía institucional* para comprender lo que se entiende por instituciones respecto a organizaciones:

***Las instituciones son las normas formales e informales, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad.***<sup>14</sup>

Las instituciones formales son normalmente las políticas, los reglamentos, los procedimientos, los planes, etc. que determinan lo que normalmente se vienen a denominar *incentivos* de comportamiento.<sup>15</sup> Las instituciones informales están caracterizadas por ser “reglas no escritas” pero que, paradójicamente, se cumplen muchas veces más que las instituciones formales<sup>16</sup>.

A diferencia de las instituciones, ***las organizaciones son agrupaciones de individuos deliberadamente establecidas para lograr metas y objetivos comunes.*** Para nuestros propósitos denominamos genéricamente a las organizaciones como entidades o agencias públicas, cuyo valor para la sociedad reside en la capacidad demostrada de éstas para la ejecución de políticas públicas prioritarias fundamentalmente en las áreas en las cuales el país demuestra mayor déficit social, económico, medioambiental y político<sup>17</sup>.

Al hablar del apoyo técnico a una reforma institucional, se hace referencia básicamente a la transformación cualitativa y cuantitativa de las entidades públicas y de la estructura de incentivos que se dan para su funcionamiento. Sin embargo, las reformas institucionales no constituyen fines en sí mismos, sino medios críticos para que las entidades públicas o, en su conjunto, el Estado Boliviano cuente con capacidades de formular, administrar y ejecutar políticas públicas prioritarias con amplio consenso, participación y legitimidad.

Son las políticas las que guían el proceso de generación de nuevas y mejores instituciones y entidades públicas y es el Estado el actor fundamental de este proceso. Para ello, la cooperación técnica en el área de Reforma Institucional procura, al mismo tiempo, tres objetivos asociados:

- a) **MEJORAR LA GOBERNABILIDAD**, es decir, incrementar las capacidades de poder del Gobierno o de las administraciones públicas para la ejecución de políticas con valor público.<sup>18</sup> El poder, en el sentido que aquí hablamos, tiene una connotación política más que administrativa.

14 Al respecto véase North, Douglas: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica, 1994.

15 Los incentivos pueden también expresarse como efectos en el comportamiento de personas naturales o jurídicas, es decir, cambios en la forma de actuar respecto a determinada situación. Por ejemplo, hay normalmente un comportamiento presupuestario distinto de los actores respecto a las remuneraciones antes de la aprobación de una nueva política salarial.

16 Por ejemplo, es común en los acuerdos políticos establecer ciertas normas de confianza y pactos verbales que son de obligatorio cumplimiento. Algunos autores citan también a la ética y los valores como instituciones informales que tienen profundas implicaciones en el comportamiento de las personas.

17 En su informe de 1998, el Banco Mundial señala que las “organizaciones y los individuos persiguen sus intereses dentro de una estructura institucional definida por normas formales (Constituciones, Leyes, Reglamentos y Contratos) y normas informales (ética, confianza, preceptos religiosos y otros códigos implícitos de conducta). Las organizaciones a su vez tienen normas internas (es decir, instituciones) para manejar los procesos de planificación, programación, personal, etc. que rigen el comportamiento de sus miembros. Las instituciones por consiguiente, constituyen la estructura de incentivos para el comportamiento de las organizaciones y de las personas en ellas”. Banco Mundial: “Más Allá del Consenso de Washington – La Hora de la Reforma Institucional”. 1998. pp 11-12.

18 Véase, Fleury, Sonia. “Reforma del Estado”. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – INDES. 2002.

- b) **MEJORAR LA GOVERNANCE** o la capacidad de decisión y ejecución del Gobierno respecto a políticas públicas prioritarias. Aquí la connotación de la capacidad está en términos de gestión operativa más que gestión política.<sup>19</sup>
- c) **FORTALECER LOS VALORES DEMOCRÁTICOS**. Es decir, el apoyo a las instituciones democráticas que promueven el ejercicio libre y equitativo de los derechos e inclusión de expectativas y libre participación de mujeres y hombres sin distinción alguna de raza, credo, región, etc.

### 3.1.2. Valor público

La esencia del valor público es la producción de resultados para ciudadanos, derivados de políticas públicas específicas y que se logran en un marco de costo - efectividad. El equilibrio entre resultado y costo - efectividad configura una entidad pública de alto rendimiento para el cumplimiento de su mandato legal, social y político.

La figura 3, basada en el modelo de *Cole y Parston* (2006) ilustra que, en la práctica, el valor público puede ser alcanzado a través de esfuerzos de reforma institucional y **GESTIÓN POR RESULTADOS** que permitan la transformación del desempeño de la entidad, considerando las dos categorías clave: generación de resultados y costo - efectividad.



19 *Ibíd.*

La figura 3 distingue cuatro tipos de organizaciones. El modelo más básico, aunque muchas veces también el más frecuente, se refiere a todas aquellas que están concentradas en la generación de productos (o insumos) independiente del grado de uso de los mismos. Adicionalmente, este tipo de organizaciones genera variaciones de costo (definidos en el presupuesto de inversión y funcionamiento) mayores que su propia producción, por lo tanto son organizaciones de bajo desempeño.

Normalmente se requiere emprender reformas institucionales agudas y focalizadas en las principales áreas de déficit para generar efectos, en vez de productos, y variaciones en costos proporcionalmente menores a las variaciones de efectos o resultados alcanzados. Este es el objetivo de la intervención: transformar las organizaciones de bajo desempeño en organizaciones de desempeño óptimo (segundo cuadrante a la derecha).

Las organizaciones del primer cuadrante de la izquierda generan efectos o resultados, pero a un costo proporcional mayor. Este caso requiere una estrategia que permita bajar costos sin afectar la calidad. En tanto que las organizaciones del cuarto cuadrante, son muy eficientes en costos, pero sólo generan insumos o productos, por tanto la estrategia se orienta a la transformación de producción interna en externa que genere valor público.

Queda claro, que para que exista valor público no puede darse un “*trade – off*” entre ambas condiciones (resultados y costo efectividad), es imprescindible evitar que se privilegie una categoría a costa de la otra.

Adicionalmente, la concreción de resultados que valora la ciudadanía no se limita a insumos (como la generación de capacidades técnicas) o productos (como planes, reglamentos, estrategias u obras), sino que deben ser focalizados y alcanzados efectos o cambios sostenibles en capacidades, actitudes, aptitudes, etc. La definición formal de las categorías de resultado será comentada en el capítulo cinco.

### 3.1.3. GESTIÓN POR RESULTADOS (GpR)

Gestión Pública por Resultados es un proceso estratégico y técnico-político que parte del principio del “**Estado contractual**” en el marco de la Nueva Gestión Pública; es decir la relación y vínculo formal que se da entre un **principal (sociedad)**<sup>20</sup> y un **agente (gobierno)**<sup>21</sup>, 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.

La GpR implica una administración de las organizaciones públicas focalizada en la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno. Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y los mandos operativos, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas, en la que sean definidos las responsabilidades y los compromisos mutuamente asumidos.

20 Se refiere al sujeto que delega autoridad para el cumplimiento de un determinado objetivo. Corresponde a la sociedad civil involucrada con el resultado, ante quien se debe hacer la rendición de cuentas.

21 Entidad Pública del nivel nacional, departamental o municipal que recibe el mandato o autoridad para cumplir un determinado objetivo y logra resultados previamente definidos con el principal.

“Es un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión”.<sup>22</sup>

### 3.1.4. Rendición Participativa de Cuentas (RPC)

Para los propósitos de este documento, la rendición de cuentas es la **responsabilidad** de las entidades públicas (agente) de **responder** ante los **actores fundamentales** (sociedad y otras instancias de gobierno con las que se ha acordado) por los **resultados** (efectos específicos obtenidos) en la **implementación** -en la cuota parte que les corresponde- de **políticas públicas, estrategias institucionales, planes y presupuestos operativos** de manera **honesta, transparente y receptiva** (esto último se refiere a la capacidad institucional y de los servidores públicos de incorporar el conocimiento, las expectativas y las opiniones de los ciudadanos).

La rendición de cuentas parte del principio que la mejor manera de lograr un buen gobierno es incentivar a los servidores públicos a informar no sólo acerca de lo que hacen, sino de lo que consiguen en beneficio de la comunidad, así como constituir entidades orientadas al desempeño.

La rendición de cuentas de la administración pública es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización.

El proceso de **Rendición Participativa de Cuentas** es la conclusión del proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS. De hecho la Rendición de Cuentas (como informes de Gestión) está ya establecido como norma en prácticamente todos los niveles del Estado y se hace normalmente a las instancias deliberantes; sin embargo, este tipo de rendición de cuentas no es de conocimiento de los actores realmente clave y muchos de ellos generan factores de ingobernabilidad y amenaza a la realidad institucional. Por ello, la Rendición Participativa de Cuentas supone la medición de los resultados clave de gestión acordados, que responden a los intereses de la sociedad, lo cual incide en el mejoramiento de la imagen política y la gobernabilidad de la entidad.

Al mismo tiempo, la distinción de los **actores internos que han posibilitado los resultados** identificados tiende a posicionar de manera diferente la imagen institucional de las entidades públicas y de los funcionarios o “servidores públicos” ante la ciudadanía.

22 Secretaría de la Gestión Pública; “Planeamiento Estratégico”;  
[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/paginas/sitio/gestion\\_por\\_resultados.htm](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/gestion_por_resultados.htm)



# Capítulo 4

## **Proceso metodológico de la GESTIÓN POR RESULTADOS y la rendición participativa de cuentas**





## 4. PROCESO METODOLÓGICO DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS Y LA RENDICIÓN PARTICIPATIVA DE CUENTAS

### 4.1. Ruta crítica de la GESTIÓN POR RESULTADOS y rendición participativa de cuentas

Para el éxito de la GESTIÓN POR RESULTADOS se requiere un marco de referencia que permita ordenar el proceso al mismo tiempo de contar con un conocimiento compartido respecto a éste. El trabajo puede dividirse en dos grandes momentos<sup>23</sup>:

- a) Formulación de la estrategia para la GESTIÓN POR RESULTADOS.
- b) Ejecución y Rendición Participativa de Cuentas.

El primer momento, formulación de la estrategia, hace referencia a la importancia de contar con una orientación técnica y política claramente definida. La naturaleza del proceso hace que la estrategia sea entendida mayormente como elección y priorización en varios de los pasos metodológicos.

#### 4.1.1. Momento de formulación de la estrategia

La GPR considera la estrategia como un proceso sostenible y permanente de creación de valor público. Se la concibe como el arte de la combinación efectiva de recursos y capacidades a fin de generar resultados que valoran los ciudadanos, son útiles y contribuyen de manera crítica al desarrollo.

El concepto anterior, ciertamente difiere de la estrategia como proceso de planificación o “planificación estratégica”<sup>24</sup>. La GESTIÓN POR RESULTADOS, no requiere formulaciones tan detalladas, sino un cierto oficio que se desarrolla basado en interpretaciones adecuadas del entorno, de la ciudadanía, de los actores, de las demandas y de los conflictos, y actuar en consecuencia.

---

23 Por momento, se entiende un proceso no lineal, sino sistémico que lo diferencia de la lógica algorítmica. Es posible entonces ejecutar paralelamente momentos, saltar entre ellos, retroceder o avanzar. En este documento el modelo se presenta como una serie de pasos únicamente por razones pedagógicas.

24 Sin embargo, es útil destacar que el PADEP GTZ ha desarrollado también aportes importantes en esta materia sistematizados en la “agenda institucional” como un proceso de planificación de la estrategia detallado y orientado a tomar decisiones de corto y mediano plazo. En tanto que la estrategia de la GESTIÓN POR RESULTADOS se orienta más a la formulación menos detallada y ampliamente basada en las competencias del pensamiento estratégico enfocado en lecturas precisas de la coyuntura para alcanzar los logros comprometidos.



Cuando se trata de alcanzar resultados siempre se requerirá estrategias -y consecuentemente estrategias- para su efectiva ejecución. Aún así, este momento no debería concentrar más allá del 30% del esfuerzo institucional.

La formulación de la estrategia del proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS, debe considerar los siguientes dos aspectos importantes: la preparación del proceso, previo al desarrollo metodológico y la aplicación de una estrategia específica de comunicación a lo largo de todo éste.

Preparación del proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS. La GpR requiere de preparación cuidadosa, partiendo de conceptos muy claros y precisos, y de la formalización de los compromisos técnicos y políticos para su desarrollo.

La preparación del trabajo sienta las bases para el éxito. Es importante concretar condiciones previas que coadyuven y que se constituyan, al mismo tiempo, en reglas claras para todo el equipo de trabajo.

Algunas de las condiciones importantes en este proceso son:

- Asegurar el compromiso explícito de la Máxima Autoridad Ejecutiva y del equipo técnico (línea media y núcleo operativo) para liderar, dirigir y operar el proceso y manejar las predecibles resistencias al cambio.
- Conformar un equipo de trabajo con la delegación de autoridad y responsabilidad necesarias para el proceso.
- Capacitar al equipo de trabajo y asegurarse de que éste maneje de manera coherente y eficiente los conceptos y herramientas a fin de constituirse no solamente en operadores sino en gerentes de la réplica del proceso.
- Conseguir el compromiso institucional para efectuar la Rendición Participativa de Cuentas, considerando la relación agente – principal<sup>25</sup>.
- Afectar, de ser necesario, el presupuesto y contar con suficiente flexibilidad en las estrategias para el éxito del trabajo.
- Elaboración de la Estrategia de Información y Comunicación Interna y Externa.

---

25 La Nueva Gerencia Pública en el marco del Estado contractual considera clave la relación entre un mandante o principal –denominado dueño de la obra en el modelo francés –y un mandatario o agente o maestro de obra- que se encarga de ejecutar el mandato con calidad y eficiencia. Este modelo, se ha generalizado a varias transacciones de los Estados (muchas veces en los sistemas de adquisiciones) y desde hace unos años, se ha considerado importante su aplicación al contrato acordado entre entidad pública como agente y actores clave, el principal.

Una tarea clave, una vez que arranca el proceso, es la elaboración -por parte de la entidad- de una estrategia específica de comunicación, que incorpore como receptores tanto al personal de la misma, como a la ciudadanía en general, y comunique e informe en términos entendibles, claros y contundentes los principios, los acuerdos, los avances y las dificultades. Esto último suele ser conocido como el proceso de “ciudadanización de la información”<sup>26</sup>.

Es importante precisar que, en ambos casos, no se trata de un programa de difusión (aunque ciertamente tampoco excluye esta actividad) sino de un conjunto de actividades orientadas a la persuasión, venta del proceso y de sus resultados tanto interna como externamente. Para ello, en el marco del proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS, es de vital importancia la formulación cuidadosa y profesional de esta estrategia y hacer un seguimiento estricto de los resultados y actividades involucradas.

Cumplida la preparación y definida la estrategia de comunicación, el proceso de la GESTIÓN POR RESULTADOS transcurre los siguientes pasos:

1. **Identificar resultados de gestión.** Para ello normalmente existen dos opciones de partida:
  - Priorizando políticas públicas clave, y luego los resultados prioritarios que ejecutan las mismas.
  - Priorizando unidades o áreas ejecutoras y luego los resultados que éstas deben ejecutar con carácter prioritario.

En cualquiera de los casos el cuidado fundamental que debe tenerse es no perder “el cordón umbilical del proceso”: la contribución directa, crítica y fundamental del resultado a una o más políticas públicas (nacionales, departamentales o locales).

2. **Identificar actores relevantes.** Tiene enorme importancia identificar a los actores o partes interesadas (*stakeholders*) de la manera más objetiva posible, procurando luego la formulación de estrategias concretas de relacionamiento de la entidad pública con estos.
3. **Motivar la participación e involucramiento de los actores relevantes.** Es importante desarrollar un proceso de gestión política (*Moore*, 1998) entendido como la agendación o negociación de resultados con los actores previamente identificados. La finalidad esperada de este paso metodológico es el acuerdo entre agente y principal sobre un resultado prioritario.
4. **Traducir los resultados (físico – financieros) a indicadores y medidas.** La finalidad es que cada resultado tenga una forma específica de ser medido y considerados desde diferentes perspectivas. Con la traducción de resultados en indicadores físico-financieros arranca el proceso de formulación del Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO).

---

26 Término originalmente acuñado por Nuria Cunill del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Hasta aquí, en el proceso, han sido formuladas las estrategias política y técnica, lo que permite comenzar con el desarrollo institucional.

5. **Formular la estrategia de desarrollo institucional.** La estrategia de desarrollo institucional (que puede incorporar la reforma total o parcial de la organización formal e informal) es el sostén de la ejecución. La GESTIÓN POR RESULTADOS concentra y focaliza procesos de desarrollo institucional en temas críticos para la ejecución de los resultados.
6. **Traducir la estrategia de desarrollo institucional a indicadores de resultado.** Aún siendo resultados de “consumo interno” estos resultados son clave y necesitan ser medidos adecuada y concretamente en el CMIO. En este punto, la estrategia técnica, política e institucional está completa.

#### 4.1.2. Momento de ejecución y rendición participativa de cuentas

El segundo eje y fundamental de la filosofía de GESTIÓN POR RESULTADOS está constituido por la ejecución, entendida como el momento en el cual existe una articulación entre las estrategias formuladas y el proceso operativo y de seguimiento.

Este momento concluye con el proceso de Rendición Participativa de Cuentas que caracteriza el proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS.

Básicamente la Ejecución y Rendición Participativa de Cuentas se compone de los siguientes pasos metodológicos.

7. **Suscribir (o concertar) Acuerdos de Desempeño.** Un momento clave para la ejecución es la suscripción del compromiso, el mismo que puede ser:
  - **Externo.** Un Acuerdo de Desempeño Externo (ADE) es el que suscribe la entidad (agente) con los actores de la sociedad civil (principal) sobre resultados finales y medidas o indicadores concretos concertados.<sup>27</sup>
  - **Interno.** El acuerdo interno es posterior al ADE, es el que suscribe la unidad ejecutora de los resultados priorizados (agente) con la Máxima Autoridad Ejecutiva (principal) sobre la base de resultados intermedios que se han acordado previamente.
8. **Consolidar o depurar el Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO).** El propósito es reunir toda la información, indicadores, metas, responsabilidades en el tablero de mando y levantar la línea de base (el estado actual de cada indicador o medida). Es importante que este instrumento, al menos con los indicadores clave, forme parte de la estrategia de comunicación y sea de conocimiento común de los actores internos y externos.

---

<sup>27</sup> Es importante recalcar que en ningún caso se considera los acuerdos como procedimientos legales. Más bien son mandatos legítimos, siendo su formulación libre. En general, se trata de acuerdos de voluntades. Es también importante señalar que los Acuerdos de Desempeño Externos pueden incorporar compromisos recíprocos –coproducción– expresada en resultados de la entidad estatal y de los actores clave.

9. **Ejecución y monitoreo participativo de resultados internos y externos a través del Cuadro de Mando Integral Operativo.** Ambas actividades son indispensables y requieren un instrumental específico que compare las variaciones (en efectos y costos) por períodos de tiempo específicos en relación con el estatus o línea de base de la meta de cada indicador. El carácter participativo del monitoreo es interno en la entidad y externo (compartido con los actores) lo cual facilita soluciones amistosas de eventuales conflictos en torno a resultados que pueden ser afectados por condiciones externas no previstas.
10. **Premiar o incentivar el desempeño interno tanto personal como organizacional.** Este paso metodológico debe considerarse desde un principio en la estrategia de ejecución. No tiene un sentido sancionador, sino motivador para crear condiciones de ejecución y compromiso con los resultados. El reconocimiento a las “estrellas” del logro de resultados debe hacerse de manera pública.
11. **Propiciar y ejecutar la Rendición Participativa de Cuentas.** Conjuntamente con la premiación pública, el proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS culmina siempre con una rendición final de cuentas sobre resultados logrados –antes que por presupuesto ejecutado-. La Rendición Pública de Cuentas se efectúa ante los actores clave con quiénes se ha suscrito el Acuerdo de Desempeño Externo. En este paso metodológico, se visualiza también el aporte de los acuerdos internos y la vinculación con el Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO), recibiendo retroalimentación de parte de los actores clave.

Este capítulo ha descrito la ruta crítica de la GESTIÓN POR RESULTADOS como marco de referencia y mapa de navegación para el proceso. Los siguientes capítulos introducirán al lector en los instrumentos metodológicos desarrollados y aplicados en este proceso sobre la base del conocimiento actual en la materia.

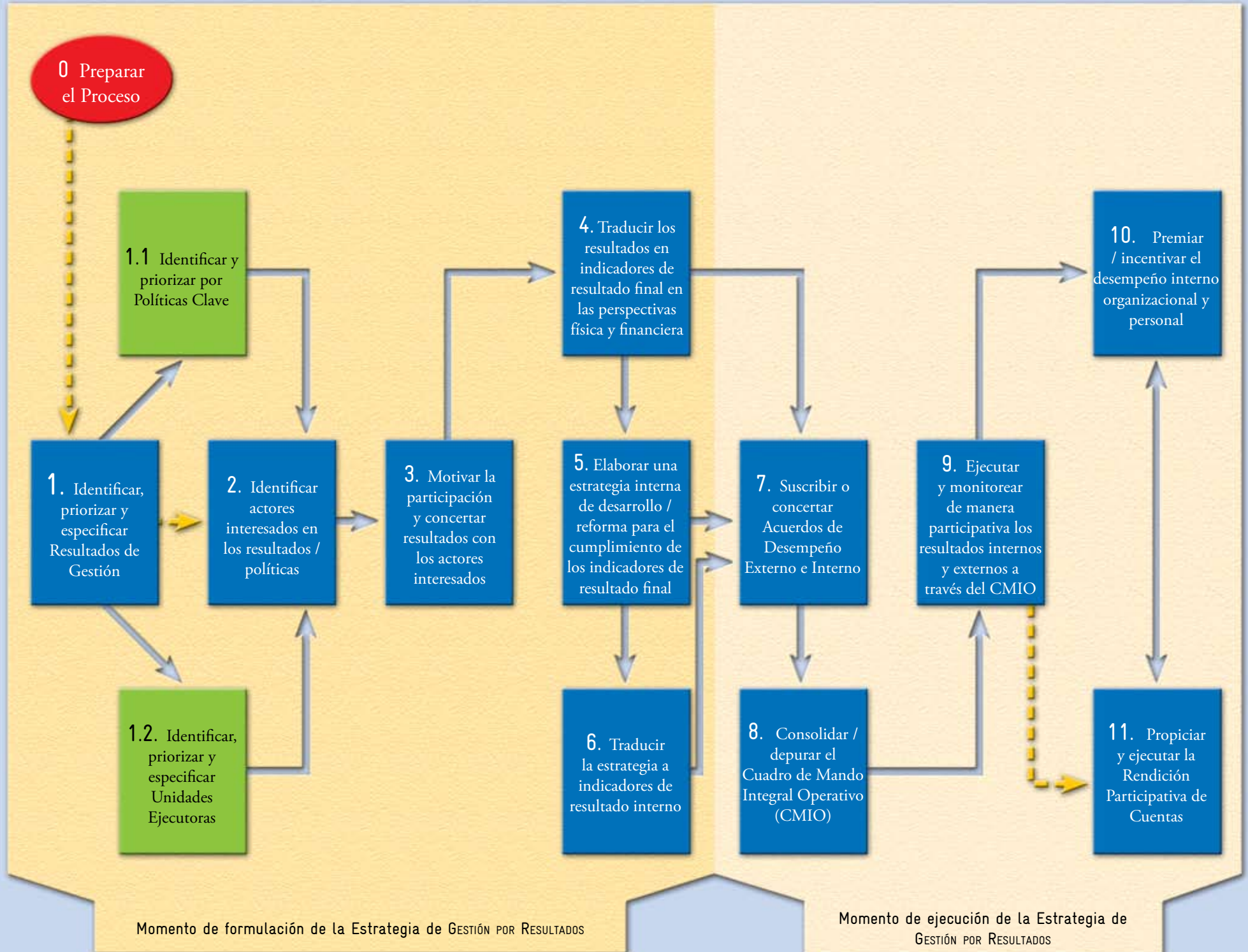
La figura 4 ilustra la ruta crítica de la GESTIÓN POR RESULTADOS. El panel izquierdo muestra los pasos metodológicos vinculados con el momento de formulación de la estrategia y el panel derecho los pasos metodológicos relativos al momento de ejecución y rendición de cuentas.





Figura N° 4  
**RUTA CRÍTICA DE LA  
 GESTIÓN POR RESULTADOS**

Estrategia de comunicación interna e información ciudadana





# Capítulo 5

## Instrumentos Metodológicos del Momento de Formulación de la Estrategia







## 5. MOMENTO DE LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Como se dejó establecido, el carácter estratégico de la GESTIÓN POR RESULTADOS responde a la necesidad de elegir y priorizar a lo largo del proceso, muy particularmente en todo el transcurso del Momento de Formulación de la Estrategia.

Durante la formulación de la estrategia, la entidad pública debe identificar, seleccionar y priorizar políticas y resultados clave (entre muchas alternativas y en función de varios criterios políticos y técnicos) e identificar y priorizar a las unidades encargadas de conseguirlos.

Una vez priorizados los resultados estratégicos, la identificación y selección de actores relevantes, con los cuales se firmará los respectivos acuerdos de desempeño, implica otro proceso de priorización según criterios de poder, legitimidad y urgencia.

Sólo después de haber priorizado políticas, resultados, unidades ejecutoras y actores es posible definir estrategias específicas de motivación a la participación ciudadana en la gestión de los resultados acordados, en base a indicadores de medición sobre cuyo cumplimiento los actores relevantes podrán efectuar el control social respectivo. Estos constituyen los pasos que la GESTIÓN POR RESULTADOS debe completar en el Momento de Formulación de la Estrategia, antes de pasar al Momento de Ejecución y Rendición Participativa de Cuentas.

### 5.1. Pensar estratégicamente es pensar en prioridades

El Profesor de Harvard, Michael Porter, afirma con propiedad que “*cuando todo es importante, nada es importante*”. Esto plantea un gran problema en el sector público, donde generalmente, año tras año, todo es importante y de allí que generalmente los programas de operaciones y presupuestos no están alineados a prioridades sino a una muy amplia gama de objetivos, operaciones, tareas y otros que, por lo general, no llegan a ejecutarse.

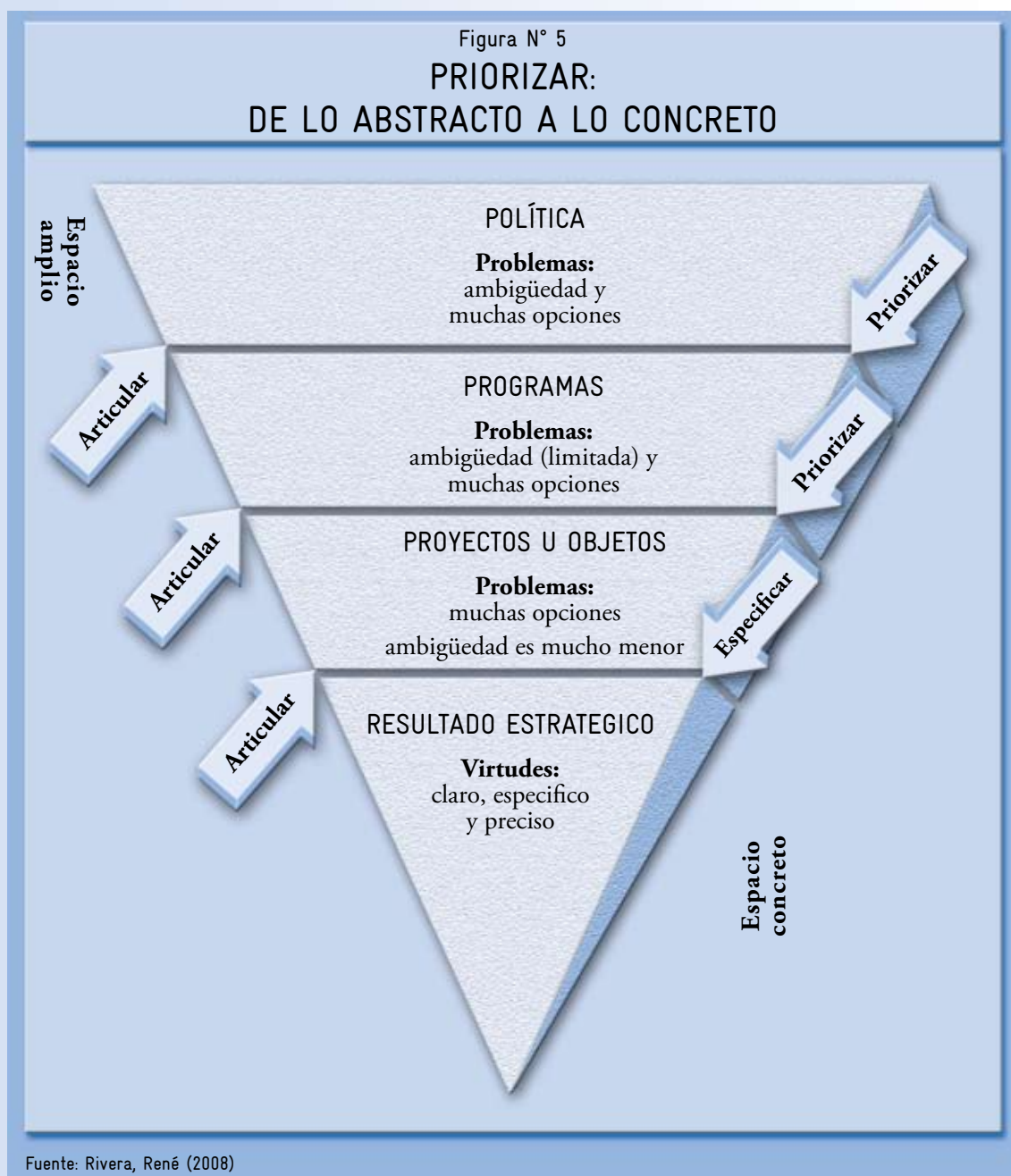
Por ello, pensar estratégicamente, concentrarse en prioridades desde un comienzo es de vital importancia. Sin embargo, usualmente la administración pública se enfrenta al menos a dos problemas:

- a. Las prioridades son débiles o inexistentes. Se evidencia este problema cuando ejecutivos y operadores tienen dificultades en indicar tres o cuatro temas clave a emprender en un determinado lapso por más mínimo que sea.
- b. Escasa claridad operativa. Se percata este problema cuando ejecutivos y operadores, hecha la elección de temas cruciales, no tienen definida ninguna modalidad viable para transformar esas intenciones en realidad.

Un problema adicional, fáctico, es la imposibilidad de traducir operativamente “la intención de los legisladores”, que se manifiesta cuando se observa las políticas públicas. Generalmente éstas están redactadas de manera amplia, general y muchas veces sujetas a distintas interpretaciones.

Paralelamente, existen varias políticas que deben ser ejecutadas y continuamente el mandato legal -las facultades otorgadas a cada entidad- se va haciendo más complejo y amplio. Todo lo anterior hace que se retorne a los dos problemas de inicio.

Para ello, es necesario priorizar y especificar. Las herramientas que se mostrarán más adelante ayudarán en este propósito. *La priorización permitirá bajar los niveles de abstracción y operar en espacios más concretos y delimitados.*



Es posible analizar este proceso desde la siguiente figura que muestra cómo al principio se opera desde un espacio normalmente muy amplio y difícil de concretar. *Es el espacio de la política*, caracterizado además por la multiplicidad de opciones existentes. Luego es necesario priorizar hasta llegar a una o dos políticas estratégicas.

Con una o dos políticas priorizadas el espacio es más concreto, constituido por programas asignados a las políticas especificadas. Aquí la ambigüedad es menor, pero normalmente aún existen varias opciones por lo que es necesario volver a priorizar para que queden uno o dos programas a lo sumo.

En los programas priorizados se trabaja con un espacio mucho más específico, constituido por proyectos u objetivos de la programación operativa. En este momento, es posible precisar uno o dos resultados claros, específicos y precisos. El espacio final es totalmente concreto y factible de operar.

El camino inverso es también posible. *Partir de resultados priorizados* (precisando los mismos) y articular hacia la política (con proyectos específicos o programas o directamente con éstas).

No debe perderse de vista la necesidad de la *articulación de resultados con políticas*, sólo así la GESTIÓN POR RESULTADOS será un proceso estratégico relevante para la sociedad, pues no se limitaría al cumplimiento del mandato legal sino enfatizaría, más bien, en el mandato del principal.

### 5.1.1. Identificación de políticas<sup>28</sup> clave (Prioritarias)

Idealmente, entendiendo que las entidades públicas deben ejecutar políticas nacionales, sectoriales y territoriales dentro de su marco competencial, con los recursos públicos que le son asignados, el proceso de GPR y RPC arranca con la identificación de las políticas que la entidad debe implementar prioritariamente. Las políticas alternativas se encuentran en la planificación institucional de mediano y largo plazo, la planificación operativa anual y las políticas nacionales, departamentales, municipales, sectoriales, etc. (inscritas en el Plan Nacional, Plan Departamental, Plan Municipal de Desarrollo, planes sectoriales) con las que se vinculan y articulan.

Para Identificar y priorizar políticas existen dos opciones:

- a. Determinar (elegir) una política de manera directa por la entidad, acorde a su visión u objetivos formulados en el Programa Operativo Anual. Normalmente ésta podría responder a una decisión ya tomada en el marco del proceso de planificación de la entidad.
- b. Utilizar un proceso técnico para seleccionar y priorizar las políticas más importantes. Para el efecto se puede utilizar una **Matriz Simple de Decisión** en la que las principales políticas son valoradas y seleccionadas en base a ciertos criterios (opcionalmente los que figuran).

---

28 En general la política pública es la direccionalidad que se imprime desde un actor – el Estado- hacia la población en general. Formalmente, las políticas públicas pueden definirse como el conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad (Oszlack y O'Donnell, 1990)



Matriz N° 1  
**MATRIZ SIMPLE DE DECISIÓN**

Opción (Política, Programa, Proyecto o Resultado)	CRITERIOS										Σ	
	Recursos de Inversión disponibles		Visibilidad Política		Capacidades Institucionales		Beneficio directo para la población		Contribución al PND			
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Política 1												
Política 2												
TOTAL												

Fuente: PADEP GTZ, Componente 2 (2007)

La Matriz Simple de Decisión es una herramienta sencilla que permite priorizar las políticas de la entidad, que deben ser ejecutadas a través de resultados de gestión específicos.

Para el efecto, en la primera columna son listadas las políticas institucionales principales, después se eligen algunos criterios, que desde el punto de vista de la entidad son vinculantes para priorizar las mismas. Es posible elegir estos criterios recurriendo a una lluvia de ideas y luego seleccionar los más pertinentes a través de una votación. Es necesario posteriormente ponderar los criterios, dado que no todos ellos tienen igual importancia. El porcentaje asignado a cada criterio deberá ser decidido de manera consensuada. La suma de las ponderaciones debe ser igual al 100%.

Por lo general, los criterios para priorizar las políticas incluyen temas como: Decisión Política, Capacidades Técnicas y Recursos, entre otros. Es importante verificar que todos entiendan de la misma manera los criterios elegidos.

Si bien no existe una regla para determinar el número de criterios, cinco podrían ser suficientes. Con más de cinco, la matriz se torna difícil de manejar. Es recomendable contar con un número impar de criterios a fin de disminuir la posibilidad de empates.

Concluido este paso se determina la escala a aplicar en la valoración de los criterios definidos. Existen las siguientes opciones:

- Una **escala Simple** de calificación que asigna valor a los criterios según éste se cumpla o no para determinada política, por ejemplo:  
 ¿La política cuenta con Recursos Financieros asignados?  
 Sí = 1, No = 0

- Una **escala Común** de calificación, valora el criterio en función del grado en que se verifica para la política en cuestión, por ejemplo:  
¿En qué medida la política cuenta con apoyo de los actores políticos?  
Altamente importante = 5, importante = 4, indiferente = 3 poco importante = 2, sin importancia = 1.

El valor total que definirá la prioridad de cada política surge de la suma de los valores calculados para cada criterio. El valor calculado es resultado de la sumatoria de las multiplicaciones del valor asignado a cada criterio por su porcentaje (). (i=1,..,5).

Con esta información aún es necesario evaluar las políticas que resulten priorizadas tomando en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Alguna política cumple con todos los criterios?
- Si una determinada política cumple con un sólo criterio, ¿debe ser considerada?
- ¿Se puede dejar de considerar alguna política?

### 5.1.2. Priorización de resultados clave a partir de resultados preidentificados

En caso de que las entidades ya cuenten con algunos resultados predefinidos con algunos criterios, puede utilizarse la matriz siguiente, similar a la anterior, en ésta se añade dos columnas, una donde se lista los resultados y la otra donde se verifica la articulación de éstos con políticas públicas (políticas de desarrollo e institucionales).

Matriz N° 2														
MATRIZ SIMPLE DE DECISIÓN (a)														
Resultados	Vínculo con la Política		CRITERIOS										Σ	
	SI = 1 NO = 0	Política específica (=1)	Recursos de Inversión disponibles		Importancia Política		Capacidades Institucionales		Beneficio directo para la población		Contribución al PND			
			#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
R 1														
R 2														
TOTAL														

Los resultados preidentificados necesariamente deben responder, al menos, a una política de desarrollo o institucional. Los resultados preidentificados vinculados con políticas específicas son valorados con 1. Los resultados que no responden a ninguna política, se les asigna el valor de 0 y se los descarta, salvo que la entidad pública retroalimente su instrumento de planificación incorporando una política específica en esta dirección.

Después de este paso se repite el mismo proceso utilizado para la priorización de políticas.

### 5.1.3. Priorización de resultados clave a partir de unidades ejecutoras preidentificadas

En algunas ocasiones las entidades públicas preestablecen unidades ejecutoras que por razones de cualquier índole deben visibilizar resultados de gestión. En este caso, puede utilizarse la misma matriz anterior por unidad ejecutora preidentificada y aplicar el mismo procedimiento.

### 5.1.4. Formulación de resultados precisos

Concluido el trabajo de priorización, corresponde que, sobre la decisión tomada se formule el resultado o resultados que son la base del proceso.

En general, el resultado inicial jugará un rol de “disparador” ya que para su concreción, posteriormente será definida la estrategia que abarca una serie de perspectivas en el Cuadro de Mando Integral Operativo.

Las preguntas orientadoras constituyen una especie de “prueba ácida” para la definición del resultado; es decir, cada una de las preguntas que se sugieren van delimitando el alcance final y puede incluso, fruto del análisis, obligar a observar los pasos anteriores y las definiciones que ya se habían tomado al arranque de la GPR. A saber:

- A. En el marco de la política, programa o proyecto priorizado ¿**Qué efecto** es posible lograr en esta gestión?
- B. ¿**Cuál** es el **límite de tiempo** para alcanzarlo?
- C. ¿Cuál es la **competencia específica y privativa** de la entidad para concretar este efecto?
- D. ¿**Dónde y con quienes** se **verificará el resultado** (territorialmente o con que beneficiarios específicos)?
- E. ¿**Cuál** es la Unidad ejecutora **responsable** del Resultado?

*Con estos elementos, es posible redactar cada propuesta de resultado.*

La matriz tres puede ser utilizada como instrumento pedagógico que permite precisar los resultados. En ella se aprecia un ejemplo ficticio aplicable a un Banco Central.

Matriz N° 3						
MATRIZ DE PRECISIÓN DE RESULTADOS						
Efecto determinado	¿Qué significa específicamente el efecto?					
	Límite de Tiempo	Alcance del Efecto (logro concreto)	Competencia o Mandato Legal Específico a la que contribuye	Beneficiarios Directos (Principal)	Límite Geográfico	Unidad Responsable del Resultado
EJEMPLO FICTICIO/ Implementación de Política Cambiaria	Junio de 2009	Nuevo régimen cambiario implementado en el país	Ley XXX, Artículo Y “El BC es el ente rector del sistema monetario del país”	Más de 1.000.000 de personas en promedio que realizan operaciones monetarias en el país	Nacional	Área de Política Cambiaria
Redacción del Resultado	A junio de 2009, el Área de Política Económica de la entidad implementa un nuevo régimen cambiario, en el marco de la política pública definida al respecto, y cuyos beneficios alcanza a más de un millón de personas que realizan operaciones financieras con carácter regular.					

Fuente: PADEP GTZ, C2 – Rivera, René (2008)

En este caso, la redacción permite “rearmar” el razonamiento que procura responder a la pregunta: ¿qué significa específicamente el efecto?; en términos de límites, alcances, competencias, ámbitos, involucrados y ejecutores.

## 5.2. Identificación de Actores Relevantes (AR) potenciales

Para identificar a los AR, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- Los AR son vitales en la gestión participativa por resultados, por el grado de poder (apoyo o amenaza) que generan para la gestión operativa y la gestión política de la entidad.
- La participación de un AR es prioritaria también para transformar las reglas –instituciones– que rigen en la entidad y para transparentar la gestión.
- En general los AR son considerados importantes, porque generan un mandato hacia los agentes u operadores dentro de la entidad pública.

### Actores Relevantes

Son aquellos que están afectados por el proceso que involucra la GPR o pueden influir en éste. Se refiere a la sociedad civil hacia quien el Agente debe hacer la rendición de cuentas.

Todo actor social, económico o político que tenga relación directa con la entidad y pueda verse afectado por los resultados clave definidos



- Los AR son externos cuando se trata de beneficiarios (grupos meta) de la política o el proyecto y es con quienes debe suscribirse el Acuerdo de Desempeño Externo (ADE) y a quienes se debe efectuar la rendición de cuentas. Los AR son internos cuando se trata de transformar la institucionalidad, operadores de dentro de la entidad pública, vitales para ejecutar la política o proyecto. Con los AR internos deben ser suscritos los Acuerdos de Desempeño Interno (ADI), por lo general entre la Máxima Autoridad Ejecutiva (en este caso, principal) y los responsables del área organizacional involucrada (agentes).

## 5.2.1. Atributos de los actores relevantes potenciales

La identificación de los AR debe considerar tres atributos clave: poder, legitimidad y urgencia.

### 5.2.1.1. Atributo de poder

Se dice que un actor posee, o está en posibilidad de ejercer, este atributo si es que dispone de recursos coercitivos (como las medidas de presión), y utilitarios (como el conocimiento)

### 5.2.1.2. Atributo de Legitimidad

Se dice que un actor posee este atributo si goza, ante la opinión pública y ante la entidad pública, de credibilidad y prestigio, dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, creencias, valores y definiciones. Es decir, que existe un cierto beneficio –o perjuicio- para la sociedad en general y para la entidad en particular, por la opinión o acción de este actor.

### 5.2.1.3. Atributo de Urgencia

Se dice que un actor posee este atributo si por determinada coyuntura existe la necesidad de considerar sus intereses y demandas en la priorización de resultados de gestión. Esta variable es conocida como “sensibilidad temporal” pues un actor puede ser considerado urgente debido a una circunstancia específica, pero con el paso del tiempo la coyuntura puede cambiar y también la condición de urgencia que tiene el actor (por lo que es sustituible).

## 5.2.2. Proceso de identificación de Actores Relevantes potenciales

En el proceso de identificación de AR se debe seguir los siguientes pasos:

1. **Establecer una Lista de los AR potenciales:** Es conveniente identificar, a través de una “lluvia de ideas”.
2. **Medir el Grado de Poder; Legitimidad y Urgencia de los AR potenciales:** Esta medición se efectúa aplicando las siguientes cuatro matrices: Matriz de Poder; Matriz de Legitimidad, Matriz de Urgencia y Matriz de Consolidación, sobre la base de percepciones y criterios subjetivos de los miembros del equipo institucional.

**a) Matriz de Poder**

El equipo de la entidad evalúa el grado de poder en función de la disponibilidad y uso de recursos de poder de los AR potenciales. Los recursos de poder son: **coercitivos**, referidos a la capacidad de presión y **utilitarios**, explicados por las capacidades y conocimientos.

La medición del atributo de poder, vía los recursos de los AR potenciales se puede establecer a través de la siguiente matriz:

Matriz N° 4				
MATRIZ DE PODER				
Listado de Actores/Criterios	RECURSOS DE PODER			Grado de Poder
	Recursos Coercitivos Fuerza o capacidad de presión	Recursos Utilitarios		
		Conocimientos medios intelectuales	Capacidad de movilización de recursos financieros	
	(A)	(B)	(C)	
Actor 1				= (A x B x C)
Actor 2				= (A x B x C)
Actor 3				= (A x B x C)

Fuente: PADEP GTZ, Componente 2 en base a Falção Martins y Fontes Filho (1999)

En la primera columna se ubica a todos los Actores Relevantes Potenciales, identificados por su relación con los resultados priorizados, interesados en afectar positiva o negativamente a los mismos haciendo uso de sus recursos de poder.

De la misma manera, en las columnas siguientes son anotados y valorados los recursos de poder coercitivos y utilitarios, por cada actor identificado.

Los recursos de poder que posee cada actor son valorados entre 1 (mínimo) y 3 (máximo). Teniendo en cuenta esta escala, los integrantes del equipo institucional, por consenso, asignan un puntaje a cada recurso de poder. En vista de que cada uno de los criterios es independiente del otro, el Grado de Poder de un determinado actor surge de multiplicar los valores asignados a cada recurso de poder. Este resultado se anota en la quinta columna de la Matriz.

El siguiente ejemplo muestra el Grado de Poder de los Actores Relevantes potenciales, calculado tras la aplicación de la Matriz de Poder, en el marco del proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS iniciado por el Gobierno Municipal de Sucre:



Matriz N° 5  
**EJEMPLO DE LA APLICACIÓN DE LA MATRIZ DE PODER  
 EN EL PROCESO DE G<sub>PR</sub> DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SUCRE**

Listado de Actores/Criterios	RECURSOS DE PODER			Grado de Poder
	Recursos Cohercitivos Fuerza o capacidad de presión	Recursos Utilitarios		
		Conocimientos medios intelectuales	Capacidad de movilización de recursos financieros	
(A)	(B)	(C)		
Comité de Vigilancia	3	1	1	3
Concejo Municipal	2	2	2	8
FEJUVE	2	1	1	2
Consejos Distritales (8 distritos)	2	1	1	2
Representantes de Distrito 2	2	1	1	2
Medios de Comunicación	1	2	1	2
Red UNO	1	2	1	2
UNITEL	1	2	1	2
Radio América	1	2	1	2
Radio Global	1	2	1	2
Radio Encuentro	1	2	1	2
Junta Escolar	1	1	1	1

Fuente: PADEP GTZ, C2, (2008)

En este ejemplo real se observan los puntajes asignados, por el equipo técnico del Gobierno Municipal, a cada Actor Relevante potencial, por recurso de poder. Se observa también que el Actor Relevante Potencial “Concejo Municipal” posee un Grado de Poder mayor respecto a los demás, pues la multiplicación de los puntajes asignados a los recursos de poder que éste detenta es 8 mientras que la de los otros actores es menor.

El Grado de Poder es un criterio importante pero no suficiente para priorizar entre actores, es necesario aplicar los otros criterios para tomar una decisión más sustentada.

***b) Matriz de Legitimidad***

La legitimidad de cada AR potencial se mide en función de la importancia que podrían tener la opinión o las acciones de un determinado actor en relación con el resultado o resultados clave definidos previamente, dados ciertos atributos *simbólicos* relacionados con la influencia real sobre la entidad y la sociedad. La credibilidad, liderazgo y reconocimiento, que el actor tiene ante la

opinión pública y ante la entidad pública, pueden hacer que sus acciones u opiniones de apoyo u oposición a determinados resultados sean altamente influyentes. Acciones u opiniones que apoyen los resultados podrían ser altamente positivas, acciones u opiniones en contrario podrían ser negativas. Cabe mencionar que los AR potenciales con legitimidad son aquellos con los que se negocia técnica y políticamente los resultados finales.

El instrumento metodológico que se sugiere para medir el Grado de Legitimidad es el siguiente:

Matriz N° 6					
MATRIZ DE LEGITIMIDAD					
Actores	NIVEL DE IMPORTANCIA				Grado de Legitimidad (A)x(B)x(C)x(D)
	Para la Entidad		Para la Sociedad		
	Credibilidad	Liderazgo y reconocimiento	Credibilidad	Liderazgo y reconocimiento	
	(A)	(B)	(C)	(D)	
Actor 1					= (A x B x C x D)
Actor 2					= (A x B x C x D)
Actor 3					= (A x B x C x D)

Fuente: PADEP GTZ, C2, en base a Falção Martins y Fontes Filho (1999).

- El Nivel de Importancia de determinado actor, según su credibilidad, liderazgo y reconocimiento, se valora asignando un puntaje entre 1 y 3 (a mayor importancia 3 y a menor importancia 1), según la influencia, que se considere ejerzan las reacciones (positivas o negativas) de los actores, tanto para la entidad como para la sociedad.
- El Grado de Legitimidad se calcula, en la sexta columna de la matriz, multiplicando, entre sí, los puntajes asignados a la importancia atribuida en las columnas A, B, C y D.
- Este instrumento considera la necesidad de ponderar el grado de importancia de las acciones de los actores, respecto a los resultados clave en ambas perspectivas, tanto de la organización como de la sociedad. Existe una ponderación en este cruce de variables que traduce la idea de la legitimidad para la entidad que debe tener sentido en el contexto de la legitimidad social. Así, la influencia o la demanda de un actor será tanto más genuina para la organización, cuanto más evidentes sean sus acciones para la sociedad.



El siguiente ejemplo muestra la aplicación de la Matriz de Legitimidad en el caso del Gobierno Municipal de Sucre:

Matriz N° 7

**EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA MATRIZ DE LEGITIMIDAD EN EL PROCESO DE GpR DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SUCRE**

Actores	NIVEL DE IMPORTANCIA				Grado de Legitimidad (A)x(B)x(C)x(D)
	Para la Entidad		Para la Sociedad		
	Credibilidad	Liderazgo y reconocimiento	Credibilidad	Liderazgo y reconocimiento	
	(A)	(B)	(C)	(D)	
Comité de Vigilancia	3	3	3	3	81
Concejo Municipal	3	3	2	3	54
FEJUVE	3	2	2	2	24
Consejos Distritales (8 distritos)	3	2	3	2	36
Representantes de Distrito 2	3	2	3	2	36
Medios de Comunicación	3	2	3	2	36
Red UNO	3	2	2	2	24
UNITEL	3	2	2	2	24
Radio América	3	2	2	2	24
Radio Global	3	2	2	2	24
Radio Encuentro	3	2	2	2	24
Junta Escolar	2	2	2	2	16

Fuente: PADEP GTZ, C2 (2008).

De acuerdo a la puntuación otorgada por el equipo técnico del Gobierno Municipal en el proceso de GpR desarrollado en el Municipio de Sucre por el Gobierno Municipal, el Actor Relevante Potencial por legitimidad -medida por la importancia de su opinión y sus acciones en favor o en contra del resultado en cuestión- es el “Comité de Vigilancia”. De la misma manera, el “Concejo Municipal” es otro Actor Relevante Potencial, dado que figura con el segundo puntaje mayor (54) en relación al puntaje de los demás actores.

### c) Matriz de Urgencia

Este instrumento permite priorizar a los actores relevantes según el grado de urgencia que tengan para ellos los resultados de gestión inicialmente identificados por la Entidad Pública. Cuanto más

beneficio (perjuicio) se suponga tenga para ellos, más relevante se considera al actor. En este caso, es absolutamente indispensable que los actores directamente afectados por los resultados participen en la GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas.

Para este propósito se utiliza la “*Matriz de Urgencia*”:

Matriz N° 8	
MATRIZ DE URGENCIA	
Actores	GRADO DE URGENCIA
	Con relación a los Resultados Clave
Actor 1	1 – 3
Actor 2	1 – 3
Actor 3	1 – 3

Fuente: PADEP GTZ, C2, en base a Falção Martins y Fontes Filho (1999).

Matriz N° 9	
EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA MATRIZ DE URGENCIA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE SUCRE	
Actores	GRADO DE URGENCIA
	Con relación a los Resultados Clave
Comité de Vigilancia	3
Concejo Municipal	3
FEJUVE	3
Consejos Distritales (8 distritos)	2
Representantes de Distrito 2	2
Medios de Comunicación	1
Red UNO	1
UNITEL	1
Radio América	1
Radio Global	1
Radio Encuentro	1
Junta Escolar	1

Fuente: PADEP GTZ, C2 (2008)



Esta herramienta ayuda a identificar a los actores relevantes según la relación directa entre las expectativas y demandas de éstos con los resultados preliminarmente priorizados por la Entidad Pública.

Los valores que se asigna, con este criterio, a los actores relevantes potenciales, varían, al igual que en las matrices anteriores, en una escala de 1 a 3 puntos, según el nivel de urgencia, 1 si se considera que el resultado afecta positiva o negativamente en pequeña escala y 3 si ésta afectación es más crítica.

En el siguiente ejemplo, de aplicación de la Matriz de Urgencia durante el proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS desarrollado por el Gobierno Municipal de Sucre, se observa que el mayor Grado de Urgencia proviene de tres Actores Relevantes Potenciales: Comité de Vigilancia, Concejo Municipal y FEJUVE.

#### *d) Identificación de los Actores Relevantes (Definitivos)*

La identificación de los AR definitivos surge de la aplicación del índice de preponderancia que es la consolidación de los índices de poder, legitimidad y urgencia calculados anteriormente en las matrices respectivas. La consolidación se efectúa a través del instrumento metodológico que se muestra en la Matriz N° 10.

La “**Matriz de Consolidación**” se construye desarrollando los siguientes pasos:

- Trasladar los valores del Grado de Poder, Grado de Legitimidad y Grado de Urgencia obtenidos en cada una de las anteriores matrices (poder, legitimidad y urgencia).

Matriz N° 10

**MATRIZ DE CONSOLIDACIÓN: PODER, LEGITIMIDAD Y URGENCIA**

Actores	Grado de Poder		Grado de Legitimidad		Grado de Urgencia		Total (AXBXC)	Índice de Preponderancia
	Total Normalizado		Total Normalizado		Total Normalizado			
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)		
Actor 1								
Actor 2								
Actor 3								
Actor n								
Sumatoria								
N° de actores								
Promedio								

Fuente: PADEP GTZ, C2, en base a Falção Martins y Fontes Filho (1999).

- Calcular los valores normalizados en cada caso. El valor normalizado surge de sumar el valor de cada atributo (poder, legitimidad y urgencia), calculado para cada uno de los actores, y colocar el resultado en la casilla denominada “Sumatoria”. Anotar el número de actores en la casilla correspondiente y hallar el promedio dividiendo la sumatoria (en cada caso) entre el número de actores. El valor normalizado (columnas A, B y C) estará dado por el valor de cada atributo dividido por el promedio hallado. Este valor tiene una interpretación importante: si es mayor o igual a 1 ( $\geq 1$ ), indica que en el atributo respectivo el actor está por encima del promedio, por tanto, para ese atributo, es un actor relevante.
- Calcular, finalmente, el *Índice de Preponderancia*, para conocer cuán relevante es el actor. Para ello, se multiplican los valores normalizados  $(A)X(B)X(C)$ . Estos resultados son sumados para cada uno de los actores y se anota el resultado de la suma en la casilla correspondiente a sumatoria. Luego se obtiene el promedio, dividiendo esta sumatoria entre el número de actores relevantes potenciales. El índice de preponderancia de cada actor surge de la división del valor normalizado entre el promedio obtenido.

La principal ventaja que presenta el modelo de identificación de AR es que permite identificar a aquellos que tienen mayor o menor importancia y sus dimensiones respectivas, toda vez que el modelo torna comparables dichas perspectivas. De esta forma, se puede definir con claridad qué actores se constituyen en más o en menos relevantes para cada criterio.

Los resultados obtenidos en la cuantificación de variables cualitativas (atributos) suscitan siempre dudas, y este método no constituye una excepción. El resultado del intento de atribuir una puntuación y ordenar a los actores relevantes no puede ser considerado de manera absoluta, es una orientación fundamental, pero la decisión final puede ser diferente.

Así, si un determinado actor recibe un índice de preponderancia menor a 1 no significa necesariamente que el actor deba ser descartado, significa simplemente que el actor identificado está por debajo de la media. De nuevo, ésta es una decisión técnica y política que toma la entidad.

Cuando se trabaja en este procedimiento, se puede escoger un punto de corte. Por ejemplo, podría ser interesante considerar como actores relevantes, únicamente a aquellos que obtienen un índice de preponderancia (IP) igual o mayor a uno ( $\geq 1$ ) o a aquellos que obtienen un IP superior a 0.87, etc.

La Matriz N° 11 muestra la aplicación de la Matriz de Consolidación en el caso del Gobierno Municipal de Sucre.

En el Grado de Poder se observa que el “Concejo Municipal” y el “Comité de Vigilancia” son representativos; en el de Legitimidad, el “Comité de Vigilancia” y el “Concejo Municipal” tienen el reconocimiento y el apoyo de la entidad y de la sociedad; y en el de Urgencia, el “Comité de Vigilancia”, el “Concejo Municipal” y la “FEJUVE” tienen un alto grado de apremio en cuanto a los resultados que deben ser ejecutados.

El índice de preponderancia muestra que los Actores Relevantes son definitivamente el “Concejo Municipal” y el “Comité de Vigilancia”, ya que contemplan un alto nivel de dos atributos. El índice de preponderancia de estos actores es de 5,58 y 3,14 respectivamente, ambos mayores a la media observada, sin embargo la decisión de considerar también a algunos cuyo Índice de Preponderancia se encuentre inmediatamente después de éstos no sería injustificada.





Matriz N° 11

## EJEMPLO DE APLICACIÓN DE LA MATRIZ DE CONSOLIDACIÓN EN EL PROCESO DE GPR DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SUCRE

Actores	Grado de Poder		Grado de Legitimidad		Grado de Urgencia		Total (AXBXC)	Índice de Preponderancia
	Total Normalizado		Total Normalizado		Total Normalizado			
		(A)		(B)		(C)		
Comité de Vigilancia	3	1.20	81	2.41	3	1.80	5.21	3.14
Concejo Municipal	8	3.20	54	1.61	3	1.80	9.26	5.58
FEJUVE	2	0.80	24	0.71	3	1.80	1.03	0.62
Consejos distritales (8 distritos)	2	0.80	36	1.07	2	1.20	1.03	0.62
Representantes de Distrito 2	2	0.80	36	1.07	2	1.20	1.03	0.62
Medios de Comunicación	2	0.80	36	1.07	1	0.60	0.51	0.31
Red UNO	2	0.80	24	0.71	1	0.60	0.34	0.21
UNITEL	2	0.80	24	0.71	1	0.60	0.34	0.21
Radio América	2	0.80	24	0.71	1	0.60	0.34	0.21
Radio Global	2	0.80	24	0.71	1	0.60	0.34	0.21
Radio Encuentro	2	0.80	24	0.71	1	0.60	0.34	0.21
Junta Escolar	1	0.40	16	0.48	1	0.60	0.11	0.07
PROMEDIO	2.50		33.58		1.67		1.66	

Fuente: PADEP GTZ, C2 (2008).

Los resultados que arroja la Matriz de Consolidación son determinantes. Éstos permiten clasificar o distinguir a los AR según su importancia. Serán más importantes aquellos que obtengan valores mayores o muy cercanos a uno, en tres o, al menos, en dos de los atributos establecidos: **poder**, **legitimidad y urgencia**. Serán menos importantes los que obtengan valores mayores o cercanos a la unidad en únicamente un atributo.

La lectura adecuada de los resultados de la Matriz de Consolidación y la clasificación que se pueda hacer de los AR permite definir estrategias de acercamiento a los diferentes AR no sólo en función de su *Preponderancia* sino, también, en función del Poder, Legitimidad o Urgencia que posean.

# METODOLOGÍAS ALTERNATIVAS PARA IDENTIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE ACTORES

Para identificar actores relevantes y agruparlos de acuerdo con sus características de manera tal que sea posible definir estrategias de acercamiento específicas, existen algunos instrumentos alternativos.

## Alternativa 1

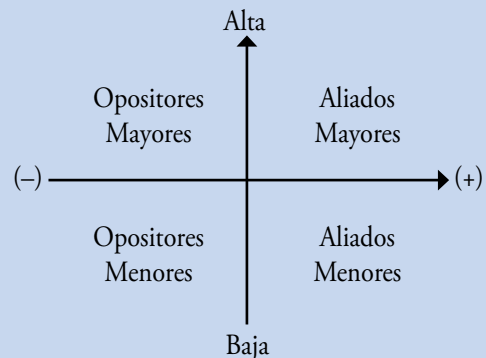
a) Utilizar las siguientes categorías de análisis:

**Capacidad de convocatoria:** Facilidad de congregar a un importante número de actores (personas naturales o jurídicas, organizaciones, instituciones, comités, etc.), para apoyar o bloquear el proceso de GpR o los resultados clave de gestión.

**Capacidad de generar conflicto:** Habilidad para crear oposiciones y enfrentamiento entre actores participantes del proceso, debido a la expresión de sus diferencias y pluralidad.

**Legitimidad:** Cualidad del actor medida en términos de reconocimiento y apoyo de sus mandantes (bases).

**Número de aliados:** Cantidad de personas naturales o jurídicas que conforman la organización, institución, comité, etc.



Eje T: Alta/Baja influencia del actor

Eje X: influencia positiva o negativa del actor

b) Construir un Mapa de Influencia

Elegidos los actores, ubicar a los mismos en los cuadrantes del siguiente eje axial en función de su postura respecto al proceso y a la fuerza o influencia que pueda ejercer, considerando las categorías de análisis.

## Alternativa 2

a) Considerar sólo dos variables, por ejemplo:

- Capacidad de convocatoria
- Interés en los resultados institucionales

b) Asignar valores a las variables de acuerdo a la escala propuesta.

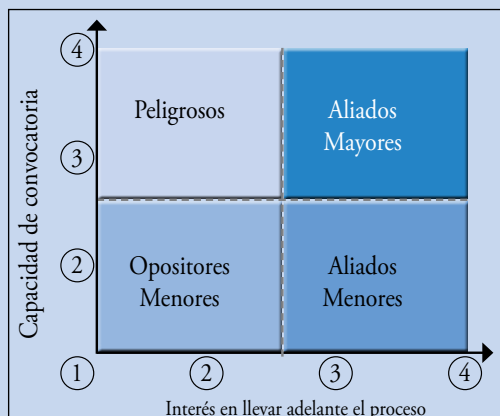
Escala Propuesta

Alta	=	4
Media	=	3
Baja	=	2
Mínima	=	1

c) Llenar el siguiente cuadro, para cada actor, con los valores de la escala, según su capacidad de convocatoria e interés en el proceso:

Actor	Capacidad de convocatoria	Interés en el proceso
A	2	4
B	4	4

d) Ubicar a los actores, según los valores asignados en el siguiente gráfico.



### 5.3. Motivar la participación e involucramiento de los actores relevantes

Identificados los AR, en el marco de la Ruta Crítica es necesario motivar y conseguir la participación de éstos en el proceso, pues se considera imprescindible para el éxito del mismo.

#### 5.3.1. Vinculación con los Actores Relevantes

La identificación consistente de actores relevantes representa un primer momento de la gestión política necesaria para la GESTIÓN POR RESULTADOS. Aunque este trabajo es de gran importancia, aún es necesario profundizar este análisis desde una perspectiva estratégica.

La estrategia de gestión política –referida al grado de posicionamiento de la agenda institucional, expresada en resultados concretos y prioritarios con relación a la agenda de otros actores- requiere una clasificación del *Índice de Preponderancia (IP)* en una serie de categorías, tal como se ilustra en la Figura N° 6.



Como se observa, los *actores con capacidad de veto*, son normalmente aquellos que ocupan los primeros puestos del IP pues reúnen los distintos atributos clave.

Entre éstos, deben figurar los beneficiarios o afectados por los resultados priorizados ya que, serán principales protagonistas en la Rendición Participativa de Cuentas, por lo tanto tienen enormes posibilidades de influir sobre la estrategia misma y sobre la continuidad o ajuste de lo alcanzado.

Los *actores clave*, son actores también ubicados en los primeros lugares del IP, y que pueden tener una influencia sobre los actores de veto, pero carecen de la capacidad de modificar sustancialmente los resultados priorizados. Aún así, estos actores tienen enorme importancia para el proceso, pues rápidamente pueden cambiar de posición y convertirse en actores con capacidad de veto.

Los *actores primarios* se ubicarán normalmente en la mitad del IP y suelen tener una relación vinculante, pero menos influyente sobre el resultado y el accionar de la entidad. Será una decisión institucional su consideración en el proceso de gestión política. En tanto que los *actores secundarios*, son normalmente aquellos que ocupan las posiciones finales del IP y podrían ser descartados.

Queda claro que en este proceso hay una heterogeneidad de actores, muchos de ellos gravitantes o críticos. Normalmente en este grupo existen actores difíciles (conocidos en la literatura política como *spoilers*)<sup>29</sup>. Por tanto, la entidad (o la unidad ejecutora de los resultados) requiere aún identificar la forma de operar la gestión política.

La gestión política consiste en un trabajo con los actores identificados para que su posición sea favorable en relación con los resultados priorizados; de esta manera, la gestión política se constituye en un conjunto de acciones que permiten generar este apoyo y conseguir que los actores relevantes integren, el resultado priorizado, en su propia agenda.

La gestión política muestra los límites de las nociones de discrecionalidad y de liderazgo en el sector público, los gestores públicos se ven ante la necesidad de movilizar el apoyo para sus políticas, pero también adaptar su oferta política y programática a las aspiraciones de los ciudadanos y sus representantes. Estas dos actitudes constituyen los dos lados de una misma moneda en el marco de la gestión política.

A través de la gestión política se busca la disposición continua de los actores relevantes a participar en los proyectos de la entidad pública. Lo que se busca con este apoyo es, en la mayoría de los casos, una *coproducción* de los resultados. Esto puede significar recibir los recursos necesarios a la acción o resultado por parte de actores del entorno, en términos de poder y/o de financiamiento. Este concepto se lo puede relacionar con procesos de corresponsabilidad social, participación social o comunitaria.

Implementar la gestión política requiere: la generación de un *clima* de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa para un *directivo* (MAE) y una política o una estrategia global entre los *agen-*

---

29 *Spoiler* se define como "un candidato o equipo que no tiene posibilidades de ganar, pero puede impedir que otro gane" (Oxford, 2005). En la GESTIÓN POR RESULTADOS estos actores suelen ser caracterizados por la generación de conflictos y por tanto requieren un tratamiento específico, muchas veces ligados a las técnicas de resolución de conflictos y de negociación.



*tes fuera del ámbito* de la influencia directa del directivo (actores relevantes), cuya autorización o cooperación es necesaria para conseguir los *objetivos públicos* (resultados priorizados) sobre los cuales el directivo deberá rendir cuentas.

En síntesis, el objetivo de la gestión política es de largo término y tiene un carácter cíclico. La necesidad de generar apoyo del entorno autorizador para la coproducción de resultados o proyectos es recurrente y, la última etapa, siempre es la rendición de cuentas a este mismo entorno. El instrumento operativo para lograr este propósito es el establecimiento de una estrategia política.

Esta *estrategia política* luego forma parte de la estrategia general (en el Cuadro de Mando Integral Operativo) ya que demanda, esta vez, “poner en juego” los propios recursos de poder y legitimidad que tienen la entidad y sus directivos. La estrategia política es definida muchas veces por experiencia o pericia propia existente en la entidad, en el personal técnico y directivo. En el marco del modelo contractual, la necesidad de generar competencias gerenciales en el sector público no se limitan únicamente al campo de la experticia técnica (un pilar del modelo burocrático como fue visto en el capítulo primero), se requiere competencias específicas en el área política.

Aunque aquí no se enfatizan técnicas específicas para competencias políticas, se reconoce que una gestión política exitosa necesita:

- a. Mapear exhaustivamente los actores relacionados con el resultado<sup>30</sup>.
- b. Clasificar a los actores.
- c. Identificar el tipo de relacionamiento que existe con los actores clave.
- d. Especificar la estrategia de posicionamiento con los actores clave<sup>31</sup>. Esta es la estrategia de gestión política propiamente dicha.

Los primeros dos factores han sido ya tratados (cuando fueron categorizados los actores). Para *c* y *d*, es necesario construir una matriz de relaciones que considere desde los actores con capacidad de veto hasta los actores primarios inclusive. La Matriz N° 11 establece el instrumento metodológico a aplicarse.



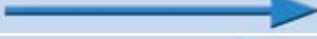


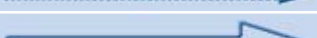

---

30 Es importante reconocer que en el sector público existe un “entorno autorizante” para la acción de las entidades estatales y que le provee de mandatos y recursos y a la vez percibe el valor de lo que tales entidades logran. Sin la satisfacción de este entorno, las entidades suelen ingresar en un proceso entrópico o de desgaste progresivo. La pérdida del capital político es la consecuencia de este proceso y, consiguientemente, la reforma o incluso desaparición de las entidades. En el sector privado en cambio, normalmente tal entorno está dado por las fuerzas del mercado, que provee a las empresas recursos para su sobrevivencia y desarrollo.






31 Aunque la imposición de resultados continúa siendo una opción a considerar, aquí el posicionamiento de los mismos es una opción recomendada. No implica la sola “venta” de la oferta estatal, sino la concertación y legitimación apropiación de los resultados por el entorno autorizante y otros actores clave, muchos de ellos, actores con capacidad de veto.

Matriz N° 12

## MATRIZ DE RELACIONES CON ACTORES CLAVE

Actor	Vínculo con Entidad o Unidad Ejecutora	Estrategia a seguir (política)
A		
B		
C		
D		
E		
F		
G		

Fuente: PADEP GTZ, C2, en base a GTZ Capacity Works (2007).

-  Línea continua = vínculo estrecho, confianza mutua.
-  Líneas transversales = vínculo interrumpido o destruido.
-  Líneas punteadas = vínculo débil, informal o no aclarado.
-  Líneas dobles = alianzas y cooperaciones actuales.
-  Rayo = tensiones actuales, conflicto.

La Matriz de Relaciones con Actores Clave se basa en la clasificación efectuada anteriormente y procura concentrar el análisis de la entidad o área ejecutora en aquellos actores con mayor influencia sobre el resultado. Estos son listados en la columna izquierda: “actor”.

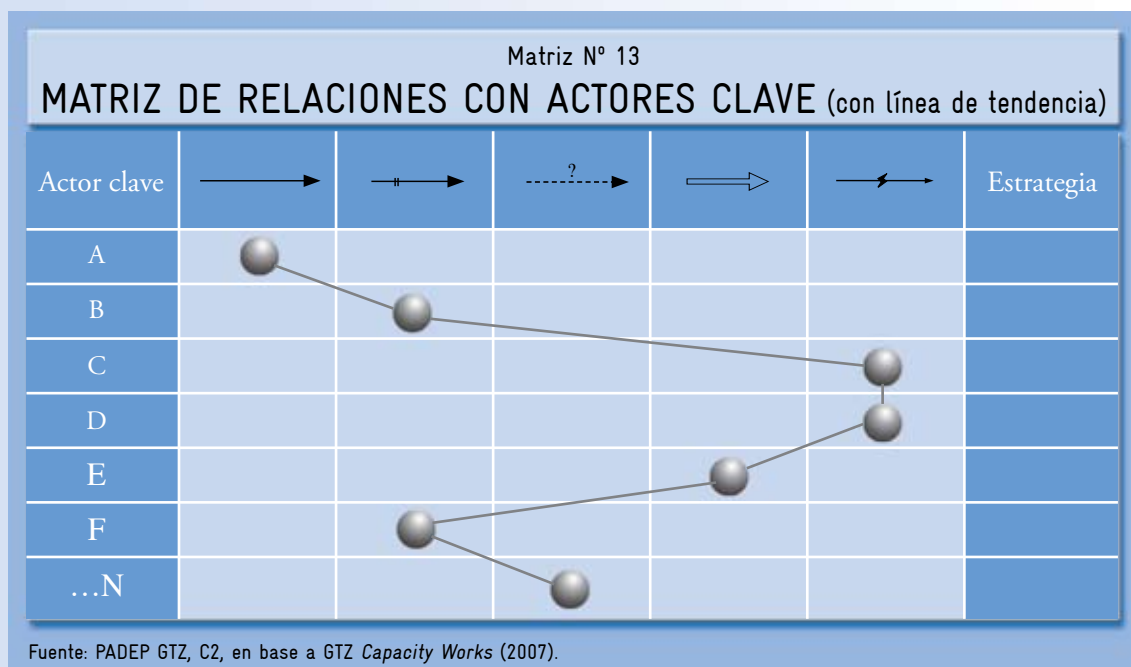
La columna “vínculo con Entidad o Unidad Ejecutora” procura establecer el *tipo de relación dominante* que existe con el actor. Para ello se identifica y grafica la relación utilizando la simbología descrita en la figura anterior y cuyo significado puntual es:

- Línea continua: la relación con el actor es fluida, existe confianza mutua, es regular, etc.
- Líneas transversales: en este caso, cuando la relación, inicialmente existente, con el actor, está interrumpida o rota.
- Línea punteada con un signo de interrogación: la relación con el actor es lejana, probablemente aún no existe, o es, al menos, débil.
- Línea doble: a diferencia de la primera, la línea doble implica no únicamente una relación fluida con el actor, sino formalizada, por ejemplo, en la estructura orgánica (dependencia, tuición, etc.) o un convenio interinstitucional, etc. Es decir, existe un vínculo legal ya establecido, que funciona<sup>32</sup>.
- Rayo: Aquí la relación no sólo está rota, además hay conflicto latente o explícito con el actor.

<sup>32</sup> La matriz enfoca la relación dominante. Este caso es particularmente interesante ya que puede darse la existencia de una relación formal pero a la vez rota, lejana, etc. Para ello, la entidad debe preguntarse ¿Cuál es la relación dominante con el actor?

Entender la dinámica de las relaciones con los actores es muy importante pues para cada caso es necesario establecer una estrategia de acercamiento, vínculo o negociación.

Una forma alternativa de trabajar la Matriz de Relaciones Clave está dada por la Matriz N° 13 que además contiene una *línea de tendencia* de las relaciones<sup>33</sup>.



Las estrategias que siguen las entidades estatales para la gestión política son diversas. Algunos de los siguientes son los patrones más comunes de las estrategias:

- Acercamiento directo, bilateral formal con el fin de presentar los resultados y lograr acuerdos operativos.
- Acercamiento directo o bilateral informal con el fin de crear un ambiente positivo con actores difíciles.
- Invitación a reunión en la que se detalla o presenta los resultados y se abre la posibilidad de la discusión.
- Comunicación respecto a los resultados priorizados, de la que se espera comentarios.

<sup>33</sup> La figura muestra un caso hipotético cuya línea de tendencia muestra a una entidad con relaciones difíciles o lejanas con la mayoría de los actores. Una situación tal podría obligar a formular y ejecutar una estrategia aún más detallada de gestión política, pues evidencia la debilidad institucional para la implementación de la agenda institucional. Lo anterior ratifica que la ejecución de estrategias y el desempeño en el sector público no dependen únicamente de las capacidades institucionales propias, sino que están fuertemente influenciadas por el valor percibido de los resultados generados por la ciudadanía y el entorno autorizante.

- Enlace político o técnico con el actor a fin de preparar propuestas de acuerdos antes de una reunión definitiva con los decisores.
- Taller común con todos los actores. Esta opción suele ser aplicada, una vez que se ha ejecutado alguna de las anteriores.

## IDENTIFICACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE ACTORES RELEVANTES EN EL PROCESO DE GPR DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE SUCRE

Con el propósito de complementar el proceso de identificación de Actores Relevantes que participan en la GPR y determinar con precisión el rol de los AR, se realizó un análisis de los diferentes AR involucrados a partir del modelo propuesto por Humberto Falção Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho.

Para categorizar a los AR según los atributos calificados se utilizó una representación gráfica que muestra de mejor manera la forma en que éstos se vinculan con la entidad durante el proceso de GPR.



De acuerdo a este modelo, si el AR cuenta con un atributo, es un AR LATENTE (adormecido, exigente o discrecional); si posee dos atributos será una AR EXPECTANTE (peligroso, dominante o dependiente, según los atributos que ostente) y finalmente si tiene 3 atributos el AR es DEFINITIVO.

Este análisis permite definir estrategias precisas de acercamiento a los diferentes actores en función de su peligrosidad, dominancia, dependencia o de su carácter definitivo.

FALCAO MARTINS, Humberto, y FONTES FILHO, Joaquim Rubens. ¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional. En: revista del CLAD Reforma y Democracia. Núm. 15. Caracas: (oct. 1999).



## 5.4. Traducir los resultados en Indicadores de Resultado Final (IRF) en las perspectivas Física y Financiera

Identificados los actores relevantes, definida la estrategia de interrelación de la entidad pública con ellos, antes de suscribir los acuerdos formales que orientarán esta interrelación, se requiere traducir los Resultados Clave en Indicadores de Resultado Final considerando distintas perspectivas<sup>34</sup>.

Este paso metodológico inicia el trabajo en el Cuadro de Mando Integral Operativo. Por definición, este instrumento desarrollado sobre la base de la propuesta de Robert Kaplan y David Norton (2000) permite pasar de un sistema tradicional de medición (como conjunto de indicadores) a un sistema de gestión estratégica. En este marco, el Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO) es una vista de corto plazo que lo diferencia, en tiempo, de un Cuadro de Mando Integral Institucional<sup>35</sup>.

El CMIO como sistema de gestión estratégica permite:

- a. La traducción de los resultados y las estrategias en medidas específicas de causa y efecto.
- b. La ejecución de la estrategia priorizando el valor de los activos intangibles<sup>36</sup> más que los activos financieros.
- c. El seguimiento y evaluación de los logros alcanzados de manera objetiva y fiable.
- d. La comunicación de la estrategia y de los resultados a todos los actores interesados y directamente involucrados.

El CMIO no constituye de manera alguna una colección de medidas o indicadores, tal cual fue la tendencia –antes de su surgimiento-. El CMIO contiene un conjunto de medidas críticas (o indicadores) para la ejecución de los resultados priorizados, vinculados en una relación causa – efecto, visto desde distintas perspectivas.

**RESULTADOS:** Para operar adecuadamente la GESTIÓN POR RESULTADOS en el marco del concepto de valor público, es necesario identificar con precisión las categorías de resultados que generan las entidades públicas.

### **CATEGORÍAS DE RESULTADOS:**

- Nivel 1: Procesos/insumos
- Nivel 2: Productos (bienes, normas y servicios)
- Nivel 3: Efectos.

**EFFECTO:** Un efecto implica una transformación en capacidades, actitudes, aptitudes y recursos por parte de una comunidad de destino. Esta transformación se logra mediante intervenciones públicas, por ejemplo, la disposición de productos y el uso de los productos por parte de esa comunidad de destino.

### **INDICADORES DE RESULTADO FINAL (IRF):**

Constituyen indicadores de efecto, corresponden a los compromisos que serán anotados en los Acuerdos de Desempeño. Sobre éstos se efectuará la respectiva Rendición Participativa de Cuentas.

34 Las perspectivas son distintas dimensiones o categorías de resultado que permiten ejecutar las estrategias: técnica, política e institucional a través de una serie de hipótesis vinculadas en una cadena de causas y efectos.

35 Instrumento desarrollado y aplicado por el PADEP GTZ sobre la base del desarrollo de Kaplan y Norton (2000) al proceso de Agenda Institucional. Allí, el CMII se orienta a la concreción de una visión de mediano y largo plazo.

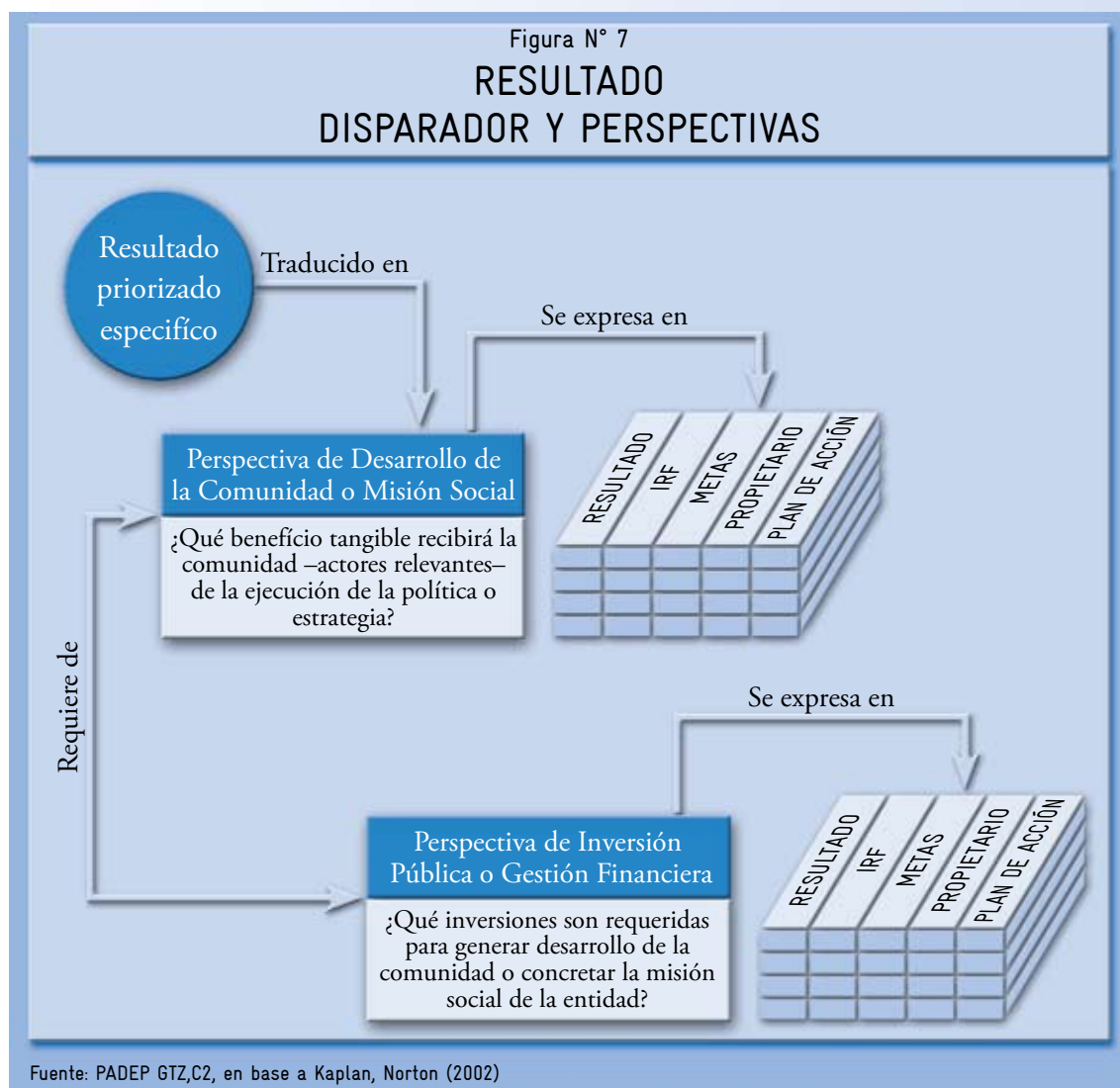
36 Los activos intangibles son aquellos que construyen los resultados futuros pero cuya contribución se invisibiliza al priorizar como criterio fundamental de efectividad de gestión a los resultados financieros (resultados pasados) y que son reflejados en los estados financieros.

En este paso metodológico es requerido precisar uno o dos resultados detonantes que beneficien de manera directa a la población, es decir, que creen valor público. A partir de esos resultados es que se identifican resultados financieros, normalmente en términos de inversión pública o reducción de los gastos, para alcanzar los resultados principales.

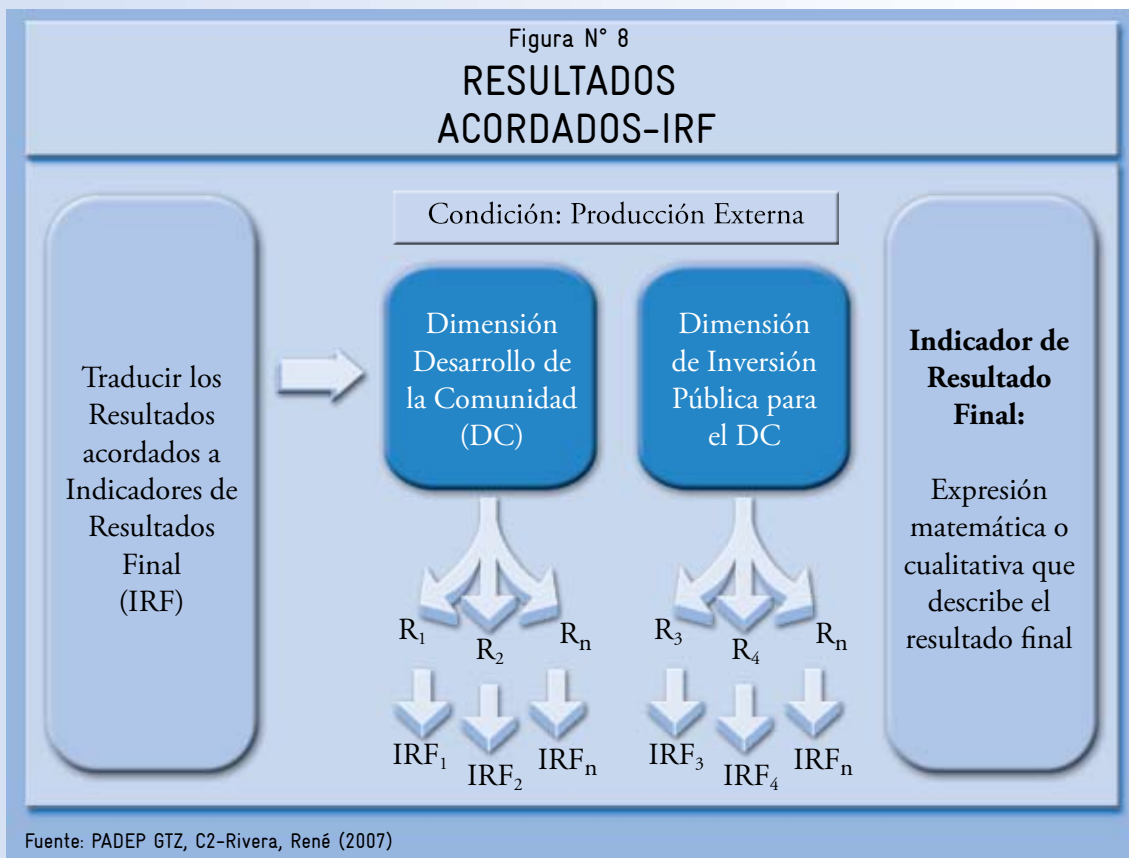
La “perspectiva física” se refiere a *efectos externos*, distintos de la ejecución presupuestaria o transferencias de recursos, *que se verifican en la ciudadanía* y “perspectiva financiera” se refiere a *efectos en cuanto a la ejecución de recursos* para el logro de los efectos previamente identificados *y se verifican en el presupuesto de la entidad*.

La figura 7 enseña la relación entre las perspectivas y su expresión en medidas o indicadores vinculados para el logro del resultado priorizado. Esta figura se completará en los pasos siguientes cuando se trabaje en detalle las demás perspectivas.

En consecuencia, los IRF descomponen el resultado final en dos perspectivas: Desarrollo de la Comunidad e Inversión Pública para el Desarrollo de la Comunidad, así como en unidades de medida cuantificables por cuatrimestre, dentro de una gestión fiscal (C1, C2, C3). Éstas constituyen las metas para cada período definido.



Dicho proceso se puede observar en la Figura N° 8.



Para precisar el resultado en las dos perspectivas aludidas, se sugiere utilizar el siguiente instrumento metodológico:

Matriz N° 14  
**MATRIZ DE RESULTADOS ACORDADOS - IRF**

Dimensión	Resultado Priorizado	Indicador de Resultado Final		
Desarrollo de la Comunidad	A 12.08 se ha capacitado a mayor número de asociaciones productivas de mujeres para su reconversión laboral del mercado informal.	Asociaciones productivas de mujeres capacitadas		
		Total de asociaciones de mujeres		
		Metas		
		C1	C2	C3
		20%	20%	30%
Inversión Pública para el Desarrollo de la Comunidad	A 12.08 se ha ejecutado 40% de la inversión programada en capacitación en reconversión laboral a mujeres.	% de inversión en capacitación a organizaciones de mujeres -% de gasto corriente del proyecto		
		Metas		
		C1	C2	C3
		10%	12%	18%

Fuente: PADEP GTZ, C2, Rivera René, Bedregal Ronald y Belmont Tatiana (2008).

Esta matriz permite descomponer los resultados clave en dos perspectivas y por metas para el control de su cumplimiento. Desde la perspectiva de Desarrollo de la Comunidad en la que el resultado debe expresarse en el efecto<sup>37</sup> que se quiere lograr en beneficio de la ciudadanía. Desde la perspectiva de la Inversión Pública para el Desarrollo de la Comunidad, el resultado clave debe estar referido en términos de los recursos de inversión necesarios para lograrlo.

En el ejemplo reflejado en la matriz se refleja cómo un resultado, tan poco preciso como “aumentar la formalidad en el mercado laboral”, al ser descompuesto en las dos perspectivas gana en claridad respecto a lo que se quiere conseguir y a los recursos necesarios para hacerlo. Desde la perspectiva de Desarrollo de la Comunidad el resultado mencionado se expresa en el número de asociaciones de mujeres capacitadas para facilitar su ingreso al mercado formal de trabajo. Desde la perspectiva de la Inversión Pública, el resultado se expresa en el porcentaje de ejecución de los recursos presupuestados para el efecto.

En la parte derecha de la matriz, en el ejemplo, está definido el indicador de resultado final que permitirá verificar el cumplimiento del resultado, así como las metas temporales acordadas para velar por el cumplimiento del indicador y del resultado. Los indicadores deben tener un parámetro de medición que puede ser absoluto o relativo, dependiendo de las características del resultado.

Una vez precisados los resultados finales y los indicadores respectivos que medirán su materialización, la entidad deberá indagar sobre los requerimientos (recursos) internos que tendrán que ser movilizados y garantizados para este objeto. El dimensionamiento del esfuerzo que demandará la concreción de los resultados externos, de la posibilidad real de la entidad para afrontarlo y la definición de estrategias a desarrollar en esa dirección son vitales. Sólo después de todo esto es aconsejable efectuar la convocatoria a los AR identificados anteriormente a través de las matrices de poder, legitimidad y urgencia a fin de proponerles los resultados y acordarlos, de ser necesario luego de un ajuste de los mismos en función de sus legítimas aspiraciones.

## 5.5 Elaborar la estrategia interna de desarrollo institucional/ reforma para el cumplimiento de los IRF

La GpR parte del supuesto de que la producción externa que genera valor público es posible siempre y cuando existan condiciones internas efectivas. De allí que procura generar entidades de alto desempeño. Sin embargo, para alcanzar resultados clave comprometidos, en la GpR es necesario establecer una estrategia que focalice procesos internos, capacidades y competencias del personal que resulten críticos. Es decir, la GpR no requiere (ni procura) hacer reingeniería total o desarrollo organizacional en toda la entidad para concretar resultados. Se concentra en algunos procesos clave.

En este paso metodológico es útil completar el Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO), pero previamente a ello es recomendable utilizar como instrumento metodológico el mapa estratégico (Kaplan, Norton, 2000) en el que son identificados y precisados, para todas las perspectivas, los principales temas que debe abordar la ejecución del resultado. Aquí, claramente, se entiende que la GpR es una estrategia de ejecución orientada a un desempeño excepcional de las entidades.

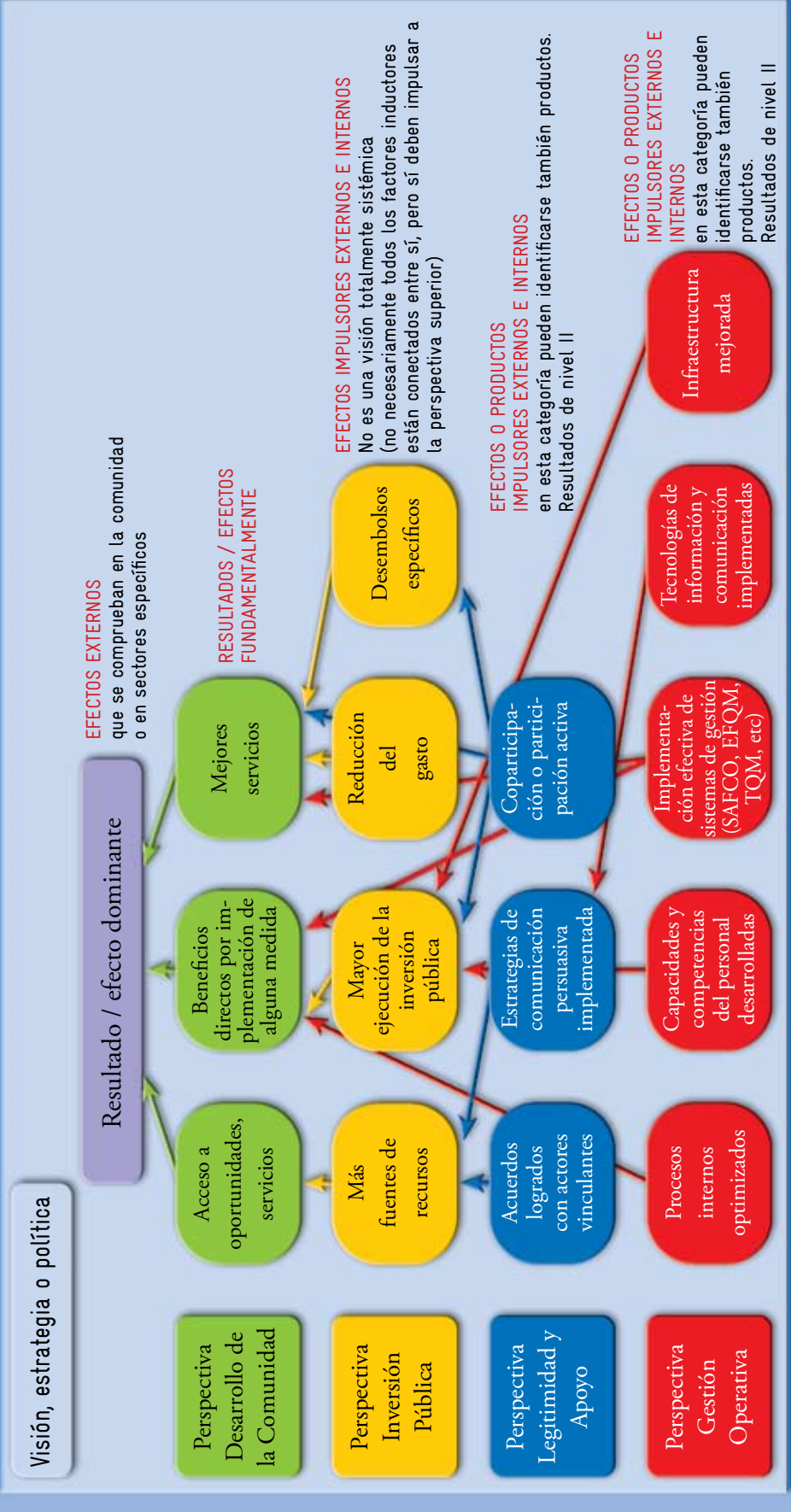
La figura 9 muestra una plantilla del armado del mapa estratégico. Aquí son considerados varios de los temas que normalmente se repiten en las experiencias desarrolladas en GpR. Se sugiere utilizar esta plantilla como referencia al momento de construir el mapa estratégico.

<sup>37</sup> Un efecto implica una transformación en capacidades, actitudes, aptitudes y recursos por parte de una comunidad de destino. Esta transformación se logra mediante intervenciones públicas, por ejemplo, la disposición de productos y el uso de los productos por parte de esa comunidad de destino.



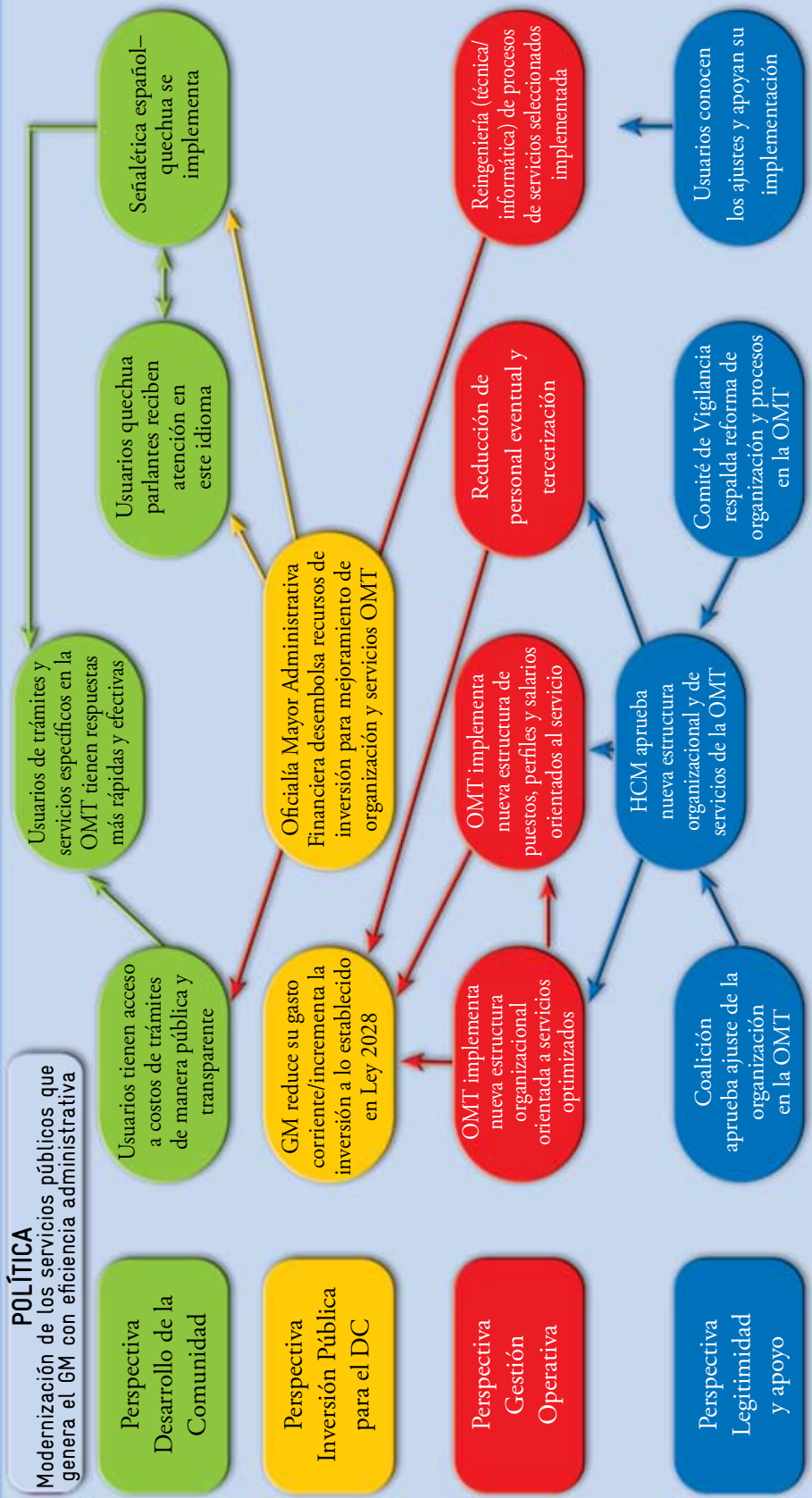
# PLANTILLA PARA LA FORMULACIÓN DEL MAPA ESTRATÉGICO DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL OPERATIVO (CMIO)

Figura N° 9



Fuente: PADEP GTZ, C2-Rivera, René en base a Kaplan, Norton (2002)

Figura N° 10  
**EJEMPLO DE LA APLICACIÓN DEL MAPA ESTRATÉGICO EN UN PROCESO DE MEJORAMIENTO DE SERVICIOS**



Fuente: PADEP GTZ, C2-Rivera, René en base a Kaplan, Norton (2002)



El mapa estratégico es la representación esquemática y gráfica de la estrategia que tiene la entidad para concretar uno o más resultados que contribuyen de manera directa a políticas públicas, a estrategias de nivel superior o a la propia visión y misión institucional.

La construcción del mapa estratégico es un proceso de “arriba hacia abajo” en el que se toma el resultado o efecto dominante –a veces denominado “disparador”- y se construyen en las distintas perspectivas de lo que será el CMIO (desarrollo de la comunidad, inversión pública, legitimidad y apoyo y gestión operativa) las relaciones causa – efecto entre los temas que son críticos para ejecutar los resultados.

Tiene enorme importancia definir temas críticos –como ejes de trabajo– en la perspectiva de gestión operativa. Esto es lo que la entidad domina y está facultada a hacer y lo que en definitiva aportará a la consecución de los resultados. Estos temas críticos impulsan la consecución de otros efectos o temas que, en la medida que se va ascendiendo en el mapa, permiten lograr todos y cada uno de los resultados comprometidos.

La figura 10 ilustra los temas que normalmente son identificados y vinculados en las perspectivas del CMIO. Tiene sentido orientador y no determina que se repitan en todos los casos estas relaciones. Muestra la aplicación del mapa estratégico en un caso concreto: el mejoramiento de servicios de un Gobierno Municipal, experiencia que se desarrolló con asistencia técnica del PADEP GTZ entre los años 2005 y 2006.

En este caso, la política estaba orientada a mejorar la calidad y efectividad de los servicios públicos, para lo cual fue identificado un resultado disparador: “usuarios de trámites y servicios específicos en la Oficialía Mayor Técnica tienen respuestas más rápidas y efectivas”. Sobre esta base, técnicos y autoridades del Gobierno Municipal diseñaron la estrategia de ejecución en los distintos campos del Cuadro de Mando Integral Operativo. Identificaron, por ejemplo, que la perspectiva de legitimidad y apoyo era la base de la estrategia y que allí se requerían ciertas decisiones clave. Igual en la gestión operativa, formularon temas críticos que se debía seguir a fin de mejorar la efectividad y calidad de los servicios<sup>38</sup>.

La construcción del mapa evidencia también el conjunto de *hipótesis causa efecto* que dan sentido a la configuración del mapa estratégico y posteriormente se verán reflejados en medidas, metas, responsabilidades específicas en el CMIO.

## 5.6. Traducir la estrategia a Indicadores de Resultado Interno (IRI)

Este paso concluye la formulación del Cuadro de Mando Integral Operativo en sus cuatro perspectivas.

38 La ejecución de este resultado fue satisfactoria. Hay que anotar un problema común de los Gobiernos Municipales vinculados con su estructura y composición que, normalmente condicionan un concepto de “eficiencia” en el accionar estatal.

En pasos anteriores habían sido identificados, ya, los resultados clave externos, ubicados en las perspectivas de “desarrollo de la comunidad” e “inversión pública para el desarrollo de la comunidad” y habían sido fijadas, preliminarmente, algunas de las medidas con las que se podría verificar su cumplimiento. Una vez elaborado el mapa estratégico y siguiendo la lógica del Cuadro de Mando Integral Operativo (ver Figura N° 11) corresponde ahora completar toda la figura, esta vez, eligiendo cuidadosamente medidas o indicadores que traduzcan las cuatro perspectivas ya trabajadas<sup>39</sup>.



39 Las perspectivas del CMIO, al igual que aquellas del Cuadro de Mando Integral propuestas por Kaplan y Norton (2000) no constituyen “camisa de fuerza”. Nuestra experiencia ha conducido, en la mayoría de los casos, a las cuatro perspectivas citadas en la figura del CMIO, pero éstas pueden ser adaptadas, ampliadas conforme a las características y a la propia estrategia de la entidad. El mapa estratégico y un análisis estratégico (PESTML, FODA, etc.) pueden ayudar en este propósito.



Lo ideal es descomponer cada uno de los temas identificados en el mapa estratégico y seleccionar las medidas que corresponden. Debe considerarse que *todo es susceptible de medición*, inclusive aquellos temas que suelen ser “intangibles” como las capacidades del personal o el grado de confianza y respaldo político que tiene la entidad.

Este trabajo implica una responsabilidad especial para el equipo que formula, ya que las medidas deben ser útiles para traducir en términos operativos y claros lo que la entidad ha formulado como estrategia de ejecución. Muchas veces son necesarias varias rondas para ir afinando o descartando indicadores y una priorización de los mismos, ya que no es deseable tener una gran cantidad de indicadores, pues supone un gran esfuerzo en su medición.

Si bien no hay un número ideal, un Cuadro de Mando Integral Operativo podría tener entre 15 y 20 indicadores como máximo. Un elemento central que debe tomarse en cuenta: a diferencia de los métodos tradicionales de medición, el cuadro de mando no es una lista de indicadores. Eso reduciría notablemente su efectividad. Son indicadores vinculados de causa – efecto, tal como están dibujados en el mapa estratégico.

Por tanto, se está en presencia de dos tipos de medidas o indicadores:

- a. Indicadores de efecto o resultado final (IRF). En cada perspectiva, es necesario que los temas, expresados en resultados, tengan una forma de ser medidos. Estos son los indicadores que describirán el éxito o fracaso de la GESTIÓN POR RESULTADOS de la entidad.
- b. Indicadores de Resultado Interno, de proceso o impulsores (IRI). Cada indicador de efecto o resultado requiere entre uno a tres indicadores intermedios de proceso que impulsan, inducen, empujan hacia el logro del indicador de resultado.

Cada uno de los indicadores requiere de una “línea de base” o del estado actual del indicador. Aspecto que normalmente puede lograrse definiendo un método de medición. Muchas veces, basta con revisar los registros de la entidad o hacer experimentos estadísticos muy sencillos, de bajo costo, para determinar el estado actual o línea de base del indicador. Lógicamente, la entidad está en condiciones de afirmar que ha avanzado o retrocedido una vez que conoce y describe con precisión cuál es el estado actual de cada indicador.

Cada indicador requiere una meta específica. Considere que las medidas son indicadores numéricos; es decir, siempre pueden ser expresados como una cantidad. Esto implica un pensamiento amplio, por ejemplo, la meta de un indicador puede ser incremental y expresarse en términos del tiempo: 12% a ser logrado hasta octubre; 15% hasta diciembre, etc.

Las metas de los indicadores son influidas por la línea de base de cada uno de ellos. Sin embargo, en un primer momento no suele tenerse a mano la línea de base, por tanto, las metas son fijadas y luego, a la luz de la información que esté disponible, si es preciso, son ajustadas.

## CUADRO DE MANDO INTEGRAL OPERATIVO (CMIO)

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD				INVERSIÓN PÚBLICA / GESTIÓN FINANCIERA					
RESULTADO	INDICADOR DE RESULTADO FINAL	META DEL INDICADOR	PROPIETARIO	PLAN DE ACCIÓN	RESULTADO	INDICADOR DE RESULTADO FINAL	META	PROPIETARIO	PLAN DE ACCIÓN
Usuarios y ciudadanía reciben respuesta rápida y eficiente a correspondencia y demandas efectuadas a la Alcaldesa Municipal.	$\overline{(Tx08 - Tx07)}$ por tipo de trámite	Reducción promedio en 75% de trámites clave (según análisis de Pareto) hasta 12.08	Coordinador General	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimización del flujo de correspondencia y trámites.</li> <li>Comunicación e información al usuario.</li> <li>Implementación ventanilla única.</li> </ul>	Desembolsos e inversión realizados en tiempos programados	Desembolsado/ Programado Por cuatrimestre	Entre 90% a 100% de cumplimiento medio hasta 12.08	Oficial Mayor Administrativo Financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programación de flujo de caja y tiempo requerido.</li> <li>Acuerdos operativos</li> </ul>
LEGITIMIDAD Y APOYO / GESTIÓN POLÍTICA				GESTIÓN OPERATIVA					
RESULTADO	INDICADOR DE RESULTADO FINAL	META DEL INDICADOR	PROPIETARIO	PLAN DE ACCIÓN	RESULTADO	INDICADOR DE RESULTADO FINAL	META	PROPIETARIO	PLAN DE ACCIÓN
Actores institucionales (y otros) generan respaldo normativo y legítimo	Norma interna aprobada	Aprobación de Ordenanza Municipal hasta 07.2008	Presidente del HCM	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdos de implementación.</li> <li>Encuesta de satisfacción al usuario.</li> </ul>	Proceso de recepción y correspondencia funcionando en despacho.	% de trámites resueltos hasta 12.08 con relación a 12.07.	Entre 75% y 100% de incremento en resolución de trámites y correspondencia hasta 12.08.	Responsable ventanilla.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personal de ventanilla se capacita.</li> <li>Autonomía del personal con relación al sistema.</li> </ul>

Fuente: PADEP GTZ, C2-Rivera, René (2008).

La Matriz 14 muestra y ejemplifica a la vez el Cuadro de Mando Integral Operativo. Construir de esta forma el CMIO es la más clara, pues permite ver todas las perspectivas simultáneamente, sin embargo, lo importante es que se disponga de la información en términos de resultados, IRF, metas, propietarios y planes de acción para cada una de las perspectivas. Observe que se parte, en cada perspectiva, del resultado a ser alcanzado e inmediatamente se tiene el indicador de resultado final, la meta y el propietario o responsable de rendir cuentas por este indicador. Finalmente la columna denominada “plan de acción” contiene las acciones que impulsarán el logro del indicador.

En la columna correspondiente al Plan de Acción, éste puede ser expresado en términos de Indicadores de Resultado Interno (IRI), de proceso o impulsores. Por ejemplo, en la perspectiva Gestión Operativa, el *proceso de recepción y correspondencia funcionando en Despacho* podría requerir de la definición, presentación y aplicación de una reforma institucional muy focalizada en esta repartición. Éste podría ser un IRI, para cuyo cumplimiento podría designarse un responsable y una fecha límite de cumplimiento. Alternativamente, en esta columna puede hacerse una variación, considerar Indicadores de Resultado Interno, intermedios o impulsores (IRI) en vez de acciones. De hecho, ésta podría ser una variante muy recomendable, pero en tal caso habría que abrir nuevamente las columnas de meta y propietario para cada IRI.

Cuando la entidad disponga del “estado” o “línea base” del indicador, es posible abrir una columna, a la izquierda de cada indicador y antes que las metas.

Así queda claro el panorama y la entidad está lista para ejecutar o ya estará ejecutando su estrategia.

# Capítulo 6

## Momento Metodológico de Ejecución de la Estrategia de GESTIÓN POR RESULTADOS





## 6. MOMENTO METODOLÓGICO DE EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN POR RESULTADOS

La GpR como proceso estratégico es básicamente un conjunto de estrategias políticas y operativas que responden a políticas institucionales o públicas ya definidas en el mandato de las instituciones. De allí que su aporte se orienta a una “ejecución superior” más que hacia la planificación. Procura cimentar una cultura orientada a los resultados, al pensamiento estratégico, al desempeño para el valor público y la evaluación participativa. Sin embargo, aunque parece un tema casi instintivo, el vínculo entre la estrategia institucional, la estrategia política y la estrategia operativa no resulta fácil. Aún así es fundamental.

En definitiva los resultados dependen del grado, capacidad y calidad de la ejecución: no basta con haberlos definido y concertado; se reconoce que más complejo que contar con estrategias es ejecutarlas. Allí normalmente radican las mayores debilidades institucionales y, por ende, los mayores desafíos.

Este capítulo se orienta brevemente a la estrategia operativa y su ejecución y finalmente la Rendición Participativa de Cuentas como elemento de cierre del proceso. Es gravitante que la entidad formule su teoría e hipótesis de ejecución y tenga a mano herramientas efectivas para su seguimiento e incentivo.

### 6.1. Acordar y suscribir acuerdos de desempeño externos e internos

Uno de los primeros resultados clave de la estrategia de gestión política es la concertación y suscripción de Acuerdos de Desempeño Externo y Acuerdos de Desempeño Interno.

- Acuerdo de Desempeño Externo (ADE) es aquél en el cual los actores relevantes (AR) públicos y privados toman el rol del principal y la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), el rol de agente.
- Acuerdo de Desempeño Interno (ADI) es aquél en el cual la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) de la entidad toma el rol del principal y las unidades ejecutoras de los resultados clave se convierten en agentes.

De esa manera, se cuenta con una cadena para la consecución de los resultados que son producidos internamente y verificados externamente.

Ahora bien, los acuerdos tanto externos como internos no necesariamente tienen que ver con un tema jurídico legal. Se diría, más bien, que constituyen acuerdos de voluntades para concretar ciertos resultados y se debe escoger la redacción que sea más adecuada.



Por lo general el ADE hace mención específica a los indicadores de resultado final/efecto, las metas a alcanzar y las responsabilidades tanto de la entidad pública como de los actores relevantes en cuanto a la producción de dichos resultados, los tiempos y modalidades de rendición de cuentas.

En el caso de los ADI, es importante vincular los resultados con la Programación Operativa Anual Individual de cada uno de los servidores públicos responsables. Normalmente, este acuerdo podría basarse en los IRI que inducen o “gatillan” la consecución de los resultados externos. Por lo general son suscritos entre los que están a la cabeza de las unidades responsables del IRI y la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) de la entidad pública.

Una mención especial en los ADI es la definición de uno o más mecanismos de incentivos para las unidades ejecutoras y los servidores públicos en ellas. Aquí, la estrategia de incentivos se basa más en el premio que en el castigo, en el reconocimiento y en las modalidades en que éste se hará efectivo. El incentivo no necesariamente debe ser económico, aunque no se descarta que así sea. También puede tratarse de incentivos *psicosociales* como la otorgación de becas de capacitación, la distinción pública de los más destacados o, en el caso de las unidades ejecutoras, un incentivo presupuestario, a fin de que la siguiente gestión disponga de mayor cantidad de recursos económicos para sus actividades.

En ambos temas se requiere una buena dosis de imaginación gerencial para que la GPR se convierta en un aliciente más que en una carga adicional de trabajo.

## 6.2. Consolidar o Depurar el Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO)

En vista de que la suscripción de acuerdos implica total claridad y consenso en torno a los resultados, ante requerimiento de precisión o modificación parcial de éstos, para asegurar calidad y legitimidad en el proceso, puede ser necesario retroceder y revisar el *mapa estratégico* y el Cuadro de Mando Integral Operativo.

Algunas de las preguntas que orientan este momento son:

- ¿Están considerados todos los temas estratégicos clave para alcanzar los resultados? ¿La entidad se siente satisfecha con la descripción de sus estrategias en el mapa actual?
- ¿La perspectiva operativa (gestión operativa), *contiene todos los temas críticos, cruciales o clave* sobre las que es necesario trabajar? ¿Es necesario afinar el trabajo en esta perspectiva y tomar decisiones de ejecución?
- ¿Están las medidas o indicadores adecuados? ¿Describen éstos cada resultado a alcanzar de manera precisa? ¿existen otras posibilidades o medidas más adecuadas?
- ¿Los indicadores intermedios, o las actividades clave intermedias – inductoras, llevan consistentemente a la concreción de los indicadores de resultado final?
- ¿Están claras las responsabilidades para alcanzar cada indicador? ¿Es necesario detallar aún más?

- ¿Están claras las responsabilidades de *medición propiamente dicha* de cada indicador? ¿Está definido el concepto de medición, el objeto de medición y el método de medición para cada indicador?
- ¿Cuál es el proceso para obtener la línea de base o estado actual de cada indicador? ¿Hay algunos indicadores que, posiblemente, han sido ya cumplidos?
- ¿Es necesario hacer ajustes al programa operativo y al presupuesto de la gestión? ¿qué cambios específicamente? ¿Cuál es el proceso para llevarlo a cabo? ¿Quiénes son los responsables directos del mismo?

Queda claro que este es un paso muy delicado y preciso en el proceso de GPR. Normalmente, es un trabajo *de gabinete* en el cual el equipo promotor del cambio debe trabajar con los actores internos más relevantes y tomar decisiones ejecutivas.

El mapa estratégico se constituye aún en herramienta clave articulado al Cuadro de Mando Integral Operativo.

En caso de que existan variaciones respecto a lo acordado en el paso anterior, es importante que, en el marco de la estrategia de comunicación y la estrategia de gestión política, se comunique a los actores relevantes. Sin embargo, debe quedar claro que este es un momento de reflexión interna. Ya no es posible cambiar lo que ha sido acordado, pero sí afinar claramente la estrategia de ejecución y ponerse manos a la obra.

Un aporte importante en este momento es la construcción –si es que aún no se dispone– de un sistema de gestión de información y un sistema de seguimiento adecuado. Ambas responsabilidades son necesarias.

El PADEP GTZ ha desarrollado un software de gestión estratégica y seguimiento a resultados GESaR® el mismo que permite monitorear y evaluar en tiempo real los avances de ejecución que tenga la institución. Asimismo permite delimitar claramente las metas, responsabilidades y criterios que tiene la entidad para hacer su seguimiento.<sup>40</sup>

El software permite, a la vez de medir adecuadamente los resultados y facilitar gráficamente la Rendición Participativa de Cuentas, mejorar el trabajo en equipo, los procesos de colaboración y coordinación y la comunicación de la estrategia.

Con ésta u otra aplicación similar, la entidad está en condiciones de trabajar intensamente en pos de conseguir sus resultados y generar valor público.

<sup>40</sup> GESaR permite definir y monitorizar un Cuadro de Mando Integral Institucional y los indicadores de gestión de una Entidad, así como automatizar el seguimiento de los mismos, llegando incluso a objetivos e indicadores personales, de la misma manera el sistema vincula los indicadores de gestión a la estrategia de la Entidad, alineando las actividades y objetivos de cada área y profesional con los objetivos que se establezcan en un proceso de Planificación (Plan, programa, proyecto, etc.). El Sistema puede ser requerido al PADEP con carácter gratuito, una vez que la institución haya ingresado al proceso de la GESTIÓN POR RESULTADOS y firmado los Acuerdos de Desempeño Externo con los Actores Relevantes.



Figura N° 12

# EL SOFTWARE GESaR® PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS

NOMBRE	CUMPLIMIENTO	PESO	PERSPECTIVA
SEGUIMIENTO INSTITUCIONAL POA 2007	53.17%	1	
PROMOCIÓN Y FOMENTO A LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	50.46%	1	
Desarrollo Agropecuario	50.46%	1	
Proyecto Cambio Rural	49.83%	1	
Implementación de Viveros Comunes y Forestación	17.00%	1	
PREINVERSIÓN	17.00%	10	
Elaboración de Perfil de Proyecto	17.00%	30	
Gestión Administrativa y Financiera	0.00%	70	
PROCESO DE CONTRATACIÓN	0.00%	10	
EJECUCIÓN	0.00%	80	
4 Viveros comunales en las comunidades de Tun	0.00%	100	
Educación Alternativa en el Ámbito productivo	32.50%	1	
PREINVERSIÓN	100.00%	10	
Elaboración del Perfil de Proyecto	100.00%	100	
PROCESO DE CONTRATACIÓN	25.00%	10	
Gestión Administrativa	25.00%	100	
EJECUCIÓN	25.00%	80	
Cursos taller realizados en las comunidades de	25.00%	100	
Construcción infraestructura productiva	100.00%	1	
PREINVERSIÓN	100.00%	10	
Elaboración de Términos de Referencia	100.00%	100	
PROCESO DE CONTRATACIÓN	0.00%	10	
INVERSIÓN	0.00%	80	
Equipamiento y Promoción de Desarrollo Rural	37.00%	1	
Estudios y Asesoramiento Técnico	37.00%	1	
PREINVERSIÓN	100.00%	10	
Organización	100.00%	100	
PROCESO DE CONTRATACIÓN	30.00%	10	

### 6.3 Ejecutar y monitorear participativamente los resultados con el CMIO

La GESTIÓN POR RESULTADOS está vinculada al desarrollo organizacional pero es mucho más que éste. En realidad apunta hacia el *cambio organizacional*, antes que hacia su desarrollo interno. Procura producir cambios significativos –impulsados por el talento del personal de la entidad– en la forma de trabajo, en la concepción de las actividades que generan valor para la entidad y para la sociedad, en la visión que existe sobre la estructura, en la contribución que hacen los miembros de todos los niveles a la entidad, en el *desempeño organizacional* y en la forma de responsabilización y rendición de cuentas<sup>41</sup>. De allí que la ejecución es el paso metodológico clave, es el momento en el que tales transformaciones (cambios significativos) deben producirse de manera paulatina y en períodos de tiempo más cortos y exigentes.

La ejecución es el momento en el que la estrategia deja de ser un proceso de construcción intelectual y se plasma en resultados tangibles e intangibles que son medidos, para cuya consecución las entidades públicas ejecutan recursos y sobre los cuales toma decisiones y rinde cuentas.

La ejecución muchas veces requiere transformaciones focalizadas de la institucionalidad de la entidad en las áreas ejecutoras que pueden referirse a cambios en la organización formal y en la organización informal<sup>42</sup>. Podría requerir también importantes insumos temáticos y gestión del conocimiento en la medida que los resultados priorizados y acordados pueden referirse a una amplia gama de temas. Sin embargo, en ningún caso, los insumos (estudios, diagnósticos, planes, etc.) constituyen los resultados de la entidad<sup>43</sup>. Los insumos temáticos –para los cuales ciertamente la entidad podrá requerir asesoramiento experto y externo– tienen como único fin apoyar la ejecución de los resultados – efectos que se han descrito adecuadamente a través de medidas o indicadores en el Cuadro de Mando Integral Operativo.

Lo anterior conduce necesariamente a tomar el CMIO como una herramienta de gestión estratégica idónea. La revisión de las estrategias, la revisión del grado de avance, las evaluaciones, la comunicación interna y externa y la propia rutina de la entidad deberían efectuarse con el uso de esta herramienta para tomar decisiones incrementales sobre la propia estrategia operativa y política.

---

41 Una discusión más detallada de los límites actuales del “Desarrollo Organizacional” con relación a la GPR y el modelo posburocrático se encuentra en el artículo de Rivera, René: “Conocimiento y capacidades para la GESTIÓN POR RESULTADOS en el sector público – una alternativa y reflexión a la burocracia y sus seguidores”, La Paz, 2008.

42 La transformación de la organización informal es un proceso evolutivo considerado en el cambio organizacional. Muchas veces esto es conocido bajo el amplio epígrafe de *ethos institucional* o “reglas informales de juego” y que proporcionan valiosa información empírica del por qué ciertas reglas de la burocracia se cumplen y otras no, por qué ciertos actores internos tienen más poder estando en posiciones menos jerárquicas que otros, etc. Se recomienda revisar el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo denominado “Evaluación Organizacional” publicado por esa prestigiosa institución en 2002.

43 Se había mencionado anteriormente que los insumos constituyen el nivel inferior, de base, para los resultados. La GPR apunta a la concreción de efectos sostenibles y visibles que generan valor, es decir, beneficio público a un costo razonable.

El seguimiento al CMIO puede hacerse a través de un software (como el GESaR<sup>®</sup> mencionado anteriormente). Sin embargo, es posible también utilizar herramientas más sencillas. Depende, en gran medida, del grado de complejidad que presenten los resultados.

La evaluación de los resultados prepara a la entidad hacia la Rendición Pública y Participativa de Cuentas. Si bien, como ha sido discutido en el capítulo 4, la Rendición de Cuentas cierra formalmente el proceso de GpR es totalmente factible, hasta deseable, que existan “rendiciones de proceso” en las cuales la entidad describe el grado en el cual está aproximándose – o distanciándose – de los resultados comprometidos y recibe retroalimentación de los actores clave. Muchas veces, puede producirse un “efecto de palanca” cuando los resultados pueden ser coproducidos por los actores relevantes en el marco de sus competencias y facultades.

Desde esta perspectiva la GESTIÓN POR RESULTADOS puede convertirse también en una potente herramienta de *construcción de gobernanza* para la gestión del Estado, en la que el proceso de dirección de gobierno no sólo se acuerda, sino se comparte con la sociedad en su conjunto. Probablemente éste sea el nivel más elevado de gestión conocido hasta ahora.

La ejecución necesariamente generará información respecto al desempeño institucional y la medición de éste se verá reflejada en el CMIO a través de los indicadores (o medidas de actuación). Esto permitirá establecer con precisión los puntos de ajuste y los factores que están incidiendo de manera positiva para alcanzar los resultados.

Finalmente la evaluación debe vincularse de manera estrecha con los compromisos asumidos en los Acuerdos de Desempeño y actuar en consecuencia.

#### **6.4. Premiar e incentivar públicamente el desempeño organizacional**

Conforme lo discutido en puntos anteriores, los dos últimos pasos deben efectuarse de manera simultánea. Conjuntamente a la Rendición Participativa de Cuentas, debe reconocerse el aporte de las unidades ejecutoras y del personal que ha trabajado para la consecución de los resultados. Todo ello, en función de la estrategia o la política que haya definido la entidad al respecto, en conformidad con las normas vigentes.

A partir de la suscripción de los ADI se genera una expectativa real de cada persona sobre el curso que seguirá el proceso. En ese sentido, es importante que la entidad considere la definición y ejecución de un plan o una estrategia concreta de incentivos como impulsores de las actividades necesarias y un plan de recompensas o premiación por el logro efectivo de los resultados<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Muchas veces se nos ha preguntado: ¿Por qué es tan importante este paso? Desde luego hay muchas respuestas posibles. Quizás una de ellas tiene que ver con la posibilidad de “ver” lo que hace la gestión pública por la sociedad, algo que muchas veces no es posible para la propia sociedad. El hecho de ver también incide en el “reconocer” que se trabaja cada día para generar no sólo organizaciones más eficientes en lo interno, sino más efectivas y al servicio de la ciudadanía. Desde luego, normalmente esto produce un gran aliciente para quienes han trabajado en este proceso y le da perspectivas de continuidad futura.

En cuanto a la estrategia de incentivos, se sugiere conducir al equipo hacia la motivación intrínseca, es decir, que éste internalice el sentido del trabajo para el logro de resultados. Para ello pueden ser efectuadas acciones tendientes a que cada persona tenga una mayor participación activa en las decisiones sobre el rumbo que deban tomar las actividades (es de gran importancia un conocimiento preciso del alcance de la GpR y en particular del CMIO). Por otra parte es importante que las metas estén claramente establecidas, las funciones y responsabilidades perfectamente delimitadas y se trace una línea concreta para retroalimentar las acciones de manera periódica, esto último con el objetivo de crear un ambiente en el que todos perciban, a través del seguimiento, que existe equidad y que sus acciones individuales son tomadas en cuenta. También, en esa misma línea, podría ser importante definir indicadores o medidas y metas individuales o de equipo, compatibles con las medidas o indicadores y metas del CMIO.

Una vez concluido el proceso de GpR, con el objetivo de reforzar el desempeño de las personas se hace necesario implementar el plan de recompensas o premiación. Toda acción que se refuerza tiende a ser repetida e incluso con niveles de mayor calidad ya que de acuerdo a la teoría de las expectativas, planteada por Victor Vroom<sup>45</sup>, las personas tienden a actuar orientadas por sus metas personales, esto es, hacia incentivos ya sea económicos o psicosociales<sup>46</sup>.

En ese sentido, con el respaldo de lo establecido en el Sistema de Administración de Personal de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental, en cuanto a incentivos por el desempeño de los servidores públicos, la entidad debería medir las expectativas reales de las personas e integrarlas a su plan de acción en el contexto de un proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS.

Se propone la utilización del siguiente instrumento para el relevamiento de la información:

Matriz N° 16				
RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN PARA DEFINIR EL PLAN DE INCENTIVOS				
Proceso de cambio	Unidad ejecutora	Situación actual - requerimientos		
		Capacidades	Infraestructura	Equipamiento

Fuente: PADEP GTZ, C2, Lejsek, Tania (2008).

45 V.H. Vroom, Work and Motivation, Nueva York, John Wiley, 1964.

46 Los incentivos normalmente se expresarán en mejor equipamiento a la unidad y posibilidades de capacitación y reconocimiento formal, público y transparente a los mejores servidores públicos de las unidades ejecutoras.

Es importante que se tome en consideración que el requerimiento, en cuanto a capacidades (necesidades de capacitación, entrenamiento, etc.), infraestructura (oficinas, iluminación, etc.) y equipamiento (muebles, equipos, etc.), esté relacionado directamente con el proceso de cambio y los resultados priorizados.

A partir de ese análisis, se propone que en coordinación con cada equipo de trabajo y la instancia administrativa correspondiente, se verifique la posibilidad de cubrir las necesidades inmediatas (para el logro de resultados) y las necesidades que podrían ser cubiertas a partir del desempeño del equipo en cumplimiento del proceso de cambio (y logro de resultados). La formalización de estos compromisos podría basarse en la información registrada en las siguientes matrices:

Matriz N° 17

**REGISTRO DE INCENTIVOS COMPROMETIDOS PARA CUBRIR NECESIDADES INMEDIATAS**

Proceso de cambio	Unidad ejecutora	Requerimientos inmediatos para ejecutar la GpR		
		Capacidades	Infraestructura	Equipamiento

Fuente: PADEP GTZ, C2, Lejsek, Tania (2008).

Matriz N° 18

**REGISTRO DE INCENTIVOS COMPROMETIDOS PARA LOS EQUIPOS DE ALTO DESEMPEÑO**

Proceso de cambio	Unidad ejecutora	Requerimientos cubiertos a partir del desempeño del equipo en el marco de la GpR		
		Capacidades	Infraestructura	Equipamiento

Fuente: PADEP GTZ, C2, Lejsek, Tania (2008).

Siendo el propósito mostrar a los equipos de trabajo, la predisposición institucional para premiar el esfuerzo, el plan de recompensas debería contemplar reconocimientos psicosociales como premiaciones públicas al equipo más activo, al servidor público más comprometido, etc.

En el caso de las entidades que participen en procesos de GESTIÓN POR RESULTADOS a partir de la Política Nacional de Transparencia<sup>47</sup> u otra relacionada, la entidad promotora del proceso podría establecer planes/estrategias de premiación a las entidades participantes para otorgar incentivos y destacar a los equipos que logren los resultados esperados resaltando las experiencias exitosas con la posibilidad de inscribir las mismas como hechos positivos a registrarse en un observatorio de buenas prácticas.

## 6.5. Propiciar y ejecutar la rendición pública y participativa de cuentas

Se entiende por Rendición Pública y Participativa de Cuentas a la responsabilidad de las entidades públicas y de los servidores públicos de responder ante la sociedad, a través de los actores relevantes, por los resultados o efectos específicos obtenidos en la implementación, en la cuota parte que corresponde a la entidad, de políticas públicas, estrategias institucionales, planes y presupuestos operativos, de manera honesta, transparente y receptiva, es decir, reconociendo los saberes propios de la comunidad, las expectativas y opiniones de ésta e incorporando todo ello a la lógica de gestión institucional.

Este concepto abarca una nueva perspectiva de relacionamiento del Estado con la sociedad. Reconoce que existen capacidades en ambas partes y que es necesario trabajar juntos. No se limita al control social, sino a la “devolución en valor” de lo obrado públicamente al entorno autorizante (constituido siempre por el principal) o la coproducción de los resultados en un sentido amplio. El procedimiento para la Rendición Pública y Participativa de Cuentas puede transcurrir a través de las siguientes etapas:

1. Seguir la estrategia de gestión política inicialmente definida. Específicamente ahora se trata de invitar a los actores relevantes a la rendición de cuentas.
2. Preparar, paralelamente, toda la información que respalda la rendición de cuentas y disponer la misma en un formato entendible. Este es un trabajo específico en el marco de la estrategia de comunicación.
3. Enviar tal información –resumida y ejecutiva– para cada actor, a fin de que se encuentren preparados para la situación. Esta información debe tener un alto nivel de correlación con los ADE firmados.
4. Preparar una presentación sencilla basada nuevamente en el proceso seguido, los antecedentes, las acciones desarrolladas, los indicadores acordados y los resultados físicos, financieros y organizacionales obtenidos.

<sup>47</sup> El Eje 2: *Fortalecimiento de la Transparencia y la Gestión Pública y el Derecho de Acceso a la Información de la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción* en el punto 10.3.3 establece la necesidad de premiar las buenas prácticas en la gestión pública: *“Con el fin de destacar a los buenos servidores públicos y a las iniciativas en transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, se generará un sistema de incentivos a las experiencias exitosas para los organismos públicos como para las organizaciones para que suscriban compromisos y/o convenios de colaboración en materia de transparencia y lucha contra la corrupción”.*

5. Abrir espacios para la retroalimentación para cada uno de los resultados. Esto puede hacerse:
  - a. En plenaria, considerando un tiempo límite para las intervenciones y con una decidida moderación. Es posible recibir la retroalimentación en tarjetas.
  - b. En grupos de trabajo, partiendo de preguntas clave:
    - i. ¿Cómo evalúa usted el resultado alcanzado y los medios utilizados?
    - ii. ¿Cuáles siente que han sido los puntos críticos positivos para alcanzar (o no alcanzar) satisfactoriamente el resultado?
    - iii. ¿Cuáles siente que han sido los puntos críticos negativos en este proceso?
    - iv. ¿Cómo evalúa su participación en este proceso?
    - v. ¿Cómo mejorar, profundizar, institucionalizar o sostener el proceso y los resultados alcanzados?

### El “Café del Mundo” como Técnica en la RPC

Una técnica de asesoramiento muy útil es la denominada “café del mundo”. La idea es dividir a los participantes (a todos, incluso a la propia entidad) en la Rendición de Cuentas en grupos de máximo 5 a 6 personas y ubicar a cada grupo en una mesa de trabajo.

La mesa utiliza como mantel un papelógrafo y a cada participante se le dota de un marcador para que vaya anotando en cualquier parte de éste sus respuestas y valoraciones a las preguntas formuladas. Es posible también concertar las respuestas.

La mesa tiene además una taza de café para cada participante (de allí su nombre). El rol del moderador consiste en pasar por la mesa a los 15 o 20 minutos de discusión y pedir a un representante sintetizar la discusión. Hacer otra ronda luego de otros 15', pedir las valoraciones individuales y cerrar el ejercicio.

Los papelógrafos son expuestos en lugar visible y constituyen documentación muy valiosa para el proceso.

6. Efectuar, finalmente, una lectura de cada uno de los comentarios o resumir lo avanzado.
7. Levantar, a través del equipo responsable del proceso, un acta con la cronología de los hechos discutidos, analizados, los puntos coincidentes y aquellos que no lo fueron.
8. Firmar el acta. Con esto termina la vigencia del ADE.
9. Reconocer y distinguir en el mismo acto a las unidades ejecutoras y a los servidores públicos que permitieron tales logros.

Al cierre del proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS, será importante analizar las lecciones aprendidas y establecer las condiciones institucionales para que este proceso, sus principios y filosofía sean aplicados como una rutina específica y clave de la gestión institucional para el valor público.

## **PALABRAS FINALES**

### **ALGUNAS EXPERIENCIAS DE APLICACIÓN**

Los instrumentos metodológicos descritos, en especial en los capítulos 5 y 6, han sido utilizados en procesos reales por algunas entidades públicas que decidieron entrar a la GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas con apoyo técnico del PADEP-GTZ. Los resultados aún son parciales pero, en todos los casos, constituyen importantes avances en la perspectiva de mejorar el desempeño institucional en la generación de valor público para la sociedad.

#### **Gobierno Municipal de Sucre**

En el Gobierno Municipal de Sucre, la experiencia posibilitó organizar un proceso tendiente a incrementar la eficacia y el impacto de las políticas institucionales a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión. Este proceso se caracterizó por generar un espacio de adecuación de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo y comprometidos con los actores relevantes a través de la firma de Acuerdos de Desempeño internos y externos.

La GESTIÓN POR RESULTADOS permitió al Gobierno Municipal de Sucre mejorar ostensiblemente la ejecución física y financiera de proyectos distritales priorizados participativamente. Permitió también reducir -en promedio- 70% el tiempo de duración de trámites técnico administrativos que la población realiza en la Oficialía Mayor Técnica. Posibilitó dar pasos concretos en la perspectiva de generación de empleo digno a través de la conformación de una Asociación Piloto de Mujeres Tejedoras que permitió mejorar los ingresos monetarios de las asociadas y facilitar su inserción al mercado laboral local.

En vista de que la experiencia desarrollada en el Gobierno Municipal de Sucre es la de mayor data, en ella fueron aplicados los instrumentos metodológicos tanto para la formulación de la estrategia como para la ejecución y Rendición Participativa de Cuentas.

El personal, principalmente, de la Unidad de Planificación se ha capacitado para aplicar el proceso metodológico en toda la institución y efectuar el seguimiento a la ejecución de los resultados comprometidos con la población a través del (GESaR<sup>®</sup>).

#### **Viceministerio de transparencia y lucha contra la corrupción**

La finalidad mayor del Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (VTLCC) fue iniciar, a través de la GESTIÓN POR RESULTADOS, la implementación de las propuestas establecidas en la Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en el ámbito de





la transparencia. El concepto de transparencia incorpora a la Rendición Participativa de Cuentas basada en resultados prioritarios y la participación de los actores sociales e institucionales como control social de los mismos, de allí que el enfoque de GESTIÓN POR RESULTADOS y las metodologías desarrolladas por el Componente Reformas Institucionales y Participación Ciudadana resultaron altamente apropiados.

Como parte de este proceso, en diciembre del 2007, seis instituciones públicas, cinco del nivel central, incluido el Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y, una del nivel municipal concluyeron la gestión con una rendición de cuentas a los actores sociales seleccionados sobre los resultados comprometidos.

Por su lado el VTLCC realizó una rendición de cuentas a la Ministra de Justicia de forma pública, en esa oportunidad las autoridades, así como los actores sociales participantes, ratificaron su voluntad de dar continuidad a este proceso en la gestión 2008 y profundizar la práctica de rendición de cuentas como un medio fundamental para mejorar la transparencia de la gestión pública.

En la gestión actual, suman más de treinta las entidades públicas que, en el marco del Programa de Transparencia que el VTLCC promueve, se inscriben en la GESTIÓN POR RESULTADOS y recibirán indirectamente apoyo del PADEP-GTZ.

## **Prefectura de Tarija**

Esta entidad pública del nivel intermedio, a través de la Secretaría Departamental de Desarrollo Humano, aplica -en la gestión actual- el proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas como medio para ejecutar políticas departamentales de educación para disminuir la tasa de deserción escolar. Para ello, comprometió y acordó resultados de gestión con representantes de diez municipios del Departamento, quienes efectuarán el seguimiento a los compromisos asumidos y darán fe del cumplimiento de los mismos.

En vista de que la utilización de los instrumentos metodológicos de la GpR se inició en la presente gestión, fueron aplicados los correspondientes al Momento de Formulación de la Estrategia, quedan pendientes los correspondientes a la Rendición Participativa de Cuentas.

Es de destacar que el personal de la Secretaría Departamental ha aplicado los instrumentos metodológicos en todas sus unidades, programas y proyectos.

## **Gobierno Municipal de Camiri**

Con el propósito de implementar el Plan de Desarrollo Municipal y la Estrategia de Desarrollo Económico Productivo (EDEP), las autoridades camireñas eligieron el enfoque de GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Participativa de Cuentas. Para ello fueron priorizados tres resultados de gestión, uno de los cuales beneficia directamente las capacidades productivas y de comercialización del Distrito Indígena de Kaami.

A la fecha *los primeros frutos* del trabajo ya se están recogiendo. El Gobierno Municipal está implementando un área organizacional de trabajo que supervise la ejecución de la estrategia y cuenta con insumos, que aún deben ser trabajados. Adicionalmente cuenta con una estrategia de posi-

cionamiento para un campo ferial y una agenda concreta para el trabajo con la Capitanía Kaami. Todos estos esfuerzos aún requieren mucho mayor trabajo para cosechar los efectos deseados.

A nivel de instrumentos utilizados, destaca sin duda alguna, las herramientas de *priorización* y de *gestión política* que involucró estrategias específicas y un alto nivel de concertación y compromiso que finalmente fueron establecidos en los Acuerdos de Desempeño Externos e Internos que fueron suscritos por los actores relevantes. Existe mucho entusiasmo y deseos de hacer de Camiri un municipio más allá de los Hidrocarburos, y la GpR facilita críticamente este camino.





## BIBLIOGRAFIA

- Arellano Gault, David. *Gestión Estratégica para el Sector Público – Del Pensamiento Estratégico al Cambio Organizacional*. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición. México. 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. *Evaluación Organizacional- Marco para medir el Desempeño*. BID - Washington. 2002.
- Banco Mundial. *Sinergia Estado – Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas – Lecciones para el Banco Mundial*. Banco Mundial. 2004.
- Berthier, Antonio. “Mapas Mentales: su construcción y aplicación”. *Conocimiento y Sociedad*. Madrid. 2005.
- Besanko, D, et al. *Economics of Strategy*. Jhon Wiley& Sons , Inc. 2007, Third Edition. 2004.
- BOLIVIA. Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental. La Paz, 1990.
- Bourdieu, Pierre. *El Campo Político*. Plural Editores, La Paz. Enero de 2001.
- Burke, Warner. *Organization Change – theory and practice*. Sage Publications, second edition. 2008.
- Burton, Richard et al. *Organizational Design – a step by step approach*. Cambridge University Press. 2006.
- Cole, Martin; Parston, Greg. *Unlocking Public Value – A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*. Jhon Wiley& Sons, Inc. 2006.
- GTZ Cooperación Técnica Alemana. *Capacity Works- El modelo de gestión de la GTZ para el Desarrollo Sostenible*. GTZ. 2007.
- Cox, Geoff. *Solucionese problema – modelos y técnicas de aplicación en la empresa*. Ediciones Deusto, Bilbao. 2003.
- Echevarria, Koldo et al. *Responsabilización y Evaluación de la Gestión Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI), Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Venezuela. 2005.
- Fox A. Jonathan and Brown L. David. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and grassroots movements*. Cambridge. 2000.

- Frost, Bob. *Measuring Performance – Using the New Metrics to Deploy Strategy and Improve Performance*. Measurement International. 2000.
- Harvard Business Essentials. *Strategy – Create and Implement the Best Strategy for your Business*. Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts. 2005.
- Hubbard W. Douglas. *How to Measure Anything – Finding the Value of Intangibles in Business*. Jhon Wiley& Sons , Inc. 2007
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. *Gestión Pública por Resultados*. 2003.
- Greene, Robert. *Las 33 estrategias de la Guerra*. Espasa. 2007
- Jhonson, Gerry; Scholes, Kevan (ed). *Exploring Public Sector Strategy*. Prentice Hall – Financial Times. First Edition. 2001.
- Kaplan, R. y Norton, D. *Cuadro de Mando Integral*. 2ª Edición, Editorial Gestión 2000. Barcelona. 1997.
- Kaplan, Robert y Norton, David. “The strategy map: guide to aligning intangible assets”. *Strategy & Leadership*. Nº 5 (32).Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert y Norton, David. “The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action”. Harvard Business School Press, Boston. 1996.
- Kaplan, R. y Norton, David. *The Execution Premium, Linking strategy to operations for competitive advantage*. Harvard Business Schooll Press, Cambridge. 2008.
- Kaplan, Robert. “The Balanced Scorecard for Public Sector Organizations”. *Harvard Business Review*. Article Reprint Nº B9911C. 2002.
- López, A. “Balanced Scorecard y Cuadro de Mando- del diseño de la Estrategia a la Medición de los Objetivos”. *Actas del Seminario Taller Universidad de Zaragoza*. 2004.
- Margaux DUPONT, “La Gestión Política en el Asesoramiento del PADEP”, Bolivia. 2008.
- Moore, Mark. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona; PAIDOS. 1998.
- Moore, Mark. “The Public Value Scorecard – a Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance and Measurement in Non – Profit Organizations” by Robert Kaplan”. *Paper*. The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government – Harvard University. May, 2003.
- MORÓN, J. *Los Deberes de Transparencia (Accountability) en la Gestión Pública (con principal énfasis en sus indicadores para la gestión municipal)*. Perú. 2003
- Niven, David. *The Balanced Scorecard for public and Non Profit institutions*. Jhon Wiley& Sons , Inc. 2005
- North, Douglas. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Improving Evaluation practices: “Best Practice Guidelines for Evaluation and Background” Paper; France 1999.

- Pagan Conde, Elda; “Otros Conceptos y Herramientas de Contabilidad y Finanzas”. <http://www.gestiopolis.com/canales6/fin/herramienta-financiera.htm>. 2006.
- Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) C2, GTZ-GFA- Rivera, René y Bedregal, Ronald. presentación “Gestión Pública por Resultados y Cuadro de Mando Integral Institucional” (preparada para la Contraloría General de la República, Bolivia. 2008.
- Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) C2/GTZ-GFA – Rivera, René. Presentación: “Proceso Metodológico / Ruta Crítica - Herramientas de base”. 2007
- Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) GTZ-GFA – Componente 2. “Guía Metodológica General del Proceso de GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Publica de Cuentas”, Bolivia. 2007.
- Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) C2, GTZ-GFA – Rivera, René. “Preparación del proceso de asistencia técnica en GESTIÓN POR RESULTADOS y Rendición Pública de Cuentas”, Bolivia. 2008.
- Rampersand, Hubert. *Cuadro de Mando Integral Personal y Corporativo – una Revolución en la GESTIÓN POR RESULTADOS*. Mc Graw Hill, primera edición en español, Madrid. 2004.
- Rivera, René. “Agenda Institucional y Gestión Pública por Resultados”. *Revista Umbrales*. N° 12. CIDES – UMSA. 2003.
- Rivera, René. “Conocimiento y Capacidades para la GESTIÓN POR RESULTADOS en el Sector Público - Una alternativa y Reflexión a la Burocracia y sus Seguidores”. *Paper*, La Paz. 2008.
- Salette Lucena, Maria Diva. *Planejamento Estratégico e Gestão do Desempenho para Resultados*. Editora Atlas, Sao Paulo. 2004.
- Secretaría de la Gestión Pública; “Planeamiento Estratégico”; [http://www.sgp.gov.ar//contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/paginas/sitio/gestion\\_por\\_resultados.htm](http://www.sgp.gov.ar//contenidos/onig/planeamiento_estrategico/paginas/sitio/gestion_por_resultados.htm).
- Trosa, Sylvie. *Gestão Pública por Resultados – quando o Estado se compromete*. Editora Revan, Brasilia. 2001.
- Trullenque., Francisco. “Balanced Scorecard, Nuevo Enfoque de Implementación Estratégica”. *Estrategia Financiera*. N° 162, 2000.
- Weber, Max. *La ciencia y la Política*. Fondo de Cultura Económica. 2000.





# ÍNDICE

## A

Actor Relevante (AR), 7, 64, 66, 69  
Acuerdo de Desempeño Externo (ADE), 7, 48, 49, 62, 91  
Acuerdo de Desempeño Interno (ADI), 7, 91  
*Agente*, 40, 41, 46, 47, 48, 61, 91

## C

Cuadro de Mando Integral (CMI) 7, 85  
Cuadro de Mando Integral Operativo (CMIO), 7, 47, 48, 49, 51, 60, 74, 78, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 92, 93, 95  
Cuadro de Mando Integral Institucional (CMII), 7, 78, 93

## D

*Desarrollo de la Comunidad* (DC), 7, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87

## G

GESaR, 7, 93, 96, 101  
GESTIÓN POR RESULTADOS (GpR), 7, 9, 11, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 29, 30, 31, 35, 36, 39, 40, 41, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 55, 57, 63, 67, 68, 72, 73, 78, 86, 91, 93, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102

## I

*Indicador*, 48, 81, 86, 88  
Indicador de Resultado Final (IRF), 7, 80, 81, 87, 88  
Indicador de Resultado Intermedio (IRI), 7  
Inversión Pública para el Desarrollo de la Comunidad, 7, 79, 80, 81, 85

## L

*Legitimidad y Apoyo*, 7, 84, 87

## P

Plan Operativo Específico (POE), 7  
Programa Operativo Anual Institucional (POAI), 7

## R

Rendición Participativa de Cuentas (RPC), 7, 11, 13, 15, 30, 35, 36, 41, 45, 46, 48, 49, 51, 67, 73, 78, 91, 93, 96, 101, 102

## S

Servidor Responsable de Meta (SRP), 7

## U

Unidad Responsable de Meta (URM), 7

## V

*Valor Público*, 9, 11, 16, 21, 22, 25, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 45, 78, 79, 81, 91, 93, 100, 101







Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

Cooperación Técnica Alemana

Av. Sánchez Lima No. 2226  
La Paz/Bolivia

Tel: +591-2-241 7628

+591-2-241 2127

+591-2-214 5415

Fax: +591-2-212 0810 Int. 108

e-mail: [componente2@padep.org.bo](mailto:componente2@padep.org.bo)

[www.padep.com](http://www.padep.com)