

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR  
MAESTRIA EN DESARROLLO ORGANIZACIONAL  
Y GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO**



**PROYECTO DE INNOVACION PROFESIONAL**

**MEDICION DEL VALOR PÚBLICO EN EL PROCESO DE  
PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO  
Caso: Servicio Estatal de Autonomías**

**PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
MAESTRIA**

**Postulante: Cesar Orlando Guerrero Carrillo**

**Docente tutor: Msc. Victor Hugo Echavarria**

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2014**

## *Dedicatoria*

*A mi familia por su apoyo y confianza en mí...*

## *Agradecimientos*

*A la Universidad Andina Simón Bolívar, por el gran apoyo en la formación en el área de la Educación Superior, a mi Tutor Víctor Hugo Echavarría por su apoyo y trabajo en la elaboración de este documento y al Servicio Estatal de Autonomías por permitirme coadyuvar en el trabajo que desarrolla.*

## **RESUMEN**

El proyecto de innovación profesional, es descriptivo – propositivo y ha sido realizado a partir de la descripción de la planificación, valor público, planteamiento de indicadores e identificación de un problema en la forma de planificación organizacional, tomando en cuenta los criterios establecidos en el presente documento, y que, con los resultados obtenidos de las Gestiones 2012 y 2013 de ejecución física-financiera de la Programación de Operaciones Anual, la aplicación de la propuesta, ha mejorado la forma de planificación en el marco del Sistema de Planificación de Operaciones (SPO), a través del establecimiento de mecanismos de medición de valor público de cada unidad organizacional, en el cual se ha determinado la producción de valor público generado por el Servicio Estatal de Autonomías en el mediano plazo.

## INDICE GENERAL

### INTRODUCCIÓN

#### 1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

- 1.1. Estructura Organizacional del Servicio Estatal de Autonomías
- 1.2. El Rol del Servicio Estatal de Autonomías en la CPE
- 1.3. El Rol del Servicio Estatal de Autonomías en el marco del PND y el PDES

#### 2. PROBLEMA DETECTADO

- 2.1. Área temática
  - 2.1.1. Área del Problema
- 2.2. OBJETO DE ESTUDIO
  - 2.2.1. Pregunta de Investigación

#### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN

- 3.1.1. Justificación Operativa
- 3.1.2. Justificación Estratégica
- 3.1.3. Justificación Técnica

#### 3.2. ALCANCE

- 3.2.1. Alcance Temático
- 3.2.2. Alcance Geográfico
- 3.2.3. Alcance Institucional
- 3.2.4. Alcance Temporal

#### 4. OBJETIVOS DEL PLAN DE INNOVACIÓN

- 4.1.1. Objetivo general.
- 4.1.2. Objetivos específicos.

#### 5. MÉTODO

- 5.1. Tipo de investigación
  - 5.1.1. Mecanismos de Medición de Valor Publico
  - 5.1.2. Modelo de desarrollo organizacional (DO) relacionado con cambios estructurales

## **6. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL**

### 6.1. Desarrollo Organizacional

#### 6.1.1. Las Metas del DO la medición del Valor Publico

### 6.2. Planificación

#### 6.2.1. Proceso de Planificación

#### 6.2.2. Evolución de la Planificación

##### 6.2.2.1. Tipos de Planificación

#### 6.2.3. Planificación en la Gestión Pública

#### 6.2.4. Valor Publico

##### 6.2.4.1. Creación de valor publico

##### 6.2.4.2. Las áreas de acción de la Gestión Estratégica en la creación de Valor Publico

#### 6.2.5. Proceso de Seguimiento y evaluación

##### 6.2.5.1. Seguimiento

##### 6.2.5.2. Evaluación

#### 6.2.6. Indicadores de medición

##### 6.2.6.1. Indicador de Gestión

##### 6.2.6.2. Indicadores de formulación

##### 6.2.6.3. Indicadores de impacto

##### 6.2.6.4. Indicadores de insumo

##### 6.2.6.5. Indicadores de producto

##### 6.2.6.6. Indicador de resultado

## **6.3. MEDIDAS DE GESTION**

### 6.3.1. Establecimiento de Indicadores para Medir el Valor Publico en la Planificación de Mediano Plazo

#### 6.3.1.1. Relación del Plan de Gobierno con la Planificación Institucional.

#### 6.3.1.2. Programación de operaciones.

6.4. El Servicio Estatal De Autonomías

6.4.1. Planificación a mediano y largo plazo – Plan Estratégico Institucional (PEI)

6.4.2. Medidas de Gestión para la generación de Valor Publico del SEA.

6.4.2.1. Factores de Desarrollo en el ámbito económico financiero y de desarrollo legislativo

6.4.2.2. Proceso de concertación para la generación de Valor Publico

**7. RESULTADOS**

**8. CONCLUSIONES**

## **INDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Estructura Organizacional del Servicio Estatal de Autonomías

Figura 2. Fundamentos de la Planificación

Figura 3. Proceso de la Planificación

Figura 4. Evolución de los modelos de planificación según paradigmas

Figura 5. Tipos de Planificación

Figura 6. Etapas del Proceso de elaboración y la visión del Valor Publico.

Figura 7. Esquema para la generación de Valor Publico

Figura 8. Aspectos evaluables en la gestión pública.

Figura 9. Relación de la Efectividad

Figura 10. Proceso de planificación

Figura 11. Modelo de Gestión para la medición del Valor Publico.

Figura 12. Mapa de Pobreza.

Figura 13. Distribución de municipios por categoría

Figura 14. Mapa de actores

Figura 15. Descripción de cuadrantes.

Figura 16. Cuadrante de coordenadas para establecer en la generación de Valor Publico.

Figura 17. Relación estratégica e institucional.



## **INDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Definición conceptual de variables.

Tabla 2. Índice de Valor Publico, según regiones.

Tabla 3. Gestión Estratégica Institucional.

Tabla 4. Aspectos de medición para el Valor Publico.

Tabla 5. Criterios para la medición del valor Público en el eje de Fortalecimiento de estados democráticos

Tabla 6. Criterios para la medición del valor Público en el eje de Fortalecimiento de ciudadanía

Tabla 7. Matriz de medición de Valor Publico - Eficiencia

Tabla 8. Matriz de medición de Valor Publico – Participación

Tabla 9. Matriz de medición de Valor Publico – Información

Tabla 10. Matriz de medición de Valor Publico – Calidad en el Servicio

Tabla 11. Matriz de medición de Valor Publico – Procesos de control

Tabla 12. Matriz de Análisis sistémico de Influencias.



## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Estado, establece que el Estado Plurinacional de Bolivia está organizado a través de instancias que conforman el Órgano Ejecutivo. Es este nivel, el encargado de operativizar las Políticas de Estado.

La sociedad civil, demanda condiciones institucionales adecuadas para su desarrollo económico, político y social. Para que este le sea posible, se requieren, pautas concretas que guíen su acción, es decir, pautas operativas. Sin estas, no podrá lograr esa porción de bienestar que tal desarrollo ha de brindarle, y que, necesariamente, depende de procesos públicos.

El enfoque de la planificación en el Estado Plurinacional de Bolivia, responde al nuevo Sistema de Planificación del Estado (SPIE), que relaciona la gestión del Vivir Bien con la participación social. Esta planificación integral aborda todas las dimensiones de la vida y del territorio e incluye la programación de la inversión, el financiamiento plurianual, que considera el seguimiento, el control, la evaluación y la rendición de cuentas, como parte del ciclo de la gestión de planes y políticas públicas.

En este marco, la misión de todo Gobierno de turno que es la de garantizar el bienestar social, económico y político, se traduce en “Valor Público”. Este “Vivir Bien”, requiere entonces un grado de intervención mucho más participativa, donde es la población en su conjunto, quien va a evaluar la gestión institucional.

La creación de valor público consiste en generar el máximo valor posible para la población a partir de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes en la institución, basándose en la imaginación gerencial, a fin de cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos y con la máxima eficacia y eficiencia. (Mark H. Moore).

Entonces, la creación de valor público no es otra cosa que reflejar los bienes o servicios producidos de la Gestión Pública en pro de la población, sin embargo, el aparato público no es más que una Institución pública “burocrática”, enfocada en buscar la satisfacción de la población.

La percepción de la población es entonces el indicador de la eficiencia del trabajo de las instituciones públicas, ¿pero qué pasa con las entidades e instituciones públicas que no pueden medir la generación del valor público dentro de sus instituciones?, se convierten en un proceso cíclico de actividades repetitivas que no reflejan el porqué de la existencia de los entes públicos.

La articulación de indicadores para la medición del valor público con la programación de corto y mediano plazo, supone la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, respecto al valor público.

El presente documento, ha sido elaborado con el fin de presentar el diseño de instrumentos de medición del Valor Público en la programación de corto y mediano plazo, en el marco de las normas vigentes y su relación directa con la contribución de las entidades públicas y la sociedad. Caso: Servicio Estatal de Autonomías.

La primera parte hace referencia de la Institución en sí, la creación y el Rol en el marco de sus atribuciones y el problema detectado. Asimismo se realiza la justificación y descripción de los objetivos del Plan de Innovación.

Una segunda parte, orientada a la metodología de elaboración del proyecto, tomando en cuenta todos los pasos necesarios del Desarrollo Organizacional (DO) relacionados a los cambios estructurales de los procesos de planificación institucional, así como de cada una de las unidades organizacionales. El marco de referencia conceptual expone la teoría acerca del problema planteado en la primera parte. Todo lo mencionado en este acápite, se fundamenta principalmente en la explicación sobre la Programación de Operaciones.

Y por último, se exponen las medidas de gestión implementadas para solucionar el problema detectado, que coadyuvan al desarrollo de las capacidades institucionales, generando una mejora en la evaluación y seguimiento a la planificación institucional, en el marco de la normativa vigente, permitiendo de esta manera determinar la eficiencia y eficacia de la gestión institucional. Por último, se plantea la propuesta de solución en los resultados del proyecto.

## **MEDICION DEL VALOR PÚBLICO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION DE MEDIANO PLAZO Caso: Servicio Estatal de Autonomías**

### **1. PRESENTACIÓN DE LA INSTITUCIÓN**

El Servicio Estatal de Autonomías se crea a partir de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD) de fecha 19 de julio de 2010, se introducen disposiciones que crean, profundizan y perfeccionan los instrumentos de gobiernos autónomos, que incorporan sus competencias.

Asimismo, la LMAD en su Capítulo III, crea el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) cuya naturaleza es constituirse en un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado.

El SEA es una entidad de intervención en el desarrollo del proceso autonómico. El alcance de sus atribuciones a nivel nacional (a nivel normativo, económico financiero, legal e informativo) otorgadas por la LMAD y el D.S. N° 0802, le permite atender a futuro de forma eficiente, demandas concretas de apoyo técnico de los órganos legislativos subnacionales, facilitar la constitución de instancias especializadas de orientación adecuada del tratamiento jurídico de las nuevas competencias, entre otras acciones.

La estructura organizacional con la que cuenta el SEA, es un aspecto que permite a la Entidad realizar el análisis legislativo y competencial para así dar respuesta a posibles incompatibilidades y/o desactualizaciones a nivel normativo en algunas áreas.

El alcance nacional que tienen las atribuciones del SEA coadyuva a la articulación de las ETA en el desarrollo del proceso autonómico considerando que algunos de los mecanismos e instrumentos de recolección de información del SEA se encuentran aún en proceso de compatibilización.

La Misión del Servicio Estatal de Autonomías es: El Servicio Estatal de Autonomías, es una entidad pública descentralizada de servicio técnico especializado, de apoyo a la implementación y desarrollo del régimen de autonomías, en los ámbitos competencial, económico financiero, normativo y de información en todos los niveles de gobierno de manera coordinada y sostenible.<sup>1</sup>

La Visión del Servicio Estatal de Autonomías es: El Servicio Estatal de Autonomías, es una instancia referente, especializada y consolidada técnicamente, reconocida por su contribución a la implementación y desarrollo del régimen autonómico, del país.<sup>2</sup>

### **1.1. Estructura Organizacional del Servicio Estatal de Autonomías**

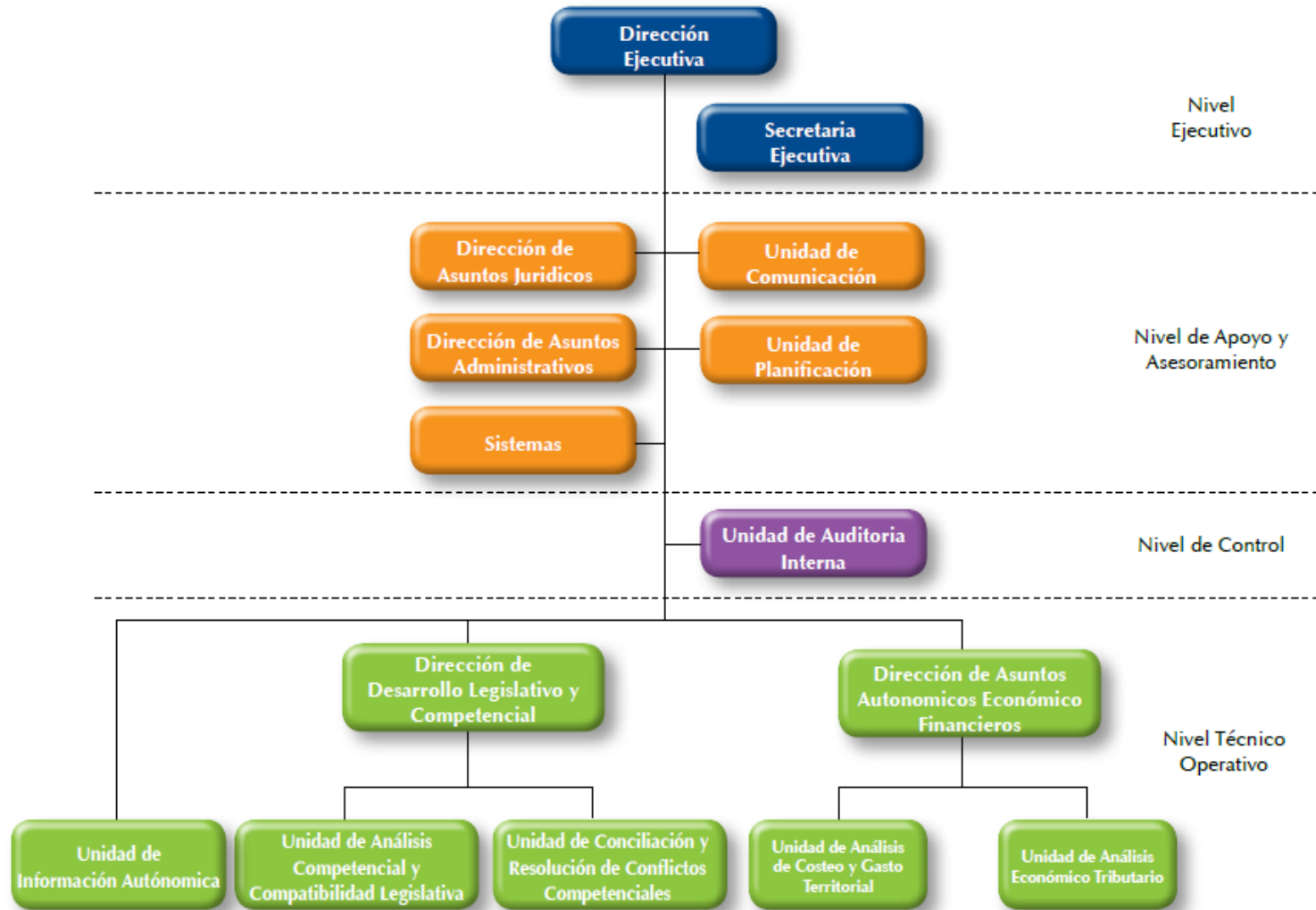
Existe en el SEA, la siguiente estructura de niveles de organización técnico administrativo, establecida en el D.S. N° 802:

- Nivel Ejecutivo: Dirección Ejecutiva
- Nivel de Control: Auditoría Interna
- Nivel de Apoyo: Dirección de Asuntos Administrativos, Dirección de Asuntos Jurídicos
- Nivel Técnico Operativo: Dirección de Desarrollo Legislativo y Competencial, Dirección de Asuntos Autonómicos Económico Financieros.

---

<sup>1</sup> Plan Estratégico Institucional del SEA

<sup>2</sup> Ibidem



**Figura 1:** Estructura Orgánica SEA

**Fuente:** Servicio Estatal de Autonomías

## **1.2. El Rol del Servicio Estatal de Autonomías en la CPE**

La CPE, en su Artículo 1, establece que: “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, **descentralizado y con autonomías**”; por tanto, el rol del SEA es relevante para contribuir a este mandato.

## **1.3. El Rol del Servicio Estatal de Autonomías en el marco del PND y el PDES**

El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), establece el desarrollo económico, productivo, social y comunitario, organizado en cinco áreas. La primera de ellas: “a) Patria Unida con la Nueva Constitución: Construir y consolidar el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías” hace referencia de forma directa al proceso de implementación del régimen autonómico.

Como antecedente, el PND, en el capítulo correspondiente a la “Bolivia Democrática” establece entre las propuestas de cambio:

**a)** Es necesario profundizar la descentralización política y administrativa del Estado boliviano en un proceso de relación y armonía entre población, territorio y estructura de poder, que amerita un ordenamiento territorial que supere las deficiencias del actual.

**b)** Solo se puede profundizar este proceso, en la medida en que se fortalezcan, consoliden y desarrollen los Gobiernos Municipales Autónomos, como condición para avanzar a otros niveles.

**c)** Se debe reconocer un nuevo régimen autonómico en el nivel intermedio, indisolublemente ligado a los principios de equidad, reciprocidad y solidaridad, expresado en gobiernos departamentales, cuya vigencia y desarrollo responda



progresivamente a las capacidades institucionales y necesidades de la comunidad.

**d)** El proceso de descentralización y desconcentración político administrativa debe alcanzar a los pueblos originarios, regiones y distritos en grados progresivos de autonomía que la realidad y condiciones específicas de cada uno lo permitan.

**e)** Es necesario desarrollar y profundizar la descentralización a partir de la voluntad y decisión democrática de la ciudadanía y comunidad organizada, sin privilegios ni restricciones.

En ese sentido, él SEA responde a esta propuesta de cambio y a las directrices establecidas en el PDES, ya que ha sido creado para fungir como un organismo de consulta, apoyo y asistencia técnica a las ETA y al nivel central del Estado en el proceso de implementación y desarrollo del régimen de autonomías establecido en la Constitución Política del Estado.

Es precisamente, a través del desarrollo del ejercicio gradual y efectivo de las competencias en las ETA que el SEA contribuye al “Vivir Bien”. Sólo así, es posible que se puedan desarrollar normas, programas y proyectos, a nivel económico y social, dirigidos a mejorar la calidad de vida de las bolivianas y los bolivianos.

A partir de la LMAD, él SEA, a través de sus acciones, promueve el desarrollo sectorial, territorial y nacional. A continuación se describen algunas de las intervenciones del SEA en el marco de sus atribuciones:

- Gestión 2011, en el sector salud donde contribuyó con su aporte técnico para que Gobiernos Departamentales y Municipales pudieran identificar con claridad, sus roles y competencias, ordenando de esta forma su accionar para beneficio de la población boliviana.
- En la gestión 2012, se realizó el seguimiento y evaluación del ejercicio efectivo de competencias en recursos hídricos y riego en municipios de

Tarija y Sucre. También realizó, evaluación y seguimiento de la mencionada competencia en los nueve Gobiernos Autónomos Departamentales.

- En la gestión 2013, seguimiento y evaluación del ejercicio efectivo de la competencia de niñez y adolescencia en 27 GAM, 3 GAM en transición a AIOC y 9 GAD.
- Se realizó el servicio de costeo de la Ley N°348 “Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia”, así como el Costeo Competencial de la competencia NAMAD en 1 GAD y GAM, 5 GAM en transición a AIOC.

## 2. PROBLEMA DETECTADO

El SEA, se rige de acuerdo a la Ley 1178 en el Sistema de Planificación de Operaciones que establece en el Capítulo I Subsistema de elaboración de Programa de Operaciones Anual en el artículo 14 Referido al Plan Estratégico Institucional como un instrumento de planificación de mediano y largo plazo y el Artículo 15 referido al Programa de Operaciones Anual como instrumento de planificación de Gestión. Asimismo se establece en el Artículo 18 los Indicadores de Gestión, que miden la ejecución física de la gestión.<sup>3</sup>

La evaluación de la programación de operaciones se limita a la ejecución física y presupuestaria de las actividades planificadas, sin embargo la planificación a mediano plazo carece de instrumentos de medición del valor público para determinar la incidencia de la intervención del SEA como aporte a la política nacional de “vivir bien”,

---

<sup>3</sup> Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones

## **2.1. Área temática.**

El área temática es la medición de la programación de corto y mediano plazo entendida como un proceso de planificación, en que a través de un conjunto de normas se plantean en las instituciones del sector público para garantizar la creación de valor público, en beneficio de la población.

### **2.1.1. Área del Problema**

En medio del proceso de planificación mencionado en el área temática, y siendo que la institución es una entidad prácticamente nueva, se ha visto la necesidad de establecer parámetros que permitan a la institución poder medir y evaluar el alcance de sus atribuciones en el campo en el que desarrolla sus funciones.

***La planificación de mediano plazo carece de instrumentos de medición lo cual, no permite a la institución dar un seguimiento más adecuado al valor público generado en la gestión.***

## **2.2. Objeto de estudio**

El interés de la propuesta se enfocó en la ausencia de medición del Valor Público en la Planificación de corto y mediano plazo del Servicio Estatal de Autonomías.

### **2.2.1. Pregunta de Investigación**

De acuerdo al área del problema y al objeto de estudio, se formuló la siguiente pregunta de investigación cuyas variables fueron definidas en la tabla 1.

¿Cómo se mide en la Planificación de mediano plazo el valor público generado por el SEA?

**Tabla N°1**  
**Definición conceptual de variables**

Variables	Definición
Indicador	Un indicador es la representación cuantitativa que sirve para <i>medir</i> el cambio de una variable comparada con otra. Sirve para valorar el resultado medido y para medir el logro de objetivos de políticas, programas y proyectos. Un buen indicador debe ser claro, relevante con el objeto de medición y debe proporcionarse periódicamente
Planificación de Corto (operativa) y Mediano Plazo (táctica)	La Planificación Operativa. Subdivisión de planes tácticos de cada departamento en planes operacionales por tareas  La Planificación Táctica Conversión e interpretación de estrategias en planes concretos a nivel de áreas con objetivos comunes o similares.
Valor Público	El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una <u>democracia</u> , estos valores son definidos en última instancia por el público usuario. Los valores determinados por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos electos” <i>Kelly y Muers (2003)</i> .

**Fuente:** Elaboración Propia

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PLAN DE INNOVACIÓN

El valor del presente plan de innovación en los motivos que incentivaron a realizar este trabajo. Éstos, expresan la necesidad y la utilidad de haber llevado adelante todo el proceso de indagación, y se señalan a continuación.

### **3.1.1. Justificación Operativa**

La planificación es, en la actualidad, un proceso participativo que involucra a los actores de la sociedad en todos los niveles (nacional, departamental y municipal) y en todas las fases del proceso de planificación, particularmente, en la priorización de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal, para la definición y el logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

La planificación estatal permite tomar decisiones anticipadas sobre los recursos públicos para lograr los objetivos del desarrollo sostenible.

La planificación del desarrollo ha dejado de ser un proceso vertical, centralizado y sectorializado por lo que la implementación de una herramienta, así como la relación de la planificación operativa con la planificación estratégica, permitirá a la institución dar un seguimiento más adecuado a las funciones que desempeña, y podrá evaluar de igual manera el valor público y las acciones producidas en la gestión.

### **3.1.2. Justificación Estratégica**

Es importante aclarar que el fin del estudio está mucho más allá de solo plantear los medios de seguimiento y evaluación del proceso de planificación, la idea principal es poder establecer el grado de participación que tiene el Estado a través de sus instituciones en la generación de bienestar para la población en general.

La normativa en vigencia que regula la planificación, establece que las instituciones públicas deben realizar un seguimiento y evaluación a las acciones que desarrollan, estas acciones que han sido programadas en el Plan Operativo Anual, reflejan el trabajo y la interacción con la sociedad, sin

embargo existe un vacío al momento de medir el valor público generado por estas instituciones. Por tanto también se espera poder contribuir a mejorar la programación de corto y mediano plazo.

### **3.1.3. Justificación Técnica**

Con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, los Gobiernos Municipales y Departamentales empiezan a buscar mecanismos para ejercer su autonomía, con lo cual surgen las necesidades de apoyo técnico para este propósito. Ante esta necesidad se crea el SEA y su intervención se ha visto limitada debido a que las capacidades institucionales no son suficientes para brindar apoyo a los 339 municipios y 9 gobernaciones. Asimismo la Ley de en sus atribuciones, indica que la atención se realizara a solicitud de los Gobiernos Autónomos, lo que significa que el desarrollo de sus actividades muchas veces están condicionadas a las necesidades emergentes y no así a la planificación institucional.

El cambio en la manera de planificar y su evaluación, significa establecer nuevas formas de articulación institucional que permita al nivel Ejecutivo estar estrechamente articulado con el nivel operativo y así tener una visión más amplia y acertada de las actividades institucionales en el marco de sus atribuciones.

## **3.2. ALCANCE**

### **3.2.1. Alcance Temático**

El tema a ser desarrollado se encuentra en el área temática de Planificación en la gestión pública, priorizando la medición de las actividades desarrolladas en la Gestión Institucional.

### **3.2.2. Alcance Geográfico**

El trabajo se desarrolla la Ciudad de La Paz

### **3.2.3. Alcance Institucional**

Se realiza en el Servicio Estatal de Autonomías, entidad descentralizada teniendo como órgano rector al Ministerio de Autonomías.

### **3.2.4. Alcance Temporal**

Trabajo realizado en la Gestión 2013 – 2014

## **4. OBJETIVOS DEL PLAN DE INNOVACIÓN**

### **4.1.1. Objetivo general.**

Desarrollar herramientas de medición del valor público en la programación de mediano plazo.

### **4.1.2. Objetivos específicos.**

- Describir los procesos de planificación de mediano plazo, en relación al corto plazo, para mostrar su importancia en la determinación de generación de valor público.

- Determinar la generación de valor público en la programación de mediano plazo, y la medida aplicada para el Desarrollo Organizacional (DO) propuesto.
- Determinar las variaciones entre el seguimiento y evaluación a la ejecución física financiera y el seguimiento y evaluación aplicando indicadores de proceso/resultado al valor público.
- Establecer la estructura de indicadores de medición de Valor Publico en la programación de mediano plazo institucional.

## 5. MÉTODO

Para el presente trabajo se utilizará el método inductivo, el cual consiste en un “proceso de conocimiento que se inicia por la observación de fenómenos particulares con el propósito de llegar a conclusiones y premisas generales que pueden ser aplicadas a situaciones similares a la observada”. También menciona que: A partir de verdades particulares, concluimos en verdades generales” (Méndez, 1995)

Así mismo, el diseño es longitudinal, contemplándose el periodo: abril del año 2012 y diciembre del año 2013. Su importancia incurrió en el interés de observar los posibles cambios o variaciones en las características que presenta el objeto de estudio, y que solo podrían ser observadas en un lapso de tiempo.

### 5.1. Enfoque

El enfoque a ser utilizado es el cuantitativo, este tipo de enfoque se caracteriza por ofrecer la posibilidad de generalizar los resultados más



ampliamente, otorga el control sobre los fenómenos, así como el punto de vista de conteo y las magnitudes de éstos (Hernández et al, 2006). Se estudian las variables con instrumentos como el cuestionario, escalas, etc.

## **5.2. Tipo de investigación**

Se aplica el tipo de investigación descriptiva- propositiva. Este tipo de investigación se caracteriza por, en una primera etapa medir las 20 características de un determinado hecho o fenómeno (ibid) para luego, a partir de la identificación de un problema, plantear la propuesta para su solución (Rodríguez, 2003).

## **5.3. Diseño**

Se implementa el diseño transeccional o transversal el cual consiste en recolectar datos en un solo momento, en un tiempo único, su propósito es describir variables, y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como tomar una fotografía de algo que sucede” (Hernández, 1998).

# **6. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL**

En este capítulo se recopiló información sobre el tema y se construyó la perspectiva teórica, mediante la definición de conceptos y la explicación de la teoría.

## **6.1. Desarrollo Organizacional (DO)**

El Desarrollo Organizacional (D.O.) es una disciplina de reciente creación, por lo que se presenta en ella el fenómeno, poco frecuente en las ciencias sociales, de que la mayoría de los autores coinciden –en términos generales – en su definición.

Así, *Bennis*, lo define como: una respuesta al cambio, una compleja estrategia educativa cuya, finalidad es cambiar las creencias, actitudes, valores y estructura de las organizaciones, en tal forma que éstas puedan adaptarse mejor a nuevas tendencias, mercados retos así, como al ritmo vertiginoso del cambio mismo.<sup>4</sup>

*Huse* lo cataloga como: una disciplina de reciente aparición dirigida hacia el uso del conocimiento de las ciencias de la conducta, con objeto ayudar a organizaciones a ajustarse más rápidamente al cambio.<sup>5</sup>

Mientras que *Beckhard* lo considera: Un esfuerzo planificado de toda la organización y administrado desde la alta gerencia, para aumentar la efectividad y el bienestar de la organización por medio de intervenciones planificadas en los procesos de la entidad, los cuales aplican los conocimientos de las ciencias del comportamiento.<sup>6</sup>

#### **6.1.1. Modelo de desarrollo organizacional (DO) relacionado con cambios estructurales**

Los cambios son constantes y se debe tomar en cuenta el ambiente interno y externo para realizarlos. Los cambios son inicialmente generados por la alta gerencia de la organización y varían de acuerdo con la situación, el ambiente de trabajo, así como con la estructura y la tecnología que utilice la organización. Se pueden encontrar cambios orientados hacia objetivos como:

- Cambios en los procedimientos de trabajo.
- Cambios en los productos.
- Cambios en la organización.
- Cambios en el ambiente de trabajo.

---

<sup>4</sup> Traducido de: Huse, Edgar F. Huse, Organization Development and Change. West Publishing Co-1975, pag. 7.

<sup>5</sup> Richard Beckhard, Desarrollo Organizacional: Estrategias y Modelos. México: Fondo Educativo Interamericano, 1973, p. 10.

<sup>6</sup> Richard Beckhard, op. cit.

El origen del desarrollo organizacional menciona que los cambios tienen y deben ser voluntarios, y con la participación activa de los integrantes para propiciar el cambio deseado.

### **6.1.2. Las metas del DO para la medición del Valor Público**

Las metas del D.O. pueden resumirse, de manera no exhaustiva, en los siguientes grandes apartados:

- ✓ Determinar las responsabilidades de toma de decisiones y solución de problemas lo más cerca posible de las fuentes de información.
- ✓ Crear en la organización una cultura de planificación orientada a la generación de Valor Público, a partir de los procesos de evaluación de la programación de mediano plazo.

## **6.2. Planificación**

La Planificación es la primera función de la administración, y consiste en determinar las metas u objetivos a cumplir. La planificación incluye seleccionar misiones y objetivos como las acciones para alcanzarlos; requiere tomar decisiones; es decir, seleccionar entre diversos cursos de acción futuros. Así la planificación provee un enfoque racional para lograr objetivos preseleccionados.

"La planificación es seleccionar información y hacer suposiciones respecto al futuro para formular las actividades necesarias para realizar los objetivos organizacionales." Idalberto, Chiavenato.

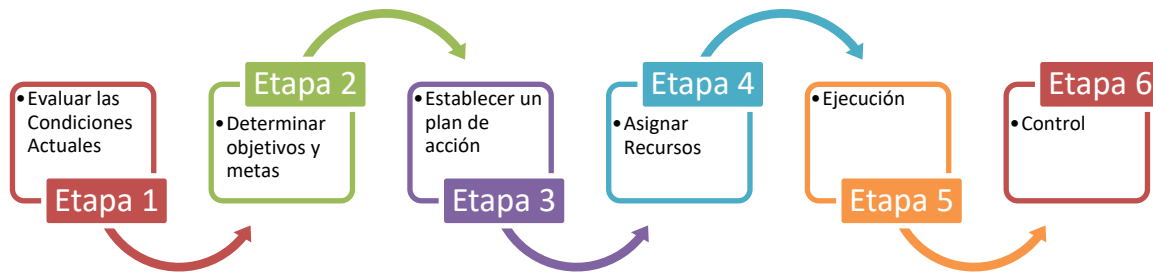


**Figura N°2** Fundamento de la Planificación.  
Fuente: Administración, Idalberto Chiavenato

La planificación es tanto estratégica como operativa. La primera tiene que ver con la gestión de los grandes objetivos nacionales y en ese sentido es de corto, mediano y largo plazo. Los objetivos nacionales se renuevan constantemente, son sujeto tanto de nuevos aportes como de cuestionamientos. La imagen-objetivo de una nación es siempre variable y relativa en el tiempo histórico. Depende de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas y de cómo se configure la forma de ejercicio de los poderes públicos.

### 6.2.1. Proceso de Planificación

El proceso de planificación consta de seis etapas que incluyen las siguientes acciones: 1) evaluar las condiciones actuales, 2) determinar objetivos y metas, 3) establecer un plan de acción, 4) asignar recursos, 5) ejecución y 6) control. En la figura 2, se muestran estas etapas:



**Figura N°3** Proceso de Planificación  
**Fuente:** Administración, Idalberto Chiavenato

### **Etapa 1. Evaluar las condiciones actuales.**

Esta evaluación incluye los recursos existentes, las tendencias del mercado, los indicadores económicos y los factores competitivos. El proceso de planificación adopta una visión panorámica del entorno de la organización. Los planes estratégicos expresan la finalidad de organización y fijan un conjunto de objetivos a largo plazo, que la organización debe tratar de alcanzar para sacar provecho de las oportunidades y evitar las hipotéticas amenazas.

### **Etapa 2. Determinar objetivos y metas**

Los objetivos son fines específicos, medibles, planteados a corto plazo y su consecución previa es precisa para poder alcanzar las metas de la organización. Los objetivos deben ser desafiantes, relevantes y bien enfocados.

Las metas hacen referencia a los que es importante para una organización y dan al personal de plantilla un sentido de propósito.

### **Etapa 3. Establecer un plan de acción**

Para el logro de los objetivos se necesita un plan de acción, en el cual se especifiquen las acciones que han de llevarse a cabo. Las acciones son medios específicos prescritos para el logro de los objetivos. los cursos de acción bien planificados reciben el nombre de estrategias y tácticas, y suelen diferenciarse en razón de su ámbito y de su marco temporal.

#### **Etapa 4. Asignar recursos**

Asignar recursos está relacionado con la presupuestación y posterior entrega de recursos. Los recursos se definen como los activos financieros, físicos, humanos, de tiempo o de otra índole con lo que cuenta una organización. Un presupuesto es una cantidad predeterminada de recurso relacionada con una actividad. Existe una relación entre la presupuestación como técnica de planificación y la presupuestación como técnica de control.

#### **Etapa 5. Ejecución**

La ejecución tiene que ver con la delegación de tareas, con la acción impulsada por los objetivos y con la obtención de datos para la retroalimentación.

#### **Etapa 6. Control**

Se debe controlar la decisión de planificación. la organización ha de dirigir las actividades del trabajo en progreso para asegurar que se cumplan los objetivos, o en algunos casos, se reajusten para poder cumplirlos.

### **6.2.2. Evolución de la Planificación**

*Orígenes;* Rusia (1918) se elaboran los primeros planes de desarrollo. La ideología socialista concibe el Estado como una gran empresa que produce de acuerdo a un Plan Central y no conforme a los caprichos del mercado. "Planificación imperativa/ normativa". Caracterizada por la intervención autoritaria del Estado en los planes y proyecciones económicas principalmente. Exhaustiva en relación con las áreas o variables en las que interviene el Estado. En Francia después de la II GM, se ajusta la planificación soviética normativa hacia la planificación indicativa. Sigue la inercia del intervencionismo del Estado, pero se diferencia de la planificación soviética, no se opone a la propiedad privada y otros principios liberales de la economía. Países

Europeos y EE.UU orientan sus sectores estratégicos, usando este enfoque (Planificación Democrática para la Agricultura de los EE.UU, o los planes de generación de energía en España)<sup>7</sup>



**Figura N°4** Evolución de los Modelos según Paradigmas

**Fuente:** Presentación de Luisa María Martínez, (2009) . Planificación, Concepto Evolución y Funciones ILPES - CEPAL extraído de la Pagina WEB [http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion\\_planificacion.pdf](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion_planificacion.pdf)

### 6.2.2.1. Tipos de Planificación

La Planificación puede dividirse en Planificación estratégica con visión a largo plazo, como base en la creación de Políticas públicas que responden a la Planificación País, La Planificación Programática sujeta a la implementación de Programas de Gobierno, y una tercera orientada a la Planificación operacional articulada a las dos anteriores, pero independiente en su aplicación, y muestra principalmente la eficiencia y eficacia de la gestión de una Institución.

<sup>7</sup>Luisa María Martínez, 2009; Seminario La Planificación, concepto, evolución y funciones.



**Figura N°5** Tipos de Planificación

**Fuente:** Fernando Sánchez Albavera ILPES – CEPAL 2003. Planificación Estratégica y Gestión por Objetivos. Extraído de la pagina WEB <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/12097/sgp32.pdf>

### 6.2.3. Planificación en la Gestión Pública

Como bien señala George Morrissey<sup>8</sup>, el planeamiento existe para hacer del futuro imaginado una realidad. Se trata de articular lo intuitivo con lo analítico, la experiencia con el conocimiento y todo esto, con actos de gobierno, que correspondan a objetivos tanto estratégicos como operacionales.

La planificación en las instituciones del Estado debe iniciarse analizando las bases constitucionales ya que, en el mundo moderno, los proyectos políticos establecidos en las constituciones corresponden a tres estilos de administrar las razones de interés público: plenamente competitivo y autocontrol (menos Estado es mejor que más Estado); competitivo y regulador ( tanta competencia como sea posible y tanta intervención como sea necesaria); y competitivo y regulador consensual ( tanto competencia como sea posible y tanta regulación como quieran los ciudadanos).

<sup>8</sup>Morrissey George (1996) "Planeación a largo plazo", Pag.1. Prentice Hall, Simon & Schuster Company. México D.F.



Un elemento esencial es la separación y equilibrio entre los poderes públicos. En este trabajo estamos abordando la planificación en organizaciones del poder ejecutivo, tanto nacionales como sub nacionales. Estamos asumiendo por lo tanto, que están sujetas a todas las formas de "accountability" o de rendición de cuentas (política, legal, administrativa y social). En este sentido, sus misiones y objetivos estratégicos, si bien se sujetan a razones de interés público, determinadas por la ley, están sujetas a interpretación por los ciudadanos y por las organizaciones políticas y de la sociedad civil. De allí que resulte importante establecer acuerdos nacionales sobre las misiones y objetivos estratégicos de las organizaciones del poder ejecutivo.

Por eso, es bueno recoger el consejo de Morrissey, cuando nos dice que "la única constante que tenemos a futuro es el cambio"<sup>9</sup>. La planificación estratégica tiene que ver con el logro de razones de interés público, asociadas a las libertades y derechos de los ciudadanos. Esto es lo sustantivo y en ese sentido, existirán organizaciones permanentes en el poder ejecutivo que tienen que garantizar el mantenimiento de dichas libertades y derechos. Otras instituciones tiene relación con el orden y la seguridad que también, son razones de interés público permanentes mientras que otras entidades deben trabajar sobre razones de interés público que pueden variar según las circunstancias. Estas tienen que ver por ejemplo con las dosis de mercado e intervención pública, asociadas a la generación del crecimiento económico y la distribución de la riqueza que, en última instancia, condicionan la disponibilidad de recursos para garantizar las razones de interés público permanentes. Aquí es donde radican las discrepancias y los conflictos sociales y dónde se ponen en juego las fuerzas de la "democracia exigente". De allí la importancia de la sintonía con los ciudadanos y sus organizaciones.

---

<sup>9</sup>Morrissey, obra citada, Pág. 1.

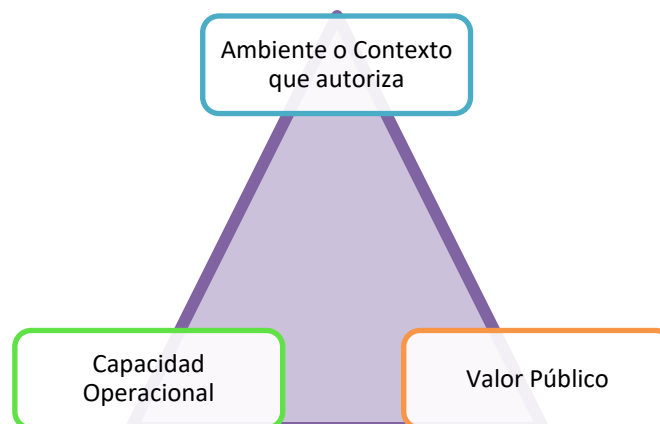
- Análisis de las razones de interés público.
- Fijación de la misión y objetivos estratégicos de la organización.
- Definición del plan estratégico y de los programas de operaciones.
- Revisión de la estructura orgánica, acorde las necesidades de los beneficiarios.
- Puesta en marcha del planeamiento de futuro.
- Determinación por consenso de los objetivos y resultados de las unidades de gestión.
- Formulación del presupuesto por objetivos y resultados.
- Evaluación periódica del progreso
- Evaluación final de resultados.
- Rendición de cuentas a los grupos de interés – (Movimientos Sociales) y al poder legislativo.

**Figura N°6** Etapas del proceso de planificación y la visión de valor publico  
En base a la bibliografía consultada

#### 6.2.4. Valor Publico

El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. En una democracia, estos valores son definidos en última instancia por el público usuario. Los valores determinado por las preferencias ciudadanas expresadas a través de una variedad de medios y reflejados a través de las decisiones de los políticos electos” Kelly y Muers (2003).

Uno de los conceptos para la generación de VP según Mark Moore se define en el siguiente esquema:



**Figura N°7** Esquema para la Generación de Valor Publico  
**Fuente:** Mark Moore – Generación de Valor Publico

Las organizaciones públicas producen más valor cuando más garantizan la mayor y mejor vida de sus beneficiarios. Desde esta perspectiva, el valor puede ser definido como la satisfacción de

necesidades humanas presentes y futuras asociadas a la vida mediante el esfuerzo humano organizado. Hay dos supuestos importantes en esta definición que, a pesar de su obviedad, no pueden dejar de mencionarse: el primero, que el valor es vida humana. El segundo, que no se agota en la satisfacción de las necesidades presentes sino que, además, es preciso que exista –ya en el propio presente- la posibilidad de satisfacer necesidades futuras. El valor entonces, no es sólo vida presente, sino también esperanza de vida: quien no tiene futuro no tiene sus necesidades humanas satisfechas, pues el futuro es una necesidad humana.

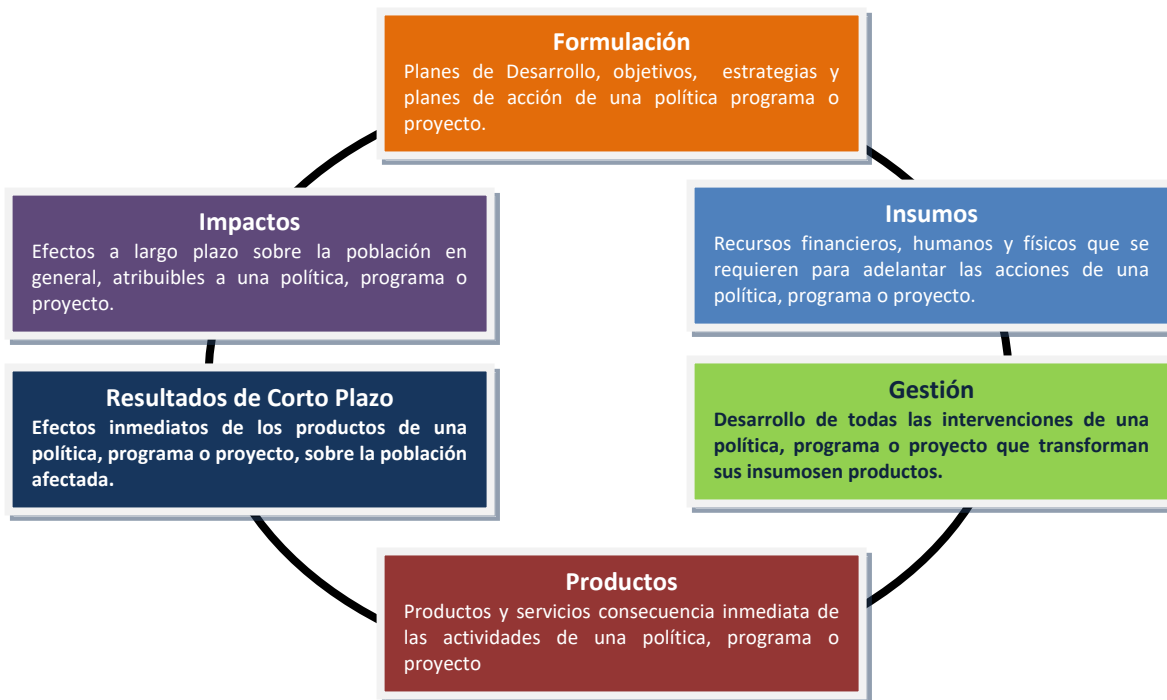
Los dos aspectos mencionados, sin embargo, no consideran aún la cuestión pública por excelencia, la equidad. No se trata sólo de la medida en la que las sociedades generen vida y oportunidades de vida para sus miembros, sino, también, la medida en que garanticen el derecho al acceso a esas oportunidades (es decir, la medida en que, en la satisfacción de las necesidades humanas, intervenga la condición ciudadana). El valor se torna valor público cuando incluye el ejercicio del derecho a la vida y a la esperanza de vida, es decir, el ejercicio de la libertad. El valor público, en consecuencia, presupone democracia.

Valor Público que por definición busca de forma comprometida un sistema que promueve un desarrollo eficaz, eficiente, equitativo y sostenible. Bajo esta perspectiva, se busca la creación de valor público por medio de su gestión, la que debe contribuir significativamente a cuatro fines o principios fundamentales:

- *Reducción de la desigualdad*
- *Reducción de la pobreza*
- **Fortalecimiento de estados democráticos**
- **Fortalecimiento de la ciudadanía**

### 6.2.5. Mecanismos de Medición de Valor Público

Tomando la medición como un factor de evaluación, los aspectos que se van a medir en la Gestión Pública, a partir del nivel de Estado se muestran en el esquema a Continuación:



**Figura N°8** Aspectos evaluables en la Gestión Pública

**Fuente:** Guía General para elaborar Indicadores, Consultora SINERGIA

#### 6.2.5.1. Medición del Valor público<sup>10</sup>

##### *El valor público en el mundo de hoy*

El Índice de Valor Público de las regiones del mundo (a las que se agregó el caso excepcional de China), presenta la distribución que se muestra en el cuadro 1. Como puede verse, en cuanto a la situación de 2003, los países nórdicos (como es usual) se encuentran en el primer lugar con un IVP de 0,95 puntos (el valor 100 en términos relativos a las restantes regiones), seguido

<sup>10</sup> Jorge Hintze ¿Es Posible Medir el Valor Público? – Artículo sin fecha  
<http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/articulo/es%20posible%20medir%20el%20valor%20p%20Ablico.pdf>

por los países de Oceanía, asiáticos y europeos más desarrollados y América del Norte, todos ellos con valores por encima de 0,9 puntos. En este contexto, Latinoamérica, con un valor de 0,76 puntos se encuentra levemente por encima del promedio mundial y por debajo del ex bloque soviético y de China.

El cuadro muestra un mundo actual extraordinariamente desigual en cuanto al valor público: los países mejor situados acceden a más del doble del valor que los que se encuentran en las situaciones más desfavorables.

**Tabla N°2** Índice de Valor Público 1990-2003 según regiones

REGIONES	INDICE DE VALOR PÚBLICO		
	1990	2003	
PAÍSES NÓRDICOS OCEANÍA DE	0,91	0,95	100
SARROLLADA ASIA DE ALTO DE	0,88	0,94	98
SARROLLO EUROPA	0,89	0,94	97
ALTO DESARROLLO AMÉRICA D	0,89	0,94	96
EL NORTE	0,90	0,93	94
PAÍSES EUROPA DE LESTE	0,82	0,87	81
EX BLOQUE SOVIÉTICO	0,84	0,82	71
China	0,65	0,79	63
<b>LATINOAMÉRICA Y CARIBE</b>	<b>0,71</b>	<b>0,76</b>	<b>58</b>
<b>PROMEDIO MUNDIAL</b>	<b>0,67</b>	<b>0,75</b>	<b>55</b>
ASIA DE BAJOS DESARROLLO	0,60	0,69	42
PAÍSES ARÁBES Y DEL GOLFO PÉRSICO	0,61	0,69	41
ÁFRICA EN DESARROLLO	0,67	0,69	40
ÁFRICA DE BAJOS DESARROLLO	0,48	0,51	0

**Fuente:** Jorge Hintze ¿Es Posible Medir el Valor Público? – Documento independiente <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/articulo/es%20posible%20medir%20el%20valor%20p%20c3BAblico.pdf>

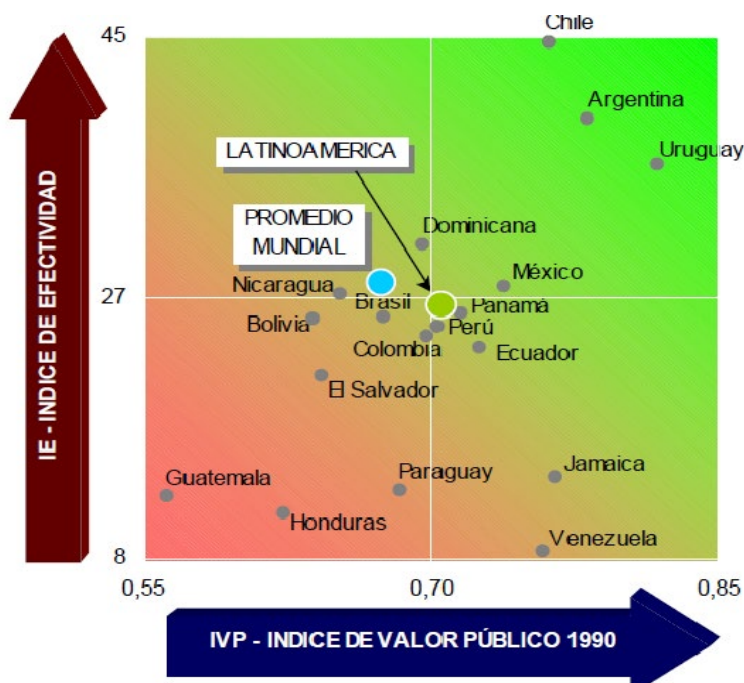
### ***Latinoamérica en su interior***<sup>11</sup>

Considerando ahora el promedio de la región casi en el centro de la matriz, aparecen los tres países del cono sur (Chile, Argentina y Uruguay) en el extremo superior derecho, que indica la mejor combinación de efectividad entre los años 90 y 2003, mientras que, en el extremo opuesto, dos países centroamericanos—Guatemala y Honduras— y uno del sur—Paraguay—, presentan los menores valores

<sup>11</sup> Ibidem

de IVP y de efectividad en su mejora en la última casi década y media. Aunque presenta índices de valor público sensiblemente mejores que el promedio de la región, el país que menor efectividad muestra en su mejora es Venezuela— aun debajo de Jamaica en este aspecto- mientras que Chile es, con mucho, el mejor de la región en este aspecto.

El resto de los países de la región se hallan concentrados cerca del promedio general. De los dos gigantes regionales (Brasil y México, que, en conjunto, tienen el 55 % de la población de la región), el segundo presenta una situación sin duda mejor tanto en lo que hace a su valor público como a la efectividad.



**Figura N°9** Relación entre la efectividad en el logro de valor público entre 1990 y 2003 y el estado del valor público en 1990 en Latinoamérica

**Fuente:** Jorge Hintze ¿Es Posible Medir el Valor Público? – Documento independiente  
<http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/articulo/es%20posible%20medir%20el%20valor%20p%>

En estos primeros años de la primera década del siglo actual -al menos en la retórica política-, el valor público (en especial, en lo que hace a la equidad) se halla en los primeros lugares en las agendas de los gobiernos de la región, al revés de la última década del siglo anterior, en el que ese lugar lo ocuparon—en el

discurso y en los hechos-la privatización y el retiro del estado de los procesos de producción de valor público sin una intervención eficaz en la regulación de la manera en que el mercado se hizo cargo.

Los caminos que pueden producir mejora de la efectividad en el logro de valor público en plazos cortos son el desarrollo económico y la equidad y, en los plazos medianos y largos, la salud y la educación. Los resultados que se verían en un cuadro como el que figura en esta página al final de esta década dependerán, entonces, de la articulación de las políticas sociales con la economía de la región. Si la década actual resulta de relativa bonanza económica y los estados regionales tienden a fortalecerse e intervenir más activamente en cuanto a la equidad en la distribución del ingreso, la situación latinoamericana mejorará frente al mundo en cuanto a su efectividad en el logro de valor público. Sin embargo, ello no indicará sostenibilidad para la década siguiente a menos que las variables que, además de las anteriores, más inciden en la mejora de la esperanza de vida (especialmente la salud) y en el potencial de desarrollo económico futuros (especialmente la educación) mejoren también.<sup>12</sup>

#### **6.2.5.2. Áreas de acción de la Gestión Estratégica en la Creación de Valor Público**

Para poder alcanzar los desafíos impuestos por la propuesta de valor público se necesita definir y delimitar las áreas de acción donde se fijaran los objetivos y se enmarcaran las distintas actividades.

La mayoría de los modelos de estrategia se limitan en cómo se entrega valor a los usuarios o beneficiarios mediante políticas, programas o proyectos, descuidando otras áreas que son fundamentales en la gestión pública, a ser: las

---

<sup>12</sup> Ibidem

fuentes de legitimidad, el apoyo político y la capacidad organizacional para la implementación.

Es en este sentido que se propone un marco conceptual que incorpore tres áreas de acción complementarias para llevar adelante la gestión estratégica de organizaciones públicas: gestión programática, gestión política y gestión organizacional

**Tabla N° 3**  
**Gestión Estratégica Institucional**

Gestión Programática	Gestión Política	Gestión Organizacional
Consiste en cumplir con la misión organizacional y crear valor público a través de un conjunto de estrategias, políticas, programas y proyectos pertinentes que generen progreso hacia la resolución de problemas de desarrollo.	Consiste en crear y/o consolidar la legitimidad, los recursos, la autorización y/o el apoyo para implementar la misión y crear valor público.	Establecer y manejar el entorno inmediato de la iniciativa, con el fin de asegurar que cuente con los recursos, las rutinas y la capacidad organizacional de llevar adelante una gestión efectiva, eficiente, equitativa, ética y sostenible que cree valor público.

Fuente: Elaboración Propia

## 6.2.6. Proceso de Seguimiento y evaluación

### 6.2.6.1. Seguimiento

Examen continuo y sistemático sobre el avance y el logro de objetivos de una política, programa o proyecto. El seguimiento, a diferencia del monitoreo, estudia aspectos menos operativos del programa o proyecto, y utiliza indicadores específicos que influyan en la toma de decisiones de las partes interesadas del mismo. Ejemplos: seguimiento a los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo, seguimiento físico- financiero a los 100 proyectos estratégicos de inversión del estado (Fuente: Sinergia a partir de OECD 2002)



### **6.2.6.2. Evaluación**

Valoración ordenada sobre el diseño, implementación o los resultados de un proyecto, programa o política. Sirve para generar información que ayude a los evaluadores y a los beneficiarios de la política, programa o proyecto, para tomar decisiones. (Fuente: Sinergia a partir de OECD 2002).

Se refiere a la comparación numérica o no de los costos y beneficios asociados a una política, plan o proyecto. (Fuente: Bpin, 2003)

### **6.2.6.3. La evaluación en el marco de la Ley SAFCO**

El sistema de programación de operaciones (SPO) de la Ley SAFCO, establece que seguimiento y la evaluación de actividades al Programa de Operaciones Anual (POA), debe ser elaborado y presentado de manera trimestral y semestral. El Capítulo II – subsistema de seguimiento y evaluación a la ejecución del Programa de operaciones Anual y el Reglamento específico (RE-SPO) institucional determina que esta evaluación considere el establecimiento de indicadores de Gestión para medir el logro de las metas operativas como también miden los resultados asociados a los objetivos de gestión institucionales y a los objetivos de gestión específicos, así como también los indicadores de eficacia y eficiencia, que son instrumentos técnicos que permiten medir el logro de los objetivos y metas programadas, miden y detectan el grado de ejecución de la programación física.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Reglamento Especifico del Sistema de Programación de Operaciones del Servicio Estatal de Autonomías

### 6.2.7. Indicadores de medición

Los indicadores son instrumentos centrales en la gerencia pública moderna, toda vez que permiten hacer seguimiento y evaluación<sup>14</sup>

Representación cuantitativa que sirve para medir el cambio de una variable con respecto a otra. Un buen indicador debe ser claro, útil para tomar decisiones y actualizable cada vez que se necesite. Proporciona la capacidad de medir el logro de los objetivos propuestos en torno a lo que se hizo, lo que se está haciendo ó lo que se deberá hacer en el futuro. Ejemplos: cobertura del servicio de alcantarillado, porcentaje de desnutrición infantil, inversión en construcción de vivienda de interés social. (Fuente: Sinergia a partir de Bpin, 2002, Bezzi, 2002 y OECD, 2002). Relación entre variables que miden el cumplimiento de las metas de acuerdo a los resultados esperados de un proyecto o programa. Proporcionan una escala con la que puede medirse un cambio real logrado. (Fuente: Metodología General Ajustada para Formulación y Evaluación de Proyectos. Bpin, 2002)

#### 6.2.7.1. Indicador de Gestión

Representación cuantitativa de una variable en relación con otra, que permite medir los procesos, acciones y operaciones adelantados dentro la etapa de implementación de una política, programa o proyecto. Ejemplo: horas de clase dictadas dentro de un programa de alfabetización. (Fuente: Sinergia a partir de IBRD, 2000)

---

<sup>14</sup> El seguimiento es la recolección y análisis continuo de información útil para tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos. La evaluación es una valoración exhaustiva y sistemática de una intervención del Estado y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad. El objetivo fundamental de evaluar, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional. (The World Bank-IBRD, Designing and Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System, 2000).

#### **6.2.7.2. Indicadores de formulación**

Representación cuantitativa de una variable en relación con otra, que permite medir la calidad del diseño o formulación de una política, programa o proyecto. Ejemplo: Proyectos construidos dentro de un programa de mejoramiento urbano, que contaban con estudios previos de factibilidad. (Fuente: Sinergia)

#### **6.2.7.3. Indicadores de impacto**

Representación cuantitativa de una variable en relación con otra, que permite medir los efectos a mediano y largo plazo, generados por una política, programa o proyecto, sobre la población en general. Los efectos medidos son aquellos directamente atribuibles a dicha política, programa o proyecto específico. Incluye efectos positivos y negativos, producidos directa o indirectamente por una intervención, sean estos intencionales o no. Ejemplos: nivel de ingresos de profesionales con especialización, aumento de la actividad comercial de poblaciones con nuevas carreteras de acceso. (Fuente: Sinergia a partir de World Bank, 1996 e IBRD, 2000)

#### **6.2.7.4. Indicadores de insumo**

Representación cuantitativa de una variable en relación con otra, que permite medir los recursos financieros, humanos y físicos necesarios para implementar una política, programa o proyecto. Ejemplos: presupuesto anual del programa de mejoramiento vial, número de docentes del programa de alfabetización, toneladas de alimentos del programa de desayunos infantiles. (Fuente: Sinergia a partir de World Bank, 1996)

#### **6.2.7.5. Indicadores de producto**

Representación cuantitativa de una variable en relación con otra, que permite medir los bienes o servicios directamente provistos por una

política, programa o proyecto. Ejemplo: pacientes atendidos por un hospital, libros al mes leídos en bibliotecas públicas, pasajeros al día transportadas por el sistema Transmilenio (Fuente: Sinergia a partir de World Bank, 1996 e IBRD, 2000)

#### **6.2.7.6. Indicador de resultado**

Representación cuantitativa de una variable en relación con otra, que permite medir los efectos inmediatos o a corto plazo generados por los productos de una política, programa o proyecto, sobre la población directamente afectada. Ejemplo: aumento del consumo de energía por congelación de tarifas, disminución del consumo de gasolina por aumento de los precios internacionales. (Fuente: Sinergia a partir de World Bank, 1996 e IBRD, 2000)

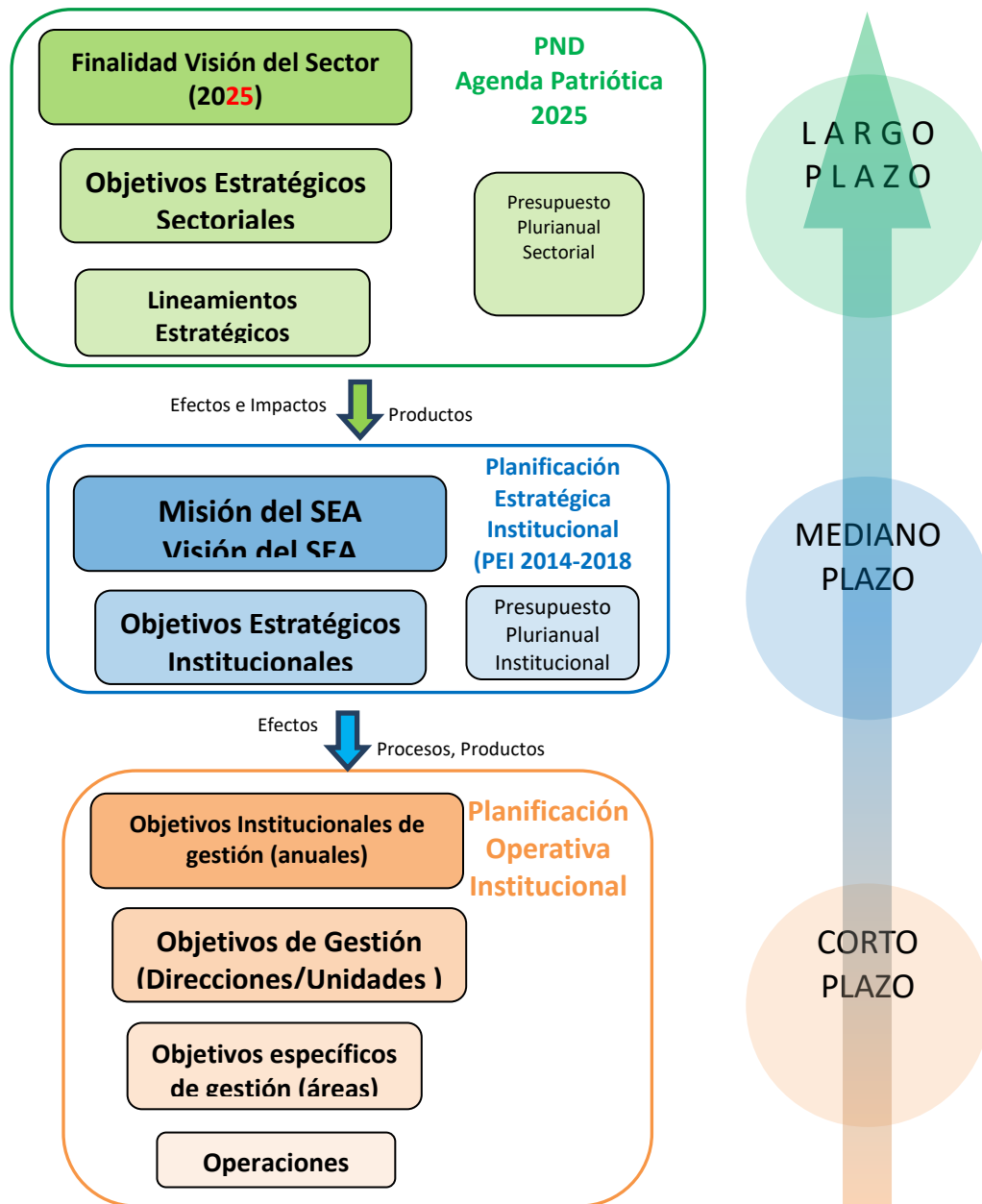
#### **6.2.8. Factores de la Planificación en el mediano plazo**

##### **6.2.8.1. Relación del Plan de Gobierno con la Planificación Institucional.**

Si bien las Instituciones Públicas plantean objetivos metas e indicadores, en el marco del Plan de Desarrollo de Gobierno de turno, se plantean mecanismos de evaluación que midan el impacto generado a través de las políticas de gobierno.

Cada una de estas herramientas, cumplen una función de medición al estar interrelacionadas y vinculadas entre sí en cada estrato de funcionalidad en el corto, mediano y largo plazo.

El grafico a continuación muestra la relación y articulación existente mencionada anteriormente:



**Figura N°10** Proceso de Planificación

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2013

### 6.2.8.2. Programación de operaciones.

El Ministerio de Planificación para el Desarrollo es la entidad responsable de determinar las Directrices de planificación que tienen por objeto establecer los lineamientos generales y específicos para articular la programación de operaciones con los planes de desarrollo

nacional, sectorial, territorial e institucional, de todas las entidades públicas, que administran recursos fiscales, a nivel nacional, sectorial, territorial e indígena originario campesino, en el marco de la Constitución Política del Estado (CPE), el Programa de Gobierno 2010 – 2015 y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES).

La Programación de Operaciones debe establecer claramente las metas anuales asociadas a los objetivos de Gestión Institucionales. Si bien la eficiencia y la eficacia, se miden a través de la ejecución Física – Financiera del POA, no se han establecido criterios ni indicadores que puedan medir el valor público.

Aspectos a Medir	Indicador	Definición del Indicador recomendado
Aspectos relacionados con su formulación	Indicadores de formulación	Miden el diseño o formulación de una política, programa o proyecto
Aspectos relacionados con sus Insumos	Indicadores de insumo	Miden los recursos necesarios (financieros, humanos y físicos) para implementar una política, programa o proyecto
Aspectos relacionados con sus Actividades o gestión	Indicadores de actividad - gestión	Miden los procesos, acciones y operaciones adelantados dentro de la etapa de implementación de una política, programa o proyecto. Aportan los elementos en los cuales pueden analizarse la eficiencia, eficacia, oportunidad, ejecución presupuestal, entre otros, de la entidad ejecutora
Aspectos relacionados con sus Productos	Indicadores de producto	Miden los bienes o servicios directamente provistos por una política, programa o proyecto, a partir de la transformación de sus insumos
Aspectos relacionados con sus Resultados	Indicadores de resultados	Miden los resultados a corto plazo generados por los productos de una política, programa o proyecto
Aspectos relacionados con sus Impacto	Indicadores de impacto	Miden los efectos a mediano o largo plazo generados por los productos de una política, programa o proyecto, sobre la población directamente afectada, y/o la efectividad del desarrollo del proyecto, en términos de logro de objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales definidos en las programas, políticas de los planes de desarrollo

**Tabla N° 4** Aspectos de medición para el Valor Público

**Fuente:** Guía General para elaborar Indicadores, Consultora SINERGIA

El cuadro anterior, muestra los diferentes aspectos que serán incluidos para la creación de indicadores que permitan medir el Valor Público generado en la Institución y serán tomados en cuenta para la generación de indicadores de medición, de acuerdo al fin mismo de la Institución, en este caso el SEA.

### **6.3. El Servicio Estatal de Autonomías**

La estructura organizacional del SEA, establece una Unidad de Planificación encargada de llevar a cabo acciones de planificación, seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas por la Institución.

#### **6.3.1. Planificación a mediano plazo - Plan Estratégico Institucional (PEI)**

El PEI es un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que define de manera clara y concreta los objetivos estratégicos y los programas a realizar por el Servicio Estatal de Autonomías, mismos que están sujetos a la disponibilidad de recursos, a sus competencias asignadas, como también a los objetivos, políticas programas y proyectos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Para la formulación de objetivos de gestión institucionales, la Unidad de Planificación, remite anualmente a las unidades organizacionales de la Entidad, para su conocimiento, el Plan Estratégico Institucional, con la finalidad de que cada uno de los objetivos de gestión institucionales planteado se articule con los objetivos estratégicos del PEI y a su vez sean compatibles con el Plan de Desarrollo Sectorial (PDS), tarea que será desarrollada por la Unidad de Planificación.

La Programación de las Operaciones es de corto plazo o gestión anual de producción de bienes, servicios y normas; define objetivos de gestión

institucionales, resultados a alcanzar, operaciones de funcionamiento y de inversión, tiempos, responsables, indicadores, recursos a utilizar.

La Unidad de Planificación, es la encargada de verificar la consistencia de los contenidos del Programa de Operaciones Anual con los lineamientos del Plan Estratégico Institucional (PEI).

A partir del Plan Estratégico Institucional, se determina la Planificación a mediano plazo expresado en Programas y Proyectos, enfocados a determinadas líneas estratégicas que se van a traducir en acciones para los sectores que forman parte del grupo objetivo. Estas acciones a la vez se convertirán en productos y resultados que benefician a los actores involucrados.

La evaluación de estas acciones se refleja en la ejecución física – financiera expresa en el cumplimiento de las operaciones programadas, y no así en la percepción de la población con relación a los productos y resultados alcanzados.

En este contexto, es necesario establecer parámetros que permitan a las Instituciones Públicas crear mecanismos que permitan mostrar no solo la eficiencia de en su ejecución sino también el Valor Público que este genera, a partir de criterios formados en el marco de las atribuciones institucionales.

La matriz a continuación muestra la relación que existe entre las atribuciones, las funciones, las áreas de intervención y las variables consideradas para la medición del Valor Publico.

## 7. MEDIDAS DE GESTIÓN

Para la elaboración del presente trabajo de innovación se ha considerado información del Informe de Gestión generada por la Unidad de Planificación del SEA del periodo 2012 al 2013. El informe de la gestión



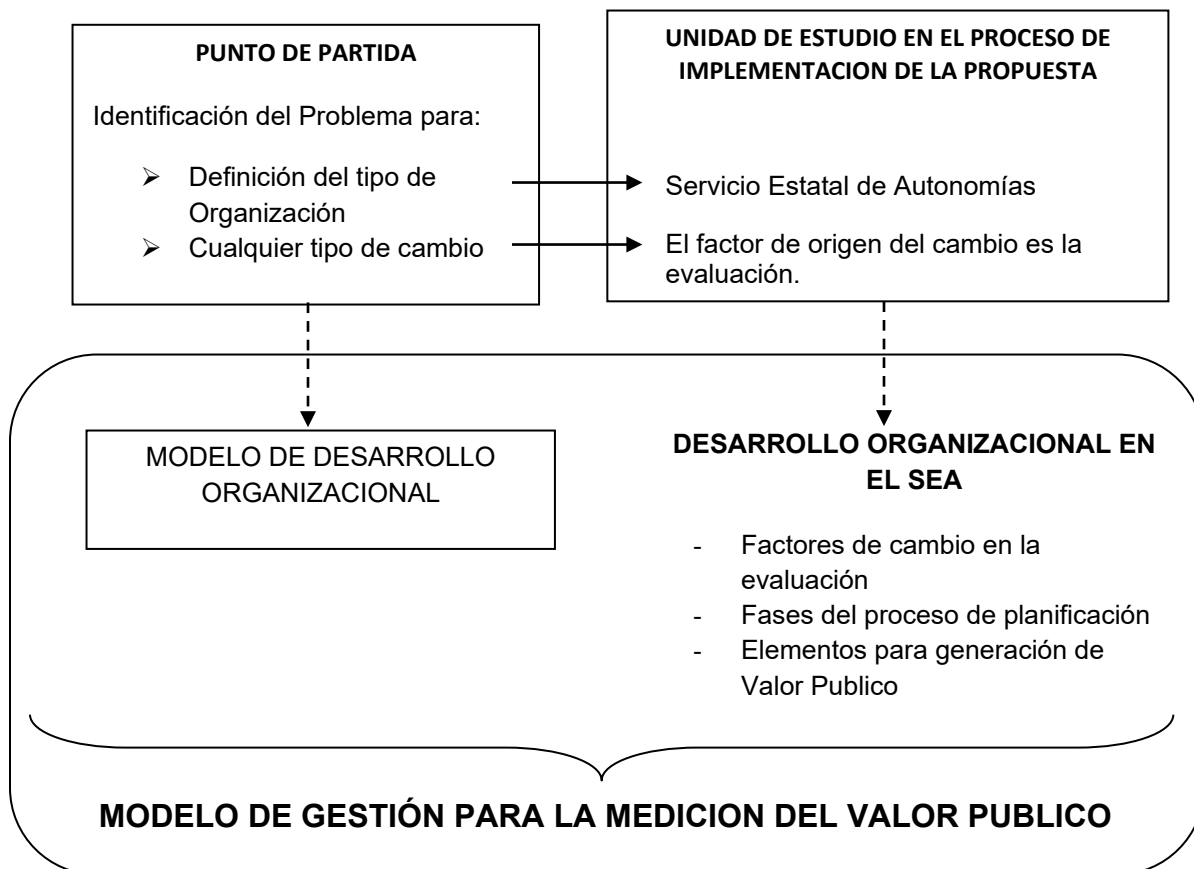
2012 solo describía las actividades de cada unidad organizacional sin considerar criterios que determinen la generación de valor público. En la gestión 2013 se realizaron ajustes en el formulario de planificación, logrando la articulación del presupuesto con la programación de operaciones, así mismo se sigue considerando en la evaluación, solo la ejecución física y presupuestaria, es por esta razón que se ve la necesidad de desarrollar e implementar criterios y mecanismos que nos ayuden a solucionar el problema identificado para determinar la generación de valor público en el mediano plazo, como el tiempo ideal para medir la generación de valor público en la institución referida al caso.

El Desarrollo Organizacional en el proceso de medición de Valor Publico, se da a partir de:

- 1) Necesidad del cambio.
- 2) Diagnóstico.
- 3) Planificación.
- 4) Implantación.
- 5) Control y evaluación.

- 1) *Necesidad del cambio.* A partir de la identificación del problema planteado en el presente documento, se ve necesario dar un enfoque diferente a la planificación, para poder priorizar aquellas tareas que contribuyan al rol de la entidad y poder evaluar la generación de valor público.
- 2) *Diagnostico.* Los resultados alcanzados de la evaluación de las gestiones 2012 y 2013, presentan la ejecución física y financiera de la institución, si bien se ha alcanzado más del 90% de ejecución en ambas gestiones, no se tiene a disposición información de que los resultados alcanzados hayan generado valor público.

- 3) *Planificación.* El trabajo se ha desarrollado durante el proceso de elaboración del Proyecto de Innovación Profesional, desde la solicitud realizada a la Universidad para la aprobación del tema, hasta la conclusión y aplicación de la propuesta.
- 4) *Implantación.* Con los resultados de gestión 2012 y 2013 se han aplicado los indicadores para la medición de Valor Público, a partir de los resultados alcanzados de la ejecución física financiera.
- 5) *Control y Evaluación.* Se han validado los indicadores con los cuales se determinara a mediano plazo la generación de valor publico generado por el SEA, a la fecha se ha realizado una prueba piloto con información histórica de las gestiones 2012 y 2013 en la cual se ha aplicado la presente propuesta.



**Figura N°11:** Modelo de Gestión para la Medición de Valor Publico  
**Fuente:** Elaboración Propia

La Figura anterior describe la articulación del desarrollo organizacional con el proceso de creación de mecanismos de medición del valor público en la institución, a partir de la evaluación de la intervención del SEA a través de sus funciones en el marco de sus atribuciones.

### **7.1.1. Generación de Valor Publico del SEA**

El desarrollo local, será siempre incompleto si no se gesta por sus propios actores y bajo sus propias proyecciones de crecimiento y reproducción socio-económica. Los Gobiernos Autónomos (Departamentales y Municipales) deben promover la creación de estratos económicos financieros basados en emprendedores urbano-rurales en un contexto de competitividad y como una Estrategia Institucional de mediano plazo.

El desafío para la generación del desarrollo local es doble: **(a)** elevar los niveles institucionales de los Gobiernos Autónomos enfocados principalmente en los ámbitos económico financiero, legislativo y competencial y en el ámbito de información, además de **(b)** generar las estrategias institucionales, las bases metodológicas y el capital humano capacitado para promover el ejercicio efectivo de las competencias promoviendo las actividades económicas y de desarrollo legislativo, dando como resultado el Desarrollo Económico Local.

La idea central consiste en disponer de una herramienta que permita al SEA evaluar y medir la incidencia institucional en las actividades de los Gobiernos Autónomos a partir de la generación las políticas *locales* y *municipales* que deberán llevar hacia su implementación.

#### **7.1.1.1. Factores de Desarrollo en el ámbito económico financiero y de desarrollo legislativo**

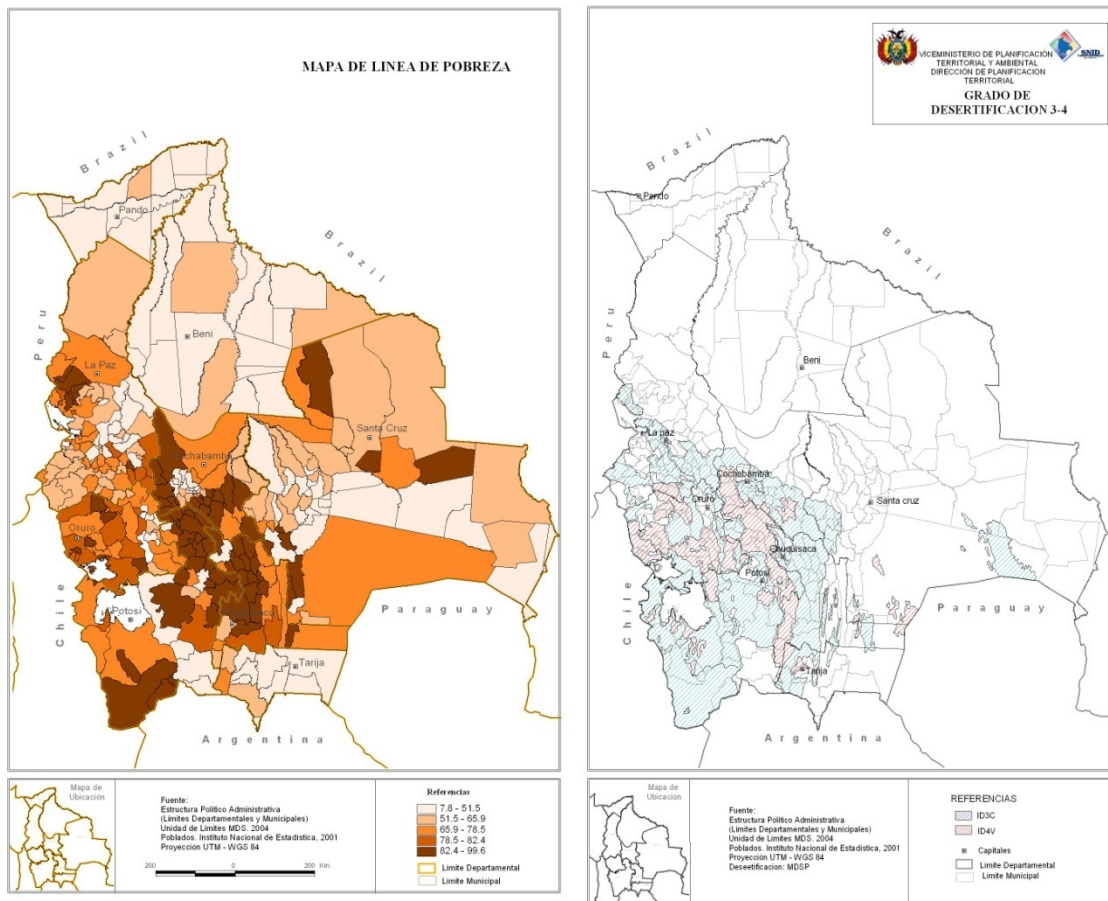
Uno de los factores de crecimiento por la intervención del SEA se refiere directamente al ejercicio efectivo de competencias de los Gobiernos Autónomos.

El desarrollo económico local es uno de los factores de incidencia en el impacto de políticas públicas.

En la actualidad los sistemas subnacionales están conformados por los gobiernos departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesina, sin embargo es claro que el desarrollo de sus regiones esta aun centralizada en el gobierno de turno, la implementación de atribuciones bajo el régimen autonómico está limitado, y se refleja en el escaso ejercicio de sus competencias, rezagando el desarrollo socioeconómico de sus regiones.

La pobreza y el desempleo tienen que ver con la parálisis del desarrollo local. Existen problemas que tienen que ver con el entorno familiar (microempresa, mono producción, límites a la acumulación de patrimonio), social (temas ligados a la salud y educación), ambiental (degradación de ecosistemas, ausencia de agua incluso para el consumo humano, etc.) y territorial, (limitaciones en el ejercicio efectivo de sus competencias).

Los mapas que siguen muestran que los Municipios desertificados, son precisamente los que mayor pobreza exhiben.



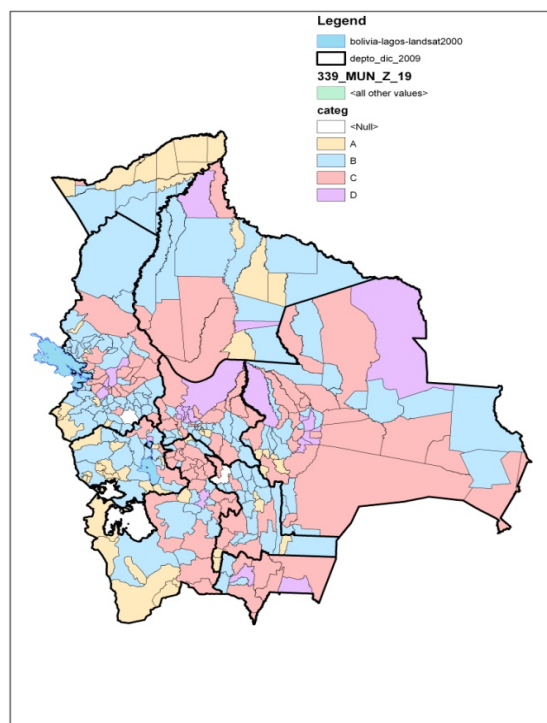
**Figura N°12:** Mapa de Pobreza  
**Fuente:** Servicio Nacional de Desarrollo Productivo (2008)

La falta de capacidad de los gobiernos sub-nacionales de generar las condiciones de desarrollo de la población en sus localidades, hace que se genere migración y colonización, pues la población busca siempre mejorar su calidad de vida, razón por la cual la mayoría de Gobiernos Autónomos no están en la capacidad de brindar y apropiarse de políticas públicas en beneficio de la población. El enfoque del Servicio Estatal de Autonomías se centra principalmente en el ejercicio efectivo de competencias, en los ámbitos económico financiero y de desarrollo legislativo, articulando su rol y competencias para que cada Gobierno Autónomo asuma su rol en el desarrollo de su región.

### 7.1.1.2. Proceso de concertación para la generación de Valor publico

La idea es que los Gobiernos Autónomos asuman su rol como entidades promotoras del desarrollo regional y adopten el desafío de erradicar la pobreza a través de la implementación del Proceso Autonómico, en sus tres ámbitos

El mapa a continuación muestra las categorías de los Gobiernos Municipales; los de categoría “A” son aquellos con menor población y por lo tanto con menor desarrollo, contrariamente a aquellos de categoría “D”, con mayor población y con mayor desarrollo, en relación al conocimiento e implementación del Proceso Autonómico.



**Figura N°13:** Distribución de municipios por categoría  
**Fuente:** Servicio Estatal de Autonomías 2014

El SEA, de acuerdo a la Ley No. 031 LMAD, se relaciona con actores en el nivel central, departamental, municipal, regional e indígena originaria campesina, como contrapartes principales con quienes le corresponde coordinar y a quienes puede brindar apoyo y asistencia técnica en pos de avanzar en el desarrollo del régimen autonómico.

Los actores de apoyo son el conjunto de entidades públicas y organizaciones sociales que apoyan a la Entidad para que se brinden los servicios de manera eficiente a los actores directos. Entre éstos, se pueden identificar los siguientes: Ministerio de Autonomías y otros Ministerios que tengan relación con sectores en la medida en que se ejerzan gradualmente las competencias en las entidades territoriales autónomas (ETA), Asamblea Legislativa Plurinacional, organizaciones sociales, Tribunal Constitucional Plurinacional, investigadores e intelectuales, cooperación internacional.

Para el caso de los actores directos en función al poder político y económico, además del interés de coadyuvar con las tareas del SEA. La siguiente ilustración muestra lo mencionado.



*ETA: Entidades Territoriales Autónomas - Los actores reflejados en el gráfico precedente se relacionan directa o indirectamente con el SEA.*

**Figura N°14:** Mapa de Actores

**Fuente:** Plan Estratégico del Servicio Estatal de Autonomías

Ingresar a un proceso de concertación para el desarrollo de los Gobiernos Autónomos debe partir por generar una cultura de concertación entre los actores públicos de los niveles sub-nacionales ya que en la actualidad los nuevos

procesos de descentralización y de reforma del estado están enfocados a la inversión productiva con recursos provenientes de la explotación de los Hidrocarburos. La transferencia de recursos y competencias a Gobiernos Autónomos Departamentales, Gobiernos Autónomos Municipales y Nivel Central del Estado, determina una Distribución Directa del IDH, situación que se profundizará en la Nueva Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, poniendo al SEA como una entidad de asistencia técnica en el marco de sus atribuciones, siendo necesaria la medición del valor público generado, y no solo de una evaluación física-financiera.

### **7.1.2. Medidas de gestión para solucionar el problema planteado**

#### **7.1.2.1. Criterios establecidos para la medición del Valor Público en él SEA**

El desarrollo de los mecanismos de medición del valor público ha sido realizado a través del análisis sistémico de influencia para la valoración de variables que permitan definir la generación del impacto por la incidencia de institucional.

Bajo esta perspectiva, se busca la creación de valor público por medio de su gestión, la que debe contribuir significativamente a dos fines o principios fundamentales, basados en los criterios anteriormente mencionados, en los cuales interviene la Institución:

- a) En el eje de Fortalecimiento de estados democráticos; para este eje se han tomado en cuenta los criterios para el ejercicio efectivo de competencias, que va a ser medido de acuerdo a la siguiente tabla que establece lo mencionado:



Tabla N° 5

**Criterios para la medición del valor Público en el eje de Fortalecimiento de estados democráticos**

Índices de Valor Público	Criterios	Característica del Indicador
<b>Eficiencia</b>	<p><i>Facultativo</i>; Lograra que las Entidades Territoriales Autónomas, tengan la facultad de legislar, reglamentar y ejecutar sus propias normas.</p> <p><i>Materiales</i>; que en el ejercicio de sus competencias, la disposición y prestación de bienes públicos se encuentren en el marco de la aplicación de sus competencias.</p> <p><i>Calidad</i>, que los servicios que son prestados por el sector público sean de calidad.</p>	Mide la eficiencia en la respuesta
<b>Información</b>		Mide el grado de Información otorgada a la Población Objetivo y a la Población en General representada por las Organizaciones Sociales.
<b>Calidad del servicio</b>		Mide la calidad en la prestación del servicio
<b>Control</b>		Mide el grado intervención e incidencia del SEA

Fuente: Elaboración Propia

b) En el eje de Fortalecimiento de ciudadanía;

Tabla N° 6

**Criterios para la medición del valor Público en el eje de Fortalecimiento de ciudadanía**

Índices de Valor Público	Criterios	Característica del Indicador
<b>Participación</b>	<p><i>Necesidad</i>; se ve de acuerdo a dos variables; el territorio y la población, de manera que se pueda identificar un área geográfica y priorizar la focalización de un servicio público para la población.</p> <p><i>Transversalidad</i>; de acuerdo al enfoque de género – generacional de la aplicación de sus competencias en la gestión pública.</p>	Mide el grado de participación de la ciudadanía en la implementación del régimen autonómico local.

Fuente: Elaboración Propia

Como muestran las dos tablas anteriores, estos dos ejes de valor público que han sido tomados para la implementación de este proyecto, van a ser medidos en base a cinco matrices que establecen los indicadores de medición de mediano plazo y los índices de valor público que se desarrollan a continuación<sup>15</sup>:

---

<sup>15</sup>SEA – Servicio Estatal de Autonomías  
NCE – Nivel Central del Estado  
ETA – Entidad Territorial Autónoma  
GGAA – Gobiernos Autónomos

**Tabla N°7 - Matriz de medición de Valor Publico**  
**Eficiencia (Sector: Fortalecimiento de estados democráticos)**

DESCRIPTOR DEL INDICADOR	NOMBRE	CÓDIGO	DEFINICIÓN	UNIDAD	ECUACION	METODOLOGIA	INFORMACION
Este indicador mide la atención oportuna de los conflictos competenciales en los <u>Gobiernos Departamentales y Gobiernos Municipales</u>	Indicador de Respuesta Efectiva	ATOP	Conflictos existentes/Conflictos solucionados	%	$ATOP = (CONE/CONSOL) * 100$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en la Líneas base del SEA.	Servicio Estatal de Autonomías
Este indicador mide la eficiencia sobre el <u>tipo de conflicto atendido entre los niveles de Estado</u>	Indicador de conflicto competencial	CONPE	Conflicto Competencial/Nivel de Gobierno (GAD-GAM-NCE)	%	$CONPE = (CONCO/NIDGOB) * 100$	Se estimarán lo tipos de conflictos existentes hasta la fecha. En este caso se tomará 2 años (2011 y 2012), por ser la creación del SEA.	Servicio Estatal de Autonomías
Este indicador mide el grado de <u>incidencia de las Políticas institucionales en los GAD y GAM</u>	Indicador de intervención institucional (hasta donde interviene el sea)	INII	Atribuciones Institucionales / Necesidad de atención técnica	%	$INII = ((ATRI/ NEAT) * 100)$	En el Marco de la Ley MAD se ejerce sus atribuciones sobre el 100% de los Gobiernos autónomos.	Servicio Estatal de Autonomías
Este indicador medirá cómo el crecimiento económico se refleja en el <u>Desarrollo Competencial de los Gobiernos Autónomos</u>	Indicador de Desarrollo Competencial	IDCOM	Desarrollo local / Desarrollo Competencial	%	$IDCOM = (DEL/DECOM) * 100$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en el Ministerio de Economía y Finanzas Publicas sobre sus ejecuciones presupuestarias.	Ministerio de Economía y Finanzas Publicas – Viceministerio de Presupuestos y Contaduría
Este subíndice mide el grado de eficiencia del SEA en el cumplimiento de sus atribuciones	<b>SUBINDICE DE EFICIENCIA</b>	SUBEFI	$SUBEFI = ATOP + CONE + INDIPI + IDCOM$	%	$SUBEFI = (ATOP + CONE + INPI + IDCOM)/4$		

**Tabla N°8 - Matriz de medición de Valor Público**  
**Participación (Sector: Fortalecimiento de estados democráticos)**

DESCRIPTOR DEL INDICADOR	NOMBRE	CÓDIGO	DEFINICIÓN	UNIDAD	ECUACION	METODOLOGIA	INFORMACION
Este indicador mide el número de <u>entidades territoriales autónomas (participantes) existentes</u> en cada municipio en relación a la población total	Indicador de Entidades Territoriales por categoría	ETACA	Número de ETA/Población Total	%	$ETACA = [ (NUMETA / POBTO) ]$ $ETACA = [(ETACA*100)/CATEGORIA (POBTO) ]$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en los Gobiernos Autónomos Municipales. De acuerdo al valor porcentual del indicador el mismo será clasificado en 4 rangos según CATEGORIA.	Entidades Territoriales Autónomas (ETA)
Este indicador mide la relación entre número total de <u>ETA en relación a la participación</u> con organizaciones representativas de la sociedad.	Indicador Participación de Organización es sociales	PAROS	Número ORGS /Número Total de ORG Sociales	%	$PAROS = (NUMUORGS / NUTORGS) * 100$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en la Corte Nacional Electoral. Se estimará de acuerdo al valor promedio de al menos dos años. En este caso se tomará 2 años (2011 y 2012).	Servicio Estatal de Autonomías
Este indicador mide el <u>avance de su autonomía y el acercamiento entre el municipio y la sociedad civil</u>	Indicador de Carta Orgánica Municipal	CAORMU	Número de Municipios que tienen Carta Orgánica/Numero de Municipios que no tienen Carta Orgánica Municipal	%	$CAORMU = (NUMCOM / NUMNCOM) * 100$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en la Servicio Estatal de de Autonomías Se estimará de acuerdo al número de asistencias técnicas de al menos dos años. En este caso se tomará 2 años (2012 y 2013).	Servicio Estatal de Autonomías
Este subíndice mide el grado de participación ciudadana, en el municipio y depende de participación ciudadana en las organizaciones territoriales, participación en el consejo municipal, número de municipios que tienen las cartas orgánicas y el nivel de corresponsabilidad.	<b>SUBINDICE PARTICIPACION</b>	SUBPARTI	SUBPARTI =ETACA+ PAROS+CAORMU	%	$SUBPARTI = (ETACA + PAROS + CAORMU) / 3$		

**Tabla N°9 Matriz de medición de Valor Publico  
Información (Sector: Fortalecimiento de la Ciudadanía)**

DESCRIPTOR DEL INDICADOR	NOMBRE	CÓDIGO	DEFINICIÓN	UNIDAD	ECUACION	METODOLOGIA	INFORMACION
Este indicador mide el número de solicitudes de <u>entidades territoriales y autónomas y el nivel central del estado existentes</u>	Indicador de Entidades Autónomas Territoriales y Nivel Central del Estado	ETANCE	Número de solicitudes de apoyo / Total de Población objetivo	%	$ETANCE = (NUMSAP / TOPOB) * 100$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en el SEA de solicitudes realizadas. De acuerdo a las solicitudes se verá el grado de conocimiento de los GGAA y NCE respecto al SEA el mismo será clasificado en 2 rangos 85% (CONOCEN DEL SEA), 51% (CONOCEN PERO NO SABEN DE SU ROL) Y <A 50% (NO CONOCEN)	Servicio Estatal de Autonomías
Este indicador mide la relación entre número total de <u>ETA en relación a la participación con organizaciones representativas de la sociedad.</u>	Indicador de información otorgada a las Organizaciones Sociales	INFOS	Número Rendiciones de cuenta / Número Total de GGAA	%	$INFOS = (NUMUREC / NUTGA) * 100$	Los datos deben ser extractados de las participaciones realizadas de Rendición de Cuentas Se estimará de acuerdo al valor promedio de al menos 50% del total de las ETA y el Nivel Central del Estado.	Servicio Estatal de Autonomías
Este subíndice mide el grado de información que tienen los GGAA y el NCE de la existencia y del Rol del SEA.	<b>SUBINDICE INFORMACIÓN</b>	SUBINFO	SUBINFO = ETANCE + INFOS	%	$SUBPARTI = (ETANCE + INFOS) / 2$		

**Tabla N°10 Matriz de medición de Valor Publico**

**Calidad en el Servicio (Sector: Fortalecimiento de estados democráticos)**

DESCRIPTOR DEL INDICADOR	NOMBRE	CÓDIGO	DEFINICIÓN	UNIDAD	ECUACION	METODOLOGIA	INFORMACION
Este indicador mide los <u>niveles de accesibilidad a los servicios disponibles y pertinentes del SEA.</u>	Indicador de Disponibilidad	DISPO	Número de servicios y pertinencia de los mismos/ Número de la solicitud del servicio	%	$DISPO = (SERV/SOLSERV)*100$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en el Servicio Estatal de Autonomías. De acuerdo al valor porcentual del indicador el mismo será clasificado en dos rangos cualitativos: Alta = 100% (SI ACCECE A ESTOS SERVICIOS) Baja = 0% (NO ACCEDE A ESTOS SERVICIOS).	Servicio Estatal de Autonomías
Este indicador mide <u>el grado de concertación de respuestas entre la demanda y la oferta del servicio</u>	Indicador de Demanda	DEMAN	Numero de Respuestas / Numero de Solicitudes	%	$DEMAN=(NUMRESP / NUMSOL)$	Los datos deben ser extractados de las bases de datos existentes en el Servicio Estatal de Autonomías. De acuerdo al valor porcentual del indicador el mismo será clasificado en dos rangos cualitativos: Alta = 100% (SI EXISTE) Baja = 0% (NO EXISTE).	Servicio Estatal de Autonomías
Este criterio mide aspectos cualitativos, y se encuentran en función de la oferta y demanda de los Gobiernos Autónomos Municipales en el marco de sus competencias.	<b>SUBINDICE CALIDAD DE SERVICIOS</b>	SUBCALSER	SUBCALSER =DISPO+DEMAN	%	$SUBCALSER =(DISPO+DEMAN) /2$		

**Tabla N°11 Matriz de medición de Valor Publico**

**Procesos de Control (Sector: Fortalecimiento de estados democráticos)**

DESCRIPTOR DEL INDICADOR	NOMBRE	CÓDIGO	DEFINICIÓN	UNIDAD	ECUACION	METODOLOGIA	INFORMACION
Este indicador mide el <u>nivel de intervención de las funciones por área</u> en las actividades realizadas respecto al total de las programadas.	Indicador de Procesos	PROC	Número de acciones por actividad programada / Número total de acciones por actividad	%	$PROC = (ACTIPROG/TACTIPROG)*100$	Los datos deben ser extractados del Plan Operativo Anual del Servicio Estatal de Autonomías. De acuerdo al valor porcentual del indicador el mismo medirá el grado de intervención dando un valor ponderado del nivel de acción/ejecución: Alta = 100% (SI INTERVIENE) 70% (INTERVENSION MEDIA); Baja = 51% (NO INCIDE).	Servicio Estatal de Autonomías
Este indicador mide el <u>grado de incidencia respecto de las atribuciones</u> en el desarrollo del servicio	Indicador de Atribuciones	ATRIB	Numero de Resultados Programados / Numero de Resultados alcanzados	%	$ATRIB=(NUMRESUP / NUMRESUA)$	Los datos deben ser extractados de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, respecto a las atribuciones del Servicio Estatal de Autonomías. De acuerdo al valor porcentual del indicador el mismo será clasificado en dos rangos cualitativos: Alta = 100% (CUMPLE) Baja = 50% (NO CUMPLE).	Servicio Estatal de Autonomías
Este criterio mide aspectos cualitativos, y se encuentran en función de la oferta y demanda de los Gobiernos Autónomos Municipales en el marco de sus competencias.	<b>SUBINDICE DE CONTROL</b>	SUBCONT	$SUBCONT = PROC + ATRIB$	%	$SUBCONT=(PROC + ATRIB) / 2$		

## 8. RESULTADOS

Los resultados con la aplicación del sistema de medición del Valor Público, buscan de forma comprometida un sistema que promueva un desarrollo eficaz, eficiente, equitativo y sostenible de las acciones desarrolladas por la institución.

El ejercicio efectivo de competencias en los Gobiernos Autónomos, es el fin último del Servicio Estatal de Autonomías, considerando la implementación de 5 criterios que, implementados son el resultado del valor público generado por el Servicio Estatal de Autonomías (SEA).

Para el efecto se ha tomado como base, la evaluación física financiera de las Gestiones 2012 y 2013 del Programa de Operaciones Anual del SEA. A partir de esta evaluación de corto plazo se ha trabajado en la identificación de los criterios de acuerdo a los principios identificados en la generación de valor público y, en el marco del plan estratégico institucional 2014 - 2018, se ha determinado cuales, cuantos y en qué medida han afectado a los objetivos de mediano plazo efectivamente.

### **8.1. Resultados en base a la Evaluación Física del POA de las Gestiones 2012 – 2013**

Se han tomado las gestiones 2012 y 2013 para la evaluación física y financiera de la institución, tomando en cuenta la articulación de los objetivos de gestión y de los estratégicos, para de esta manera establecer la vinculación entre la planificación de corto plazo (de gestión) y la de mediano plazo (estratégica), para determinar la efectividad de la intervención respecto a las atribuciones de la institución.



**Tabla N°12**  
**Medición de la eficacia, eficiencia y efectividad**

EFICACIA		EFICIENCIA		EFECTIVIDAD
RA/RE		$\frac{(RA/CA*TA)}{(RA/CE*TE)}$		$\left( \frac{\text{Puntaje eficiencia} + \text{Puntaje eficacia}}{2} \right)$
RANGOS	PUNTOS	RANGOS	PUNTOS	La Actividad se expresa en porcentaje (%)
0 – 20%	0	Muy Eficiente > 1	5	
21 – 40%	1			
41 – 60%	2	Eficiente = 1	3	
61 – 80%	3			
81 – 90%	4	Ineficiente > 1		
> 91%	5			

Donde: R=Resultado, E=Esperado, C=Costo, A=Alcanzado y T=Tiempo

La evaluación de la efectividad en para la Gestión 2012 del Servicio Estatal de Autonomías, se ha elaborado en base al informe de Gestión presentado por la institución. Para este caso es necesario establecer el nivel de eficiencia y eficacia de la programación operativa anual, de acuerdo a la tabla anteriormente descrita.

De acuerdo al Informe POA de la Gestión 2012<sup>16</sup>, se puede determinar ambas variables:

En la Gestión 2012 se programaron 66 operaciones distribuidas en 4 objetivos de Gestión, la evaluación de la Gestión presenta los siguientes datos:

66 operaciones programadas  
4 operaciones no alcanzadas  
62 operaciones realizadas

**Eficacia**

<sup>16</sup> Ver anexo – Informe de gestión 2012

$$RA = 62 / RE = 66$$

Eficacia= 93%  $\Rightarrow$  5 puntos

### Eficiencia

$$\frac{(RA/CA*TA)}{(RA/CE*TE)}$$

$$\frac{62/(4.917.629,48*12)}{62/(5.141.031,00*12)} = \frac{62/59.011.552}{62/61.692.372} = \frac{1,05064E-06}{1,00499E-06} = 1,04542873$$

$$\frac{62/(4.917.629,48*12)}{62/(5.141.031,00*12)} = \frac{62/59.011.552}{62/61.692.372} = \frac{1,05064E-06}{1,00499E-06} = 1,04542873$$

Eficiencia > 1  $\Rightarrow$  5 puntos

### Efectividad

$$\frac{\left( \begin{array}{c} \text{Puntaje eficiencia} \\ + \\ \text{Puntaje eficacia} \end{array} \right)}{2}$$

Máximo puntaje

$$\frac{\begin{array}{c} + 5 \\ + 5 \\ 2 \end{array}}{5}$$

$$= 1 \Rightarrow 100\%$$

En la Gestión 2013 se programaron 47 operaciones distribuidas en 4 objetivos de Gestión<sup>17</sup>, la evaluación de la Gestión presenta los siguientes datos:

47 operaciones programadas  
4 operaciones no alcanzadas  
43 operaciones realizadas

### Eficacia

<sup>17</sup> Ver anexo, Informe de gestión 2013

$$RA = 43 / RE = 47$$

$$\text{Eficacia} = 91\% \Rightarrow 5 \text{ puntos}$$

### Eficiencia

$$\frac{(RA/CA*TA)}{(RA/CE*TE)}$$

$$\frac{(RA/CA*TA)}{(RA/CE*TE)}$$

$$\frac{43/(9.207.667,77*12)}{43/(9.563.895,77*12)} = \frac{43/110.492.009}{43/114.766.749} = \frac{43/59.011.552}{43/61.692.372} = 1,03868823$$

$$\text{Eficiencia} > 1 \Rightarrow 5 \text{ puntos}$$

### Efectividad

$$\frac{\left( \begin{array}{c} \text{Puntaje eficiencia} \\ + \\ \text{Puntaje eficacia} \end{array} \right)}{2} \quad \frac{\begin{array}{c} + 5 \\ + 5 \\ \hline 2 \end{array}}{5} = 1 \Rightarrow 100\%$$

La ejecución física y financiera de la programación anual de operaciones muestra un alto nivel de ejecución, respecto a lo planificado de las actividades del Servicio Estatal de Autonomías.

La evaluación de las atribuciones del Servicio Estatal de Autonomías, es una evaluación cualitativa respecto a las actividades realizadas. Esta evaluación mide de igual manera el grado de cumplimiento de la intervención del SEA.

## 8.2. Matriz de Análisis Sistémico de Influencia

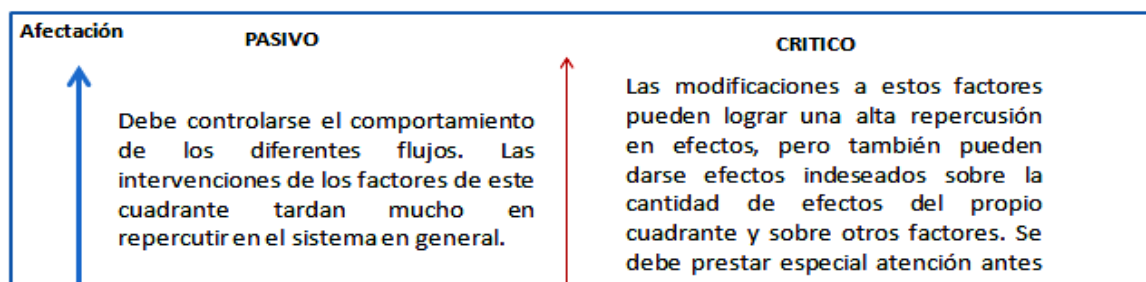
La aplicación de los criterios y los indicadores para la medición del Valor Público generado en la institución, se ha desarrollado en base a la matriz de análisis sistémico de influencia, tomando en cuenta la ejecución de las actividades realizadas, articulando estas con la planificación estratégica y su relación directa

con los criterios establecidos en el SEA, para el cumplimiento del rol atribuido a este.

Los criterios que se han tomado para la evaluación están estrechamente relacionados con el ejercicio de las competencias en los Gobiernos Autónomos, el impacto esperado es que los gobiernos autónomos ejerzan estas competencias efectivamente, esto significa que el trabajo desarrollado por el SEA, en el marco de sus atribuciones cumpla con los principios para la generación de valor público.

Esto significa que las actividades que desarrolle el SEA, sean planificadas y estén articuladas con la planificación de mediano plazo, en cada gestión, lo que quiere decir que el enfoque de la planificación se realizará vinculando las atribuciones, con las actividades de cada una de las unidades organizacionales en el marco del Plan Estratégico Institucional.

La matriz de análisis sistémico es una herramienta que ha sido adecuada para el uso de medición del valor público, ya que describe si la intervención del SEA es positiva y acertada a través de sus acciones en el mediano plazo. La suma de los factores permite crear un sistema de coordenadas en el que se asigna un lugar a cada uno de los criterios desarrollados, de acuerdo al siguiente gráfico:



**Figura N°15** Descripción de los cuadrantes  
**Fuente:** Elaboración propia

En este sentido para la aplicación de la metodología de medición planteada se requiere hacer un cruce de variables tomando en cuenta a la ejecución física y financiera de las gestiones 2012 y 2013, tomando en cuenta solo aquellos objetivos y actividades relacionadas directamente con los criterios seleccionados.

La función del SEA es la de brindar asistencia técnica, y sus atribuciones están principalmente enfocadas al desarrollo del régimen autonómico en los Gobiernos Autónomos.

Estos criterios, describen la optimización de las acciones que realiza el SEA para que los Gobiernos Autónomos hagan ejercicio efectivo de sus competencias. En cada uno de los ámbitos en los que él SEA desarrolla sus actividades.

La valoración a cada uno de estos factores, permite establecer criterios de planificación, como se puede apreciar en el cuadro más adelante.

**TablaN°12**  
**Matriz de análisis sistémico de influencia**

TEMAS ESTRATEGICOS/FACTORES CRITICOS	Índice de valor público		CRITERIOS
	TA	TP	
Atención Oportuna	20	20	Eficiencia
Tipo de conflicto x nivel	14	21	
Incidencia Institucional	18	23	
Desarrollo Competencial	17	13	
Solicitudes de las ETA	19	28	Información
Rendición de Cuentas	19	12	
Niveles de Accesibilidad	15	12	Calidad en el Servicio
Grado de Concertación	27	25	
Intervención de Procesos	18	14	Procesos de Control
Intervención de atribuciones	23	14	
ETA participantes	23	30	Participación
Organizaciones Sociales por ETA	22	27	
ETA y Organizaciones sociales en coordinación	26	25	

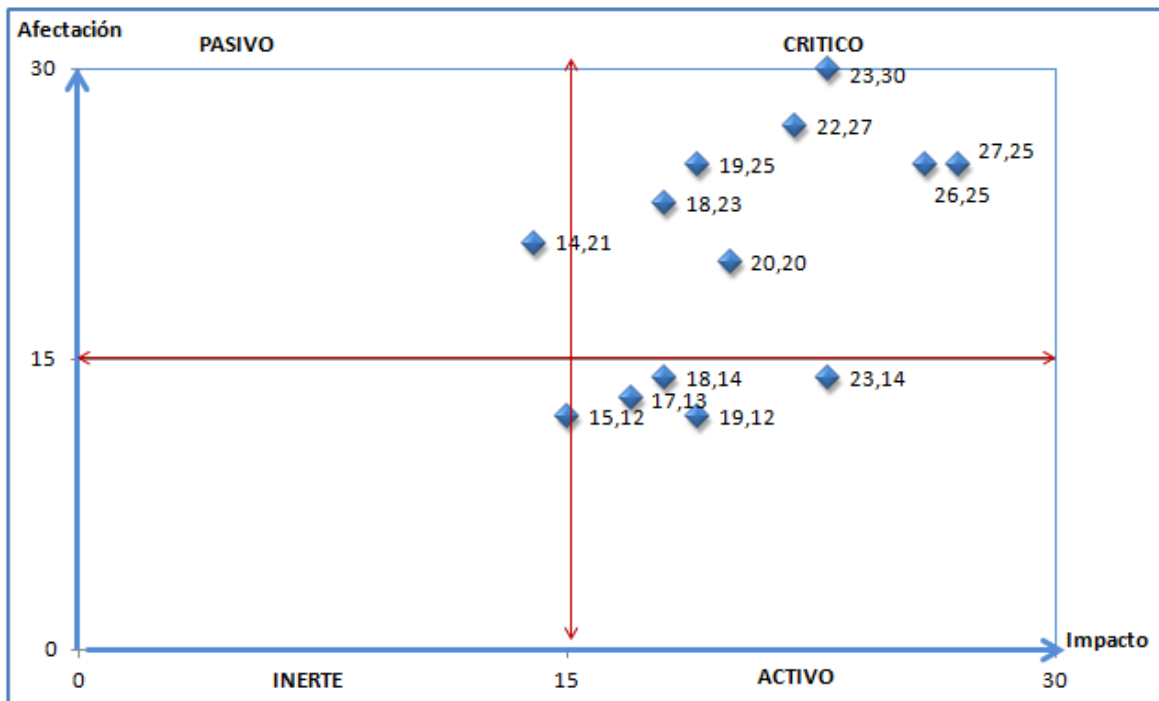
*TA = Total activos TP = Total Pasivos*

Fuente: elaboración propia

El cuadro anterior muestra los resultados del cruce de variables de los factores críticos y la valoración de cada uno de estos, resultados que serán expuestos en el cuadrante de coordenadas.

Es necesario identificar y priorizar aquellos criterios que afecten directamente a los factores estratégicos y que se desarrollen a través de los objetivos de gestión.

Se debe tomar en cuenta el hecho de que son las relaciones entre las variables las que tienen el papel fundamental, por lo que las consecuencias de las intervenciones propuestas no deben fijarse exclusivamente en un efecto aislado y único



**Figura N°16** Cuadrante de Coordenadas

**Fuente:** elaboración Propia

El resultado de la matriz se refleja en el gráfico de coordenadas, donde se puede observar que las actividades que realiza el Servicio Estatal de Autonomías, y, que se encuentran establecidas en su Programa de Operaciones Anual, se cumplen efectivamente. Sin embargo el gráfico de resultados muestra, que, si bien muchas de las funciones se encuentran en el cuadrante **critico** esto muestra que se deben tomar en cuenta los factores que están haciendo que existan más variables en el factor crítico y si se estas están afectando de manera positiva a la generación de Valor Público, y fortalecer aquellas que se encuentran el cuadrante **activo**, ya que si bien están generando un alto impacto, el efecto causado no repercute en la generación de valor público.

### **8.3. El Desarrollo Organizacional en la aplicación de la medición del Valor Público.**

El cambio en el enfoque de la planificación de corto plazo, se refleja en la planificación de mediano plazo. Las Unidades Organizacionales, pueden medir no solo la ejecución de sus actividades sino ajustarlas de acuerdo a las necesidades de su población objetivo, para poder priorizar un mayor y mejor impacto en el mediano plazo.

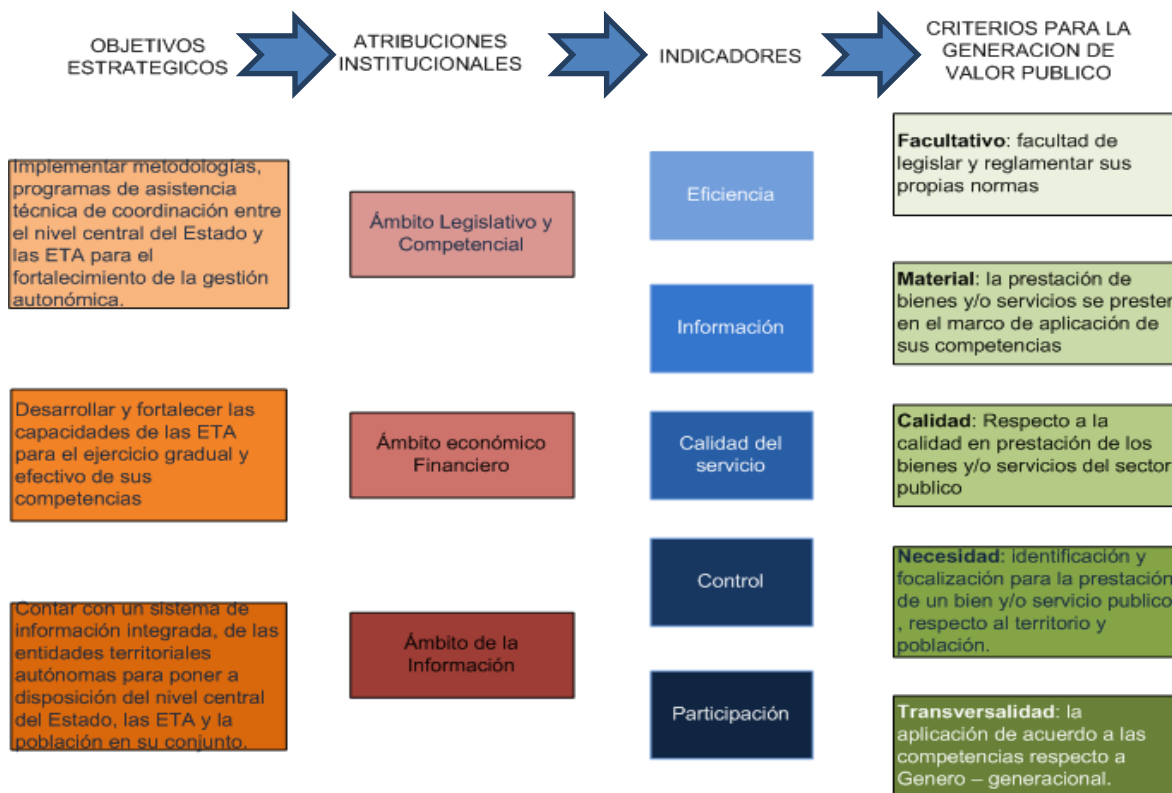
Koontz & O'Donnell afirman que "Organizar es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo un administrador con autoridad necesaria para supervisar y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical toda la estructura de la empresa".

Si se desea ser eficiente en la consecución de sus fines deberán planear acciones de tal forma que enfrente el cambio exitosamente. Si no lo hace este cambio puede rebasar a la organización, incluso puede hacer que desaparezca, debido al número de beneficiarios y solicitudes que atiende el SEA.

Enfrentar exitosamente el ambiente del mundo dinámico actual implica desarrollar estrategias ejecutivas apropiadas para las condiciones cambiantes. Este tipo de estrategias necesita una organización flexible, que evolucione a las distintas y específicas necesidades de los Gobiernos Autónomos y que sea capaz de responder adecuadamente a ellas e incluso anticiparse.

Otro aspecto que se debe considerar al establecer estrategias para enfrentar el cambio es el establecimiento de un clima laboral favorable, en el cual las personas sin importar su posición en la organización, cuenten con la información adecuada que les permita tomar decisiones cada vez más importantes, al momento de programar y planificar sus actividades futuras.





**Figura N°17** Relación Estratégica e institucional  
**Fuente:** Elaboración Propia

La articulación de la evaluación “formal tradicional” y la evaluación de la generación de valor público se relacionan a partir de las atribuciones establecidas en el marco de creación del SEA reflejadas en su Plan de Operaciones Anual y de los criterios que se han determinado para el ejercicio efectivo de las competencias atribuibles a los Gobiernos Autónomos<sup>18</sup>, para el desarrollo y fortalecimiento de la Democracia y de la Población como principio de Valor Público.

<sup>18</sup> Entrevista con el Director de Desarrollo Legislativo y Competencial del SEA – Daniel Viscarra

## 9. Conclusiones

- La planificación de corto plazo se determina en el Programa de Operaciones Anual, que en el sector público se elabora en el marco de la norma del Sistema de Programación de Operaciones, y se realizan para una Gestión, en cambio la planificación de mediano y largo plazo se establece en el plan estratégico institucional y considera un periodo de cinco años.
- El sistema de programación de operaciones (SPO) de la Ley SAFCO, establece que el seguimiento y la evaluación de actividades al Programa de Operaciones Anual (POA), es de manera trimestral y semestral, estos periodos de evaluación permiten medir solo la ejecución física al cumplimiento de las actividades programadas, sin embargo una adecuada planificación da lugar a un enfoque de mediano y largo plazo, lo cual permite aplicar los criterios propuestos, ya que es a partir del mediano plazo que se puede determinar realmente la generación de Valor Público institucional.
- Para llegar a determinar la generación de Valor público, se ha propuesto modificar la forma de evaluación a las diferentes herramientas de la planificación, de esta manera las medidas de Desarrollo Organizacional inciden en los cambios logrados desde el clima laboral por la articulación entre las unidades organizacionales, hasta en el manejo de nuevos recursos para la evaluación y seguimiento a la planificación.
- Con lo anteriormente expuesto, el trabajo desarrollado por el SEA está orientado no solo al cumplimiento físico-financiero de lo programado, si no que con los indicadores propuestos para determinar la generación de valor público, el SEA incidirá en el bienestar integral de sus beneficiarios

(Gobiernos Autónomos). Asumiendo plenamente la función por la cual fue creada.

- A partir de ello, los criterios para establecer indicadores de medición y aplicarlos en la evaluación de las actividades de la institución, han sido desarrollados a partir de las atribuciones que les han sido dadas. Con su aplicación el SEA maneja nuevas herramientas que le permitirán ser referente para las demás instituciones públicas, las cuales deben ser, no solo para cumplir una planificación o logro de objetivos, sino que deben ser regidas por el Valor Público que puedan generar.

## REFERENCIAS

19 de julio de 2010, <i>Ley marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”</i>	Capítulo III, artículo 129.
21 de julio 1996, <i>Sistema nacional de Planificación</i>	Resolución Suprema N°216779
Servicio Estatal de Autonomías 2013, Estado de situación de las autonomías en Bolivia, una mirada a tres años	Serie 3
Servicio Estatal de Autonomías 2013, <i>Plan Estratégico Institucional 2014-2018</i>	Documento Institucional
Ministerio de Planificación, s.f., para el Desarrollo, <i>Sistema de planificación integral del Estado</i>	Lineamientos de Planificación
Jorge Hintze, s.f. <i>¿Es posible medir el Valor Público?</i> <a href="http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/articulo/es%20posible%20medir%20el%20valor%20p%20c3BAblico.pdf">http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/articulo/es%20posible%20medir%20el%20valor%20p%20c3BAblico.pdf</a>	Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública - <a href="http://www.top.org.ar/publicac.htm">www.top.org.ar/publicac.htm</a>
Idalberto Chiavenato, Administración 8va. Edición	Planificación
Carlos Alberto Mejía, <i>La estrategia del conocimiento “Indicadores de efectividad y eficacia”</i>	Presentación
SINERGIA, <i>Guía para la elaboración de Indicadores</i>	Presentación
Marianela Armijo, CEPAL –ILPES, <i>Indicadores de desempeño en el sector publico</i>	Presentación
Marianela Armijo, CEPAL – ILPES, Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector publico	Presentación
Pr of. F. Vester, Metodología del análisis sistémico, <a href="http://javeriana.edu.co/redcups/METODOLOGIA_DEL_ANALISIS_SISTEMICO.pdf">http://javeriana.edu.co/redcups/METODOLOGIA_DEL_ANALISIS_SISTEMICO.pdf</a>	Presentación
Banco Interamericano de Desarrollo, “La generación de valor publico en los proyectos de desarrollo social”	Presentación