

# FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS PARA LA GESTIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL

Experiencias con gobiernos subnacionales en la región andina



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



# FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE GOBIERNOS INTERMEDIOS PARA LA GESTIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL

Experiencias con gobiernos subnacionales  
en la región andina



RIMISP - BID - PNUD

La Paz, Bolivia - 2015

Los contenidos de este documento se basan en los materiales e informes generados por los proyectos “Elaboración de un diagnóstico de brechas y capacidades institucionales de gobiernos departamentales en Bolivia” (2013-2014) con el apoyo de BID y PNUD, y “Gobernanza Territorial en Los Andes” (2011-2013) con el apoyo de Fundación Ford, que llevó adelante RIMISP con gobiernos intermedios y organizaciones colaboradoras en la región andina.

El documento fue elaborado por Ioanna Grotiuz y Macarena Weason, con la revisión y aportes de Claudia Serrano y Mario Albuquerque.

El contenido del documento es responsabilidad de quienes participaron en su elaboración y no compromete las opiniones o puntos de vista de la Fundación Ford, PNUD o BID.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia.

Impresión y diagramación:

Área de Impresión

# Índice general

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
<b>I. GESTIÓN SUBNACIONAL, GOBERNANZA Y DESARROLLO EN TERRITORIOS INTERMEDIOS .....</b>	<b>8</b>
Descentralización y Potencialidad de los Territorios .....	8
Contexto Institucional y Descentralización en Países Andinos.....	10
<b>II. MODELOS DE EXCELENCIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA SUBNACIONAL .....</b>	<b>15</b>
Los Modelos de Excelencia en la Gestión Pública .....	16
El Modelo de Gobernanza propuesto por RIMISP.....	18
<b>III. MODELO DE EXCELENCIA DE LA GESTIÓN DE GOBIERNOS INTERMEDIOS EN CUATRO PAÍSES ANDINOS .....</b>	<b>37</b>
Actores Territoriales y Territorios .....	43
Marco Metodológico Común .....	45
Variaciones Metodológicas.....	47
Resultados de los Proyectos.....	51
Lecciones Aprendidas .....	52
<b>IV. PROCESOS Y RESULTADOS EN LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS .....</b>	<b>55</b>
Procesos de Autoevaluación en los Gobiernos Intermedios .....	55
Resultados de la Evaluación en los Gobiernos Intermedios .....	61
Análisis de Resultados.....	83
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>96</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>101</b>
Documentos e Informes Relevados.....	103
Abreviaturas Utilizadas .....	104



## Índice de diagramas y tablas

Diagrama n°1 El modelo de gestión.....	20
Diagrama n°2 Componentes y localización de los proyectos.....	38
Tabla n°1: Niveles de evaluación con método de Enfoque y Despliegue.....	31
Tabla n°2: Niveles de evaluación con método de Análisis de Resultados .....	32
Tabla n°3: Interpretación de la puntuación .....	33
Tabla n°4: Síntesis de los proyectos .....	40
Tabla n°5: Información básica de los gobiernos intermedios y sus territorios.....	43
Tabla n°6: Contexto, agencias participantes y acuerdos de trabajo de grupos gestores en siete gobiernos intermedios de la región andina .....	57
Tabla n°7: Facilitadores y obstáculos para la autoevaluación y planificación de mejoras en siete gobiernos intermedios de la región andina.....	59
Tabla n°8: Síntesis de resultados de la evaluación en siete gobiernos intermedios de la región andina.....	79
Tabla n°9: Síntesis de acciones de mejora priorizadas en siete gobiernos intermedios de la región andina.....	81
Tabla n°10: Resultados agregados de la autoevaluación en siete gobiernos intermedios .....	87



## Introducción

En el marco de un largo accionar por el desarrollo inclusivo y sostenible en América Latina, desde el año 2010 Rimisp viene apoyando la planificación y gestión de gobiernos subnacionales para el desarrollo territorial y mejores condiciones de gobernanza en los territorios. Con el apoyo de entidades como la Fundación Ford, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en alianza con gobiernos subnacionales y la colaboración de diversas instituciones, ha desarrollado, validado, aplicado y mejorado un modelo de gobernanza para la gestión de gobiernos intermedios.<sup>1</sup>

Concretamente, Rimisp desarrolló dos proyectos sucesivos con similar objetivo y metodología: “Gobernanza Subnacional en los Andes” (financiado por Fundación Ford, 2011-2013) y “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia” (financiado por BID y PNUD, 2013-2014). En estas iniciativas, Rimisp trabajó directamente con ocho gobiernos intermedios (GI) de la región andina, con el propósito de que identificaran las debilidades y fortalezas de su gestión, mejoraran sus capacidades para planificar y gestionar la acción gubernamental, mejoraran sus capacidades de gestión del gasto público y se promoviera la articulación de las acciones de diversos agentes públicos y privados. Para esto, se aportó un modelo de excelencia con indicadores de resultado, que permitió a cada GI visualizar todo el abanico de acciones y resultados requeridos para desplegar una gestión eficiente y de calidad.

Esta publicación presenta ese modelo y el enfoque conceptual que lo guía, y analiza la experiencia de los gobiernos intermedios que participaron, procurando ofrecer conclusiones y recomendaciones a la luz del conocimiento generado. Busca informar acerca de una metodología y un proceso de trabajo basado en sistemas de mejora continua, establecer los principales aportes del modelo para su objetivo de fortalecer capacidades, y reconocer dónde se encuentran las debilidades y fortalezas de los gobiernos subnacionales, poniendo atención en los problemas comunes que fueron detectados.

---

1 Usamos el término genérico de gobierno intermedio para referirnos a los gobiernos de los Departamentos de Bolivia y Colombia, las Regiones de Perú, y las Provincias de Ecuador. Los gobiernos respectivos son Prefecturas en Ecuador, Gobernaciones en Bolivia y Colombia, y Presidencias Regionales en Perú.

Las experiencias que aquí se presentan nacieron de la convicción de que los gobiernos intermedios son agentes clave en la acción sobre los desequilibrios territoriales que existen en la región latinoamericana: *“porque poseen una mirada integral del territorio; porque para sus autoridades los problemas y desafíos del desarrollo son realidades más próximas y concretas que para las autoridades nacionales; porque se encuentran en una situación privilegiada para articular las demandas y prioridades locales con las políticas y alternativas que oferta el Estado central, entre otras razones”*.<sup>2</sup>

A esa relevancia se contraponen los déficits de capacidades que enfrentan para poder gobernar y gestionar eficazmente sus territorios, lo que hace necesario el desarrollo de *“las capacidades técnicas, financieras y humanas requeridas para la gestión interna de las instituciones y para su mejor articulación con los demás actores vinculados con los procesos de desarrollo, incluyendo la sociedad civil y particularmente los sectores sociales pobres y marginados”*.

Los programas de fortalecimiento de capacidades que existen en la región *“tienden a centrarse en las capacidades de gestión interna de los gobiernos intermedios, fundamentalmente en materias de planificación y gestión de inversiones”*. A diferencia de estos, los proyectos “Gobernanza subnacional en los Andes” y “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia” se plantearon *“un abordaje integral de las variables que intervienen en la capacidad de gobernanza de los gobiernos intermedios, de modo tal de incrementar sus posibilidades de contribuir sustantivamente a los procesos de desarrollo económico territorial”*. *“Esto significa observar los asuntos de planificación y gestión en su interacción con otros factores claves para la conducción del desarrollo, que ponen el foco en la relación gobierno-sociedad, y ya no sólo en la gestión interna de la organización pública”*.

Los diversos documentos e informes generados por ambos proyectos son la base de este trabajo, gracias a la participación de gobiernos intermedios de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia que afrontaron el desafío de evaluar rigurosamente sus prácticas de gobierno y gestión e impulsar acciones para mejorarlas, en pro del desarrollo de sus territorios.

El trabajo se organiza en cinco capítulos, el primero de los cuales presenta brevemente el marco conceptual de los proyectos en relación con la potencialidad

---

2 Las citas de esta página pertenecen al Documento Propuesta de proyecto a la Fundación Ford, Rimisp, 2010.

de los territorios y de los gobiernos subnacionales para abordar los desafíos del desarrollo con equidad, y reseña brevemente el contexto institucional y de descentralización en el área andina. El segundo capítulo aborda aspectos conceptuales y metodológicos de los modelos de excelencia para la gestión pública subnacional, y presenta los antecedentes, evolución y componentes del modelo de gobernanza propuesto por Rimisp, su método de evaluación, y de priorización y planificación de mejoras. El capítulo tres sintetiza las principales claves, resultados y aprendizajes de los dos proyectos, uno implementado en Colombia, Ecuador y Perú, y otro en Bolivia, en los que ocho gobiernos intermedios de la región andina aplicaron el modelo de gobernanza como instrumento de evaluación y mejora de sus capacidades. El cuarto capítulo analiza los procesos y resultados de ese trabajo en cada gobierno intermedio; primero, visibilizando los factores que inciden en las dinámicas internas y en el desarrollo de capacidades de evaluación; y luego, analizando la información que entregan los procesos de autoevaluación sobre la realidad de los gobiernos intermedios. Finalmente, el quinto capítulo ofrece las conclusiones más importantes que surgen de estas experiencias, así como recomendaciones de cara a eventuales intervenciones de similar enfoque.



# I. Gestión subnacional, gobernanza y desarrollo en territorios intermedios

## DESCENTRALIZACIÓN Y POTENCIALIDAD DE LOS TERRITORIOS

El punto de partida conceptual de las experiencias que este trabajo presenta y analiza surge de la literatura reciente sobre descentralización, con especial foco en América Latina, y de estudios elaborados en el marco del Programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp.<sup>3</sup> Esos trabajos muestran los fuertes desequilibrios territoriales que existen al interior de los países en la región latinoamericana, tanto en términos sociales y económicos como de capacidades político-institucionales. Asimismo, muestran la importancia que pueden tener los gobiernos intermedios (GI) para superar esos desequilibrios, en función de su cercanía y mirada más integral del territorio y sus posibilidades de articulación entre las prioridades locales y las políticas nacionales.

Ese rol clave puede ser asumido exitosamente en la medida en que los GI reúnan un conjunto de capacidades que, junto a marcos político-institucionales favorables, permitan una gestión eficiente y una mejor articulación con los actores estatales y no estatales vinculados a procesos de desarrollo en sus territorios. En las últimas décadas ha habido en la región una tendencia al incremento de la responsabilidad de los gobiernos intermedios sobre el desarrollo de sus territorios, con más atribuciones y manejo de recursos, que necesita acompañarse de un incremento de capacidades, entre éstas, las de generar estrategias integrales de desarrollo y mecanismos efectivos de gobernanza territorial.

Partimos de una noción de desarrollo territorial que tiene en cuenta su multidimensionalidad, es decir, su relación con el conjunto de dinámicas sociales,

---

3 Benavente, D. (2007) “Descentralización. La Revolución Olvidada”. Capítulo 7. Centralismo, Descentralización y Regionalismo en Chile, Editorial UC Temuco; Escolar, M (2004) “Descentralización política, descentralización administrativa y desconcentración burocrática. Controversias entorno al Régimen de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” en Escolar, Badía y Frederic (editores), Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada. Banco Ciudad, Buenos Aires: Prometeo Libros; Presacco, F. (2009) “Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada”, en Serie de Estudios Volumen I. Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile; Ramírez, E.; Tartakowsky, A. y Modrego, F. (2009) “La importancia de la desigualdad geográfica en Chile” Documento de trabajo N° 30 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

económicas, ambientales y político-institucionales endógenas, que no están aisladas del entorno, sino vinculadas en distintas escalas y configuraciones territoriales. Asimismo, entendemos que hay desarrollo cuando mejora la calidad de vida de la población y el crecimiento económico es acompañado por inclusión social y sostenibilidad ambiental en un entorno democrático.

En ese marco, la **gobernanza subnacional para el desarrollo territorial** se entiende como “el arte o forma de gobernar un territorio que mediante la articulación de diversos actores del Estado, el mercado y la sociedad civil, conduce a un marco institucional que estimula el crecimiento económico con inclusión social”.<sup>4</sup> El documento propuesta del proyecto “Gobernanza subnacional en los Andes”, que presentó Rimisp a la Fundación Ford en el año 2010, incluía las siguientes consideraciones respecto a la gobernanza territorial y las capacidades que pone en juego:

“Muy presente en los debates sobre desarrollo en la UE y la OECD,<sup>5</sup> la gobernanza territorial sostiene que buena parte de las pérdidas de energía y recursos públicos y privados se deben a modalidades de acción sectoriales que no logran mirar en forma integrada problemas complejos. La forma de mirar integralmente requiere poner por delante la realidad de los territorios, en su dimensión socialmente construida, para articular desde allí la acción multinivel de diferentes actores que comparten propósitos. La gobernanza quiere ser una respuesta para resolver el problema de cómo subordinar lo sectorial al territorio teniendo en la mira un objetivo de desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en todas sus dimensiones. Tiene en cuenta la identidad, especialización y posición territorial.”

4 Documento propuesta del proyecto “Gobernanza subnacional en los Andes”, Rimisp, 2010.

5 Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. (2009) Fortalecimiento de capacidades para el DTR: innovaciones institucionales en Gobernanza Territorial. Documento de Trabajo N° 53, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile; Farinós Dasí, J (2008) “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible” Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universitat de València-Estudi General; Giovanni Moro (2003) “Governance: A Citizens’ Perspective, en Open Government Fostering Dialogue with Civil Society”, OECD; OECD (2009) “Nuevo Paradigma del Desarrollo Rural”.

“Los gobiernos intermedios de América Latina enfrentan un serio déficit en sus capacidades para analizar y pensar estratégicamente sobre el desarrollo de los territorios que deben gobernar y para combinar en forma estratégica una visión de mediano plazo con la agenda más urgente. Tienen también grandes déficits en sus capacidades para diagnosticar y priorizar los problemas y oportunidades, para involucrar a la sociedad en la gestión pública y para diseñar y gestionar planes y programas de inversión y políticas de desarrollo.”

“La comprensión de los mecanismos de gobernanza como ‘sistemas de articulación que construyen marcos institucionales’ (...) permite abordar estos déficits desde una perspectiva que asume la complejidad de las relaciones institucionales y la multicausalidad de los procesos de desarrollo, de manera tal de superar los enfoques excesivamente centrados en indicadores de carácter normativo. Permite además, vincular los esfuerzos tendientes a la adopción de enfoques de gobernanza con el fortalecimiento de la ciudadanía y el ejercicio de derecho ciudadanos, toda vez que un estilo de gobierno más inclusivo y horizontal genera espacios para la co-responsabilidad ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas.”

## CONTEXTO INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN PAÍSES ANDINOS

En las últimas décadas América Latina ha sido escenario de un impulso descentralizador que en los países andinos se manifestó, entre otros, en una mayor relevancia de los niveles intermedios de gobierno. El documento propuesta del proyecto “Gobernanza subnacional en los Andes” (Rimisp, 2010) describía el aumento de esa relevancia en Colombia, Ecuador y Perú, y su contexto a fines de 2010, en los términos que siguen.

En el caso de Colombia:

“A partir del inicio de los años ochenta, Colombia vivió el proceso de descentralización más profundo de toda la región...” (Melin, 2005)<sup>6</sup>. El fortalecimiento de los gobiernos intermedios ha sido realizado fundamentalmente a través de mecanismos de financiamiento. Con la Reforma Constitucional de 2001 se creó el Sistema General de Participaciones que busca contrarrestar los continuos traslapes en la asignación de recursos entre niveles de gobierno y garantizar un traspaso protegido de la inestabilidad macroeconómica provocada por las crisis, y así asegurar el financiamiento de los servicios de educación, que actualmente se llevan el 83% de las transferencias.”

Este escenario en Colombia se vio más acentuado en años recientes, con un “aumento exponencial de recursos provenientes de regalías para los gobiernos subnacionales y nuevo marco para asociaciones territoriales e inter-nivel: *‘La efectiva expedición de la ley 1454 de 2011, que promueve la asociatividad territorial, la llegada de los contratos plan y el condicionamiento de la ejecución de buena parte de los recursos de regalías a propuestas de carácter regional, ha llevado a que tenga un renacer el tema del ordenamiento, la descentralización y la planeación territorial’*” (RINDE, 2013).

Por su parte, el contexto de los gobiernos intermedios en Ecuador a fines del 2010 mostraba:<sup>7</sup>

“Entre las reformas más recientes se encuentran las de Ecuador, cuya nueva Constitución del 2008 abre paso a la conformación de un nuevo modelo de Estado con la creación de Gobiernos Autónomos Descentralizados. La fase actual es de transición, mientras se tramitan en la Asamblea Nacional los proyectos de ley que permitirán implementar las reformas constitucionales. El Gobierno ha definido esta transición como un momento propicio para el *‘fortalecimiento y equiparación de las capacidades de planificación y coordinación entre el Gobierno central y los Gobiernos Autónomos*

---

6 Melin, B. y JF Claverie (2005) Balance de las Políticas e Descentralización en América Latina, L’Observatoire des Changements en Amérique latine (L’OCAL-IHEAL), por encargo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

7 Rimisp, 2010, op. cit.

*Descentralizados. Esto permitirá implementar un nuevo modelo de planificación articulado a la Estrategia Nacional de Desarrollo y que fomente la evaluación continua de resultados e impactos de las intervenciones en los territorios, reconociendo y poniendo en valor las experiencias positivas de gestión territorial desarrolladas e implementadas durante las dos últimas décadas en todos los niveles territoriales de gobierno’ (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2010)<sup>8</sup>.”*

Cabe señalar que aunque ha habido luces de alerta sobre el proceso de descentralización en materia de fomento productivo, por *“desarticulación entre los actores y participantes de este proceso (...) especialmente a nivel de ejecución y operativización a nivel territorial”* (CONGOPE, 2013), Ecuador mantiene, desde la Constitución de 2008 y el Código de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD), su marco ampliado de competencias de los gobiernos intermedios.

En el caso de Perú, hubo un fuerte impulso a los gobiernos intermedios en la primera década de 2000:

En “el año 2002 se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que crea los gobiernos regionales -con autonomía política, económica y administrativa- para cada antiguo departamento, así como para la Provincia de Lima y la Provincia constitucional del Callao. El mismo año se creó el Consejo Nacional de Descentralización, conformado por representantes del Presidente de la República, de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Economía y de los gobiernos regionales y locales, con la tarea de conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias del gobierno central a los regionales y locales. Esta institución fue reemplazada en 2007 por la Secretaría de Descentralización, dependiente del Primer Ministro. Comprometido con el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos intermedios, este año 2010 se creó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades, cuyo objetivo es *‘brindar un marco de referencia a través del cual puedan desarrollarse iniciativas orientadas al desarrollo y fortalecimiento de las competencias*

---

8 Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Julio de 2010, Quito.

*en gestión para los funcionarios públicos de los gobiernos regionales y locales'* (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).<sup>9</sup><sup>10</sup>

Aunque Perú mantiene el marco normativo de los gobiernos subnacionales, cabe notar que el impulso descentralizador se desaceleró al pasar la conducción del Consejo Nacional de Descentralización (instancia intergubernamental que permitiría articular niveles de gobierno) a la Secretaría de Descentralización, “con menos fuerza política y presupuestal para impulsar el proceso” (Grupo Propuesta Ciudadana, 2013).

Entre los países del área andina, Bolivia es el que presenta cambios más recientes en materia de descentralización, dando un paso más allá del relevante antecedente de la Ley de Participación Popular de los 90. El diseño institucional de Bolivia como Estado plurinacional con autonomías territoriales existe desde el año 2009. A nivel intermedio, la elección directa de autoridades departamentales data de 2005 para lo que eran las antiguas Prefecturas, que luego cambian su nombre y atribuciones. Dentro del nuevo diseño político-institucional, los gobiernos autónomos departamentales asumieron como tales en el año 2010, y en 2015 inician su segundo periodo de gestión dentro del nuevo marco autonómico.

Las competencias de los nuevos “Gobiernos Autónomos Departamentales” (GAD) están contempladas en la nueva Constitución Política del Estado (2009) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” (LMAD) de 2010. Cabe destacar que aunque la Ley Marco define atribuciones y competencias genéricas para cada autonomía, la definición precisa de las competencias departamentales y municipales en materia de desarrollo territorial se especifica a través de Estatutos en el caso de los gobiernos autónomos departamentales y de Cartas Orgánicas en los municipales. Estos son de elaboración reciente o en curso, lo que da cuenta de un proceso de cambio profundo y actual, y de una descentralización en construcción que requiere de esfuerzos mayores en cuanto a mejoras de gestión y ejecución de recursos, para generar las oportunidades de desarrollo de los territorios y de inclusión social que busca promover dicho cambio.

Esta breve reseña muestra que en la última década se produjo una importante expansión de competencias y atribuciones de los gobiernos intermedios en los países

---

9 Decreto Supremo N° 004-2010-Presidencia del Consejo de Ministros, publicado en El Peruano, el 12 de Enero de 2010.

10 id. Rimisp 2010.

andinos. Si bien actualmente esto se manifiesta con más fuerza en los procesos más recientes (boliviano, ecuatoriano y colombiano), y más allá de una desaceleración del proceso descentralizador peruano, éste aparece como antecedente regional en la tendencia a mayores márgenes de autonomía e incidencia de los gobiernos intermedios sobre el desarrollo de sus territorios.

Ahora bien, ese incremento de responsabilidades requiere de un correlato en la expansión de capacidades de gobernanza de los gobiernos intermedios, que les permita incidir en tres ámbitos de coincidencia entre la gobernanza y la política pública que Serrano (2011) identifica así: el ámbito de la coordinación entre niveles, agentes e instituciones para propósitos comunes; el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas; el ámbito de la práctica democrática y participativa con compromisos y metas conocidas y controlables por los usuarios.<sup>11</sup>

Las experiencias que revisa este trabajo se plantearon promover esa expansión de capacidades desde un abordaje que reforzara la contribución de los gobiernos intermedios a los procesos de desarrollo territorial, poniendo foco en la relación gobierno-sociedad y no sólo en la gestión institucional interna. Para ello, se generó un modelo de gobernanza territorial inspirado en los modelos de gestión de excelencia que permiten evaluar y mejorar *“las capacidades de las organizaciones para optimizar su gestión y cumplir con sus propósitos y desafíos en una perspectiva integral y dinámica”* (Aguilar 2007 cit. en Documento propuesta de proyecto Rimisp 2010). Dicha base se adaptó a la realidad de los gobiernos intermedios, tomando en cuenta su gestión interna y su interacción con la sociedad.

---

11 Serrano, C. “Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina”, Rimisp, 2011.

## II. Modelos de excelencia para la gestión pública subnacional

La búsqueda por mejorar la calidad de la gestión de las organizaciones tiene ya algunas décadas de evolución. Con los años, se han ido desarrollando y mejorando métodos e instrumentos, entre los más conocidos los modelos de excelencia, los premios nacionales o internacionales a la calidad de productos o procesos y la certificación en base a normas ISO. En paralelo, han ganado terreno las nociones de calidad de gestión y mejora continua, y el sector público ha seguido incorporando nuevos instrumentos de evaluación y mejora de la gestión.

En este ámbito, los modelos de excelencia ponen el acento en el aprendizaje que realiza la propia organización, en clave de mejora continua, a partir de procesos de autoevaluación, planificación y gestión de mejoras que, escalonados, permiten identificar y mostrar la variación de resultados, al tiempo que fortalecen capacidades en la organización. Permiten simplificar, comparar, aprender del otro compartiendo un mismo lenguaje.

### LOS MODELOS DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El mecanismo de autoevaluación que proponen los modelos de excelencia, sumado al carácter más flexible o adaptable de estos, es particularmente adecuado para las organizaciones complejas que involucran gestión del conocimiento, entre las que se encuentran los gobiernos subnacionales.

Este tipo de modelos trabajan en una dinámica integral y ordenada, que toma en cuenta todas las partes del proceso y las asume dentro de una constante evolución, en la que cada factor es importante para el cumplimiento de los resultados. Promueven la autoevaluación periódica, que de forma estructurada vaya evidenciando las fortalezas y áreas de mejora del proceso. Así también cuentan con una línea de valores y principios que se enfocan en la satisfacción de los ciudadanos, situándolos como el eje de la gestión.<sup>12</sup>

---

12 Guía metodológica del proyecto “Elaboración de un diagnóstico de brechas y capacidades institucionales de gobiernos departamentales de Bolivia”

### Los modelos de excelencia de la gestión pública:<sup>13</sup>

- ofrecen una mirada **integral** que aborda de manera **sistémica** el conjunto de factores que finalmente conducen a obtener determinados resultados;
- ofrecen un enfoque orientado a los **resultados**, mostrando cómo las formas en que se gestionan los procesos impactan en los indicadores que miden la efectividad, la productividad, la eficacia y la eficiencia de la acción pública;
- se aplican mediante la práctica de la **autoevaluación**, midiendo el desempeño de manera formal y estructurada;
- apoyan el **ordenamiento estratégico** de la organización en todos sus ámbitos, a través de un ciclo de mejora continua de sus prácticas internas y del valor que entrega a sus usuarios y demás partes interesadas (autoridades, ciudadanos, comunidad).
- están basados en **principios y valores** de gestión que se vinculan bien con un enfoque humanista y democrático de la gestión.

La mirada sistémica surge de la comprensión de la organización como organismo que procesa recursos para convertirlos en determinados productos y establece relaciones con su entorno, modificándolo, al tiempo que aprende de esa interacción y también se modifica. Además, el enfoque sistémico de los modelos refiere a que cada parte de la organización influye en las otras, de modo que un funcionamiento óptimo es aquel en que todas las “partes” actúan en consonancia con el “todo” o, al menos, alineadas con el propósito común. En el modelo de gestión de los gobiernos intermedios esto se traduce en visibilizar desde el inicio la misión y orientaciones del gobierno que se autoevalúa, tal como se describe más adelante. En tanto el modelo es aplicable a cualquier gobierno intermedio, los principios, valores y estrategia de la institución que se autoevalúa son los que orientan la lectura de esa evaluación y la priorización de acciones de mejora.

---

13 Extraído de materiales de capacitación y guías metodológicas de los proyectos para el proceso de autoevaluación, identificación de fortalezas, áreas de mejora y diseño del plan de mejoras.

Los modelos promueven el uso de indicadores, la transformación de los datos en información, el monitoreo de esa información y su utilización para la toma de decisiones, e impulsan la mejora en el tiempo de los resultados. Normalmente, el sistema entrega una puntuación global de la capacidad de gestión y permite conocer las fortalezas y principales áreas de mejora de cada proceso. A partir de esa evaluación, es posible desarrollar planes de acción que se van constituyendo en hitos de un proceso de mejora continua. Se trata, al mismo tiempo, de una evaluación pormenorizada y detallada del conjunto de procesos fundamentales de la organización, pero con la capacidad de vincular los distintos aspectos con otros con los que guardan relación.

### ANTECEDENTES DEL MODELO PROPUESTO POR RIMISP

El modelo de excelencia validado en el proyecto “Gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes”, ajustado en base a sus aprendizajes y aplicado en el “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos autónomos departamentales en Bolivia”, tuvo un largo recorrido y adaptaciones desde los modelos de excelencia que se originaron en la gestión privada.

Entre los antecedentes de este modelo se encuentra la iniciativa de Premio Nacional a la Calidad (1996), promovida por el Centro Nacional de Productividad y Calidad de Chile (Chile Calidad), en la que se aplica el “modelo chileno de gestión de excelencia” basado en el modelo Malcolm Baldrige. En 1997, Chile Calidad inicia un trabajo conjunto con el Comité de Modernización del Estado (luego proyecto de igual nombre) para adaptar ese modelo a la realidad de la gestión pública y utilizarlo en el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos.

En el año 2006, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) de Chile recurre al modelo para acreditar, primero, servicios municipales y luego servicios de gobiernos regionales, previa adaptación del mismo a cada realidad específica. Ambos modelos (el municipal y el regional) operan simultáneamente en el país hasta hoy, generando nuevos aprendizajes.

Más tarde, por iniciativa de la dirección de Rimisp, un modelo adaptado de los anteriores se pone a disposición de los gobiernos intermedios de Colombia, Ecuador y Perú participantes en el proyecto ‘Gobernanza subnacional en los Andes’. El proyecto incluyó una etapa de validación del modelo que permitió realizar ajustes y mejoras, y sistematizó nuevos aprendizajes que se pusieron al servicio del proyecto ‘Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos autónomos departamentales’ desarrollado en Bolivia.

En esta evolución, desde 1996 hasta ahora, se destaca la participación de Mario Alburquerque como experto en sistemas de calidad y calidad de la gestión pública, primero en ChileCalidad y actualmente en Rimisp. Asimismo, se destaca el impulso dado por Claudia Serrano, primero desde la dirección de SUBDERE y luego desde la de Rimisp, para adaptar los modelos de excelencia a la realidad y necesidades de los gobiernos subnacionales.

## EL MODELO DE GOBERNANZA PROPUESTO POR RIMISP

El modelo de excelencia en la gestión pública subnacional que trabaja Rimisp se propone como un instrumento para alcanzar una gobernanza adecuada para el desarrollo territorial.<sup>14</sup>

En la experiencia de Rimisp, la gobernanza territorial permite la articulación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado, la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado, en un contexto en el que el gobierno intermedio está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social. El actor gubernamental desempeña un papel fundamental en estas tareas de articulación, mediación y generación de consensos entre los actores territoriales. Para alcanzar ese estado ideal en la administración pública y mantenerlo, se precisan mecanismos encaminados a una

---

14 Este apartado sintetiza contenidos de la Guía metodológica del proyecto “Elaboración de un diagnóstico de brechas y capacidades institucionales de gobiernos departamentales de Bolivia”.

gestión eficiente, que al mismo tiempo vincule los recursos, las reformas políticas, los actores políticos y sociales, las capacidades técnicas, financieras y humanas con los procesos de desarrollo que se precisan en cada territorio.

La herramienta propuesta para alcanzar ese objetivo es un Modelo de gobernanza basado en los modelos de gestión de excelencia que trabaja en una dinámica integral y ordenada, considera todas las partes del proceso y las asume dentro de una constante evolución, en la que cada factor es importante para el cumplimiento de los resultados. Tomando como unidad de análisis a la organización del gobierno intermedio, el modelo de gobernanza territorial tiene en cuenta la definición de política y valores del gobierno intermedio, su sentido de visión, su interpretación sobre el territorio y su gente, su cometido como gobierno y sus definiciones principales. En torno a estos conceptos se organizan las prácticas concretas que construyen la gobernanza.

### Criterios del modelo

El Modelo base de gobernanza para el desarrollo territorial está compuesto en forma sistemática de siete criterios (seis de ellos de procesos y uno de resultados): liderazgo; ciudadanía; personas; gestión estratégica y planificación regional; gestión de recursos; información y conocimiento; y resultados. La idea es contar con indicadores y estándares de cómo se experimentan y gestionan estos criterios (con sus respectivos subcriterios y prácticas o elementos de gestión) para ponderar la marcha de la organización e impulsar los cambios que permitan mejorar resultados. Cabe resaltar que estos siete elementos que pueden hacer la diferencia en materia de capacidades de gobernanza territorial no se explican en sí mismos, sino en cuanto se organizan en torno a un concepto político, una interpretación de la realidad socio-territorial y los desafíos, dilemas y oportunidades que descansan en las características de los territorios para encarar sus oportunidades de futuro.

Mediante la evaluación de los siete criterios, el modelo permite identificar fortalezas y brechas en cada gobierno departamental, dejando instaladas las capacidades para convertir el proceso de autoevaluación en una rutina que permita medir los niveles de gestión y detectar las brechas respecto a un ideal. El siguiente diagrama muestra los criterios que evalúa, así como su interrelación entre sí y con los resultados de la gestión, tal como han sido trabajados por Rimisp con gobiernos intermedios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Diagrama n°1 El modelo de gestión



Fuente: Materiales de capacitación del Proyecto “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia”.

**Liderazgo.**- Este criterio examina cómo el equipo directivo contribuye a precisar, comunicar y compartir las definiciones políticas y estratégicas, el enfoque valórico y los objetivos del gobierno subnacional. Examina, también, cómo el equipo directivo toma las decisiones y conduce al gobierno a contar con un diseño que le permita desempeñar un rol relevante en el plano del desarrollo territorial y cumplir con sus metas mediante una gestión adecuada que potencie sus fortalezas y permita resolver y mejorar debilidades.

**Ciudadanía.**- El rol de la ciudadanía como elector, usuario y colaborador de acciones y políticas territoriales es central. Este criterio examina de qué manera el gobierno departamental se

relaciona con la ciudadanía y sus organizaciones para conocer sus expectativas y necesidades, y la evaluación y percepción que esta tiene respecto del desempeño del gobierno subnacional. Este elemento pone atención en los procesos y mecanismos de participación e información, y en el conocimiento y consideración de la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones.

**Personas.-** Este criterio observa cómo el gobierno subnacional involucra, gestiona y desarrolla a su personal. Es sabido que éste es un punto sensible de los gobiernos intermedios que han aumentado sus atribuciones y tienen responsabilidades sobre mayores asignaciones presupuestarias, sin que ello se haya traducido en la conformación y entrenamiento de equipos profesionales y técnicos de primera línea. El modelo indaga la forma en que el gobierno evalúa las habilidades y capacidades requeridas en su personal, y cómo genera y apoya un ambiente de trabajo que conduzca a un alto desempeño, así como al crecimiento de las personas y la organización.

**Gestión estratégica y planificación regional.-** Este es, sin duda, un criterio crucial de la gestión y gobernanza del gobierno subnacional de cara al desarrollo del territorio. Analiza la manera en que la organización establece sus objetivos estratégicos, sus planes de acción y los proyectos o líneas de trabajo, incluyendo en este análisis no sólo la forma en que se definen las estrategias y planes, sino el proceso mediante el cual se implementan y cómo se hace seguimiento a la implementación. Incluye la revisión y análisis de factores que concentran el principal rol del gobierno intermedio como director/ coordinador de la agenda de desarrollo mediante instrumentos de planificación y gestión que son de su competencia: planificación y ordenamiento territorial. El ámbito de interés en torno al criterio de gestión estratégica y planificación regional incluye examinar cómo se realiza el proceso de planificación del desarrollo regional y la formulación (y actualización) de políticas, planes y programas; cómo se construyen los instrumentos indicativos de ordenamiento territorial, cómo se lleva a cabo la toma de decisiones sobre proyectos

de inversión y la gestión general del proceso de inversión. Incluye también la mirada sobre cómo se aborda y lleva a cabo la gestión del desarrollo económico y del área social y cultural. En particular, cómo se promueve el rol del sector privado en el territorio y cómo se realizan los programas de fomento del emprendimiento, innovación y desarrollo económico territorial. Asimismo, indaga cómo se realiza la articulación inter e intranivel de gobierno para la gestión de los programas de desarrollo económico y con el sector privado.

**Gestión de recursos.**- Este criterio analiza cómo el gobierno subnacional gestiona sus recursos internos. Contempla la manera en que se realiza la administración, soporte y asesoría en tecnologías de información y comunicación; gestión de los recursos financieros; gestión del proceso de compras de bienes y servicios; y gestión de la relación con los proveedores de bienes y servicios.

**Información y conocimiento.**- Este criterio examina cómo el gobierno departamental mide su desempeño organizacional y cómo se gestiona la información necesaria para apoyar las operaciones diarias y la toma de decisiones. Considera la manera en que se obtiene y recopila la información sobre los resultados que la institución alcanza en todos sus ámbitos de acción.

**Resultados.**- El criterio de resultados verifica los niveles de logro en aquellas materias que tienen directa relación con la gestión de la organización del gobierno subnacional. Mide los principales indicadores que reflejan resultados globales del gobierno intermedio: en la satisfacción de la ciudadanía y satisfacción del propio personal de la organización, resultados de desempeño financiero y en la calidad de los proveedores, y resultados de desempeño e impacto en las áreas de acción estratégica, entre ellas: el desempeño operacional de los sistemas de trabajo, por ejemplo, gestión de inversiones, programa de desarrollo social y cultural, programa de desarrollo económico y fomento productivo.

## Principios, valores y estrategia orientando la evaluación

Como se planteaba antes, el trabajo de autoevaluación comienza visibilizando el programa, la estrategia, los principios y valores del gobierno intermedio, mediante la elaboración de un perfil del mismo. Este perfil orientará más adelante la pertinencia de las áreas de gestión que se evalúan, y ayudará a priorizar las oportunidades de mejora a abordar primero, entre aquellas que identifique la autoevaluación.

### PERFIL DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

#### 1. Identificación:

- a. Nombre:
- b. Número de Habitantes:
- c. Presupuesto en moneda local (últimos 3 años):
- d. Presupuesto en dólares (últimos 3 años):
- e. PIB de la región (últimos 3 años):

#### 2. Programa y Estrategia:

- a. Principales objetivos del Gobierno intermedio en el período de gobierno (250 palabras máximo)
- b. Estrategia con la que el Gobierno intermedio busca conseguir los objetivos (250 palabras máximo)
- c. Principales dificultades que enfrenta el Gobierno intermedio para cumplir sus objetivos (250 palabras máximo)
- d. Factores en los que el Gobierno intermedio se apoya para tener éxito en su estrategia (250 palabras máximo)

#### 3. Principios y valores:

- a. Principios y valores con los que se guía el Gobierno Departamental.

## Subcriterios y prácticas de gestión en autoevaluación <sup>15</sup>

### Criterio 1: “Liderazgo”

Este criterio examina cómo el Equipo Directivo lidera el GD, en el marco de sus objetivos, definiciones estratégicas y enfoque valórico. También examina cómo el Equipo Directivo conduce al GD a cumplir con sus metas, buscando optimizar su gestión.

#### (i) Liderazgo Equipo Directivo

1. Cómo el Equipo Directivo establece y comunica la misión, visión y valores del GD a la organización y a otros grupos de interés.<sup>16</sup>
2. Cómo el Equipo Directivo organiza el sistema de gestión<sup>17</sup> del GD, establece y comunica las metas y mide el desempeño.

#### (ii) Liderazgo Regional y Gestión de Alianzas y Colaboradores

1. Cómo se definen y establecen alianzas con los actores clave para el desarrollo y gobernabilidad de la región.
2. Cómo el Equipo Directivo gestiona la relación con el consejo político del gobierno departamental.

#### (iii) Gestión de la Transparencia, rendición de cuentas y supervigilancia

1. Cómo se diseñan, implementan y mejoran las prácticas o estándares de gestión en relación a la transparencia en la gestión del GD, la rendición de cuentas y el correcto uso de los recursos.
2. Cómo el Equipo Directivo estimula y asegura el comportamiento ético a nivel directivo y de todo el personal del GD.

### Criterio 2: “Ciudadanía”

Este criterio examina de qué manera el GD se relaciona con la ciudadanía y sus organizaciones para conocer sus expectativas, necesidades y la evaluación que ésta tiene de la acción del GD.

15 Este apartado contiene el modelo aplicado en Bolivia, que tuvo ajustes respecto al utilizado en Colombia, Ecuador y Perú.

16 Se refiere a los principales grupos que se ven afectados por las acciones del Gobierno intermedio. Ejemplos de grupos de interés claves podrían ser ciudadanos, organizaciones ciudadanas, funcionarios, sector privado, proveedores, colaboradores, otros organismos públicos.

17 Se entiende por sistema de gestión, la manera como se ordenan de manera coherente las diversas acciones orientadas a obtener resultados positivos en una organización.

#### **(i) Gestión de la participación ciudadana y satisfacción de los ciudadanos**

1. Cómo se conoce y considera la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones.
2. Cómo se informa a la ciudadanía sobre la acción del GD.
3. Cómo se promueve, incentiva y asegura la participación ciudadana más allá de las obligaciones normativas.
4. Cómo se mide la percepción de la ciudadanía respecto de su participación en las instancias que ha puesto en marcha el Gobierno Departamental
5. Cómo se utiliza la información sobre satisfacción de la ciudadanía con la gestión del GD para producir mejoras, incluyendo como se procesan las quejas, reclamos y sugerencias de la ciudadanía.

#### **(ii) Gestión de la identidad e imagen del GD**

1. Cómo se construye y gestiona la identidad del GD y su posicionamiento, esto es, la forma en que pretende ser percibido por la sociedad en su conjunto.

### **Criterio 3: “Personas”**

Este criterio examina cómo el GD involucra, gestiona y desarrolla a su personal. También examina de qué manera el GD evalúa las habilidades y capacidades requeridas en su personal y cómo genera y apoya un ambiente de trabajo que conduzca a un alto desempeño, así como al crecimiento de las personas y la organización.

#### **(i) Gestión del personal**

1. Cómo se recluta, selecciona y contrata al personal de acuerdo a las necesidades del GD.
2. Cómo se organiza y administra el trabajo de las personas que participan en el GD, de acuerdo con sus objetivos, planes y metas.
3. Cómo se incentiva el trabajo en equipo del personal del GD para el mejoramiento de los procesos.
4. Cómo se informa y comunica al personal las decisiones, políticas y asuntos de interés de la gestión departamental

#### **(ii) Desempeño, motivación y reconocimiento**

1. Cómo se evalúa el desempeño del personal del GD.
2. Cómo se motiva y reconoce al personal del GD para que desarrolle sus potencialidades.
3. Cómo se conoce el nivel de satisfacción y el clima laboral del personal del GD.

#### **(iii) Capacitación y desarrollo**

1. Cómo se detectan las necesidades de capacitación del personal del GD, se planifica la entrega de la capacitación y se determinan los recursos necesarios para su desarrollo.

#### **(iv) Calidad de vida, mejora del lugar de trabajo y prevención de riesgos en el trabajo**

1. Cómo se mejoran las condiciones del lugar de trabajo, de salud y de seguridad del personal del GD.

#### **Criterion 4: "Strategic Management and Regional Planning"**

This criterion examines how the organization establishes its strategic objectives and its action plans, how they are implemented and how they are followed up to implementation.

##### **(i) Strategic Planning and Control of GD Management**

1. How the process of regional development planning is carried out.
2. How policies, plans and programs are formulated and updated, including their financial aspects.
3. How objectives, goals and indicators of the plans and of specific activities are defined.
4. How follow-up and control of policies, plans and programs is carried out and corrective actions are defined, if appropriate.

##### **(ii) Planning and Territorial Ordering**

1. How indicative instruments of territorial ordering are constructed and their relationship with the territorial development strategy, regional policies and the protection of the environment and natural resources is established.
2. How natural risks of the territory are incorporated into the planning instruments of their competence.

##### **(iii) Regional Information Management**

1. How the surveying, compilation and analysis of regional information is carried out.

##### **(iv) Investment Management**

1. How the process of formulation of investment projects is carried out.
2. How decisions are made about investment projects, including their ex ante evaluation.
3. How projects are assigned, tendered and awarded and how their execution is controlled.

##### **(v) Management of Social and Cultural Development**

1. How social and cultural development programs are implemented, monitored and improved.

##### **(vi) Management of Economic Development and Productive Promotion**

1. How the economic development and productive promotion program is designed and managed.
2. How the relevant actors of the private sector are articulated in the management of economic development and productive innovation.
3. How the articulation of inter- and intra-level government is produced for the management of economic development programs.<sup>18</sup>
4. How economic development programs are monitored and improved.

<sup>18</sup> "Interlevel" refers to coordination with the local level of government (for example municipalities) and "intranlevel" to the horizontal relationship with public agencies of the central level present in the region.

### **(vii) Programas de Cooperación Internacional**

1. Cómo se diseñan y gestionan los programas de cooperación internacional en consonancia con la estrategia de desarrollo territorial.
2. Cómo se implementan, monitorean y mejoran los programas de cooperación internacional.

### **Criterio 5: “Gestión de recursos”**

Este criterio analiza cómo el GD gestiona sus recursos internos con el fin de apoyar su gestión eficiente y eficaz.

#### **(i) Administración, soporte y asesoría en tecnologías de información y comunicación**

1. Cómo se asegura que el plan y la arquitectura informática sirvan como marco de referencia para los desarrollos actuales y futuros, incluyendo cómo se realiza el mantenimiento del hardware y la asistencia técnica de software.

#### **(ii) Gestión de los recursos Financieros**

1. Cómo se gestiona la generación de recursos con las que cuenta el GD.<sup>19</sup>
2. Cómo se gestiona el presupuesto del GD.
3. Cómo se asegura que los procesos y procedimientos contables están formalizados y cuentan con indicadores.

#### **(iii) Gestión de Proveedores y asociados**

1. Cómo se identifican las necesidades y planifica la adquisición de bienes y servicios para el funcionamiento del GD.
2. Cómo se desarrolla el proceso de compra de bienes y servicios.

### **Criterio 6: “Información y Conocimiento”**

Este criterio examina cómo el GD mide su desempeño organizacional y cómo se gestiona la información necesaria para apoyar las operaciones diarias y la toma de decisiones del Equipo Directivo.

#### **(i) Evaluación de la Gestión de la Organización**

1. Cómo se obtiene y recopila la información sobre los resultados que la institución alcanza en todos los ámbitos de su actuar.
2. Cómo el Equipo Directivo analiza, evalúa y utiliza la información de resultados del punto anterior para establecer prioridades y diseñar planes de mejora del desempeño del GD.

#### **(ii) Gestión del conocimiento organizacional**

1. Cómo se documenta y utiliza el conocimiento organizacional.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Esto puede comprender la búsqueda y negociación de fuentes alternativas de recursos, incluyendo actores privados.

<sup>20</sup> Cómo se comparte el conocimiento tácito y explícito que se obtiene de las experiencias personales y de actividades formales.

### **Criterio 7: “Resultados”**

Este criterio examina los niveles actuales y las tendencias del último período (referencia de tres años) de los principales indicadores y mediciones que reflejan resultados globales del GD.

#### **(i) Resultados en la satisfacción de la ciudadanía**

1. Cuáles son los resultados de satisfacción de la ciudadanía.
2. Cuáles son los resultados de la participación ciudadana.

#### **(ii) Resultados de desempeño financiero**

1. Cuáles son los resultados de desempeño financiero. Incluya indicadores asociados a la gestión presupuestaria, contable, entre otros.

#### **(iii) Resultados en la calidad de los proveedores**

1. Cuáles son los resultados de desempeño de los proveedores y asociados externos.

#### **(iv) Resultados de desempeño e impacto**

1. Cuáles son los resultados del desempeño operacional de los sistemas de trabajo. Incluya indicadores para:
  - a. los procesos de gestión estratégica regional
  - b. gestión de inversiones
  - c. programa de desarrollo social y cultural
  - d. programa de desarrollo económico y fomento productivo
  - e. programa de cooperación internacional
2. Cuáles son los resultados de indicadores de impacto de los programas desarrollados. Incluya indicadores asociados al:
  - a. desarrollo económico e inversión privada
  - b. inversión pública
  - c. desarrollo social y cultural de la región
  - d. desarrollo de la innovación
  - e. cuidado del medioambiente

#### **(v) Resultados en la satisfacción del personal**

1. Cuáles son los resultados de satisfacción, desarrollo y compromiso del personal, incluyendo a los líderes.
2. Cuáles son los resultados de dotación de capital humano (cantidad, competencias y permanencia del personal más calificado). Incluya en su respuesta la cantidad de personal, su retención y sus habilidades.
3. Cuáles son los resultados de clima laboral. Incluya en su respuesta seguridad y salud ocupacional, servicios de bienestar y beneficios para el personal.

## Autoevaluación en base a evidencia <sup>21</sup>

Se expone a continuación la forma en que se realiza la autoevaluación, en función de la importancia metodológica que tiene en el proceso.

En primer lugar, debe destacarse que el modelo **evalúa siempre en base a evidencia**. El levantamiento de evidencia sobre las prácticas de gestión de los seis criterios de Procesos recoge la siguiente información:

- Antecedentes de la práctica
- Desde cuándo se aplica
- Cuál es el objetivo de la práctica
- Qué prácticas se aplican
- Cómo se aplica la práctica
- Cuántas veces se ha aplicado
- Dónde se aplica
- Cuál es el método de evaluación de la práctica
- Qué mejoras se han hecho en la práctica
- Qué efectos y logros se han obtenido

En tanto, el levantamiento de evidencia para cada elemento de gestión del criterio de Resultados considera:

- Resultados
- Indicadores relevantes
- Datos de los indicadores disponibles para los últimos tres años

Existen dos métodos para evaluar la evidencia recogida para cada práctica de gestión y estos se aplican de acuerdo al tipo de criterio que se está revisando:

- Método de Enfoque y Despliegue: aplicable a los elementos de gestión de los criterios 1 al 6 del modelo, es decir a los criterios asociados a procesos.
- Método de Análisis de Resultados: aplicable a los elementos de gestión del Criterio 7 (Resultados) del modelo.

---

21 Extraído de los materiales de capacitación del proyecto.

## Método de enfoque y despliegue

El **enfoque** analiza el nivel de desarrollo de la práctica con la que se aborda determinado elemento de gestión. Lo anterior significa que al evaluar el enfoque de un Elemento o práctica de Gestión, éste puede ser calificado como:

No hay enfoque: no hay prácticas que respondan a lo solicitado, o la(s) práctica(s) descrita(s) no es (son) pertinente(s), es decir, no responde(n) a lo que se está solicitando evaluar.

Enfoque incipiente: se ha(n) desarrollado práctica(s) pero está(n) recién partiendo, o no se ha(n) aplicado pero está(n) incorporada(s) en la planificación: se han definido plazos, responsables y hay recursos comprometidos para aplicarla.

Enfoque sistemático: la(s) práctica(s) es (son) aplicada(s) periódicamente, con una frecuencia conocida y tiene(n) establecido el objetivo para el cual se creó.

Enfoque evaluado: la(s) práctica(s) ha(n) sido evaluada(s), es decir, hay resultados de los indicadores que dan cuenta del objetivo buscado para conocer su nivel de logro.

Enfoque mejorado: en base a las mediciones y análisis realizados, se han establecido acciones de mejora, las que han sido implementadas con éxito y hay mediciones que dan cuenta de ello.

Enfoque efectivo: se puede demostrar que la(s) práctica(s) cumple(n) con el o los objetivos para los que fue o fueron implementada(s). Esto se ve a través del cumplimiento de sus metas. Además, se han establecido nuevas metas.

Por su parte, se entiende por **despliegue** la amplitud o alcance que tiene un enfoque, en el sentido de abarcar las distintas personas, servicios, actividades, usuarios y usuarias, unidades, según corresponda. Se trata, por tanto, de la extensión con que son aplicados en los ámbitos relevantes para cada elemento de gestión. El despliegue de un elemento de gestión puede ser calificado como:

No hay despliegue: no hay práctica(s) o ésta(s) no se aplica(n) en las áreas importantes.

Despliegue parcial: la(s) práctica(s) se aplica(n) en algunas áreas importantes.

Despliegue total: la(s) práctica(s) se aplica(n) en todas las áreas importantes, aunque en algunas de ellas pudieran estar en una etapa inicial.

Para asignar un puntaje objetivo en la evaluación se utiliza una tabla con niveles del 0 al 5. La asignación del puntaje correspondiente al Elemento de Gestión se realiza comparando la evidencia redactada con los descriptores de la Tabla

siguiente. El asignar un nivel implica que la(s) práctica(s) aplicada(s) por el GD cumple(n) completamente con el descriptor de ese nivel y con los anteriores.

**Tabla n°1: Niveles de evaluación con método de Enfoque y Despliegue**

Puntuación	Descripción
0	No hay enfoque: <ul style="list-style-type: none"> <li>No hay una práctica que responda a lo solicitado en el Elemento de Gestión evaluado, o</li> <li>La práctica descrita no es pertinente, es decir, no responde a lo que se está solicitando evaluar.</li> </ul>
	No hay despliegue: no hay una práctica o no se aplica en las áreas importantes.
1	Enfoque incipiente: se ha desarrollado una práctica pero: <ul style="list-style-type: none"> <li>Está recién partiendo, o</li> <li>Se ha incorporado en la planificación: se han definido plazos, responsables y hay recursos comprometidos para aplicarla.</li> </ul>
	Despliegue parcial: se aplica en al menos un área importante.
2	Enfoque sistemático: la(s) práctica(s) desarrolladas son empleadas en etapas secuenciales repetitivas y predecibles, es decir, se realizan periódicamente y tiene(n) establecido el objetivo para el que fueron creadas.
	Despliegue parcial: se aplica en algunas áreas importantes
3	Enfoque evaluado: la(s) práctica(s) para abordar el Elemento de Gestión ha(n) sido evaluadas, es decir hay indicadores definidos que dan cuenta del objetivo, metas establecidas y mediciones para observar su efectividad.
	Despliegue total: se aplica en todas las áreas importantes, aunque en algunas de ellas pudiera estar en su etapa inicial.
4	Enfoque mejorado: en base a las mediciones y análisis realizados, se han establecido Planes de Mejora, los que han sido implementados con éxito. Es decir, se ha analizado la información de los sistemas de medición, se han establecido e implementado Planes de Mejoras, los que han tenido éxito, o sea, ha habido un acercamiento al cumplimiento de metas. Hay mediciones que dan cuenta de ello.
	Despliegue total: se aplica en todas las áreas importantes, aunque en algunas de ellas pudiera estar en su etapa inicial.
5	Enfoque efectivo: se puede demostrar que la(s) práctica(s) cumple(n) con los objetivos para los que fue(ron) implementada(s). Esto se ve a través del cumplimiento de sus metas. Además, se han establecido nuevas metas.
	Despliegue total: se aplica en todas las áreas importantes.

Debe resaltarse que en la evaluación de los seis criterios de procesos se incluye también la **detección de buenas prácticas**. Para cada criterio de procesos, se identifica y deja registro de la mejor práctica encontrada en la autoevaluación. En el marco del modelo, una buena práctica es aquella que haya permitido mejorar la gestión del GD de manera más visible; que puede estar vinculada a más de un elemento de gestión o sub-criterio pero contribuye a elevar la puntuación del criterio; que a juicio del grupo gestor encargado de la autoevaluación merece ser imitada en otras dependencias del gobierno intermedio, en otros gobiernos intermedios y/o sostenida en el tiempo; y que eventualmente puede ser una práctica innovadora.

En la **evaluación del criterio de Resultados**, los resultados de un indicador pueden ser calificados como:

- No existen datos,
- Hay datos de un año o período,
- Hay datos de más de un año, que permiten evaluar tendencia (positiva o negativa).

La auto-evaluación de Resultados también debe definir objetivamente el nivel de los datos, mediante una tabla con puntajes del 0 al 5. Para conocer el puntaje que corresponde a los datos presentados, se compara cada elemento de gestión de resultados con la descripción de la Tabla n°2 y se define el puntaje correspondiente. El definir un puntaje implica que los datos presentados por el GD cumplen completamente con el descriptor de ese nivel y de los descriptores anteriores.

**Tabla n°2: Niveles de evaluación con método de Análisis de Resultados**

Puntuación	Descripción
0	No hay datos sobre los indicadores relevantes para ese Elemento de Gestión, o los indicadores presentados no responden a lo solicitado por el Elemento de Gestión.
1	Hay datos de un año para al menos la mitad de los indicadores relevantes para ese Elemento de Gestión.
2	Hay datos de un año para todos los indicadores relevantes para ese Elemento de Gestión
3	Hay datos de los últimos tres años para al menos la mitad de los indicadores relevantes para ese Elemento de Gestión.
4	Hay datos de los últimos tres años para todos los indicadores relevantes para ese Elemento de Gestión y una tendencia positiva para al menos la mitad de ellos.
5	Hay datos de los últimos tres años para todos los indicadores relevantes y una tendencia positiva para todos ellos.

Cuando se ha definido el puntaje para un elemento (o práctica) de gestión determinado, al igual que en el caso de los criterios de procesos, se marca el puntaje obtenido en la escala de 0 a 5 del elemento evaluado. Para conocer el puntaje de un subcriterio de Resultados se suman los puntajes obtenidos en cada elemento de gestión del mismo. En cuanto a los puntajes globales, estos se clasifican como indica la tabla n° 3.

**Tabla n°3: Interpretación de la puntuación**

<p><b>0 a 100</b></p>	<p><b>GESTIÓN POCO SISTEMÁTICA, SIN UN HILO CONDUCTOR</b>                  Algunas iniciativas del GD apuntan en la dirección señalada por el Modelo, sin embargo, son todavía inmaduras y/o su implementación es parcial, revelando la ausencia de un plan estratégico.                  No existen indicadores para la mayoría de los procesos, lo que se refleja en una ausencia de resultados demostrables.</p>
<p><b>100 a 200</b></p>	<p><b>INICIO DE UNA GESTIÓN SISTEMÁTICA</b>                  El GD tiene iniciativas que responden a algunos requerimientos del Modelo y algunas de ellas se han evaluado. Sin embargo, la implementación de éstas es aún muy parcial.                  Hay pocos indicadores, algunos de ellos se llevan muy recientemente y los resultados demostrables son escasos.</p>
<p><b>200 a 300</b></p>	<p><b>GESTIÓN SISTEMÁTICA</b>                  El GD dispone de iniciativas y prácticas de gestión que responden a los requerimientos principales del Modelo, habiendo mejorado varias de ellas. Sin embargo, aún hay aspectos importantes de su gestión que no están cubiertos.                  La mayoría de los procesos principales cuenta con indicadores, algunos de ellos muestran resultados positivos.</p>
<p><b>300 a 400</b></p>	<p><b>GESTIÓN EN PROCESO DE MEJORA CONTINUA</b>                  La gestión del GD se orienta principalmente por los criterios del Modelo. Los aspectos principales de la gestión están sistematizados, cuentan con mecanismos de evaluación y la mejora es permanente.                  La mayoría de los indicadores muestran resultados positivos demostrables en los últimos tres años.</p>
<p><b>Más de 400</b></p>	<p><b>GESTIÓN EFECTIVA</b>                  El GD ha logrado que la mayoría de sus procesos sean efectivos, vale decir, logran los objetivos para los que fueron creados luego de sucesivos procesos de evaluación y mejora, lo que se refleja en sus resultados.</p>

## Elaboración del Plan de Mejoras<sup>22</sup>

El Plan de Mejoras es un instrumento que, haciéndose cargo del resultado del proceso de autoevaluación, orienta los esfuerzos del gobierno subnacional (GS) por mejorar su gestión, dándole sentido estratégico a las acciones emprendidas. Proporciona contenido y dirección al cambio sobre las prácticas de gestión, articulando aquellos aspectos prioritarios que los GS abordarán para su mejoramiento, y que tendrán mayor impacto en la gestión, resultados y logro de los objetivos institucionales. Sus principales características son:

- Orienta el mejoramiento continuo, identificando la magnitud y el sentido del cambio que se pretende impulsar al interior del GS.
- Articula las acciones prioritarias que el GS emprende para mejorar aquellas prácticas de gestión que tendrán mayor impacto, tanto en los procesos, como en el logro de los objetivos estratégicos.
- Es un instrumento de aprendizaje organizacional que se genera como resultado de la reflexión individual y colectiva de los actores del GS respecto de sus prácticas de gestión.
- Está precedido por los Informes de Autoevaluación debidamente validados y revisados, donde se perfilan las Oportunidades de Mejora sobre las que se basará el Plan.
- En su diseño se explicitan objetivos, procedimientos y acciones previstas; se identifican los responsables de su ejecución; los recursos y apoyos necesarios, definiendo plazos para su cumplimiento e indicadores para el seguimiento permanente.
- Tanto en su diseño como en la ejecución y seguimiento, se considera a los diferentes actores del GS desde una orientación participativa y asociado a un liderazgo efectivo por parte de la máxima autoridad del gobierno intermedio.

El Plan de Mejoras se desarrolla a partir del análisis del Informe de Autoevaluación y su Validación. La ejecución del Plan depende de los plazos que determine el GS para alcanzar sus objetivos pero no debe contener acciones cuya duración sea superior a un año. Durante este tiempo deben monitorearse sus indicadores para determinar el nivel de avance de las acciones de mejora y del plan en general.

---

22 Este apartado se basa en los materiales de capacitación del proyecto en Bolivia.

El Plan se organiza en cuatro componentes: el Foco, que relata el proceso de definición de prioridades; las Acciones de Mejora Inmediata (idealmente entre 8 y 10); las Iniciativas Estratégicas (3 o 4 priorizadas por el GS); y la Síntesis del Plan de Mejoras.

El **Foco** es esencialmente un instrumento comunicacional destinado a hacer comprensible y motivador el Plan de Mejoras para personas que no necesariamente han participado en el proceso de autoevaluación y en la formulación del Plan. Es un conjunto de argumentos que permiten visualizar y comprender el sentido de las mejoras propuestas en el Plan, y es recomendable que se utilice con frecuencia por las más altas autoridades del GS, y que sea difundido, compartido e internalizado por funcionarios y funcionarias con el fin de darle sentido a las acciones de mejora.

Las **Acciones de mejora inmediata (AMI)** son aquellas acciones que no requieren de un proceso de análisis exhaustivo ni una programación detallada. Son actividades que se desprenden de la sola aplicación del Instrumento de Autoevaluación, no necesitan recursos adicionales y pueden llevarse a cabo inmediatamente. La implementación de estas Acciones tiene como finalidad incorporar nuevas prácticas, a veces culturalmente distintas a las tradicionalmente empleadas, dirigidas a generar beneficios y mejoras al interior del GS; sólo requieren la determinación de realizarse (por ejemplo, registro de reuniones, levantamiento de actas, ordenamiento de archivos, incorporación de indicadores).

En el Informe de Autoevaluación validado, para cada uno de los veintinueve sub-criterios del Modelo se presenta un conjunto de “Fortalezas” y “Oportunidades de Mejora”. Luego de la autoevaluación, deberán priorizarse la o las Oportunidades que serán abordadas en el Plan. Para un GS es imposible hacerse cargo de todas las Oportunidades de Mejora identificadas, por lo tanto, el proceso de priorización adquiere un sentido estratégico y operativo de relevancia. Una de las primeras actividades para el desarrollo del Plan de Mejoras consiste en hacer un análisis que permita identificar cuáles serán las **Oportunidades de Mejora prioritarias** para el GS. Esta decisión debe tomarse en base a las brechas detectadas y a la estrategia de desarrollo del GS. Como resultado, se debe obtener las Oportunidades de Mejora seleccionadas, que darán origen a lo que más adelante se define como Iniciativas Estratégicas.

Algunos criterios para seleccionar las Oportunidades de Mejora, son:

- **Relevancia:** aquellas Oportunidades de Mejora cuya intervención, durante los plazos estipulados, conlleva un impacto sustantivo en los resultados del GS.



- **Pertinencia:** aquellas Oportunidades que son significativas para el GS, en función del Plan de Desarrollo, su planificación estratégica, el presupuesto y otros instrumentos de gestión que posea el GS.
- **Factibilidad:** aquellas Oportunidades de Mejora que el GS efectivamente puede desarrollar en el tiempo determinado, con los recursos existentes.

Una vez finalizada la fase de selección de las Oportunidades de Mejora, se diseñan las **Iniciativas Estratégicas (IE)**, que son la programación de las actividades que el GS deberá ejecutar en un plazo determinado para cubrir la brecha a abordar en algunas de sus prácticas de gestión priorizadas entre las oportunidades de mejora en la fase anterior, desde su situación actual hasta la deseada. Las iniciativas estratégicas surgen del análisis de las oportunidades de mejora detectadas y de cuáles serán prioridad para el GAD, teniendo en cuenta las brechas identificadas y la estrategia de desarrollo de cada gobierno departamental. Su impacto es mayor que el de las AMI pues apuntan a problemas de importancia vital para la gestión de la organización; en algunos casos tienen un alcance transversal a varios subcriterios e incluso criterios del modelo y suponen un número de actividades más amplias y complejas. El registro de cada Iniciativa Estratégica debe contener: la identificación de la IE; las actividades a implementar; el área del GS donde se desarrollará la IE; el período y plazo de ejecución; el responsable (institucional y/o individual) de la IE; el indicador con el que se medirá el éxito de la IE; la meta asociada al indicador; el presupuesto y otros recursos asignados a la IE.

Ya determinadas las IE, es conveniente integrar en un documento los principales componentes del Plan de Mejoras de manera de apreciar la vinculación y el aporte de éstos al diseño general. Este instrumento es de especial utilidad para las instancias directivas del GS, ya que facilita la visión integrada y sistémica de los esfuerzos de mejora de la organización, la explicación lógica de cada uno de sus componentes y la presentación sintética a los diferentes grupos de interés del GS. Además, cada persona y/o equipo de la organización puede apreciar y dimensionar su aporte al Plan, las responsabilidades que de él se desprenden y la relevancia de sus propias funciones. En definitiva, permite visualizar a la organización en su conjunto, la forma concreta en que el GS podrá avanzar en su camino hacia ofrecer a los ciudadanos un mejor gobierno y comprender el sentido que las acciones adquieren en el proceso de mejoramiento continuo.

### III. Modelo de excelencia de la gestión de gobiernos intermedios en cuatro países andinos

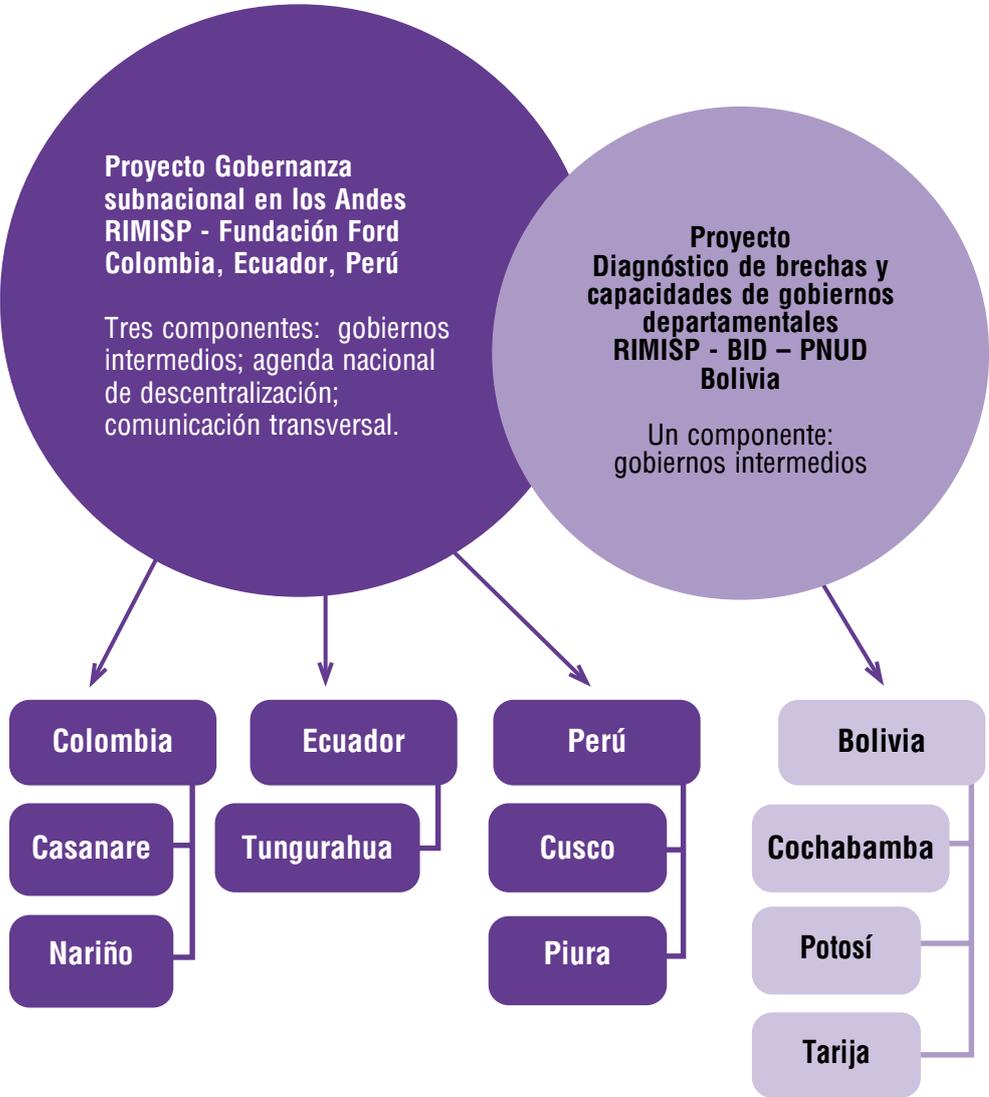
En este capítulo se abordan las experiencias llevadas adelante con gobiernos intermedios de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú a través de los proyectos “Gobernanza subnacional en los Andes” (Rimisp-Fundación Ford) y “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia” (Rimisp-BID-PNUD). Esas experiencias apuntaron a mejorar las capacidades de gestión de gobiernos intermedios y colaborar con el desarrollo de los territorios mediante el fortalecimiento de su capacidad de gobernanza. Este capítulo informa acerca del proceso de trabajo en el marco de los proyectos, mientras que el siguiente presentará y analizará los resultados que alcanzan los procesos de autoevaluación y la información que entregan sobre la realidad de los gobiernos intermedios.

Atendiendo a los marcos institucionales y de competencias vigentes en los países donde se ejecutó, las iniciativas se sustentaron en el estado del arte sobre la relación entre gobernanza y desarrollo territorial y sobre las capacidades requeridas de los gobiernos intermedios para abordar eficazmente un rol fundamental en el desarrollo de sus territorios, así como en los aprendizajes y la experiencia de Rimisp en la región.

El objetivo común entre los proyectos fue identificar debilidades y fortalezas de la gestión de los gobiernos intermedios participantes, mejorar sus capacidades para planificar y gestionar la acción gubernamental, mejorar sus capacidades de gestión del gasto público y promover la articulación de las acciones de diversos agentes públicos y privados. Para alcanzar esos objetivos, los proyectos pusieron a disposición de los gobiernos intermedios un modelo de gobernanza basado en modelos de gestión de excelencia e instalaron dispositivos en cada uno de los territorios, compuestos por “grupos gestores” (conformados por directivos, profesionales y técnicos en cada gobierno intermedio). Estos grupos, capacitados en el modelo y acompañados por consultores locales, realizaron la evaluación de la gestión y planificaron acciones de mejora. Como se ha visto en el capítulo sobre el modelo y su implementación, los conceptos centrales fueron: “evaluación de procesos”, “mejora continua”, “autoevaluación”, “basado en evidencia”.

Debe tenerse en cuenta que los aprendizajes del proyecto en Colombia, Ecuador y Perú influyeron en el diseño y ejecución del que se implementó en Bolivia y que, si bien tuvieron distinto alcance y complejidad, compartieron sus bases conceptuales y metodológicas, desarrollando actividades similares con gobiernos intermedios de la región andina. Como ilustra el diagrama n°2, el segundo proyecto tuvo su paralelo en el primer componente (de un total de tres) del primero y es en esa área común que se centra el presente trabajo, es decir, en las acciones realizadas con los gobiernos intermedios.

Diagrama n°2 Componentes y localización de los proyectos



Los puntos de contacto incluyeron la presentación a los gobiernos autónomos de un modelo de gobernanza para el desarrollo territorial, para su apropiación y contraste con las prácticas y procedimientos en curso. Se puso foco en detectar brechas y elaborar planes de mejoras para acortarlas. La metodología implicó procesos de transferencia técnica en metodologías de gestión de calidad a equipos calificados de los gobiernos intermedios, que realizaron la identificación y documentación de brechas para impulsar planes de acción. De esta forma, los equipos adquirieron, mediante la experiencia, capacidad de observar e interpretar contextos y prácticas, y desarrollar habilidades de intervención.

La tabla n° 4 ofrece una síntesis de los proyectos, que permite identificar rápidamente sus diferencias y puntos de contacto.<sup>23</sup> A continuación de la tabla se desarrollan sus énfasis y especificidades en el trabajo con los gobiernos intermedios.

---

23 En este trabajo focalizamos en el primer objetivo y línea de acción del proyecto “Gobernanza subnacional en los Andes”, que tiene paralelismo con el proyecto “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia”. El segundo y tercer objetivo específico trascienden el objeto de este trabajo, y se citan a continuación al solo efecto de comprender el alcance y complejidad de ese proyecto: el segundo fue contribuir al cambio institucional y a la ampliación de competencias en los países para mejorar la gobernanza subnacional para el desarrollo, tomando como punto de partida las experiencias y resultados asociados al primer objetivo; el tercero, transversal al primero y segundo, refirió a la comunicación del proyecto (difusión e información de sus actividades en los tres países) abarcando distintos públicos (interno entre actores del proyecto en los distintos territorios, público externo interesado en los temas del proyecto, y público general).



Tabla n° 4: Síntesis de los proyectos <sup>24</sup>

Proyecto Gobernanza subnacional en los Andes Componente 1: gobiernos intermedios		Proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia
Periodo de ejecución	Años 2011 a 2013	Julio 2013 a abril 2014
Objetivos	<p><b>Objetivo general:</b> Colaborar al desarrollo de los territorios, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gobernanza en los gobiernos intermedios de tres países de América Latina.</p> <p><b>Primer objetivo específico:</b> Mejorar las capacidades de los Gobiernos Intermedios para planificar y gestionar la acción gubernamental subnacional, articular la acción de diversos agentes públicos y privados, facilitar y potenciar la participación ciudadana.</p>	<p><b>Objetivo general:</b> Desarrollar un proceso que posibilite conocer las debilidades y fortalezas de gestión de los gobiernos autónomos departamentales, mejorar sus capacidades para planificar y gestionar la acción gubernamental departamental, mejorar sus capacidades de gestión del gasto público y promover la articulación de las acciones de diversos agentes públicos y privados.</p> <p><b>Objetivo específico:</b> Realizar un proceso de autoevaluación que permitiera contrastar la experiencia concreta con la que sugiere un modelo de gobernanza departamental diseñado por Rimisp en el marco de los modelos de excelencia, determinar brechas y elaborar planes de intervención para desarrollar mejoras entendidas como un proceso continuo de gestión de calidad.</p>
Localización	Regional (Colombia, Ecuador y Perú). Casanare y Nariño en Colombia Tungurahua en Ecuador Cusco y Piura en Perú	País (Bolivia). Cochabamba, Potosí y Tarija Dado que en Cochabamba el proyecto asumió características distintas, el gobierno departamental respectivo no se incluye en el estudio del capítulo IV.
Actores principales	Gobiernos intermedios de los territorios mencionados: - Gobiernos Departamentales en Colombia (GD); - Gobierno Provincial en Ecuador (GP); - Gobiernos Regionales en Perú (GR). Rimisp Chile y organizaciones locales asociadas: en Perú, CIPCA en Piura y Guamán Poma en Cuzco; en Colombia, ADEL en Nariño e IFC <sup>24</sup> en etapa inicial del proyecto en Casanare; en Ecuador, sede local de Rimisp. Institución contraparte: Fundación Ford.	Gobiernos intermedios de los territorios mencionados: - Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD).  Organización asociada: FAUTAPO (central y sedes regionales de Cochabamba, Potosí y Tarija).  Instituciones contrapartes: BID y PNUD Bolivia.

<sup>24</sup> IFC solo participó en la primera etapa.

	<b>Proyecto Gobernanza subnacional en los Andes Componente 1: gobiernos intermedios</b>	<b>Proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia</b>
<b>Estructura de gestión</b>	<p>Unidad de Coordinación (coordinación general y adjunta). Consejo Asesor integrado por profesionales de Rimisp y Fundación Ford.</p> <p>Un experto en modelos de estándares de calidad.</p> <p>Diez técnicos locales, dos en cada territorio con excepción de Tungurahua, contratados por las organizaciones asociadas.</p> <p>Una especialista en comunicación: rol transversal a componentes territorial y nacional del proyecto, con dedicación parcial al componente 1.</p> <p>Grupos gestores de los gobiernos intermedios participantes.</p>	<p>Unidad de Coordinación (coordinación general, y adjunta en Bolivia).</p> <p>Un experto en modelos de estándares de calidad.</p> <p>Tres técnicos locales, uno en cada territorio, contratados por la organización asociada.</p> <p>Grupos gestores de los GAD, que tuvieron a su cargo la autoevaluación y elaboración de planes de mejora.</p>
<b>Etapas y actividades principales</b>	<p><b>Instalación de todos los dispositivos político técnicos del Proyecto (año 2011)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución del Equipo y sistema de gobernanza</li> <li>- Diseño del Modelo de estándares de gestión</li> <li>- Presentación del Proyecto en los tres países</li> <li>- Selección territorios Perú y Ecuador</li> <li>- Selección territorios fin de año Colombia</li> <li>- Visita acuerdos de trabajo regiones</li> <li>- Selección equipos técnicos</li> <li>- Taller de capacitación Ecuador y Perú</li> </ul> <p><b>Ejecución de actividades planificadas y Primer Encuentro del Proyecto (año 2012)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Selección territorios Colombia</li> <li>- Taller de Capacitación Colombia</li> <li>- Constitución Grupos Gestores en los gobiernos intermedios</li> <li>- Gira de capacitación Grupos Gestores</li> <li>- Inicio del trabajo de validación del Modelo</li> <li>- Primer Encuentro del Proyecto en Cusco</li> <li>- Inicio actividades de Autoevaluación</li> </ul> <p><b>Paso a Planes de Mejora y Segundo Encuentro del Proyecto (año 2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Término actividades de autoevaluación</li> <li>- Selección de Buenas Prácticas</li> <li>- Segundo Encuentro del Proyecto en Baños</li> <li>- Gira de apoyo técnico Planes de Mejora</li> <li>- Elaboración Planes de Mejora</li> <li>- Término de convenios de cooperación con las contrapartes: aprobación de productos e informes finales</li> <li>- Diseño y ejecución de la evaluación final del Proyecto</li> </ul>	<p><b>Etapas de Preparación (julio - agosto 2013)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos iniciales con contrapartes y gobiernos autónomos departamentales.</li> <li>- Convenio con FAUTAPO.</li> <li>- Constitución de Grupos Gestores de los GAD.</li> <li>- Selección y contratación de consultores locales.</li> </ul> <p><b>Etapas de Auto-evaluación (setiembre 2013 - enero 2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres de capacitación inicial de grupos gestores y equipo técnico.</li> <li>- Aplicación del modelo por parte de grupos gestores: autoevaluación e identificación de buenas prácticas y áreas de mejora mediante reuniones de grupos gestores y levantamiento de información y evidencia en cada GAD.</li> <li>- Reuniones de equipo técnico.</li> </ul> <p><b>Etapas de Planes de mejora (enero - abril 2014)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres de capacitación en planes de mejora.</li> <li>- Elaboración y validación de planes de mejora con reuniones de grupos gestores.</li> <li>- Presentación de planes de mejora.</li> </ul>

	<p>Proyecto Gobernanza subnacional en los Andes Componente 1: gobiernos intermedios</p>	<p>Proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia</p>
<p>Factores metodológicos clave</p>	<p>Rol protagónico de los gobiernos intermedios como actores centrales. Grupos gestores, con miembros técnicos y directivos de áreas diversas del gobierno subnacional, a cargo de la autoevaluación. Trabajo con organizaciones locales asociadas. Técnicos y coordinadores locales acompañando, facilitando, apoyando con recursos y expertos. Apoyo de consultor experto en el modelo. Capacitación a equipo técnico previa al trabajo de los grupos gestores, y luego refuerzo metodológico a técnicos y GG en cada territorio. Encuentros regionales de intercambio entre actores del proyecto. Certificación a los miembros de los grupos como expertos en el modelo de gobernanza. Validación del modelo (discusión y adaptación de modelo propuesto inicialmente a realidad de los gobiernos intermedios participantes) realizada en fase previa a la autoevaluación. Autoevaluación incluyendo identificación de brechas, fortalezas, buenas prácticas de gestión y oportunidades de mejora. Planificación de acciones de mejora incluyendo acciones inmediatas e iniciativas estratégicas.</p>	<p>Rol protagónico de los gobiernos intermedios como actores centrales. Grupos gestores de los GAD a cargo de la autoevaluación con trabajo inter-áreas e interdisciplinario como abordaje innovador en gobiernos departamentales. Técnicos locales como facilitadores de los grupos, acompañando y apoyando con recursos metodológicos. Apoyo de consultor experto en el modelo. Capacitaciones simultáneas a técnicos y grupos gestores en cada territorio. Autoevaluación incluyendo identificación de brechas, fortalezas, buenas prácticas de gestión y oportunidades de mejora. Planificación de acciones de mejora incluyendo mejoras inmediatas e iniciativas estratégicas. Instancias y diversidad de mecanismos de intercambio y retroalimentación de equipo técnico. Vínculos inter-institucionales previos de contrapartes y organización local asociada con los GAD participantes del proyecto.</p>

Fuente: En base a los materiales generados por ambos proyectos.

## ACTORES TERRITORIALES Y TERRITORIOS

Los grandes protagonistas de ambos proyectos fueron los gobiernos intermedios de los territorios que figuran en la Tabla n°5, cuya participación y contexto, así como los resultados que alcanzaron se detallan en el capítulo IV. Los acuerdos de colaboración inter-institucional con estos gobiernos intermedios incluyeron entre sus responsabilidades:

- Conformar su Grupo Gestor con autoridades y profesionales del gobierno para llevar adelante las tareas de autoevaluación.
- Apoyar a su Grupo Gestor, junto con los técnicos y profesionales de Rimisp, en la implementación de las actividades del proyecto: apoyar las convocatorias a reuniones y talleres con los funcionarios de la Gobernación Departamental; participar y coordinar, junto a los técnicos del proyecto, de las distintas fases del mismo.
- Generar las condiciones necesarias para la implementación de las actividades del proyecto (espacio y materiales de oficina; espacio para reuniones, equipos como proyectores o computadoras, y refrigerios, de ser necesarios).

La tabla n°5 contiene antecedentes básicos de los gobiernos intermedios que participaron en los proyectos e información general sobre sus territorios.

**Tabla n° 5: Información básica de los gobiernos intermedios y sus territorios**

Territorio	Gobierno Regional/Provincial/ Departamental	Indicadores del territorio
Cusco	Asume el gobierno el 10 enero 2011. Es el tercer ejercicio de Gobierno Regional electo en el Perú. El gobierno regional tiene en marcha proyectos de fortalecimiento en el ámbito de la planificación y presupuesto por resultados.	Superficie: 72.104 Km <sup>2</sup> . Población total: 1.171.403 hab. (2007). Población rural: 45% Pobreza: 51.1% (2009)
Piura	Asume el gobierno el 10 enero 2011. Es el tercer ejercicio de Gobierno Regional electo en el Perú. El GR tiene en marcha importante proyecto de fortalecimiento institucional en planificación estratégica con la cooperación canadiense.	Superficie: 35.892,49 km <sup>2</sup> Población total: 1.676.315 hab. (2007) Población rural: 36% Pobreza: 40% (2009)
Tungurahua	Asume el gobierno el 1 de agosto del 2009. Prefecto reelecto por tercera vez. La gestión del Gobierno Provincial ha sido reconocida en el país por su modelo de gestión participativa.	Superficie: 3.369 km <sup>2</sup> Población total: 500.755 hab. (2010) Población rural: 54% Pobreza: 48% (2006)

Nariño	Asume el gobierno el 1 enero de 2012. Es el tercer ejercicio de gobiernos departamentales democráticos en Colombia. El Gobierno Departamental enfoca su trabajo en la articulación multinivel y la participación ciudadana para impulsar el desarrollo económico inclusivo.	Superficie: 33.258 km <sup>2</sup> Población total: 1.498.234 hab. (2005) Pobreza: 26% (2006)
Casanare	Asume el gobierno el 1 enero de 2012. Es el tercer ejercicio de gobiernos departamentales democráticos en Colombia. El Gobierno Departamental busca que su gestión sea transparente y participativa.	Superficie: 44.490 km <sup>2</sup> Población total: 325.596 hab. (2005) Pobreza: 36% (2006)
Cochabamba	Asume el gobierno departamental en 2010, en el primer ejercicio enmarcado en la nueva Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías en Bolivia, con GAD integrado por órgano ejecutivo (cuya cabeza es el Gobernador) y órgano legislativo (Asamblea Legislativa Departamental).	Superficie total: 67.918 Km <sup>2</sup> . Población: 1,762,761 (INE 2012). Pobreza: 45,5% (INE) (*) Participación departamental en PBI: 14,20% 2012p (INE). N° municipios: 47.
Potosí	Asume el gobierno departamental en 2010, en el primer ejercicio enmarcado en la nueva Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías en Bolivia, con GAD integrado por órgano ejecutivo (cuya cabeza es el Gobernador) y órgano legislativo (Asamblea Legislativa Departamental).	Superficie total: 118,218 Km <sup>2</sup> . Población: 828,093 (INE 2012). Pobreza: 59,7% (INE) (*) Participación departamental en PBI: 5,87% 2012p (INE). N° municipios: 38.
Tarija	Asume el gobierno departamental en diciembre 2010, en carácter interino por suspensión del gobernador electo por parte de la Asamblea Legislativa Departamental. También dentro del primer ejercicio enmarcado en la nueva Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías en Bolivia, con GAD integrado por órgano ejecutivo y órgano legislativo.	Superficie total: 37.623 Km <sup>2</sup> . Población: 483,518 (INE 2012). Pobreza*: 34,6% (INE) (*) Participación departamental en PBI: 13,53% 2012p (INE). N° municipios: 11.

Fuente: Informe anual 2011 del Proyecto de Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes y documentación del proyecto “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia”. (\*) Pobreza: datos INE 2015 en base a Censo 2012.

Además de los gobiernos intermedios, y con base en la experiencia de trabajo de Rimisp con socios en distintos países, se realizaron convenios de colaboración con organizaciones locales (ver Tabla n° 4), que aportaron profesionales en cada lugar para el acompañamiento permanente a los grupos gestores del proyecto.

## MARCO METODOLÓGICO COMÚN

Como muestra la tabla n° 4, si bien los proyectos tuvieron distinto alcance geográfico, número de instituciones y niveles de gobierno participantes, tuvieron en común su marco conceptual y metodológico así como su principal línea de acción: el diagnóstico de brechas y capacidades de gestión de los gobiernos departamentales (intermedios) y la consiguiente planificación de acciones de mejora, realizados a partir del modelo de gobernanza.

En ambos proyectos, el abordaje del diagnóstico y la planificación en los gobiernos intermedios requirió de un marco metodológico más amplio que la aplicación del modelo de excelencia. En ese sentido, la base metodológica compartida incluyó, además del modelo, los siguientes dispositivos y orientaciones:

### 1. Constitución de grupos gestores en los gobiernos intermedios y de contraparte técnica

Cada gobierno intermedio formó un equipo de trabajo llamado grupo gestor, que estuvo a cargo del proceso de evaluación, selección de buenas prácticas y definición de propuestas de planes de mejora. Los integrantes de cada grupo fueron nombrados por las autoridades respectivas, en base a una pauta general aportada por Rimisp que sugería una integración de entre 12 a 15 personas, incluyendo preferentemente: un funcionario de confianza de la máxima autoridad del gobierno intermedio, un profesional del área de administración, un profesional del área de planificación, un profesional del área de desarrollo social, un profesional del área de desarrollo económico, un representante de los funcionarios, uno o más ciudadanos sin criterio de representatividad (que aportaran un punto de vista externo). Asimismo, mediante convenios con organizaciones locales, cada gobierno intermedio contó con técnicos locales que colaboraron permanentemente con los grupos gestores en todas las fases de los proyectos. Estos técnicos asumieron la facilitación de los grupos y brindaron apoyo técnico a lo largo de la autoevaluación y planificación de mejoras.

## 2. Capacitación a técnicos y grupos gestores

Se realizaron jornadas de capacitación a técnicos y grupos gestores en el modelo de excelencia, la guía del modelo, la metodología de autoevaluación, la detección de áreas de mejora y preparación de planes de mejora.

## 3. Apoyo de consultor experto

Se contó con la participación *in situ* y a distancia de un consultor experto que, en Colombia, Ecuador y Perú capacitó a los técnicos locales en la metodología y en Bolivia a grupos gestores y técnicos locales en forma conjunta, reforzó aspectos metodológicos, respondió consultas de los grupos gestores y técnicos de los proyectos, y supervisó los documentos de autoevaluación y planes de mejora. Cabe mencionar que la supervisión o validación de esos productos tuvo un fin orientador y no fiscalizador, ya que las observaciones del experto podían ser refrendadas o no por los grupos. Por orientación metodológica, la ‘última palabra’ de la autoevaluación y planificación de mejoras correspondía a los grupos gestores.

## 4. Autoevaluación basada en evidencia e identificación de fortalezas, áreas de mejora y buenas prácticas

Mediante sesiones de autoevaluación participativa, cada grupo gestor (involucrando distintas áreas operativas del GD y representantes de funcionarios y usuarios) aplicó la guía de autoevaluación y planificación de mejoras a la realidad de su GD, en base a la evidencia recogida.

## Acerca de los grupos gestores

Un lugar clave en la estructura de los proyectos lo ocuparon los Grupos Gestores de los gobiernos intermedios. El proceso de autoevaluación y planificación de mejoras en el seno de los gobiernos intermedios tuvo como protagonistas a estos equipos de trabajo que, previa capacitación en el modelo, tuvieron las siguientes responsabilidades: definir con la autoridad regional los eventos de lanzamiento del proyecto ante la comunidad; planificar el proceso de autoevaluación en todas sus fases incluyendo el levantamiento de evidencias, la detección de fortalezas y áreas de mejora, asignar puntuaciones y seleccionar buenas prácticas; realizar el proceso de Autoevaluación en todas sus fases; definir las Acciones de Mejora Inmediata e integrarlas al Plan de Mejoras; formular el Plan de Mejoras.

En el marco de las orientaciones generales respecto a la integración de los grupos gestores, estos asumieron sus propias características y forma de funcionamiento. *“Los GG tuvieron atribuciones para organizar su tiempo y trabajo, establecer subgrupos o definir la dinámica de trabajo más conveniente, siguiendo la guía de intervención aportada por el proyecto”* (Informe de evaluación interna).

El número de miembros y los cargos de quienes asumieron la coordinación de cada GG variaron entre los grupos. Aunque no todos los coordinadores de grupos gestores participaron asiduamente en las sesiones de trabajo de éstos, su rol fue trascendente en la medida en que facilitaron cuestiones formales a la interna de los gobiernos intermedios, o constituyeron canales de comunicación con las autoridades, o promovieron el entusiasmo con la tarea. En la facilitación y apoyo a los grupos fue también relevante el rol de los técnicos profesionales locales, quienes hicieron, además, la intermediación entre los grupos gestores y la coordinación administrativa y técnica de los proyectos; el sentido de responsabilidad y la motivación que transmitieron los coordinadores de grupos y los técnicos locales, así como la capacidad técnica de los segundos tuvieron relación estrecha con la dinámica y los productos del trabajo en los gobiernos intermedios.

## VARIACIONES METODOLÓGICAS

La experiencia del proyecto “Gobernanza subnacional en los Andes” con los gobiernos intermedios de Colombia, Ecuador y Perú permitió: *“ajustar y validar el modelo; determinar la relevancia de la participación de un grupo de profesionales de diversas reparticiones de las gobernaciones (...); establecer mecanismos para involucrar a las autoridades políticas, cuyas agendas de trabajo suelen perjudicar su participación en procesos de orden técnico; valorar la generación de mecanismos de diálogo público-privado en las definiciones estratégicas del desarrollo en el ámbito territorial y productivo”* (documento propuesta de proyecto a BID y PNUD, Rimisp, 2013).

Sobre esa base, la iniciativa posterior en Bolivia introdujo cambios metodológicos que pusieron en valor los aprendizajes previos. Entre esas variaciones entre ambos proyectos, se destacan:

- tiempos de ejecución más breves, que permitieran cumplir con los productos esperados en plazos razonables pero al mismo tiempo fueran lo suficientemente

cortos para que se sostuviera el interés y la dedicación de los actores del proyecto hasta el final;

- capacitaciones simultáneas a los técnicos de apoyo y los grupos gestores en cada territorio por parte del consultor experto en el modelo de gobernanza;
- ajustes en el modelo base de la autoevaluación, integrando algunos subcriterios del modelo y reduciendo algunas prácticas de gestión, así como introduciendo cambios metodológicos en el proceso de elaboración de planes de mejora.

Por otra parte, el proyecto en Colombia, Ecuador y Perú incluyó encuentros de intercambio de los grupos gestores de los cinco gobiernos intermedios de esos países. Más allá de la valoración positiva que recibieron por parte de los participantes, esos espacios no se replicaron en el proyecto en Bolivia, donde los intercambios se limitaron a los técnicos y coordinación del proyecto.

Es importante aclarar que en Cochabamba<sup>25</sup> la iniciativa asumió características distintas respecto al resto, por lo que aunque se incluye en este capítulo general sobre los proyectos, no forma parte del análisis de los gobiernos intermedios que contiene el capítulo IV.

### Obstáculos y facilitadores de la experiencia en Bolivia

Las principales dificultades se dieron en la etapa de autoevaluación y en relación con los tiempos de su realización por parte de los grupos gestores, con variaciones entre los grupos en directa relación con el grado de motivación de sus integrantes y el nivel de involucramiento de las autoridades respectivas.

Los liderazgos institucionales, que podían manifestarse de formas diversas, combinaron todas las siguientes en un solo caso, mientras en los otros se dio solo alguna:

25 Durante el primer taller de capacitación del proyecto al grupo gestor del GAD de Cochabamba, autoridades presentes identificaron algunas coincidencias temáticas (no metodológicas) entre algunos criterios del Modelo de excelencia y un Plan de desarrollo institucional de reciente elaboración. Si bien éste aún no era conocido a la interna de la gobernación, su implementación era prioritaria para el GAD. Buscando facilitar la continuidad de este GAD en el proyecto y en consulta con las contrapartes, se acordó reformular la intervención en Cochabamba, restringiendo la autoevaluación y consiguiente plan de acciones de mejora a aquellos aspectos del modelo que ofrecían más complementariedades al Plan de desarrollo institucional.

- en la participación directa de cargos de alta dirección en sesiones de trabajo de los grupos;
- en la apertura de canales de comunicación y retroalimentación entre el grupo gestor y las máximas autoridades del gobierno intermedio;
- en la generación de condiciones adecuadas para el trabajo de los grupos gestores (facilitando el acceso a información y evidencia en distintas divisiones institucionales o ayudando a concretar aspectos formales dentro de la institución);
- en el seguimiento y pedido de información sobre los avances del proyecto.

La mayor o menor presencia de liderazgos visibles y reconocidos al interior de los GAD en relación con el proyecto influyó directamente en los niveles de participación y motivación de sus miembros, así como en mayor o menor fluidez en la colaboración de distintas áreas institucionales con aportes de información y evidencia. Esto también tuvo efectos en variaciones en los tiempos de elaboración y la calidad de los productos generados por los grupos.

La tradición de trabajo en compartimentos estancos con ‘custodios’ de la información en distintas dependencias dificultó en ocasiones el necesario acceso a ésta para algunos criterios del modelo en la etapa de autoevaluación. Al interior de los gobiernos intermedios, la información suele seguir canales verticales antes de estar disponible. La lógica de trabajo del modelo implica un acceso horizontal a información y evidencia detallada de distintas fuentes de la organización, que chocó con la estructura jerárquica vertical de los gobiernos intermedios cuando no existían lineamientos y dispositivos previos para compartir información considerada ‘sensible’. Superar esa tensión en la etapa de autoevaluación requirió de tiempo y esfuerzos de los técnicos locales y representantes de los grupos gestores, con variaciones entre los tres, ya que esta dificultad fue inversamente proporcional a la existencia de canales de comunicación fluidos con las autoridades.

Otra tensión surgió, en algunos casos, asociada a cambios en las autoridades que se dieron en los meses del proyecto y que, además del

entorno de incertidumbre que generaban, implicaron nuevos esfuerzos de comunicación y presentación de la tarea que se estaba realizando.

Así como se encontraron esos obstáculos, también existieron facilitadores; además del interés de los GAD por mejorar sus prácticas de gestión y de gobernanza, se destacaron como factores facilitadores:

- la motivación y compromiso de núcleos dentro de los grupos gestores, que asumieron su rol con entusiasmo y animaron al resto para alcanzar los productos y resultados esperados;
- la capacidad técnica y responsabilidad de los consultores locales, que fueron buenos facilitadores y generaron vínculos positivos con los GAD, y con y entre los integrantes de los grupos gestores;
- la colaboración de los coordinadores regionales de FAUTAPO en asuntos que iban más allá de la responsabilidad de la organización en la contratación de los técnicos locales;
- el interés de las contrapartes del proyecto en su evolución, manifestado a través de diálogos con autoridades de algunos GAD donde ayudaron a reforzar las acciones.

Entre los aportes del proyecto a los gobiernos intermedios, cabe mencionar la alta valoración de los actores locales respecto a:

- La utilidad del modelo para los GAD, que fue reconocida explícitamente por los miembros de los grupos gestores, tanto de nivel técnico como jerárquico. Hubo entusiasmo en algunos miembros por contar con esta herramienta, principalmente por la posibilidad de alcanzar rápidamente planes de mejora concretos y realizables, aunque también en relación con un diagnóstico ágil de aspectos trascendentes de la gestión.
- Los talleres de capacitación brindados por el Consultor Experto se encontraron entre los aspectos más valorados, lo que se expresó tanto al finalizar los talleres como en comunicaciones posteriores y en los resultados del cuestionario de evaluación.

## RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

Si bien los resultados alcanzados en cada uno de los ocho gobiernos intermedios que participaron se analizan en el capítulo siguiente, se ofrece a continuación una síntesis de los resultados globales de ambos proyectos, en base a sus informes y evaluaciones finales.

- Los gobiernos intermedios incorporaron una metodología y un enfoque conceptual que les permite tener una visión integral de sus procesos de gobierno y gestión, así como visualizar problemas y proponer soluciones de manera interdisciplinaria.
- Utilizando la perspectiva del modelo de gobernanza, todos los gobiernos intermedios desarrollaron procesos de autoevaluación y de identificación de brechas respecto a estándares de excelencia de gestión. Este trabajo implicó la detección de fortalezas, buenas prácticas y oportunidades de mejora. Todo lo anterior quedó plasmado en documentos, que podrán ser base e instrumento para futuras instancias de evaluación y mejora de su gestión.
- Se desarrollaron planes de mejora generados por los gobiernos intermedios, con acciones estratégicas e inmediatas dirigidas a superar las brechas identificadas en sus capacidades de gestión interna y como agentes de desarrollo de sus territorios. Esto consideró, entre otros aspectos: priorización de áreas de mejora, acciones de mejora inmediata, e iniciativas estratégicas con sus correspondientes unidades responsables, plazos, metas, indicadores de cumplimiento y recursos que movilizan.
- Equipos de funcionarios de ocho gobiernos intermedios fueron capacitados en abordajes interdisciplinarios y metodologías grupales de evaluación y planificación de mejoras de la gestión. Esta capacitación les permite un mejor trabajo en equipo y mayor capacidad de analizar y plantear soluciones a problemas. Los funcionarios fueron, además, certificados en su conocimiento del modelo de gobernanza.
- Se generó intercambio de experiencias y aprendizajes entre autoridades y equipos de los gobiernos intermedios.
- Los gobiernos intermedios, con matices entre ellos, declararon tras el proyecto estar experimentando un proceso de reformas y mejoras, e impulsando acciones



en áreas de gestión en las que manifiestan debilidades. Así también, algunos de ellos han implementado diversas acciones de mejora inmediata.

- Se generaron sinergias entre los proyectos y otras iniciativas de fortalecimiento de los gobiernos intermedios, con innovaciones de enfoque y metodológicas en el análisis institucional y en el abordaje de mejoras de gobierno y gestión.
- Se logró el interés manifestado por otros gobiernos intermedios del área andina por desarrollar procesos similares.
- En el caso de los gobiernos intermedios de Ecuador, Colombia y Perú, autoridades y equipos de gobiernos intermedios conocieron procesos y experiencias similares de otros GI a través del intercambio directo. En el caso de Bolivia, dicho conocimiento se dio a través de los profesionales locales que acompañaron el trabajo de los grupos gestores de los GI.

## LECCIONES APRENDIDAS

Los aprendizajes que dejaron las experiencias se presentan separados por proyecto y en el orden en que surgieron, dado que las lecciones aprendidas del primero se tuvieron en cuenta en el diseño y ejecución del segundo, que generó a su vez nuevos aprendizajes a atender en nuevas eventuales intervenciones.

El proyecto “Gobernanza subnacional en los Andes” contó con una exhaustiva evaluación, que sistematizó entre las principales lecciones aprendidas:<sup>26</sup>

- El papel de los grupos gestores, integrados tanto por funcionarios de carrera como funcionarios de confianza política, es crucial para alcanzar los productos y resultados esperados. La dedicación de los grupos gestores parece el factor de éxito más importante.
- La voluntad política de las autoridades y su compromiso es determinante para iniciar, sostener y alcanzar los resultados esperados en la autoevaluación, la planificación de mejoras de la gestión, y la implementación efectiva de las propuestas de mejora. Sin embargo, no es suficiente: es necesario el equipo de trabajo que ofrezca continuidad para que los cambios propuestos se

---

26 Informe final de evaluación interna.

implementen de forma sostenida, especialmente en contextos de fragilidad institucional.

- El papel de los técnicos facilitadores es relevante para el buen desempeño de los grupos gestores.
- Debe preverse en proyectos como estos que exista una cuota de incertidumbre institucional y vaivenes político-institucionales, y prepararse para sortearlos.
- La precariedad institucional no colabora a afinar resultados. La voluntad política y el nivel de desarrollo institucional del gobierno intermedio deben ser criterios más importantes a la hora de seleccionar los territorios de proyectos como éste.
- Es conveniente integrar la validación del modelo y el proceso de autoevaluación (que en este proyecto se realizaron en etapas consecutivas), acortando el periodo total de trabajo de los grupos gestores.

Como se mencionó, esas lecciones fueron aprovechadas por el proyecto “Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia”. Si bien este último no sistematizó lecciones aprendidas en una evaluación final, los distintos informes locales y generales dieron cuenta de aprendizajes generados a lo largo de la ejecución, entre los que se plantearon:

- El trabajo de los grupos gestores a la interna institucional necesita tener alta visibilidad, más allá de mecanismos formales de designación oficial, para asegurar la adecuada dedicación y la continuidad de sus integrantes en el proceso de autoevaluación y planificación de mejoras.
- El máximo respaldo jerárquico a la tarea del grupo gestor es condición necesaria para que éste acceda sin largos trámites o demoras a la información y evidencia que sustentan la autoevaluación.
- La implementación efectiva del plan de mejora depende del grado de apropiación que tiene en las máximas autoridades del gobierno departamental. Esto a su vez guarda relación con el grado de involucramiento y el seguimiento de las autoridades al proceso de evaluación y planificación de mejoras.
- Una mayor presencia en terreno de la coordinación del proyecto (que la prevista en el diseño de éste) ayudaría a facilitar y reforzar los aspectos antes mencionados.



- Si bien la experiencia (con sus procesos locales y sus productos y resultados en cada GAD) fue altamente valorada por parte de los actores, se observó que sus efectos e impacto podrían ser mayores si se realizara más cerca del inicio del periodo de gestión gubernamental. Esto permitiría completar el ciclo de diagnóstico-planificación-implementación de mejoras-evaluación, reforzando la continuidad de ciclos de ‘mejora continua’ en la gestión de gobierno.

Finalmente, y más allá de que las metas de los proyectos se alcanzaron, algunos actores de ambos proyectos manifestaron la conveniencia de que iniciativas similares incluyan recursos de contrapartida para contribuir a la implementación en tiempo y forma de los planes de mejora que se generan.



## IV. Procesos y resultados en los gobiernos intermedios

Mientras que el capítulo anterior focalizó en los proyectos implementados en los cuatro países andinos, el centro de atención en éste se vuelca a cada gobierno intermedio que participó (exceptuando aquí al GAD de Cochabamba, que aplicó, con modificaciones, tres de los siete criterios del modelo en la autoevaluación).

Se presenta aquí, en primer lugar, una síntesis del contexto y las dinámicas de trabajo en la autoevaluación y planificación de mejoras de la gestión de cada gobierno intermedio. Seguidamente, se describen los resultados de la autoevaluación de los GI: en qué ámbitos de la gestión manifestaron brechas y fortalezas destacadas y por qué, en qué ámbitos identificaron buenas prácticas, y en cuáles priorizaron acciones de mejora. Finalizando el capítulo, se ofrece un análisis global de los resultados de las autoevaluaciones, con el propósito de alcanzar una visión de conjunto sobre las principales brechas y capacidades de los siete GI en los cuatro países.

### PROCESOS DE AUTOEVALUACIÓN EN LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS

La tabla que se encuentra a continuación sistematiza información sobre los procesos de autoevaluación y planificación de mejoras de la gestión en cada gobierno intermedio.

¿Por qué es importante esta síntesis? En primer lugar, porque el contexto y condiciones específicas en que se realizó cada autoevaluación de los GI ha mostrado guardar relación con los resultados sobre la calidad de su gestión. Los distintos escenarios, alianzas, acuerdos y dinámicas de trabajo, y las limitantes o condiciones favorables encontradas en cada proceso de evaluación ofrecen una primera aproximación a la realidad de la gestión de cada GI. Por otro lado, porque el análisis desde una perspectiva de “proceso de construcción de capacidades” (de evaluación y mejora) arroja aprendizajes complementarios al análisis de los resultados y pone sobre relieve los obstáculos y facilitadores que intervienen en las dinámicas internas y en el desarrollo de capacidades institucionales.





Tabla n°6: Contexto, agencias participantes y acuerdos de trabajo de grupos gestores en siete gobiernos intermedios de la región andina

PROCESO	Proyecto Gobernanza subnacional en los Andes					Proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia	
	Gobierno Departamental de Nariño, Colombia	Gobierno Departamental de Casanare, Colombia	Gobierno Provincial de Tungurahua, Ecuador	Gobierno Regional de Piura, Perú	Gobierno Regional de Cusco, Perú	Gobierno Autónomo Departamental de Potosí, Bolivia	Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, Bolivia
Contexto inicial	En paralelo al inicio del proyecto, en 2012, el GD de Nariño realizaba un proceso de mejoramiento de la gestión institucional. En ese marco, se definieron acciones de fortalecimiento institucional plasmadas en un Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015. En paralelo al proyecto, el gobierno impulsaba otras acciones de mejora de la gestión con las que hubo sinergia.	Casanare fue seleccionado como territorio del proyecto andino a sugerencia de Fundación Ford, buscando generar complementariedades entre el fortalecimiento institucional del GD y proyectos en curso con la sociedad civil. La decisión asumida conjuntamente con Rimisp implicaba riesgos por el proceso judicial que enfrentaba el entonces Gobernador y la precariedad institucional que esto determinaba. En el transcurso del proyecto, el Gobernador fue destituido por la Procuraduría General de la Nación, y los consecuentes cambios en el GD implicaron altibajos en el proyecto.	Larga trayectoria previa de buenas prácticas del Gobierno Provincial en materia de gobernanza territorial. En paralelo al proyecto, implementación del “Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua” y “Agenda Tungurahua” con ejes prioritarios de desarrollo provincial (agua, trabajo y gente) abordados mediante Parlamentos participativos. Proyecto enmarcado en esa Agenda, en tanto guía de acciones técnicas y operativas del gobierno provincial. Convenio interinstitucional tramitado rápidamente, en base a relación de confianza previa con Rimisp-Ecuador.	Coincidencia entre inicio del proyecto y primer año de nuevo periodo de gestión regional. Escenario de muy activa participación de organizaciones de la sociedad civil en actividades promovidas por el Gobierno Regional y de ‘boom’ de inversiones con impacto económico positivo, y gran crecimiento reciente de la capital regional (de ciudad intermedia a segunda en población del país). En paralelo al proyecto, proyecto de gobernabilidad y programas de modernización de la gestión con los que se generaron sinergias.	La participación en el proyecto del Gobierno Regional se sustentó en un convenio entre éste y Rimisp. Al igual que en Piura, al iniciar el proyecto, el Gobierno Regional estaba ejecutando paralelamente un proyecto de gobernabilidad con la Cooperación Canadiense.	La selección de territorios fue realizada conjuntamente con PNUD y BID en Bolivia, en función de sus experiencias previas de colaboración con los GAD y del interés de éstos en participar en el proyecto. Esas instituciones facilitaron los acuerdos de trabajo entre Rimisp y las máximas autoridades de los GAD. El proyecto comenzó su ejecución antes que los acuerdos se formalizaran en Convenios interinstitucionales, que se terminaron de tramitar en el transcurso del mismo.	
Instituciones locales asociadas	Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL), con dos técnicos para el proyecto.	Inicialmente, Instituto Financiero de Casanare con dos técnicos para el proyecto. Por dificultades de la institución con sus técnicos, se finalizó el convenio y Rimisp contrató a un nuevo técnico en forma directa.	Oficina de Rimisp en Ecuador con dos técnicos no simultáneos.	Centro de Promoción del Campesinado, CIPCA, con dos técnicos, uno con dedicación menor.	Centro Guamán Poma de Ayala, con dos técnicos, uno de ellos asumió casi toda la dedicación.	FAUTAPO, con un técnico local permanente.	FAUTAPO, con un técnico local permanente.
Integración del Grupo Gestor (GG)	Criterio específico de la gobernación para integrar el GG: funcionarios de carrera administrativa con experiencia mayor a 3 años y funciones asociadas a los criterios del modelo. Con la coordinación de la Secretaría de Planeación Departamental, el GG tuvo representación de cinco áreas del GD.	Integrado por 10 miembros, el GG cambió dos veces de coordinador (dos de nivel de Secretaría y el tercero de Dirección).	GG que contó con más representantes de sociedad civil organizada. De sus 8 miembros, 3 eran referentes de los parlamentos Gente y Trabajo de la Agenda Tungurahua.	De sus 12 miembros más estables, 8 internos al GR, 3 de CEPLAR (incluyendo al coordinador del grupo), y 1 representante de sociedad civil. Integración balanceada entre funcionarios nombrados y contratados, y hombres y mujeres, aunque faltó presencia de la alta dirección.	GG designado por Resolución Ejecutiva Regional, con 12, 10 de ellos de las gerencias del GR, 1 de CEPLAR Regional y 1 representante de trabajadores del GR. Hubo cambios en algunos miembros a lo largo del proyecto.	Coordinación del GG delegada por el Gobernador en el Secretario de Planificación, quien delegó a su vez en funcionario de esa área. Miembros del GG designados por Orden de Servicio firmada por el Gobernador. 11 áreas del GAD representadas en el GG aunque menos de la mitad de los miembros participó sostenidamente. No participaron cargos jerárquicos en el GG hasta avanzado el proyecto.	Secretario General del GAD designado referente del proyecto por el Gobernador y Asesor de la gobernación como coordinador. Lista de miembros del GG propuesta por Secretaría General aprobada por el Gobernador. 7 áreas del GAD representadas en el GG con cargos técnicos y directivos.
Acuerdos de trabajo del Grupo Gestor	La fase de autoevaluación incluyó dos modalidades de trabajo para recolección de datos y construcción de la información: entrevistas a integrantes del GG para recolectar información detallada sobre procesos y procedimientos administrativos e identificar fortalezas y áreas de mejora; y mesas de trabajo en las que se amplió y profundizó el análisis. El GG contó con apoyo de funcionarios de Tesorería y Control Interno, quienes facilitaron información importante.	El trabajo se organizó distribuyendo los criterios del modelo entre los integrantes del GG para su abordaje inicial, y posterior puesta en común de ese avance para fortalecerlo. Eso permitió avances simultáneos en los criterios, terminados luego entre todos.	En la fase de planificación de mejoras el GG contó con apoyo adicional de dos técnicos profesionales de la Dirección de planificación.	Este GG desarrolló todas las fases del proyecto en forma conjunta, desde el requerimiento de información, la deliberación, análisis y conclusiones, hasta la formulación de los lineamientos y revisión de productos finales.	Equipo técnico preparó un plan de trabajo y cronograma de actividades que no se cumplió completamente por disponibilidad de tiempo de los integrantes del GG.	Al inicio, deserciones y ausencias por otras tareas de miembros del GG. Reuniones de técnico local y miembros GG con Secretarios y directivos para informar alcance y necesidades del proyecto, habilitaron posterior dedicación de algunos miembros. GG acordó el orden en que abordarían la autoevaluación y trabajó en conjunto criterio por criterio.	El GG definió en conjunto el orden de abordaje de criterios de autoevaluación. Alta efectividad y eficiencia de la organización y mecanismos de trabajo del grupo. En paralelo, reuniones de técnico local con autoridades para explicar alcance del proyecto, y con el Gobernador informando avances y dificultades.



Tabla n° 7: Facilitadores y obstáculos para la autoevaluación y planificación de mejoras en siete gobiernos intermedios de la región andina

PROCESO	Proyecto Gobernanza subnacional en los Andes					Proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia	
	Gobierno Departamental de Nariño, Colombia	Gobierno Departamental de Casanare, Colombia	Gobierno Provincial de Tungurahua, Ecuador	Gobierno Regional de Piura, Perú	Gobierno Regional de Cusco, Perú	Gobierno Autónomo Departamental de Potosí, Bolivia	Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, Bolivia
Factores facilitadores	<p>Buena valoración del proyecto por parte de las autoridades políticas, y atención permanente de éstas al trabajo realizado por el GG.</p> <p>Participación activa y alto compromiso de todos los integrantes del GG.</p> <p>Ambiente de trabajo favorable y participativo.</p> <p>Buena colaboración de funcionarios del GD externos al grupo.</p> <p>Preocupación del GD por una buena gobernabilidad.</p> <p>Aplicación de otros instrumentos de gestión de calidad y transparencia, con retroalimentación entre equipos.</p>	<p>Buen nivel de participación y compromiso de los integrantes del GG, que posibilitó cumplir etapas a tiempo, a pesar de cambios de autoridades y dificultades del contexto institucional.</p>	<p>Fuerte compromiso del Gobierno Provincial con el proyecto, que facilitó las condiciones para su implementación.</p> <p>Buena participación de representantes de la sociedad civil en el GG, aportando la mirada externa.</p> <p>Tradición de gobernanza en Tungurahua y aceptación previa de su Nuevo Modelo de Gestión.</p> <p>Coherencia del proyecto con la trayectoria Institucional previa.</p> <p>Concordancia del Proyecto con los Planes de Desarrollo, lo que permitió profundización.</p> <p>Compromiso del GG.</p>	<p>Involucramiento y compromiso de los funcionarios.</p> <p>Clima de confianza y camaradería en el GG.</p> <p>Alianzas con otras iniciativas del GR, en especial el proyecto 'ProGobernabilidad' de la cooperación canadiense, con intercambios y participación de su Oficial de Enlace Regional en el GG aportando perspectiva externa.</p> <p>Coincidencia positiva entre el inicio del proyecto y un nuevo periodo de gestión con nuevas autoridades.</p>	<p>Gran compromiso y conocimiento del Gobierno Regional de parte de algunos integrantes del GG.</p>	<p>Ágil firma del Convenio de colaboración entre el GAD y Rimisp</p> <p>Núcleo del GG motivado y comprometido.</p> <p>Capacidades del técnico local como facilitador.</p> <p>Aportes en el GG de referentes locales de la organización asociada.</p> <p>Apoyo logístico de la organización colaboradora.</p> <p>Finalizando etapa de autoevaluación un miembro del grupo asume cargo de Secretaría y abre canal de comunicación entre el GG y el Gabinete Departamental, reforzando productos del proyecto y su visibilidad en la institución.</p>	<p>GG muy responsable y organizado.</p> <p>Capacidades de organización y de mediación e interlocución del técnico local.</p> <p>Llegada directa a las más altas autoridades del GAD.</p>
Tensiones o dificultades	<p>En ocasiones, estancamiento del trabajo del GG por problemas de orden público (por ej. paro agrario).</p> <p>Demoras entre reuniones por obligaciones contractuales de los funcionarios integrantes del GG.</p> <p>En los primeros tiempos del proyecto, debilidad en el rol de mediación entre el nivel directivo y los funcionarios.</p>	<p>Fracturas político-administrativas en la Gobernación (con juicio y destitución del Gobernador) que afectaron clima de gobernabilidad y participación de los miembros del GG más relacionados con el liderazgo de gobierno.</p> <p>Dificultades para concreción del Plan de Mejoras: aunque se articuló con el Plan de Desarrollo Departamental, el nuevo Gobernador y Sría. de Planificación no lo conocían suficientemente.</p> <p>Único caso en que no se llegó a firmar convenio de cooperación con el GD.</p> <p>Renuncia de técnicos contratados por IFC y contratación de nuevo técnico que implicaron, a su vez, doble capacitación a este rol.</p>		<p>Ante cercanía con elecciones 2014, en la última etapa de la autoevaluación entraron en la discusión cuestiones político-electorales.</p> <p>Participación irregular de miembros del GG.</p> <p>Sobre fines del proyecto, recarga en las agendas de trabajo de miembros del GG que demoró actividades y productos.</p> <p>La elaboración del Plan de Mejoras no coincidió con el momento de elaboración de planes de desarrollo regional; por demora en terminar el primeros, no entró en el Presupuesto 2014.</p>	<p>Escaso involucramiento de la autoridad política en el proyecto.</p> <p>Más allá del apoyo constante del nivel intermedio del GR, faltó incidencia de la alta dirección.</p> <p>Cambios en el equipo técnico requirieron un segundo proceso de capacitación de los nuevos profesionales a cargo.</p> <p>Ritmo de trabajo irregular del GG impidió cumplir plazos propuestos.</p> <p>Deserción progresiva de varios miembros del GG por motivos de trabajo.</p> <p>Crisis financiera del GR en el último semestre del proyecto.</p> <p>Proceso judicial al Presidente Regional, luego inhabilitado para ejercer cargo.</p> <p>No se logró coordinar plan de mejoras con calendario anual del presupuesto regional.</p>	<p>Participación 'en segundo plano' de número importante de miembros del GG, por considerar ellos o sus jefes directos al proyecto como carga extra.</p> <p>Falta de miembros de nivel jerárquico en GG.</p> <p>Contexto institucional de desmotivación del funcionariado que se extrapoló al proyecto y determinó avance lento en la etapa de autoevaluación.</p> <p>Dificultad del GG para incorporar lógica de respaldo de conclusiones con evidencia.</p> <p>Cambios de dirigentes en el GAD.</p>	<p>Tiempos excesivamente largos de tramitación de convenio inter-institucional enlenteció acceso a información y evidencia en algunas dependencias del GAD.</p> <p>Sobre el final del proyecto cambios de algunos cargos del GAD que integraban el GG generaron incertidumbre en el grupo.</p>



## RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EN LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS

Antes de ver los resultados de las autoevaluaciones de los gobiernos intermedios, es imprescindible recordar que:

*“el modelo de gestión sobre el que se hicieron las autoevaluaciones se basa en modelos de excelencia en calidad de la gestión, por lo que responde a criterios ambiciosos. Los puntajes más altos no refieren a una ‘buena gestión’ sino a una ‘gestión de excelencia’. Alcanzar alta puntuación en este modelo implica largos e intensos procesos regidos por la mejora continua de la gestión institucional, es decir, la construcción y aplicación de indicadores y la existencia de ciclos sucesivos, sostenidos en el tiempo, de planificación, implementación y evaluación de mejoras de las prácticas institucionales.*

*En este sentido, era esperable, a priori, encontrar puntuaciones medio-bajas que no implican necesariamente una mala gestión sino que muestran brechas a superar para alcanzar la excelencia y, como aporte sustantivo, visibilizan qué prácticas están más cerca o lejos de ésta” (Informe final de proyecto, Bolivia).*

También es conveniente señalar que los resultados de la autoevaluación no fueron auditados externamente de manera independiente. Ante diferencias entre el experto a cargo de la validación y el gobierno intermedio, primaba la opinión del GI. Eso relativiza la fuerza de las conclusiones respecto a las puntuaciones.

Asimismo, el objetivo de los proyectos no fue detectar brechas estadísticamente cuantificables, sino ayudar a cada GI a detectarlas y enfrentarlas con planes de mejora. Por esto, la presentación de resultados parte del resultado global de la autoevaluación de cada gobierno intermedio, y muestra los criterios y subcriterios donde surgieron mayores brechas o capacidades en relación con el modelo de excelencia.

Para una mejor comprensión de los resultados, sirven como guía los contenidos del modelo en “Subcriterios y prácticas de gestión en autoevaluación” y la Tabla n° 3 (Interpretación de la puntuación), detallados en el capítulo II.

## Gobierno Departamental de Casanare, Colombia

Según el resultado de la **autoevaluación**, la gestión del GD de Casanare estaba ubicada en el “inicio de una gestión sistemática”. Esto significa que el GD tiene iniciativas que responden a algunos requerimientos del Modelo y algunas de ellas se han evaluado. Sin embargo, la implementación de éstas es aún muy parcial. Hay pocos indicadores, algunos de ellos se llevan muy recientemente y los resultados demostrables son escasos.

La brecha mayor se identificó en el criterio de “Resultados”. El técnico del proyecto señaló que esta fue el área que presentó mayor dificultad para el grupo gestor, fundamentalmente por la ausencia de instrumentos que permitieran la recopilación de evidencia. Vale agregar que se trata de un criterio exigente, en tanto alcanza puntaje mínimo en la medida en que el GI cuente con indicadores precisos para medir los subcriterios y los puntajes más altos se alcanzan solo si esos indicadores se han medido en los últimos tres años (con puntaje máximo solo si estos muestran tendencia positiva).

En segundo lugar, la autoevaluación mostró fuertes brechas en el criterio de procesos “Ciudadanía”. La evaluación de este criterio permitió evidenciar debilidades en los mecanismos del gobierno departamental para involucrar a la ciudadanía y actores territoriales en el desarrollo del territorio, con ausencia de mecanismos efectivos para medir su ‘incidencia en’ y ‘satisfacción con’ la gestión.

Un tercer criterio entre las brechas mayores fue “Gestión Estratégica y Planificación Regional”, donde destaca la distancia entre el puntaje alcanzado y el máximo posible de los subcriterios “programas de cooperación internacional”, “gestión de la información regional” y “gestión del desarrollo económico y el fomento productivo”.

En contraposición a estas brechas, se identificaron también **buenas prácticas**, referidas a:

- Definición de planes estratégicos para el departamento de Casanare
- Adopción del Plan de Desarrollo con alta participación ciudadana
- Implementación de Plan de Salud Mental (lúdico, recreativo y académico) para los funcionarios de la Administración Departamental.
- Cumplimiento de metas en lo físico financiero y formulación de los planes de mejora a las políticas, planes y programas desde la orientación normativa nacional.

- Mejoramiento de los procesos y procedimientos de la gestión financiera, establecidos en el modelo de control interno.
- Elaboración de indicadores de gestión, del Plan Plurianual, y el Plan de Acción.

Aunque hubo dificultades en la elaboración del **Plan de Mejoras**, este pudo elaborarse, articulándose en torno a cuatro áreas:

- Reorganización administrativa que incorpore principios de gobernanza identificadas en el proceso de autoevaluación.
- Suficiente y competente Recurso Humano del GD: contar con personas involucradas en el ejercicio de la función pública de la entidad, cerrando las brechas identificadas en este ámbito.
- Generar proyectos de desarrollo inclusivo territorial con participación ciudadana.
- Mejorar la gestión documental y organizar la información: contar con información y conocimiento construido por la entidad y que debe estar al servicio de las decisiones a tomar por la alta dirección.

Respecto a la sostenibilidad de la iniciativa en términos de implementación del Plan propuesto por el grupo gestor, hubo obstáculos provenientes sobre todo de la falta de vinculación de la autoridad política con el proceso realizado. El Informe de Evaluación Final concluye que *“En Casanare hay una cierta articulación entre el Plan de Mejoras y el Plan de Desarrollo Departamental, que está en proceso de aprobación”* [sin embargo] *“Lo que disminuye la sostenibilidad allí es el hecho de que el nuevo Gobernador no conoce mucho del Proyecto y que la dirección de la Secretaría de Planificación no estuvo involucrada en el proceso, dado que el Proyecto a nivel directivo solo tuvo el apoyo del Secretario de Agricultura”*. Así también, un integrante del GG entrevistado señalaba, tras la finalización del proyecto: *“si no existe un compromiso real tanto de los directivos como de los funcionarios es muy difícil obtener una durabilidad del Proyecto”* (citado en Informe de Evaluación).

### Gobierno Departamental de Nariño, Colombia

La autoevaluación en el Gobierno Regional de Nariño tuvo un resultado general que clasificó su gestión también en el “inicio de una gestión sistemática”.

El criterio de menor desempeño fue el de “Información y Conocimiento”, particularmente por la distancia entre el puntaje alcanzado y el máximo posible del subcriterio “Gestión del conocimiento organizacional”. Otro criterio con brechas mayores fue el de “Ciudadanía”, a partir de una baja evaluación del subcriterio “Gestión de la participación ciudadana y satisfacción de los ciudadanos”.

Les siguen, entre los subcriterios con más bajo desempeño: “Resultados en la calidad de los proveedores”, “Resultados en la satisfacción del personal” (dentro del criterio Resultados), y “Gestión de proveedores y asociados”, “Programas de cooperación internacional”, “Gestión del personal”, y “Gestión de la transparencia, rendición de cuentas y supervigilancia” (dentro de criterios de procesos).

Las **buenas prácticas** identificadas fueron las siguientes:

- Sub-regionalización departamental y acuerdos subregionales.
- Cabildos abiertos, como espacios democráticos participativos liderado por la Gobernación de Nariño desde el año 2008.
- Implementación y mantenimiento de un Equipo MECI (Modelo Estándar de Control Interno) en el Gobierno Departamental.
- Implementación de un “Consejo de Gobierno” que es un espacio de discusión y rendición de cuentas de la alta dirección de la gobernación de Nariño.
- Política pública para la Equidad de las Mujeres nariñenses desde su diversidad étnica, social y cultural, en un territorio en construcción de paz.
- La implementación de una Estrategia Regional de Cooperación internacional (ERCI).
- Registro de proyectos en el Banco de proyectos.
- Elaboración de un Plan de Etno-desarrollo Nariño-Pacífico, para el Desarrollo Humano Sostenible del Pacífico Nariñense.

La elaboración del **Plan de Mejora** fue lo que tuvo mejores resultados en Nariño. El equipo técnico y grupo gestor lo evaluaron como una tarea exitosa que generó propuestas innovadoras a través de un proceso de alta participación. Las **iniciativas estratégicas** propuestas en el Plan refirieron a:

- Desempeño Laboral y Clima Organizacional, con el objetivo de cubrir las necesidades y requerimientos de formación y capacitación expresados por los funcionarios, fortaleciendo sus competencias y la capacidad técnica de las áreas que aportan a cada uno de los procesos y procedimientos de la administración, así como elevar el nivel de compromiso de los empleados con las políticas, planes, programas, proyectos, objetivos, procesos y procedimientos de la entidad.
- Comunicación Organizacional e Imagen Corporativa, buscando promover acciones eficaces para una estrategia de comunicación interna, vertical y horizontal en y entre todas las dependencias de la gobernación, y manteniendo canales abiertos para informar, promover, estimular y dar a conocer toda clase de contenidos, relativos a los planes, objetivos y acciones a realizar con el personal y colaboradores. Asimismo, para una adecuada proyección de la imagen institucional de la administración departamental, con información veraz, oportuna y relevante, y generación de confianza y cooperación con los públicos estratégicos.
- Participación ciudadana y control social de lo público, a través del desarrollo capacitaciones y asesorías a los municipios y a los ciudadanos para la realización de ejercicios de diálogo que promuevan el desarrollo de capacidades regionales para la promoción del control social para el buen gobierno.

Finalmente, se destaca la estrecha articulación entre el Plan de Mejoras y el Plan de Desarrollo Departamental. El Plan de Mejora tuvo relación directa con los Objetivos y Metas del Plan de Desarrollo del Departamento, especialmente con el eje 6, “Nariño Gobernable”, lo que permitía la financiación de las iniciativas de mejora.

Entre otros resultados, en Nariño se implementaron las siguientes **mejoras inmediatas**:

- Actualización, rediseño y capacitación en formatos de seguimiento de la Oficina de control interno.
- Actualización y difusión del Código de Buen Gobierno de la administración departamental.
- Socialización de planes de mejora elaborados por la Oficina de control interno con los funcionarios.

- Evaluación de desempeño hecha con equipo técnico de las diferentes dependencias.
- Actualización del plan de capacitación en función de los objetivos y metas del plan de desarrollo, regalías y Contrato Plan de acuerdo a la misión de cada Secretaría.
- Vinculación de la evaluación de desempeño con el plan anual de capacitación.
- Fortalecimiento de los procesos de control y seguimiento de las actividades definidas en el plan de desarrollo.

La integración que se logró entre el Plan de Mejoras y el Plan de Desarrollo Departamental aumentó considerablemente las posibilidades de que el trabajo realizado en Nariño se proyectara efectivamente.

### Gobierno Provincial de Tungurahua, Ecuador

La autoevaluación de Tungurahua obtuvo uno de los mejores resultados de los territorios del proyecto, clasificando a su gestión en la categoría “Gestión Sistemática”: el GR dispone de iniciativas y prácticas de gestión que responden a los requerimientos principales del modelo, habiendo mejorado varias de ellas. Sin embargo, aún hay aspectos importantes de su gestión que no están cubiertos. La mayoría de los procesos principales cuenta con indicadores, algunos de ellos muestran resultados positivos.

Los criterios con resultados más positivos en Tungurahua fueron: Ciudadanía, Liderazgo, Gestión Estratégica, y Planificación Regional y Gestión de Recursos. Las mayores capacidades estuvieron en el criterio “Ciudadanía”, donde el subcriterio “Gestión de la identidad e imagen del GR” obtuvo puntaje máximo. Las principales brechas identificadas por la autoevaluación se encontraron en el criterio “Personas” y, dentro de éste, en el subcriterio “Desempeño, motivación y reconocimiento”, seguido por “Capacitación y desarrollo”. Dentro del criterio Resultados, se dio gran diferencia entre el subcriterio “Resultados de desempeño financiero” que tuvo puntaje máximo, y el resto de los subcriterios, que mostraron brechas importantes.

La identificación de **Buenas Prácticas** estableció las siguientes:

- Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, que integra a representantes de

organizaciones e instituciones públicas y privadas del área urbana y rural en la toma de decisiones.

- Adecuación y la optimización de la estructura Administrativa del H. Gobierno Provincial de Tungurahua, en base del Nuevo Modelo de Gestión.
- Elaboración de una Agenda Provincial de Tungurahua, que traza tres ejes territoriales estratégicos para el trabajo del Gobierno Provincial con los actores del territorio: Agua, Trabajo y Gente.
- Implementación de una Tasa de mantenimiento vial, mediante una Ordenanza que regula la contribución especial de mejoras generales y el fondo para el mantenimiento vial de aporte comunitario de la provincia de Tungurahua.

El **Plan de Mejoras** establecido por el GP priorizó las siguientes acciones:

- Definir y aplicar indicadores de Liderazgo, Gobernanza y Transparencia.
- Contar con datos sobre actores sociales e indicadores de participación.
- Desarrollar indicadores de desempeño y aumentar motivación del personal.
- Desarrollar un sistema de información para medir resultados e impacto de la gestión estratégica provincial.
- Desarrollar un sistema de información y conocimiento.

Las **Mejoras Inmediatas** identificadas e implementadas en el transcurso del proyecto fueron:

- Implementación de Estrategia de Comunicación interna.
- Recoger las sistematizaciones de las reuniones de parlamentos y/o capacitaciones del Centro de Formación Ciudadana en donde se recojan opiniones de la ciudadanía con respecto de su participación, con el fin de establecer un sumario general.
- Seguimiento a los logros obtenidos sobre la capacitación en temas organizativos desarrollados con actores de la sociedad civil que están inmersos en el proceso de participación ciudadana.
- Incorporación en la página web institucional de una opción que permita a la ciudadanía dejar sugerencias en torno a la gestión.

- Recoger los documentos de informes de capacitaciones que deben proveer los funcionarios y servidores públicos para posteriormente crear un espacio propio de la institución que recoja ésta información para fortalecer el conocimiento organizacional.
- Incorporación al equipo técnico de Planificación a personal profesional y especializado en la construcción de Indicadores de gestión para desarrollar seguimiento, monitoreo y evaluación.

A pesar de que no todo el Gobierno Provincial tomó conocimiento del proyecto, el Informe de Evaluación concluyó que se habían dado condiciones favorables para la implementación de los cambios y la sostenibilidad de la iniciativa. Estas incluían la posición institucional favorable a esto, el Plan de Mejoras como instrumento que aporta sus procesos de gestión, y que el Gobierno Provincial contaba con personal técnico con capacidades para implementar los planes de mejora producidos.

### Gobierno Regional de Piura, Perú

En relación con los resultados de la autoevaluación en Piura, el Informe de evaluación del proyecto señala que la revisión de ciertos criterios había generado resistencias entre funcionarios del Gobierno Regional y que se notó cierta tendencia a otorgar una puntuación más alta de lo que indicaba la evidencia presentada. El informe indica que Piura tuvo un puntaje superior al doble del obtenido por Cusco, siendo las condiciones macro, nacionales, las mismas. En este sentido, el Vicepresidente del Gobierno Regional de Piura expresó al finalizar el proyecto que *“lamentablemente (...) no tenemos una cultura de autoevaluación, siempre a todo lo que es evaluación existen ciertas resistencias”* (cita en Informe de evaluación).

Otra de las causas de la discrepancia entre la opinión del experto y los resultados de la autoevaluación fue la distancia entre el momento en que se capacitó en la metodología y el momento en que ésta se aplicó. Piura fue el primer GI en ser capacitado y el último en terminar la autoevaluación; con más de un año de distancia entre las dos actividades, por lo que era esperable una comprensión o recuerdo más débil de la metodología de puntuación.

El informe de autoevaluación de Piura, con el puntaje más alto obtenido por los territorios participantes en el Proyecto, ubicó la gestión del GR en **“proceso de mejora continua”** (ver Tabla n° 3).

Las principales brechas se encontraron en el criterio “Resultados”, donde si bien los subcriterios “Resultados en la satisfacción de la ciudadanía” y “Resultados de desempeño e impacto (efecto)” obtuvieron valores altos, los subcriterios “Resultados en la calidad de los proveedores”, “Resultados en la satisfacción del personal” y “Resultados en la satisfacción del personal” mostraron bajo desempeño. Otros subcriterio donde se identificaron brechas mayores fue “Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo” dentro del criterio “Personas”. En tanto, la autoevaluación muestra las mayores capacidades en los subcriterios: planificación y ordenamiento territorial (valor máximo); administración, soporte y asesoría en Tecnologías de Información y Comunicación (valor máximo); gestión de la identidad e imagen del GR; gestión del desarrollo social y cultural; gestión del conocimiento organizacional; resultados en la satisfacción de la ciudadanía; y resultados de desempeño e impacto.

Las buenas prácticas identificadas por el grupo gestor fueron:

- La creación de un el Sistema Regional de Lucha contra la Corrupción, como un órgano de coordinación interinstitucional en la Región Piura.
- La formalización de espacios de participación ciudadana y concertación mediante una Convención Regional de la sociedad civil. Presupuesto participativo regional.
- La implementación de un Programa de incentivos a los trabajadores de la sede central del Gobierno Regional
- La creación e implementación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR), órgano destinado a conducir y desarrollar la planificación concertada de la Región Piura.
- La implementación de la Red Regional de Desarrollo Económico como una estrategia de gestión pública, para fortalecer los procesos de desarrollo económico regional mediante la articulación territorial.
- La implementación de un Sistema Regional de Atención Integral a la Primera Infancia (SIREPI).

Si bien hubo retrasos en la entrega del **Plan de Mejoras**, ésta pudo concretarse. En resumen, las Acciones de mejora propuestas fueron:

- Actualización reglamentos de personal

- Rediseño procedimientos administrativos
- Impulso al proceso de reorganización institucional
- Formulación Plan Estratégico de Gobierno-Electrónico (TICs)
- Implementación de mecanismos administrativos para facilitar el desarrollo de talento humano
- Implementación de medidas de promoción del trabajo en equipo
- Promoción de una cultura de prevención de riesgos laborales.
- Implementación de un Sistema de Información Regional para el monitoreo y evaluación de la gestión.

En cuanto a las **mejoras** inmediatas, en Piura se implementaron las siguientes:

- Promover el cumplimiento de los plazos de presentación de la información contable por parte de las áreas involucradas dentro de la Sede del Gobierno Regional y de las Unidades Ejecutoras que conforman el Pliego Presupuestal.
- Promover entre el personal una cultura institucional orientada a la Gestión por Resultados, y, en este marco, propiciar la efectiva utilización de los resultados obtenidos, para la toma de decisiones técnicas y políticas.
- Promover mecanismos para que las áreas usuarias comuniquen oportunamente sus necesidades de personal, esto es con la debida anticipación y no de improviso o en plazos extremadamente cortos.
- Implementar un mecanismo sistemático para recojo de información por parte de las dependencias correspondientes, para su debida utilización en la toma de decisiones de corto y mediano plazo.
- Mejorar los canales de comunicación desde la Gerencia General hacia el personal.
- Emitir disposiciones para que las organizaciones de la sociedad civil que se inscriben y participan, sean efectivamente de carácter regional, y no distritales o vecinales, a fin de que procuren con su participación solucionar problemas regionales.
- Promover la participación de los funcionarios en los temas de transversalización de género e igualdad de oportunidades, así como capacitarlos en materias de

formulación de Proyectos de Inversión para la elaboración de PIP en temas de Desarrollo Social Integral.

- Difundir el Plan Regional de Desarrollo Concertado, principalmente los proyectos priorizados.

Tras la finalización del proyecto, se identificaron dos aspectos que dificultaban la proyección de los resultados. En primer lugar, que el Coordinador del grupo gestor era representante de una entidad independiente del Gobierno Regional, y por lo tanto su injerencia en la toma de decisiones políticas al interior de Gobierno podía no ser lo suficientemente fuerte para apoyar la implementación de las propuestas. En segundo lugar, que los tiempos de la elaboración del Plan de Mejoras no coincidieron con el calendario gubernamental para incorporar las acciones de mejora en el Presupuesto 2014.

### Gobierno Regional de Cusco, Perú

El resultado global de la autoevaluación ubicó la gestión del GR de Cusco en el “Inicio de Gestión Sistemática” (ver Tabla n° 3), de acuerdo con la interpretación del modelo.

Al observar los resultados por subcriterios, no se observa ninguno con capacidades institucionales destacadas. Las mayores brechas se encontraron en el criterio “Resultados” y, al interior de éste, en los subcriterios “Resultados en la satisfacción de la ciudadanía”, “Resultados de desempeño financiero” y “Resultados en la calidad de los proveedores”, seguidos por “Resultados en la satisfacción del personal”. Un segundo criterio con puntuación más baja fue “Personas”, en cuyo ámbito los subcriterios con mayores brechas fueron “Desempeño, motivación y reconocimiento”, “Capacitación y desarrollo” y “Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo”.

Las diversas dificultades que enfrentó el proceso de trabajo en Cusco impidieron finalizar la identificación de **buenas prácticas** y el **plan de mejoras**. A fines de la ejecución del proyecto, se presentaron dos situaciones que dificultaron implementar los cambios: por un lado, una crisis financiera del Gobierno Regional (que afectó incluso a los proyectos emblemáticos del gobierno); por otro, la falta de coordinación del desarrollo del plan de mejoras con el calendario anual del presupuesto regional.

## Gobierno Autónomo Departamental de Potosí, Bolivia

El resultado global de la autoevaluación del GAD de Potosí, contrastado con la interpretación de puntuación que aporta la guía metodológica del modelo ubicó la gestión de este GAD en el “**inicio de una gestión sistemática**”.

Los resultados mostraron una focalización muy clara de oportunidades de mejora en el criterio de ‘Personas’. Dentro de éste, las mayores brechas estuvieron en los subcriterios ‘Capacitación y desarrollo del personal’, ‘Gestión del conocimiento organizacional’ y ‘Resultados en la satisfacción del personal’, seguidos por ‘Desempeño, motivación, reconocimiento’ al interior del GAD.

En contrapartida, aunque lejos del máximo puntaje posible, las mayores capacidades aparecieron en el subcriterio ‘Transparencia y rendición de cuentas’.

La autoevaluación incluyó la identificación de **buenas prácticas**, que el grupo gestor presentó organizadas según los criterios del modelo, con la siguiente descripción:

- En el criterio ‘Liderazgo’: la consolidación del Consejo Técnico permite a la fecha el tomar decisiones o acciones orientadas a una mejor administración con la participación de los 10 secretarios departamentales del GAD, que expresan su total compromiso de trabajo y de apoyar de forma incondicional al gestión del gobernador, con la intención de lograr hasta fin de gestión un importante grado de ejecución física y financiera, respondiendo así a las demandas de los a diferentes grupos de interés o beneficiarios tanto a nivel el local como rural.
- En el criterio ‘Ciudadanía’: promoción e incentivo de la participación ciudadana más allá de las obligaciones normativas. La elaboración de una agenda de reuniones en busca de la participación de la ciudadanía, en base a encuentros, talleres, ampliados, congresos, donde se baja la información a partir de informes documentados (como la producción y difusión de spots informativos) se constituye en una muestra clara y objetiva de que el GAD, establece como política institucional la participación de las entidades públicas, privadas como organizaciones sociales entre otros, en la gestión administrativa de la gobernación.
- En el criterio ‘Gestión estratégica y planificación departamental’:
  - Consolidación de la planificación estratégica departamental (PETAD, PEI, Planes sectoriales). La planificación estratégica se constituye en el

instrumento que guía la gestión institucional en función a las 5 patrias a nivel departamental (Potosí Grande e Industrial, Potosí Fuerte con Producción y Empleo, Potosí Seguro, Potosí para Todos, Potosí Libre y Potosí Unido con la Constitución).

- Cómo se diseña y gestiona el Programa de Desarrollo Económico y Fomento Productivo. Confluencia del PETAD, de horizonte de mediano plazo, con una cartera importante de proyectos de desarrollo productivo, y con programas e iniciativas tales como: el “Programa de Recuperación de Textiles y Manufacturas 2013 - 2015”; la conformación de Comité de Textiles Artesanales Potosí (COMTAP); la Formación de Líderes y Facilitadoras/es, a partir del “Programa de Formación Técnica Empresarial Artesanal Potosí” (2013-2014).
- En el criterio ‘Información y conocimiento’: cómo se obtiene y recopila la información sobre los resultados que la institución alcanza en todos los ámbitos de su actuar. Práctica que es desarrollada desde la gestión 2010, donde la sistematización de la información que genera el GAD en relación a todos los proyectos de inversión pública, gasto corriente, proyectos estrella ejecutados, cooperación internacional... son centralizados en un documento base, para que en Consejo Técnico se analice y tomen decisiones sobre la gestión del GAD; insumo principal para que la MAE pueda realizar la Rendición Pública de Cuentas conforme establece la norma, enviar a la Asamblea Legislativa Departamental para su aprobación y remitir informes a los Ministerios de competencia del Estado central.

Entre los resultados generados, el **Plan de Mejora** incluyó acciones con posibilidad de mejora inmediata e iniciativas estratégicas que requieren un conjunto de medidas de mediano plazo. Las **acciones de mejora inmediata** que identificó el grupo gestor de Potosí fueron más ambiciosas de lo que sugerían los lineamientos metodológicos, quedando formuladas de la siguiente manera:

- Socializar y coordinar las acciones definidas en reuniones de Consejo Técnico, al interior del GAD, en función a las competencias por cada Secretaría Departamental
- Fortalecer y dinamizar la Unidad de Autonomías, como instancia de articulación y monitoreo tanto al interior de la estructura del GAD, como también con las Entidades Territoriales Autónomas (ETAS) y sociedad en su conjunto; donde

se centralice y sistematice la información para socializar con las Secretarías Departamentales, como también de informar a la ciudadanía las actividades que realiza el GAD.

- Programar reuniones técnicas por Secretaría Departamental, generando espacios de comunicación, flujo de información, propuestas técnicas y constante actualización de conocimientos, para realizar acciones competenciales con mayor eficiencia y responsabilidad
- Reforzar los instrumentos normativos para la Administración de Bienes y Servicios, a partir de cursos de actualización y capacitación, dirigido al personal dependiente de la Unidad de Bienes y Servicios del GAD y algunas unidades solicitantes identificadas
- Empoderar a los artesanos que son parte del Comité de Textiles Artesanales Potosí (COMTAP) en el Programa de Recuperación de Textiles y Manufacturas Potosí, a través de la Dirección de Emprendimientos Empresariales, para que a mediano plazo sean capaces de lograr su autogestión.
- Mayor coordinación interinstitucional con diferentes Municipios, que permita armonizar la gestión técnica, administrativa en diferentes programas y proyectos productivos
- Las Unidades funcionales dependientes de la Secretaría Administrativa-Financiera, deben generar espacios de coordinación interna (programar reuniones periódicas para resolver problemas administrativos), y agilizar los procesos que realizan de forma diaria, mostrando un nivel mayor de eficiencia y compromiso de trabajo.
- La Unidad de Recursos Humanos, a partir de sus competencias y atribuciones debe elaborar un Plan de Intervención, asumiendo el rol de promotor y gestor de cambios estructurales en la administración de personal; implementando una política motivacional, comunicativa y de capacitación constante, para generar un clima organizacional adecuado al interior del GAD.

En tanto, las **iniciativas estratégicas** priorizadas en el Plan de Mejora fueron:

#### IE.1. Mejora de Procesos

- Actualización del manual de procedimientos que simplifique tiempos, en los procesos de pago de planillas de avance y otros.

- Manual de Procedimientos de Contabilidad, Tesorería y Presupuesto que permita eliminar la burocracia.
- Establecer métodos de control técnica operativa y asesoría estratégica vs. SOPS.
- Creación de Software que permita celeridad y simplificación de trámites y contrataciones en general.

#### IE.2. Sistema de información

- Promover la elaboración de un Sistema integral de información y conocimiento retrospectivo, presente y prospectivo sobre prácticas, desafíos, riesgos, logros e impactos del GADP, así como de su funcionamiento.
- Establecer Instrumentos estratégicos de comunicación integral, funcionales a las (TICs).
- Promover espacios de análisis, concertación e intercambio de información entre el GADP con organizaciones sociales instituciones vivas y representativas del departamento.

#### IE.3. Delimitación de competencias

- Delimitar y definir las competencias de las diferentes Secretarías que integran el GAD.

Cabe mencionar, entre otros resultados del proyecto en Potosí, el acto de cierre en que se presentó el Plan de Mejora y se hizo un reconocimiento público del desarrollo de capacidades de los miembros del grupo gestor. El acto fue liderado por el Gobernador Departamental con autoridades del GAD y contó con cobertura de medios de prensa del departamento, lo que dio visibilidad pública al Plan de Mejora y jerarquizó, al interior del GAD, el desarrollo de capacidades de los miembros del GG, mediante entrega pública de certificados.

Aunque en Bolivia no hubo una evaluación final exhaustiva como en el proyecto regional, se hizo un cuestionario (basado en uno de los dispositivos de evaluación del proyecto anterior) que fue respondido por miembros de los grupos gestores, técnicos y algunas autoridades de los GAD. El cuestionario sondeaba, entre otros, la percepción de los actores sobre los efectos del proyecto (¿hasta qué punto permanecerán los resultados y efectos después de terminado el Proyecto?); la

respuesta a esa pregunta en Potosí fue la más optimista entre los GAD de Bolivia, con 7 respuestas que indicaron ‘Por largo tiempo’ frente a 6 ‘Algún tiempo’ y 0 en ‘Muy poco tiempo’ y ‘No permanecerán nada’, en un total de 13 cuestionarios respondidos en este GAD.

### Gobierno Autónomo Departamental de Tarija

El resultado global de la autoevaluación ubicó la gestión del GAD en el “**inicio de una gestión sistemática**”. En Tarija no hubo una focalización clara de brechas en algún criterio específico.

Las brechas mayores estuvieron en los subcriterios ‘Gestión de la identidad e imagen del GD’, ‘Programas de Cooperación Internacional’ y ‘Calidad de vida, mejora de lugar trabajo y prevención de riesgos en el trabajo’, que corresponden a tres criterios distintos: “Ciudadanía”, “Personas” y “Gestión estratégica y planificación regional”.

En cuanto a fortalezas, se destaca el resultado del subcriterio ‘Resultados de desempeño financiero’. Le siguieron el subcriterio ‘Resultados de desempeño e impacto’ (dentro de Resultados), y ‘Gestión del desarrollo social y cultural’ y ‘Gestión de inversiones’, ambas del criterio ‘Gestión estratégica y planificación departamental’. Cabe mencionar que si bien estos subcriterios puntuaron mejor los otros, no fueron muy destacados en relación con el puntaje máximo posible.

El grupo gestor del GAD de Tarija también identificó **buenas prácticas** del gobierno departamental, que quedaron descriptas así:

- Informes de gestión. Se realizan Informes de gestión todos los años, donde están establecidos los resultados logrados, los programas y proyectos ejecutados en cada una de las gestiones, considerando los presupuestos asignados en la programación operativa anual (POA), lo cual se realiza ante la población, de forma oral y escrita.
- La planificación del desarrollo departamental económico y social. Se realiza con la participación de la población y de las organizaciones sociales, levantando las demandas de la población en talleres y en otros eventos departamentales y zonales, validando la visión, los objetivos estratégicos, las políticas y los programas del desarrollo departamental. Los Planes de desarrollo departamentales tienen un periodo de aplicación de 5 años, están alineados a

los planes nacionales de desarrollo, mediante un certificado emitido por el Ministerio de Planificación que es el ente rector a nivel nacional, debiendo ser aprobado a nivel departamental por la Asamblea Legislativa Departamental.

- Evaluación de desempeño. La evaluación de desempeño del personal de la Gobernación se realiza de acuerdo al Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal, en base a dos procesos: el primero, proceso de aprobación de la “Programación de la Evaluación de desempeño” y el segundo de “ejecución de la evaluación de desempeño”.
- Distribución de los recursos y de los gastos. La Asamblea Legislativa Departamental en fecha 5 de septiembre de 2012, mediante Ley N° 064 aprueba el Plan Operativo Anual y Presupuesto Institucional del Gobierno Autónomo Departamental de Tarija Gestión 2013 con diferentes fuentes de financiamiento. En fecha 2 de abril de 2013 se promulga la Ley No. 77 “Ley Departamental de Modificaciones Presupuestarias para el Gobierno Autónomo Departamental de Tarija” que autoriza al Órgano Ejecutivo Departamental efectuar traspasos presupuestarios intrainstitucionales e interinstitucionales en el POA Presupuesto del GAD de Tarija Gestión 2013. El presupuesto por lo tanto es la expresión financiera en el corto plazo de los planes y programas de mediano y largo plazo, expresados en los Planes Nacionales.

En el Plan de Mejoras, algunas de las **acciones de mejora inmediata** parecieron muy ambiciosas y fueron observadas por el consultor externo en cuanto a que algunas podrían clasificarse como iniciativas estratégicas, por la demanda de recursos y cambios en la organización que implicaba su realización. La lista completa de acciones inmediatas fue la siguiente:

- Diseñar y ejecutar una estrategia de visibilidad de la Gobernación, a través de la construcción de instrumentos y mecanismos de comunicación interna y externa.
- Reconducir las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas al inicio y cierre de gestión dirigida por las áreas responsables de las políticas de transparencia institucional dentro de la Gobernación.
- Fortalecer las acciones de conformación del Centro de Estadísticas de Tarija, como referencia técnica para la construcción de los indicadores económicos, demográficos y sociales para direccionar la inversión pública y privada.
- Integrar el Plan de Desarrollo Institucional de Personal al Plan Estratégico Institucional (PEI).



- Socializar el PDDDES y los planes sectoriales existentes en la Gobernación de Tarija.
- Construir un sistema informático de registros para la gestión de la documentación contable de la Secretaria Departamental de Hacienda.

Por su parte, las **iniciativas estratégicas** que incluyó el Plan de mejora fueron:

IE 1. Utilización de los planes sectoriales para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Productivo.

- Crear los instrumentos que permitan fortalecer el sistema de planificación en la Gobernación.
- Articular lo territorial con lo sectorial.
- Que la secuencia de planificación anual se haga primero por la Gobernación y después por los Ejecutivos y Municipios.
- Identificar los planes sectoriales existentes.

IE 2. Creación de Sistema de Evaluación y seguimiento

- Crear una unidad que se encargue del trabajo
- Elaborar una metodología para desarrollar el trabajo.
- Elaborar un sistema de indicadores.
- Diseñar un sistema de informes de efectos e impactos
- Contratar una Consultoría para la elaboración de indicadores.

IE 3. Implementación de la Carrera Administrativa

- Socializar el Plan institucional del personal.
- Mejorar el Plan existente.
- Definir los criterios para Identificar los cuadros profesionales claves que se deben priorizar para la carrera administrativa
- Implementar el Plan que ya tiene resolución Gubernamental.



Tabla n° 8: Síntesis de resultados de la evaluación en siete gobiernos intermedios de la región andina

RESULTADOS	Proyecto Gobernanza subnacional en los Andes					Proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia	
	Gobierno Departamental de Nariño, Colombia	Gobierno Departamental de Casanare, Colombia	Gobierno Provincial de Tungurahua, Ecuador	Gobierno Regional de Piura, Perú	Gobierno Regional de Cusco, Perú	Gobierno Autónomo Departamental de Potosí, Bolivia	Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, Bolivia
Resultados de la auto-evaluación <sup>27</sup>	<p><b>“inicio de una gestión sistemática”</b> Brechas mayores en el subcriterio “Gestión del conocimiento organizacional” del criterio “Información y Conocimiento”. En segundo lugar, en subcriterio “Gestión de la participación ciudadana y satisfacción de los ciudadanos” del criterio “Ciudadanía”.</p>	<p><b>“inicio de una gestión sistemática”</b> Brecha mayor en el criterio “Resultados” y sus subcriterios. Le siguen brechas en criterio “Ciudadanía”, y luego en “Gestión Estratégica y Planificación Regional” a través de los subcriterios “programas de cooperación internacional”, “gestión de la información regional” y “gestión del desarrollo económico y el fomento productivo”.</p>	<p><b>“Gestión sistemática”</b>. Brechas mayores en el criterio “Personas” y su subcriterio “Desempeño, motivación y reconocimiento”, seguido por “Capacitación y desarrollo”. Cuatro de los siete criterios con resultados muy positivos (Ciudadanía; Liderazgo; Gestión Estratégica y Planificación Regional; y Gestión de Recursos).</p>	<p><b>“En proceso de mejora continua”<sup>28</sup></b> Principales brechas en el criterio “Resultados”, en los subcriterios “Resultados en la calidad de los proveedores”, “Resultados en la satisfacción del personal” y “Resultados en la satisfacción del personal”. Les siguen brechas en el subcriterio “Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo” del criterio “Personas”. Mayores capacidades en subcriterios “Planificación y ordenamiento territorial” y “Administración, soporte y asesoría en Tecnologías de Información y Comunicación”.</p>	<p><b>“inicio de una gestión sistemática”</b> Brechas mayores en el criterio “Resultados”, especialmente en subcriterios “Resultados en la satisfacción de la ciudadanía”, “Resultados de desempeño financiero” y “Resultados en la calidad de los proveedores”. Le siguen brechas en criterio “Personas”, y sus subcriterios “Desempeño, motivación y reconocimiento” “Capacitación y desarrollo” y “Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo”.</p>	<p><b>“inicio de una gestión sistemática”</b> Focalización de brechas mayores en el criterio “Personas” y sus subcriterios ‘Capacitación y desarrollo’ del personal, ‘Gestión del conocimiento organizacional’ y ‘Desempeño, motivación, reconocimiento’, y en el subcriterio ‘Resultados en la satisfacción del personal’ del criterio “Resultados”. Mayores capacidades en el subcriterio ‘Transparencia y rendición de cuentas’.</p>	<p><b>“Inicio de una gestión sistemática”</b> Brechas mayores en subcriterios ‘Gestión de la identidad e imagen del GD’ y ‘Programas de Cooperación Internacional’. Capacidades mayores en subcriterio ‘Resultados de desempeño financiero’, al que siguen ‘Resultados de desempeño e impacto’.</p>
Buenas prácticas identificadas por los GG	<p>Sub-regionalización departamental y acuerdos subregionales. Cabildos abiertos, como espacios democráticos participativos liderado por la Gobernación de Nariño desde el año 2008. Implementación y mantenimiento de un Equipo MECI (Modelo Estándar de Control Interno) en el GD. Implementación de un “Consejo de Gobierno” (espacio de discusión y rendición de cuentas de la alta dirección de la gobernación de Nariño). Política pública para la Equidad de las Mujeres nariñenses desde su diversidad étnica, social y cultural, en un territorio en construcción de paz. La implementación de una Estrategia Regional de Cooperación internacional. El registro de proyectos en el Banco de proyectos. La elaboración de un Plan de Etno-desarrollo Nariño-Pacífico, para el Desarrollo Humano Sostenible del Pacífico Nariñense.</p>	<p>Definición de planes estratégicos para el departamento. Adopción del Plan de Desarrollo con alta participación ciudadana. Implementación de Plan de Salud Mental (lúdico, recreativo y académico) para los funcionarios de la Administración Departamental. Cumplimiento de metas financieras y formulación de planes de mejora a las políticas, planes y programas desde la orientación normativa nacional. Mejoramiento de los procesos y procedimientos de la gestión financiera, establecidos en el modelo de control interno. Elaboración de indicadores de gestión, del Plan Plurianual, y el Plan de Acción.</p>	<p>El Nuevo Modelo de Gestión de Tungurahua, con representantes de la sociedad civil en la toma de decisiones. La adecuación y la optimización de la estructura administrativa del gobierno provincial, en base al Nuevo Modelo de Gestión. La Agenda Provincial de Tungurahua, que traza los grandes objetivos de los principales ejes: Agua, Trabajo y Gente. La implementación de una Tasa de mantenimiento vial, mediante Ordenanza que regula la contribución especial de mejoras generales y el fondo para el mantenimiento vial de aporte comunitario de la provincia de Tungurahua.</p>	<p>La creación del Sistema Regional de Lucha contra la Corrupción, como órgano de coordinación interinstitucional en la Región. La formalización de espacios de participación ciudadana y concertación mediante una Convención Regional de la sociedad civil. El Presupuesto participativo regional. La implementación de un Programa de incentivos a los trabajadores de la sede central del Gobierno Regional. La creación e implementación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico, CEPLAR, órgano destinado a conducir y desarrollar la planificación concertada de la Región Piura. La implementación de la Red Regional de Desarrollo Económico como estrategia de gestión pública para fortalecer procesos de desarrollo económico regional mediante la articulación territorial. La implementación de un Sistema Regional de Atención Integral a la Primera Infancia (SIREPI).</p>	<p>No se identificaron buenas prácticas</p>	<p>Consolidación del Consejo Técnico con la participación de los 10 secretarios departamentales del GAD. Promoción e incentivo de la participación ciudadana más allá de las obligaciones normativas. Consolidación de la planificación estratégica departamental (PETAD, PEI, Planes sectoriales). Cómo se diseña y gestiona el Programa de Desarrollo Económico y Fomento Productivo. Cómo se obtiene y recopila la información sobre los resultados que la institución alcanza en todos los ámbitos de su actuar.</p>	<p>Los informes de gestión anuales, donde están establecidos los resultados logrados, los programas y proyectos ejecutados en cada una de las gestiones. La planificación del desarrollo económico y social departamental, con participación de la población y organizaciones sociales en talleres y eventos departamentales y zonales, validando la visión, los objetivos estratégicos, las políticas y los programas del desarrollo departamental. La evaluación de desempeño de acuerdo al Reglamento Específico del Sistema de Administración de Personal. La distribución de los recursos y de los gastos.</p>

27 El apartado “El modelo propuesto por Rimisp” describe en profundidad los contenidos de la autoevaluación y cómo se interpretan los resultados.

28 El proceso de auto-evaluación en Piura generó algunas resistencias; en palabras del Vice-presidente del Gobierno Regional “lamentablemente (...) no tenemos una cultura de autoevaluación, siempre a todo lo que es evaluación existen ciertas resistencias”. Junto a esto, en el Informe de Evaluación del proyecto se observó “tendencia a otorgar una puntuación más alta de lo que la descripción del puntaje objetivamente da. (...) muy claro en el caso de Piura, que tuvo un puntaje total de más del doble que el caso de Cusco, siendo las condiciones macro, nacionales, las mismas” (Fuente: informe de evaluación del proyecto).

Tabla n° 9: Síntesis de acciones de mejora priorizadas en siete gobiernos intermedios de la región andina

RESULTADOS	Proyecto Gobernanza subnacional en los Andes					Proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades de gobiernos departamentales en Bolivia	
	Gobierno Departamental de Nariño Colombia	Gobierno Departamental de Casanare, Colombia	Gobierno Provincial de Tungurahua, Ecuador	Gobierno Regional de Piura, Perú	Gobierno Regional de Cusco, Perú	Gobierno Autónomo Departamental de Potosí, Bolivia	Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, Bolivia
Mejoras estratégicas planificadas	<p>Las acciones de mejora estratégicas incluidas en el Plan fueron:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desempeño Laboral y Clima Organizacional.</li> <li>- Comunicación Organizacional e Imagen Corporativa, interna y externa.</li> <li>- Participación Ciudadana y Control social de lo público.</li> </ul>	<p>El Plan de Mejoras se articuló en base a cuatro áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reorganización administrativa incorporando principios de gobernanza identificados en el proceso de autoevaluación.</li> <li>- Recursos humanos del gobierno departamental suficientes y competentes.</li> <li>- Proyectos de desarrollo inclusivo territorial con participación ciudadana.</li> <li>- Mejor gestión documental y organización de la información al servicio de la toma de decisiones.</li> </ul>	<p>Las acciones de mejora incluidas en el plan apuntaron a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir y aplicar indicadores de Liderazgo, Gobernanza y Transparencia.</li> <li>- Contar con datos sobre actores sociales e indicadores de participación.</li> <li>- Desarrollar indicadores de desempeño y aumentar motivación del personal.</li> <li>- Desarrollar un sistema de información para medir resultados e impacto de la gestión estratégica provincial.</li> <li>- Desarrollar un sistema de información y conocimiento.</li> </ul>	<p>El Plan de Mejoras priorizó las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualización reglamentos de personal.</li> <li>- Rediseño procedimientos administrativos.</li> <li>- Impulso al proceso de reorganización institucional.</li> <li>- Formulación Plan Estratégico de Gobierno-Electrónico (TICs).</li> <li>- Mecanismos administrativos para facilitar el desarrollo de talento humano.</li> <li>- Medidas de promoción del trabajo en equipo.</li> <li>- Promoción de una cultura de prevención de riesgos laborales.</li> <li>- Implementación de un Sistema de Información Regional.</li> </ul>	<p>No se entregó Plan de mejoras.</p>	<p>Las iniciativas estratégicas priorizadas en el Plan de mejora abordaron tres temas de distinta complejidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de Procesos.</li> <li>- Sistema de información del GAD.</li> <li>- Delimitación de competencias.</li> </ul> <p>Varias de las acciones de mejora inmediata incluidas en el Plan son más ambiciosas que alguna de estas IE.</p>	<p>Las iniciativas estratégicas en el Plan de mejoras refirieron a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilización de los planes sectoriales para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Productivo.</li> <li>- Creación de Sistema de Evaluación y seguimiento.</li> <li>- Implementación de la Carrera Administrativa.</li> </ul> <p>Algunas acciones de mejora inmediata incluidas en el Plan fueron más ambiciosas que lo sugerido por la orientación metodológica.</p>
Otros resultados <sup>29</sup>	<p>Articulación estrecha entre el Plan de Mejoras y el Plan de Desarrollo Departamental, especialmente en el eje “Nariño Gobernable”, habilitando la financiación de líneas de acción surgidas en el Proyecto.</p> <p>Retroalimentación entre el Plan de Mejoras y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) de aplicación obligatoria por parte del Estado colombiano.</p>		<p>En el transcurso del proyecto se implementaron las mejoras inmediatas priorizadas a partir de los resultados de la auto-evaluación.</p>	<p>Para la coordinación del GG, en una institución con débil coordinación interna, el principal resultado del proyecto fue generar la percepción de la posibilidad de trabajar en equipo.</p> <p>También, que los problemas pueden analizarse y hay posibilidad de solucionarlos.</p>		<p>Alta visibilidad pública del Plan de Mejoras en el Acto de cierre de proyecto con autoridades y medios de prensa.</p> <p>Reconocimiento público al final del proyecto a la dedicación y desarrollo de capacidades de miembros del GG, que merece destacarse teniendo en cuenta la focalización de mayores brechas en el criterio de Personas.</p>	<p>Reconocimiento a la labor de miembros del GG por parte de autoridades del GAD, como impulso a la dedicación del personal en acciones de fortalecimiento.</p> <p>Plan de Mejoras con visibilidad y comunicación interna en el GAD, aunque no externa.</p>

29 Por razones de extensión, no se incluyen en esta síntesis las acciones de mejora inmediata que también son parte importante de los resultados de los proyectos en los gobiernos intermedios. Estas se encuentran desarrolladas más arriba.



## ANÁLISIS DE RESULTADOS

### Análisis de la aplicación del modelo en los gobiernos intermedios

A partir de la revisión de las experiencias expuestas anteriormente, surgen elementos de análisis respecto a la implementación del modelo de excelencia en la gestión de gobiernos intermedios.

En primer lugar, cabe señalar que la aplicación del modelo manifestó con fuerza que existen insuficiencias de gestión y visión de los gobiernos intermedios. En ese contexto, las experiencias analizadas muestran que el **modelo y el método de trabajo son adecuados** para diagnosticar brechas y dar cuenta de las limitaciones de los GI para abordar de manera integral y sistémica su gestión, y a la vez permite intervenir en cuestiones concretas para alcanzar una gestión de calidad en estas organizaciones, y capacitar a un grupo de profesionales que trasmite a su entorno una cultura de gestión de calidad entendida como un proceso continuo.

Las distintas instancias de evaluación de los proyectos mostraron que para los gobiernos intermedios participantes el **modelo de excelencia aporta valor** porque: a) es integral y completo; b) propone estándares y permite contrastar y detectar brechas, c) capacita al personal interno en la metodología, lo que deja nuevas capacidades instaladas. En este sentido, el modelo resulta claramente pertinente y relevante para responder a problemas de eficacia y eficiencia en la gestión gubernamental. Ahora bien, también es cierto que el modelo es bastante exigente por lo que los resultados de la autoevaluación son vistos, a veces, como “malas noticias” que no se desea recibir.

Asimismo, las experiencias analizadas indican que el nivel de participación en los gobiernos intermedios es un factor determinante clave en la implementación de la propuesta metodológica del modelo. Se observó una **directa relación entre el nivel de involucramiento de la alta dirección y los resultados de los proyectos**: a más involucramiento, mayor calidad en los productos y mayor eficiencia en las dinámicas de trabajo.

Las **relaciones inter-institucionales** entre los gobiernos intermedios participantes y los otros actores de estas experiencias son cruciales en varios aspectos: ayudan a reforzar la voluntad política para implementar los proyectos así como para ejecutar

y mantener los cambios; y ayudan a mejorar las condiciones para el trabajo de los grupos gestores de los GI.

Otro aspecto que surge con fuerza de las experiencias revisadas es la **relevancia de la acción de los grupos gestores**. El modelo plantea la necesidad de que sean estos grupos interdisciplinarios e inter-áreas quienes desarrollen el proceso de autoevaluación y levanten (y posicionen) el plan de mejoras al interior de los gobiernos intermedios, lo que se ve validado por los resultados de los proyectos. Pero junto con esto, se constata que aspectos como el nivel de compromiso e identificación de los miembros del GG con el proyecto, la diversidad del grupo, la participación de la sociedad civil, y el rol de los coordinadores de los GG, determinaron significativamente el proceso y dinámica de trabajo.

Los resultados apuntan entonces a la importancia de que exista: a) un buen balance del nivel directivo y funcionarios de carrera en la conformación de los grupos, b) una buena representación de distintas instancias: autoridad política, administración, planificación, participación ciudadana, desarrollo económico, desarrollo social, y la sociedad civil, c) y un trabajo fuerte de sensibilización del GG respecto a las temáticas de calidad de gestión, y de capacitación respecto a los objetivos y metodología del modelo, que favorezcan su disposición y capacidad para sacarlo adelante.

Por otra parte, tras la revisión de las experiencias, cabe preguntarse sobre los **niveles de desarrollo institucional de los GI necesarios para un mayor aprovechamiento** de la implementación del modelo y sostenibilidad de las acciones de mejora que genera.

En este sentido, por un lado, se observa que el uso de modelos de excelencia como impulsores de la mejora adquiere más sentido cuando la administración ha alcanzado estabilizar sus estructuras burocráticas (en el buen sentido del concepto) y posee grados de gobernanza mínimos. Esto puede indicar que deberían buscarse sinergias entre los esfuerzos de sistematización de la gestión burocrática (a veces impulsadas por el gobierno central, por ejemplo MECI e IGA en el caso de Colombia) y las iniciativas locales con el enfoque más puesto en el sistema como un todo que ofrece el modelo de gobernanza. La experiencia de Casanare es particularmente válida en este aspecto, ya que se incluyó como contraparte a pesar de tener graves falencias en su base de funcionamiento político-administrativo. En ese caso, no basta la interpretación política (inestabilidad), sino que hay que considerar una

fragilidad institucional que abarca ese y otros aspectos. Esto contrasta con la mayor fortaleza relativa de Nariño. La comparación entre ambas realidades previas está asociada también a los resultados e impacto del proyecto en la marcha de cada uno de estos gobiernos intermedios. Un caso algo diferente es el de Tungurahua, donde la fortaleza institucional parece ser más el resultado de un esfuerzo local, sin mayor influencia de impulsos centrales.

Ligado a lo anterior vale la pena preguntarse respecto a si será necesario reforzar este tipo de esfuerzos con una participación de nivel central (nacional) y no solo el nivel subnacional, para provocar las sinergias antes mencionadas, a la hora de promover una cultura de autoevaluación.

Por otro lado, debe considerarse que el proyecto “Gobernanza subnacional en los Andes” incluyó una etapa de validación del modelo (por parte de los GI) que no generó cambios significativos en el mismo. Esto puede abrir dos posibles hipótesis: que el modelo es lo suficientemente general como para no requerir muchas especificaciones o adaptaciones locales; o que es muy “elevado” o insuficientemente comprendido para que las administraciones locales planteen modificaciones. Aunque la etapa de validación no se incluyó en el proyecto en Bolivia, no hubo en Tarija o Potosí cuestionamientos a la pertinencia del modelo a la realidad nacional. Sí lo hubo en Cochabamba, donde el gobierno intermedio tomó una parte del modelo que entendía complementaria de otros esfuerzos que estaba realizando, lo cual fue una medida extrema ya que la eliminación de criterios enteros del modelo anuló la mirada integral y sistémica que éste buscaba promover.

Por último, sobre la sostenibilidad de los planes de mejora generados, los casos muestran heterogeneidad: mientras que en algunos no se observó un compromiso potente de los directivos o funcionarios que garantizara la durabilidad de las acciones y planes generados por el modelo, en otros hubo medidas concretas de implementación de las propuestas y acciones de mejora, lo que se debió a la coincidencia de éstas con la política institucional. Donde hubo mejores perspectivas, fue en los casos en que las propuestas fueron incorporadas a los planes de desarrollo de los gobiernos o tuvieron una buena articulación con éstos. Frente a esto, cabe preguntarse por la necesidad de que los proyectos que ejecutan el modelo de excelencia aporten no solo a la formulación de planes de mejoras, sino que también incluyan recursos para apoyar directamente su implementación.



## Análisis de brechas y capacidades de los gobiernos intermedios

Sin olvidar el fin primordial del modelo de servir a cada gobierno intermedio y su territorio, y que su aplicación no tuvo fines estadísticos ni de análisis regional, es posible analizar en forma agregada las brechas y capacidades que fueron identificadas por los proyectos.

De las experiencias analizadas y siguiendo la interpretación de resultados del modelo de gobernanza, la primera conclusión general es que **cinco (5) de los siete (7) gobiernos intermedios se ubican con respecto al modelo de gobernanza en el ‘inicio de una gestión sistemática’** (en Bolivia, Colombia y Perú), uno (1) en ‘gestión sistemática’ (en Ecuador), y uno (1) en ‘gestión en proceso de mejora continua’ (en Perú).

Recordando la interpretación del modelo, eso significa que cinco de los siete (con variaciones entre sí dentro de este rango): “tienen iniciativas que responden a algunos requerimientos del modelo, y algunas de ellas se han evaluado. Sin embargo, la implementación de éstas es aún muy parcial. Hay pocos indicadores, algunos de ellos se llevan muy recientemente y los resultados demostrables son escasos”.

En tanto, uno de los siete “dispone de iniciativas y prácticas de gestión, que responden a los requerimientos principales del modelo, habiendo mejorado varias de ellas. Sin embargo, aún hay aspectos importantes de su gestión que no están cubiertos. La mayoría de los procesos principales cuenta con indicadores, algunos de ellos muestran resultados positivos”.

Y finalmente, uno de los siete, “se orienta principalmente por los criterios del Modelo. Los aspectos principales de la gestión están sistematizados, cuentan con mecanismos de evaluación y la mejora es permanente. La mayoría de los indicadores muestran resultados positivos demostrables en los últimos tres años”. Sin embargo, en este único caso en proceso de mejora continua, los resultados recibieron observaciones, ya que la validación externa encontró incongruencias con la evidencia presentada.

En esta perspectiva general, la autoevaluación muestra un panorama de calidad medio-baja en la gestión de los gobiernos intermedios en relación con el modelo de gobernanza, lo que significa, a su vez, la presencia de importantes desafíos para el mejoramiento de esas gestiones.

En el análisis global importa considerar dónde se encontraron las principales brechas y capacidades en la gestión de los GI, es decir, en qué criterios y subcriterios se presentaron éstas. Para ello, se muestra a continuación el puntaje promedio de los siete GI para cada criterio y subcriterio evaluado. Bajo esta mirada cuantitativa, se entienden numéricamente las brechas como aquel puntaje faltante para obtener el máximo posible del modelo.

**Tabla n°10: Resultados agregados de la autoevaluación en siete gobiernos intermedios**

<b>CRITERIO / SUBCRITERIO</b>	<b>PUNTAJE PROMEDIO OBTENIDO (1)</b>	<b>PUNTAJE MAXIMO POSIBLE (2)</b>	<b>BRECHA (2-1)</b>	<b>BRECHA expresada en % respecto al puntaje máximo posible</b>
<b>CRITERIO 1: LIDERAZGO</b>	<b>19,1</b>	<b>39,9</b>	<b>20,8</b>	<b>52,1</b>
Liderazgo equipo directivo	6,2	13,3	7,1	53,7
Liderazgo regional y gestión de alianzas y colaboradores	7,1	13,3	6,2	46,7
Gestión de la transparencia, rendición de cuentas y supervigilancia	5,9	13,3	7,4	56,0
<b>CRITERIO 2: CIUDADANÍA</b>	<b>17,4</b>	<b>40,0</b>	<b>22,6</b>	<b>56,5</b>
Gestión de la participación ciudadana y satisfacción de los ciudadanos	7,7	20,0	12,3	61,6
Gestión de la identidad e imagen de GI	9,7	20,0	10,3	51,4
<b>CRITERIO 3: PERSONAS</b>	<b>12,2</b>	<b>40,1</b>	<b>27,8</b>	<b>69,5</b>
Gestión del personal	4,1	10,0	5,9	59,1
Desempeño, motivación y reconocimiento	2,4	10,1	7,7	76,2
Capacitación y desarrollo	3,4	10,0	6,6	66,4
Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo	2,4	10,0	7,6	76,1
<b>CRITERIO 4: GESTIÓN ESTRATÉGICA Y PLANIFICACIÓN REGIONAL</b>	<b>47,1</b>	<b>100,1</b>	<b>53,0</b>	<b>53,0</b>
Planificación estratégica y control de gestión del GR	7,6	14,2	6,6	46,2
Planificación y ordenamiento territorial	6,9	14,3	7,4	51,4
Gestión de la información regional	6,6	14,3	7,7	53,9
Gestión de inversiones	6,6	14,3	7,6	53,4

CRITERIO / SUBCRITERIO	PUNTAJE PROMEDIO OBTENIDO (1)	PUNTAJE MAXIMO POSIBLE (2)	BRECHA (2-1)	BRECHA expresada en % respecto al puntaje máximo posible
Gestión del desarrollo social y cultural	7,2	14,3	7,1	49,6
Gestión del desarrollo económico y fomento productivo	6,7	14,4	7,7	53,3
Programas de cooperación internacional	5,3	14,3	9,0	62,8
<b>CRITERIO 5: GESTIÓN DE RECURSOS</b>	<b>18,4</b>	<b>36,7</b>	<b>18,3</b>	<b>50,0</b>
Administración, soporte y asesoría en Tecnologías de Información y Comunicación	5,9	10,0	4,1	41,0
Gestión de los recursos financieros	7,4	13,4	5,9	44,5
Gestión de proveedores y asociados	5,1	13,4	8,3	62,2
<b>CRITERIO 6: INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO</b>	<b>14,9</b>	<b>40,0</b>	<b>25,1</b>	<b>62,9</b>
Información para la evaluación de la gestión de la organización	8,6	20,0	11,4	57,1
Gestión del conocimiento organizacional	6,3	20,0	13,7	68,6
<b>CRITERIO 7: RESULTADOS</b>	<b>59,3</b>	<b>200,1</b>	<b>140,8</b>	<b>70,4</b>
Resultados en la satisfacción de la ciudadanía	12,0	40,0	28,0	70,0
Resultados de desempeño financiero	21,7	40,0	18,3	45,7
Resultados en la calidad de los proveedores	3,4	40,0	36,6	91,4
Resultados de desempeño e impacto	13,6	40,0	26,4	66,1
Resultados en la satisfacción del personal	8,6	40,1	31,5	78,6
<b>TOTAL</b>	<b>188,3</b>	<b>496,8</b>	<b>308,5</b>	<b>62,1</b>

Fuente: elaboración propia en base a resultados de autoevaluación de los gobiernos intermedios.

A partir de estos resultados, se observan dos criterios que presentan las brechas más significativas en calidad de la gestión: Resultados y Personas.

El criterio “Resultados”, que apunta a evaluar los niveles de logro en aquellos aspectos que tienen directa relación con la gestión de los gobiernos intermedios,

fue el de más baja calificación promedio. Si bien los puntajes absolutos de este criterio variaron entre 16 y 94 puntos, el promedio entre todas las autoevaluaciones fue de 59,3 puntos en un máximo de 200. Estos números dan cuenta de una brecha promedio del 70% respecto al puntaje máximo.

Esta gran brecha está fuertemente determinada por una mala evaluación del subcriterio “desempeño de los proveedores y asociados externos” (donde solo los gobiernos intermedios de Bolivia alcanzaron algún puntaje). Así también, pesa en esa brecha la mala evaluación del subcriterio “satisfacción del personal”, que evalúa la satisfacción, desarrollo y compromiso de los equipos, y la dotación de capital humano.

Los bajos puntajes en el criterio “Resultados” pueden responder a que éste evalúa información numérica proveniente de indicadores, y el uso de estos para medir la gestión es incipiente en la cultura institucional prevaleciente en los gobiernos intermedios que realizaron la autoevaluación. Vale recordar que el modelo asigna una puntuación entre 0 y 5 para los elementos de este criterio (donde el mínimo equivale a que no existen datos para los indicadores y el máximo a que existen datos de los últimos tres años y todos tienen tendencia positiva). Uno de los efectos importantes de estos proyectos fue, precisamente, introducir un cambio hacia una mayor valoración de este tipo de medición.

El segundo criterio con mayor brecha promedio fue “Personas” (criterio que evalúa procesos), el que indaga cómo el GI involucra, gestiona y desarrolla a su personal, cómo se evalúan las habilidades y capacidades requeridas, y cómo se promueve un ambiente de trabajo que conduzca a un alto desempeño y crecimiento del personal. En este criterio, los puntajes de los GI variaron entre 5,84 y 22,98, con un promedio de 12,2 puntos en un máximo posible de 40. La brecha promedio correspondió, en este caso, a un 69,5% del puntaje máximo posible.

Al interior de este criterio, se destaca la baja evaluación de dos subcriterios: “Desempeño, motivación y reconocimiento” (esto es, cómo se evalúa el desempeño del personal, cómo se motiva y reconoce al personal para que desarrolle sus potencialidades, cómo se conoce el nivel de satisfacción y el clima laboral del personal), y “Calidad de vida y prevención de riesgos en el trabajo”.

Los bajos resultados en el criterio “Personas” pueden deberse a una visión demasiado formalista de la gestión de los “recursos humanos” compatible con la coexistencia de “administraciones dobles” en la mayoría de los GI: una parte (minoritaria) de

personal de planta y estable, mal remunerada y escasamente motivada; y otra (mayoritaria), reclutada con un alto componente clientelar, mejor remunerada pero inestable, más motivada pero que no se puede gestionar con criterios de largo plazo. En cualquier caso, las graves deficiencias detectadas en este ámbito, que puede considerarse el motor de la acción gubernamental para cumplir con sus cometidos, enciende una importante luz de alerta.

Por otro lado, los datos que arrojan las autoevaluaciones permiten analizar dónde se encuentran las mayores capacidades. Debe tenerse en cuenta que en un escenario de desempeños de calidad medio-bajo, la identificación de capacidades corresponde más bien al análisis de los ámbitos de gestión con brechas menores, donde los puntajes de la autoevaluación se acercan más a los máximos del modelo, sin que esto implique necesariamente puntajes altos.

En esta perspectiva, las mayores capacidades se identificaron en el criterio “Gestión de recursos” (cómo los gobiernos intermedios gestionan sus recursos internos). En particular, hay una buena evaluación de la administración, soporte y asesoría en tecnologías de información y comunicación, lo que reflejaría que es un ámbito que los gobiernos intermedios han considerado relevante, y en el que han avanzado con inversiones en sus planes y arquitectura informática.

Junto a lo anterior, se destacan capacidades en la “Gestión de los recursos financieros”, subcriterio de procesos donde se evalúa la gestión presupuestal, de generación de recursos, y de procesos y procedimientos contables. Esto tiene un correlato en los puntajes medio-altos del subcriterio de Resultados “Resultados de desempeño financiero”, que analiza indicadores de resultados de la gestión presupuestal y contable.

El análisis en base a dónde están las brechas y capacidades en el promedio entre los GI puede complementarse con el análisis de la ‘frecuencia’ por subcriterio en que aparecieron las brechas mayores en cada gobierno intermedio, es decir, en qué subcriterios aparecen brechas mayores en más gobiernos intermedios.

Este análisis complementario muestra que en el subcriterio “Resultados de satisfacción del personal” coincidieron más brechas mayores (con el caso ecuatoriano significativamente mejor que el resto aunque su puntaje fuera medio en este aspecto).

Desde una mirada país, el cruce de la frecuencia de brechas mayores por subcriterios permite concluir que:

- La “Gestión de la participación ciudadana y satisfacción de los ciudadanos” y los “Resultados en satisfacción de la ciudadanía” presentaron brechas relevantes en los cuatro casos de Colombia y Bolivia.
- Los “Programas de cooperación internacional” tuvieron brechas destacadas en los casos de Colombia y uno de Bolivia; y aunque en el otro caso boliviano esto no estuvo entre sus brechas mayores, tampoco alcanzó la mitad del total.
- En la “Gestión del conocimiento organizacional” hay coincidencia dentro de las brechas mayores en los dos casos de Bolivia, uno de Colombia y el de Ecuador.
- Si bien en “Calidad de vida, mejora del lugar de trabajo y prevención de riesgos en el trabajo” todos tuvieron resultados bajos como se mencionó, los dos casos bolivianos y uno peruano presentan brechas mayores que el resto.
- Algo similar sucede en “Desempeño, motivación y reconocimiento” del personal, donde los casos bolivianos comparten con el ecuatoriano brechas destacadas.

Por otro lado, en la mirada de los promedios por subcriterio, las mayores capacidades (o brechas menores, donde los puntajes se acercan más a los máximos del modelo) se presentaron en el criterio de procesos “Gestión de recursos”, concretamente en los subcriterios “Administración, soporte y asesoría en tecnologías de información y comunicación” y “Gestión de los recursos financieros”. El resultado global en estos dos subcriterios se situó en 59% y 54% del total, respectivamente. A estas las siguen, también superando el 50% en promedio, los “Resultados de desempeño financiero” y, dentro del criterio “Gestión estratégica y planificación regional”, los subcriterios “Planificación estratégica y control de gestión del gobierno intermedio” y la “Gestión del desarrollo social y cultural”. Cabe mencionar que en estos tres últimos subcriterios hay variaciones importantes, con puntajes destacados de unos GI que ayudan a promediar hacia arriba los puntajes no tan destacados de otros.

### **Análisis sobre buenas prácticas**

El análisis de buenas prácticas detectadas por las autoevaluaciones mostró que existen prácticas valiosas en los siete gobiernos intermedios, asociadas a los seis criterios del modelo que evalúan procesos.

Se destaca, en primer lugar, que todos los GI identificaron buenas prácticas vinculadas al criterio “Gestión estratégica y planificación regional”. En este criterio hubo en total siete buenas prácticas, una por cada gobierno intermedio. Al estudiar si existió algún denominador común entre ellas, se observó que la mayoría refiere a la “planificación participativa del desarrollo económico y social territorial”, con planes de desarrollo, agendas territoriales y planes sectoriales contruidos con participación ciudadana y de los actores territoriales.

En tanto, una minoría de GI identifica procedimientos o instrumentos de gestión, monitoreo o evaluación de esos planes participativos dentro de sus buenas prácticas. Esto merece atención ya que aunque se aprecian mayores capacidades para involucrar a la ciudadanía y los actores territoriales en la etapa de planificación de las políticas públicas, parece necesario fortalecer capacidades y mecanismos de gobernanza en las etapas de gestión, monitoreo y evaluación.

Sin embargo, se destaca que además de las prácticas identificadas por todos en cuanto al carácter participativo de la planificación territorial, también se valoró la formalización o el funcionamiento de espacios democráticos de participación ciudadana y concertación, más vinculados al criterio Ciudadanía y la gestión de la participación ciudadana.

Asimismo, las autoevaluaciones visibilizaron algunas buenas prácticas que pueden asociarse a los otros criterios de procesos que contiene el modelo de excelencia: “Liderazgo”, “Personas”, “Gestión de recursos”, “Información y Conocimiento”.

Entre las que pueden asociarse al criterio “Liderazgo”, dos GI valoraron las instancias de coordinación y discusión de sus niveles directivos. Posiblemente en esas instituciones estas instancias representan un cambio positivo respecto a una realidad anterior aunque en otros GI podrían considerarse una cuestión básica de la gestión gubernamental.

Vinculadas al criterio “Información y conocimiento” también surgieron buenas prácticas, referidas a la elaboración de indicadores de gestión o informes anuales de gestión. Esto nuevamente da cuenta de mejoras respecto a situaciones anteriores y nos recuerda que las buenas prácticas se identifican a partir del contexto y antecedentes de cada gobierno intermedio, y su carácter innovativo parece referirse fundamentalmente a cada contexto particular.

En cuanto al criterio de “Gestión de recursos internos”, tres GI identificaron buenas prácticas en el cumplimiento de las metas financieras, el mejoramiento de la gestión financiera, así como la distribución de recursos.

En el criterio de “Personas”, tres gobiernos intermedios presentaron buenas prácticas, uno a través de la implementación de un Plan de Salud Mental (lúdico, recreativo y académico) para los funcionarios de la Administración Departamental, otro con la implementación de un Programa de incentivos a los trabajadores de la sede central del Gobierno Regional, y un tercero con la evaluación de desempeño del Personal. Esto demuestra que existe heterogeneidad al interior de los resultados promedio analizados en el apartado anterior o, al menos, que más allá de los bajos resultados globales del criterio Personas, existen semillas de cambio en este ámbito.

### Análisis sobre planes de mejora

Si bien el conjunto de los planes de mejora de los GI muestra un abanico de acciones en los distintos criterios del modelo,<sup>30</sup> se observa un énfasis mayor en los criterios de Personas, Gestión de la información y conocimiento, y Ciudadanía, donde todos los GI priorizaron mejoras, fueran éstas iniciativas estratégicas o acciones inmediatas.<sup>31</sup>

En el criterio de “Personas”, el contraste entre las brechas identificadas en la autoevaluación y las acciones priorizadas muestra que la atención de los GI se amplía a aspectos de la gestión del personal que trascienden la gestión administrativa. En especial, en Casanare, Nariño y Tungurahua surgen iniciativas dirigidas a mejorar el desempeño del personal, la motivación y el clima laboral, que en Nariño vinculan la elaboración de mecanismos de evaluación de desempeño con un plan de capacitación; en Piura se apunta a la prevención de riesgos laborales y la promoción del trabajo en equipo; en Tarija se prioriza implementar la carrera administrativa. Por su parte, en una acción inmediata en este ámbito, Potosí combina mejorar la administración del personal con medidas para mejorar la motivación y el desempeño.

---

30 Ver en el capítulo III los Planes de mejora con las acciones estratégicas e inmediatas priorizadas por cada GI. Por una síntesis de las acciones estratégicas, ver Tabla n° 9.

31 Este análisis no incluye al Gobierno Regional de Cusco, que no finalizó el plan de mejoras durante el proyecto.

Otro énfasis en los Planes de mejora se distingue en el área de la “Gestión de la información y el conocimiento”, en la que los gobiernos de Tungurahua, Piura, Potosí y Tarija incluyen desarrollar sistemas de información con indicadores de resultados e impacto de la gestión; Casanare prioriza mejorar la gestión y organización de la información; y Nariño (en este caso como acción inmediata) apunta a fortalecer el seguimiento del plan de desarrollo del GD.

Los seis GI que finalizaron sus planes de mejora priorizaron también acciones en el ámbito de la “Ciudadanía”. En Tarija y Potosí estas se incluyeron en las mejoras inmediatas; en Casanare, Nariño, Piura y Tungurahua dentro de las acciones estratégicas, a las que se suman, en los tres últimos casos, también las inmediatas. En este criterio, dentro del subcriterio de la gestión de la participación y de la satisfacción ciudadana, se diferencian acciones para una mayor incidencia de la participación social en la gestión territorial (Casanare), de acciones de medición y seguimiento de la participación (Piura). También surgen acciones combinadas: seguimiento de la participación y fortalecimiento de capacidades para la participación ciudadana (Tungurahua), y mejora de control social y fortalecimiento de capacidades ciudadanas (Nariño). En tanto, las mejoras planificadas por los GAD de Potosí y Tarija se inscriben en el subcriterio de gestión de la identidad e imagen del GI, y apuntan más a mejorar la información y comunicación de los respectivos GAD con la ciudadanía.

Entre las acciones que aparecen más frecuentemente en los planes de mejora analizados, también se encuentran: mecanismos de comunicación interna (acción estratégica en Nariño) y de comunicación y coordinación interna (acciones inmediatas de Tungurahua, Piura, Potosí y Tarija). En un segundo orden de frecuencia, se priorizaron acciones de mejora de procesos y reorganización o rediseño de procedimientos administrativos en tres casos (Casanare, Piura y Potosí).

Cabe preguntarse si existe sintonía entre los ámbitos donde los GI priorizaron sus acciones de mejora y las brechas identificadas en las autoevaluaciones. En general, se observa que hay congruencia entre los asuntos abordados en el plan de cada GI y las brechas que habían mostrado las autoevaluaciones respectivas. Se hizo ya mención a que en el ámbito de Personas los planes buscaron mejorar los aspectos que la evaluación evidenció que estaban desatendidos. Igual sucede con las acciones dirigidas a cubrir los déficits encontrados en el ámbito de la Gestión de la información y conocimiento. Y dentro del ámbito de Ciudadanía, también se observa coherencia entre el subcriterio en que cada GI identificó déficits mayores

y las acciones priorizadas para cubrirlos: unos GI pusieron más énfasis en mejorar la gestión de la participación ciudadana y satisfacción de los ciudadanos, y otros en mejorar la gestión de la identidad e imagen del GD, según dónde encontraron mayores brechas o capacidades.

Si bien existen otras brechas importantes, debe recordarse que los planes de mejora fueron definidos a partir de la priorización estratégica de oportunidades de mejora identificadas por cada autoevaluación.

## V. Conclusiones y recomendaciones

En primer lugar, cabe notar que los proyectos analizados buscaron y cumplieron el objetivo de que los gobiernos intermedios participantes tuvieran su autoevaluación, sus planes específicos para mejorar sus prácticas institucionales y territoriales, generaran aprendizajes a partir del intercambio y contaran con equipos con mayor capacidad de evaluación y planificación, favoreciendo el buen gobierno, las relaciones con la ciudadanía y el desarrollo territorial. La utilidad de las propuestas fue muy valorada en todos los casos.

A la hora de extraer conclusiones de las experiencias que se han presentado conviene recordar que el propósito fundamental del modelo de gobernanza es ser útil para cada gobierno intermedio que quiera aprovecharlo. Se trata de un instrumento cuyo valor principal es la posibilidad que ofrece a cada gobierno subnacional de autoevaluarse a través de una mirada integral que deja nuevas capacidades instaladas. Abordar esa autoevaluación, que expone fortalezas y debilidades, requiere de cierta dosis de valentía pero sobre todo de un interés genuino por mejorar las prácticas de gestión pública y gobernanza territorial.

En este sentido, se ha constatado un interés creciente de los gobiernos intermedios por mejorar sus capacidades para afrontar más eficazmente el desafío de gobernar sus territorios con inclusión social y superar los desequilibrios económicos y sociales que estos tienen.

Las experiencias contenidas en los capítulos anteriores mostraron que aunque existen brechas, también surgen fortalezas y buenas prácticas sobre las que pueden apoyarse para mejorar sus estándares de gestión. Entre éstas, y en perspectiva de gobernanza territorial, se detectó que particularmente en la etapa de planificación social y económica del territorio existen prácticas con dispositivos de participación ciudadana que pueden mejorarse y llevarse más allá de la fase de diseño del ciclo de política a las fases de gestión, monitoreo y evaluación.

Se ha constatado, por otra parte, que hay un largo camino por recorrer para alcanzar niveles óptimos en la gestión institucional y territorial de los gobiernos intermedios; son grandes las brechas entre las capacidades existentes y las que propone el modelo de gobernanza en el marco de una gestión de excelencia.

Si bien las experiencias muestran capacidades destacadas en dos de los siete gobiernos intermedios analizados, uno de estos no mostró evidencia que respaldara suficientemente sus conclusiones, y el otro, y aquí vale detenerse, tiene una tradición de buenas prácticas de gobernanza que trasciende un periodo de gestión. Esto último estaría dando cuenta de la importancia de sostener los procesos de mejora entre administraciones, en contra de la práctica más extendida de ‘empezar de nuevo’ o ‘refundar’ las instituciones con cada cambio de equipo de gobierno.

Asimismo, dado que la autoevaluación desarrolla ‘antenas’ más sintonizadas con el territorio y sus actores (mediante resultados directos en la creación o mejora de procesos e instrumentos para esa sintonía), la medición de los efectos e impactos institucionales y territoriales se vería facilitada al completar los ciclos de mejora.

Por otra parte, surgió entre los aprendizajes de estas experiencias, la conveniencia de comenzar a utilizar el modelo (la primera vez) más cerca del inicio que del fin de los periodos de gestión, para poder cerrar el ciclo con mejoras implementadas y evaluadas, y deseablemente retomarlo en clave de ‘mejora continua’ de la calidad de gobierno y gestión. Esta conclusión sobre el mejor momento de un periodo de gobierno para comenzar a aplicar el modelo complementa la anterior (respecto a la importancia de sostener procesos de mejora entre administraciones y fortalecer escalonadamente las capacidades institucionales existentes). En realidad, aplicar el modelo de gobernanza a inicios del periodo de gestión ayudaría a romper la tendencia de las nuevas administraciones a ‘empezar de cero’, ya que permitiría conocer en profundidad las capacidades institucionales con que se cuenta al inicio de cada gestión, apoyarse en ellas e ir las mejorando a lo largo del periodo.

De todas formas, se destaca la conveniencia de contar con procesos de mejora continua que trasciendan administraciones y periodos de gobierno, si es que se quieren alcanzar, sostener e incrementar los resultados positivos, efectos e impactos sobre las condiciones del territorio.

El análisis en clave de proceso en los gobiernos intermedios permite concluir que completar un ciclo de mejora depende, en primer lugar, de la combinación de orientaciones firmes de las autoridades, y motivación y esfuerzo de los funcionarios. Dentro del ciclo de mejora, los recursos para implementar efectivamente las acciones priorizadas son secundarios a la voluntad y compromiso de las autoridades con personal técnico capacitado y dedicado a la tarea (con la obvia excepción de eventuales crisis financieras); aunque debe haber congruencia entre los tiempos de planificación de



mejoras y los tiempos de planificación del presupuesto anual o plurianual de los gobiernos intermedios, esa previsión también depende de las condiciones enunciadas.

Se ha constatado la directa relación entre los resultados de los proyectos y el involucramiento de la alta dirección: a más involucramiento, mejor dinámica de trabajo y mejores resultados. La pregunta es cómo incentivar un involucramiento mayor: cuáles son los incentivos para que se produzca. Las autoridades políticas que identifican la gestión institucional y su fortalecimiento como un factor de éxito de su propio desempeño son muy escasas. En ello influye de manera decisiva el que los tiempos necesarios para ver resultados en el fortalecimiento institucional son más lentos que los tiempos políticos, por lo que no se visualiza el “rendimiento” político de este tipo de esfuerzos. Esto debe considerarse en eventuales replicaciones de este tipo de experiencia.

Esto se relaciona, además, con que los proyectos son a veces observados como un esfuerzo exógeno a la realidad local, lo que los hace competir con otras iniciativas del mismo carácter, ya sea provenientes de la cooperación internacional o de los gobiernos nacionales. Otra competencia proviene de la realidad político-social local. La fragilidad institucional se refleja en que cualquier evento de este tipo impacta la capacidad de los gobiernos intermedios de prestar atención al tipo de preguntas que el modelo propone, las que apuntan más a un enfoque preventivo que reactivo.

Puede llamar la atención la ausencia de referencias a prácticas o instrumentos de gobernanza multinivel en el análisis de brechas y capacidades, dado que la mirada global no mostró nada destacado en ese sentido. Aunque cabe observar que en el análisis de procesos y de resultados en cada gobierno intermedio aparecieron algunas referencias a coordinaciones puntuales con distintos niveles de gobierno (en unas pocas fortalezas, buenas prácticas y acciones de mejora inmediata), la articulación multinivel no apareció con fuerza suficiente para extraer otra conclusión más que su baja visibilidad o apreciación en general. Esto plantea, a su vez, la interrogante de si el modelo de excelencia recoge suficientemente la perspectiva multinivel de la gobernanza o sería necesario abordarla más decididamente en las prácticas de gestión que hoy contiene este instrumento de evaluación.

Sí surgió claro que hay grandes brechas a cubrir en la gestión de los gobiernos intermedios. En un panorama general (con raras excepciones) de calidad medio-baja de las prácticas de gobierno y gestión respecto al modelo de gobernanza, se

encontraron mayores capacidades en la “Gestión de recursos” y los “Resultados de desempeño financiero”, mientras que los déficits mayores aparecieron en los “Resultados de la gestión” (fuera de los de desempeño financiero) para los que no hay instrumentos de medición o son insuficientes, y en el ámbito de las condiciones de trabajo, desempeño y reconocimiento de las “Personas” que trabajan en estas instituciones. Más allá de los planes priorizados o implementados para mejorar esas prácticas, el panorama general muestra desafíos por delante para alcanzar excelencia en la gestión institucional y la gobernanza territorial.

Si queremos ir más allá de la constatación de la transferencia efectiva de conocimiento, nuevas prácticas e instrumentos que realizaron los proyectos, es difícil determinar las posibilidades de replicación en el tiempo para constituir ciclos de mejora continua, escalonados, de cada institución. Sin embargo, sí es posible anticipar, a la luz de los aprendizajes de los proyectos, que la factibilidad de que eso ocurra aumenta con la combinación adecuada de liderazgos políticos que empujen en ese sentido, e instituciones que cuenten con carrera administrativa y funcionarios de planta dando cuenta de una progresiva acumulación de capacidades institucionales hacia una “cultura de evaluación”. Esa combinación varía entre los gobiernos intermedios de estas experiencias.

Asimismo, se comprobó que las sinergias generadas entre los planes de mejora de la gestión y otros planes de los GI, que en unos casos se produjeron más que en otros en función del involucramiento de la alta dirección, refuerza la posibilidad de que las mejoras se implementen efectivamente.

Por otra parte, teniendo en cuenta la importancia destacada de los equipos de trabajo de los gobiernos intermedios para alcanzar las metas que estos se proponen (comprobada, por ejemplo, en la incidencia de los grupos gestores sobre el éxito de estos proyectos en cada lugar) y las brechas mayúsculas que surgieron en el criterio ‘Personas’, una conclusión fundamental es que urge modificar las condiciones de trabajo, motivación, exigencia, desarrollo de capacidades y perspectivas de carrera administrativa del personal de los gobiernos intermedios. La aplicación del modelo evidenció que esos aspectos de la gestión del capital humano institucional están poco o nada considerados y que la mirada general sobre el personal parece limitarse a la ‘administración’ del mismo. Una fuerte recomendación que surge de este trabajo es atender los aspectos intangibles y tangibles que inciden directamente en el desempeño de las personas, del cual depende el desempeño, la eficacia y el impacto de la acción institucional.



La mayoría de los actores de estos proyectos evaluó que la perspectiva de sostenibilidad de estas experiencias, desde el punto de vista de la duración de sus efectos y continuidad de las prácticas de “evaluación-planificación de mejoras-implementación-evaluación” tiene ‘algún tiempo’ por delante, con una minoría que prevé un ‘largo tiempo’ de duración para esos efectos y continuidad. En cualquier caso, hay coincidencia en que esto dependerá del impulso sostenido de los liderazgos políticos, y que la apropiación de prácticas, método y técnicas por parte de los equipos de trabajo o grupos gestores de los gobiernos intermedios abona esa perspectiva.



## Referencias bibliográficas

Alburquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C. (2008) *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. Universidad Nacional de San Martín.

Arocena, J. (2002) *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Editorial Taurus, Universidad Católica, Uruguay.

Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. (2009) “Fortalecimiento de capacidades para el DTR: innovaciones institucionales en Gobernanza Territorial”, *Documento de Trabajo* n° 53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile.

Banco Mundial, (1992), “Governance and development”. World Bank, Washington.

Benavente, D. (2007) “Descentralización. La Revolución Olvidada”. Capítulo 7. Centralismo, Descentralización y Regionalismo en Chile. Editorial UC, Temuco.

BID-PRODEV / CLAD (2007:17), “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”. BID, Washington DC.

Carrillo y Martínez, ed. (2005) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto de Administración Pública, Madrid.

Comisión Europea (2009) Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel.

Escolar, Badía y Frederic (eds) *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*. Banco Ciudad, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Farinós Dasí, J (2008) “Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible”. Dpto. de Geografía / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Universitat de València-Estudi General.

Fernández, M y Weason, M (2012) “Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial”, proyecto “Fortalecimiento de las coaliciones territoriales para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú”, Rimisp.

Gallicchio, E. (2004) “El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?”, *Cuadernos del CLAEH* n° 89, pp. 55-68, Montevideo.

Giovanni Moro (2003) “Governance: a citizens’ perspective, en open government fostering dialogue with civil society”. OECD.

Melin, B. y JF Claverie (2005) “Balance de las Políticas de Descentralización en América Latina”, *L’Observatoire des Changements en Amérique latine (L’OCAL-IHEAL)*, por encargo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

PNUD, (1997), “Reconceptualizing governance”. PNUD, New York.

Presacco, F. (2009) “Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada”, en *Serie de Estudios Volumen I Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.

Ramírez, E.; Tartakowsky, A. y Modrego, F. (2009) “La importancia de la desigualdad geográfica en Chile” *Documento de trabajo* n° 30, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Serrano, Claudia (2011) “Gobernanza para el Desarrollo Económico Territorial en América Latina”, Documento de Trabajo. Rimisp.

Subirats, J. (coord.) (2002) “Redes, territorios y gobiernos: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización”. Diputació Barcelona.

Vázquez Barquero, Antonio (2000) *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL, GTZ, Santiago de Chile.

## Documentos e informes relevados

Documentos de Propuesta de los dos proyectos.

Guía Metodológica para el proceso de autoevaluación, identificación de fortalezas, áreas de mejora y diseño del plan de mejoras, proyecto Bolivia.

Metodología de aplicación del modelo de gobernanza territorial, proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes.

Informes de avance del proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades institucionales de gobiernos departamentales en Bolivia.

Informe final del proyecto Diagnóstico de brechas y capacidades institucionales de gobiernos departamentales en Bolivia.

Informes de Autoevaluación de los gobiernos subnacionales participantes en los dos proyectos.

Planes de Mejora de los gobiernos subnacionales participantes en los dos proyectos.

Informes de encuentros de intercambio del proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes.

Actas, notas e informes del comité asesor del proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes.

Informes de evaluación interna y externa del proyecto Gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes.

Informe final de RINDE Colombia, 2013, pág. 3, cit. en “Informe de evaluación externa del proyecto ‘Gobernanza subnacional en los Andes’”

Informe final de CONGOPE, Ecuador, pág. 1, cit. en “Informe de evaluación externa del proyecto ‘Gobernanza subnacional en los Andes’”

Informe final de Grupo Propuesta Ciudadana Perú, cit. en Informe final de evaluación externa del proyecto ‘Gobernanza subnacional en los Andes’

## Abreviaturas utilizadas

GI	gobiernos intermedios
GS	gobiernos subnacionales
GD	gobiernos departamentales
GR	gobiernos regionales
GAD	gobiernos autónomos departamentales
GP	gobierno provincial
GG	grupos gestores
OSC	organizaciones de la sociedad civil
AMI	acciones de mejora inmediata
IE	iniciativas estratégicas





*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*