



SISTEMA MUNICIPAL DE POLITICAS PÚBLICAS DE PEREIRA “SMPPP”

PROTOCOLO No. 2 PARA LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

MUNICIPIO DE PEREIRA

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO-VERSION No.1

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

DIRECCIÓN OPERATIVA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA E INTEGRACIÓN REGIONAL

Actualización Mayo 2021



PROTOCOLO No. 2 PARA LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

DIRECCIÓN OPERATIVA DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA E INTEGRACIÓN REGIONAL

Actualizado Mayo de 2021

Yesid Rozo

Secretaria de Planeación Municipal

Gerardo A. Buchelli Lozano

Director Operativo

Claudia García Muñoz

Contratista Asesora para las políticas públicas del Municipio de Pereira

Introducción

La Fase de implementación de una política pública, constituye el núcleo central de la operativización de los objetivos propuestos. Es en esta fase donde se logran materializar las aspiraciones de desarrollo que se plasmaron en la formulación y las opciones elegidas para su concreción.

El trabajo desarrollado durante esta fase, corresponde a una forma de entender la gestión pública, orientada hacia el logro de los resultados. Este enfoque denominado justamente Gestión por Resultados GpR, proviene de la llamada *New Public Management* (NPM), enfoque que apareció en los 90s, como respuesta a la crisis fiscal del Estado, la contracción económica, el alto nivel inflacionario, la crisis de la democracia representativa y la presión social creciente por las mayores demandas de grupos sociales diferenciados.

En este contexto, las políticas públicas se convierten en un potente instrumento para concretar la Gestión por Resultados, la cual puede definirse como *“un conjunto de ideas e instrumentos que buscan medir diversos aspectos del funcionamiento administrativo, para informar/guiar las decisiones de gestión que sean pertinentes a fin de (re)orientar el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento interno y/o hacia el logro eficaz de resultados específicos”* (Moynihan, 2008; Aguilar, 2013; Schick, 2016. En: Dussauge Laguna, 2016, p.1)

Por ello, respondiendo a diversos contextos institucionales, capacidades instaladas y recursos de diversas fuentes, las políticas públicas tienen un carácter performativo pues transforman los entornos donde emergen y se adaptan flexiblemente para concretar de distintas formas los objetivos de desarrollo propuestos por un gobierno, en coparticipación con la Sociedad Civil, convirtiéndose en un instrumento necesario para los Estados contemporáneos que buscan desarrollar una gestión pública moderna.

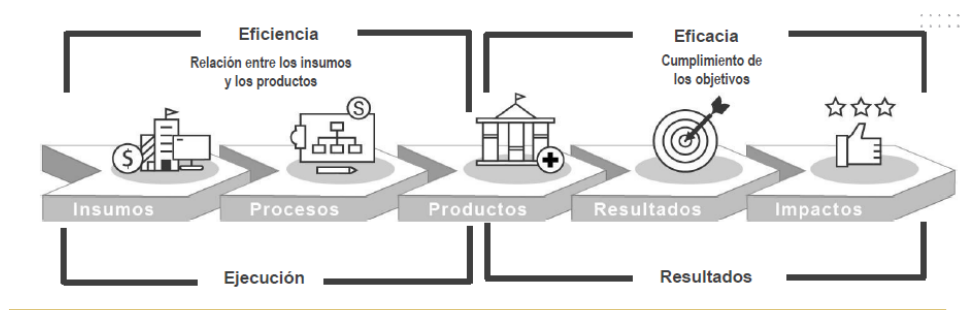
De otra parte, es necesario reconocer que el aparato burocrático del Estado no siempre resulta ser la estructura más eficaz para responder con diligencia sobre las diferentes problemáticas sociales que permanentemente resultan en el espacio de lo público y antes bien, dicha estructura queda en mucho rebasada, por la velocidad y claridad con la que la realidad demanda su intervención. Muchos son los obstáculos que evidencian estas limitaciones, tales como estructuras burocráticas insuficientes y poco flexibles, déficit presupuestal, clientelismo, corrupción, etc... lo cual afecta el desempeño individual y organizacional, pero la implementación de estrategias dirigidas a la Gestión por Resultados, han mostrado su efectividad en la disminución de estas dificultades y en la potenciación de la gestión dirigida al logro de las metas propuestas.

En este orden de ideas, la Fase de Implementación de una Política Pública no puede estar enfocada a otra cosa que no sea la planificación, direccionamiento y operación de las acciones y recursos, para el logro de los objetivos propuestos,

tomando en consideración que todo este proceso no puede considerarse como un ejercicio meramente técnico, pues el despliegue de toda la acción humana allí involucrada, implica reconocer el contenido político que rodea dicha acción (Triantafillou, 2015). De hecho, la GpR no se circunscribe a un mero enfoque de administración, sino que pone en movimiento una serie de lógicas e intencionalidades que terminan por producir un resultado público mayor, pues se estimula el dialogo político, se favorece el ejercicio del control social sobre la gestión de un gobierno y se facilita a este último, los procesos de rendición de cuentas. Así lo afirma Aguilar (2013): *“debe entenderse como resultado público el producto final de un proceso causal democráticamente sustentado y técnicamente correcto, que es apreciado por los ciudadanos porque perciben que se ha producido un cambio real en el estado de la situación social considerada indeseada e inaceptable y se han respetado asimismo los valores políticos democráticos”* (p.359)

La política pública entonces, orientada por sus resultados, debe evidenciar en su proceso de implementación, las acciones y los recursos que se ponen en movimiento para alcanzar las metas cualitativas (“goals”) y las metas cuantitativas (“targets”), de acuerdo con las necesidades y problemas planteados en su formulación; por tanto, un aspecto fundamental de éxito de las políticas públicas, necesariamente estará relacionado con dicho enfoque.

Ahora bien, en la Fase de Implementación de una política pública, la GpR parte de un componente central desde donde se articula toda la operación; se trata de la “Cadena de Valor”, definida como una herramienta que describe una serie de relaciones secuenciales o eslabones generados entre insumos, actividades, productos y resultados, con el objetivo de aportar el mayor **valor** posible a lo largo del proceso de transformación total (Porter, 1986). De esta manera, la cadena de valor se convierte en la estructura fundamental para la representación de las intervenciones públicas. A continuación, una gráfica de dicha estructura:



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública "Modelo Integrado de planeación y Gestión MIPG".

Como puede observarse, la Cadena de Valor integra el concepto de Eficiencia, relacionado con la ejecución y Eficacia, relacionado con los resultados. Así mismo, diferencia entre procesos misionales y procesos de apoyo. Los primeros tienen que ver con el logro del resultado previsto, en cumplimiento de la finalidad de la política pública y la razón de ser del Estado, de garantizar los derechos a las personas. Los segundos, se refieren a los recursos requeridos y programados para el desarrollo de los procesos misionales, es decir, para la realización de la cadena de valor.

Llevar a cabo la Fase de Implementación de la Política Pública, a través de la "Cadena de Valor", tiene al menos las siguientes ventajas:

- ☐ Visibilizar los resultados esperados
- ☐ Indicar dónde se deben concentrar los esfuerzos
- ☐ Alertar sobre brechas en la gestión institucional
- ☐ Motivar estrategias especiales de acción y coordinación entre áreas, entidades, sectores y niveles.
- ☐ Fundamentar la reorientación de recursos, no solamente públicos.
- ☐ Permite alinear la gestión en torno a prioridades de la política

- Facilita la coordinación y acción conjunta entre instituciones públicas, privadas, de cooperación internacional y sociedad civil en torno a un propósito común.

En consideración a lo anterior, a continuación, se despliega el protocolo general que deberá tenerse en cuenta en la Fase de Implementación, para llevar a cabo los procesos mínimos que den cuenta de los cuatro componentes que integran la **CADENA DE VALOR**, así:

- **Componente de Insumos:** Referido a los recursos y abastecimientos esenciales para ejecutar las acciones previstas
- **Componente de Procesos:** Las actividades preparatorias y de ejecución, sean de canal directo (bienes/servicios) o indirecto (mecanismos administrativos y/o jurídicos) para los beneficiarios de la misma.
- **Componente de Productos:** Los productos pueden ser de dos tipos:

Canal Directo: Consiste en la provisión pública de satisfactores básicos como educación, vivienda, salud, requerimientos nutricionales y transferencias para financiar el consumo privado de estos y otros componentes del estándar de vida de los pobres. Se trata de provisión de bienes y servicios, como por ejemplo los programas de alimentación, salud y subsidios. En este Canal Directo, la responsabilidad central está en el Estado quien debe cumplir un papel de proveedor de bienes públicos y no sólo de coordinación y control sobre ellos.

Canal Indirecto: Consiste en los procesos de gestión, articulación y generación de reglas para crear condiciones favorables y por esta vía mejorar la calidad de vida de los grupos poblacionales menos favorecidos de la sociedad. Esto se traduce en la creación de una plataforma de condiciones favorables para llevar a cabo las intervenciones directas del Estado. En este Canal Indirecto, el papel fundamental se centra en el diseño de políticas públicas y en la aprobación de normas que las viabilicen.

- **Componente de Resultados:** Pertinencia y calidad de los productos entregados a los beneficiarios, según sus necesidades y expectativas

I. OPERACIONALIZACIÓN DE LA CADENA DE VALOR EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

En primer lugar, es importante señalar que la Fase de Implementación de una política pública, debe ser entendida como el conjunto de acciones que se desarrollan orientadas al logro de los objetivos propuestos por la política. En suma, se trata de la materialización concreta de las prescripciones de la política. Como puede derivarse de dicha definición, esta fase tiene a su vez un despliegue en dos momentos: 1. De programación y 2. De ejecución propiamente dicha.

Para llevar a cabo la operacionalización de la CV, es necesario segmentar cada componente, en las actividades individuales que contribuyan de manera relevante a generar los eslabones específicos y las relaciones necesarias entre ellos, que permitan consolidar la cadena, a través de un direccionamiento intencionado y lógico entre las diferentes dependencias que intervienen en la ejecución de la Política.

Dicha operacionalización se ha diseñado, articulando los componentes de la cadena de valor, al modelo de Evaluación de Consistencia y Resultados, cuyo objetivo es *"tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas hacia resultados"*¹. La razón de esta articulación es garantizar que el proceso de implementación de la política, esté orientado hacia su evaluación posterior y para ello, es necesario que en cada componente se verifique a modo de "lista de chequeo" el cumplimiento de lo planeado y se realice una sistematización de lo realizado.

¹ Disponible en:

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/evaluaciones/consistencia/index.es.do>

La bondad de esta articulación entre “Operacionalización de la Cadena de Valor” y “Modelo Evaluativo”, radica en la producción de una visión general de la forma como avanza la política, en cuanto a su estructura operativa, los encadenamientos entre insumos, el nivel de eficiencia, eficacia y calidad alcanzada en los procesos, productos y resultados logrados a corto y mediano plazo, a partir de la verificación mediante la **“Lista de chequeo”** de los componentes de la cadena de valor, generando información objetiva y relevante para su seguimiento permanente y posterior evaluación (García, M, C, *et. al*, 2015)

II. DESPLIEGUE DEL PROTOCOLO PARA LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

A continuación, se despliega el Protocolo para la Fase de Implementación de la Política, tanto en su Momento de Programación, como en su Momento de Ejecución.

Paso 1. Para el caso de una política pública que acaba de ser aprobada, en el primer mes posterior a su aprobación, la entidad líder de la política deberá convocar al **“Comité Coordinador de la política pública XX”**, para diligenciar al interior de dicho escenario, el Tablero de Control, con la definición del % programado de ejecución mensual, teniendo en cuenta lo planeado en el Plan Operativo Anual de la Política.

Para el caso de una política pública que ya está en marcha, la entidad líder de la política deberá convocar al **“Comité Coordinador de la política pública XX”**, en el mes de octubre de cada año de vigencia de la política, para construir el tablero de control anual para la siguiente vigencia fiscal, teniendo en cuenta lo planeado en el Plan Operativo Anual de la Política.

SISTEMA MUNICIPAL DE POLITICAS PÚBLICAS DE PEREIRA

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	RESULTADOS	ACCIONES	PRODUCTOS	TABLERO DE CONTROL DE LA CADENA DE VALOR						MES <u>1</u>
				% PROGRAMADO DE EJECUCIÓN MENSUAL DE ACCIONES	COMPONENTE INSUMOS	COMPONENTE PROCESOS		COMPONENTE PRODUCTOS	COMPONENTE RESULTADOS	
						PROGRAMACIÓN	EJECUCIÓN			
Objetivo No. 1	Resultado No. 1	Acción No. 1	Producto No.1		Cuáles son los recursos y abastecimientos existentes o disponibles en la administración, para ejecutar cada acción?	Que procesos adelantará la(s) dependencia(s) encargada para ejecutar cada acción?	Que procesos adelantará la(s) dependencia(s) encargada para ejecutar cada acción?	Qué tipo de productos (Canal directo: Bienes/ servicios. Canal Indirecto: Mecanismos administrativos o jurídicos) produce cada acción?	Que procesos se adelantan para verificar la calidad y pertinencia de los productos de canal directo, entregados a los beneficiarios y el nivel de satisfacción de estos?	
		Acción No. 2	Producto No.2							
		Acción No. 3	Producto No. 3							
Objetivo No. 2	Resultado. No. 2	Acción No. 4	Producto No. 4							
		Acción No. 5	Producto No. 5							
Nivel Objetivo No.3	Resultado No. 3	Acción No. 6	Producto No. 6							

Paso 2. Una vez definida dicha programación, la entidad líder de la política deberá convocar trimestralmente al **“Comité Coordinador de la política pública XX”**, para diligenciar las columnas del Tablero de control, relacionadas con los componentes de Insumos, Procesos, Productos y Resultados, a partir de responder la pregunta correspondiente a cada componente de la Cadena de Valor.

Paso 3. El **“Comité Coordinador de la política pública XX”**, trimestralmente verificará a modo de lista de chequeo, el cumplimiento del % programado para cada acción y su producto, aplicando para ello los criterios de valoración de **Eficiencia y Eficacia**, los cuales serán calificados según la Escala de Evaluación, así:

SISTEMA MUNICIPAL DE POLITICAS PÚBLICAS DE PEREIRA													
RESULTADOS	ACCIONES	PRODUCTOS	TABLERO DE CONTROL DE LA CADENA DE VALOR										
			% PROGRAMADO DE EJECUCIÓN MENSUAL DE ACCIONES	COMPONENTE INSUMOS		COMPONENTE PROCESOS				COMPONENTE PRODUCTOS		COMPONENTE RESULTADOS	
						PROGRAMACIÓN		EJECUCIÓN					
				EFICIENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA	EFICACIA	EFICIENCIA	EFICACIA
Resultado No. 1	Acción No. 1	Producto No.1											
	Acción No. 2	Producto No.2											
	Acción No. 3	Producto No. 3											
Resultado. No. 2	Acción No. 4	Producto No. 4											
	Acción No. 5	Producto No. 5											
	Acción No. 6	Producto No. 6											

ESCALA DE EVALUACIÓN			
0-30%	31-60%	61-80%	81-100%
INSUFICIENTE	DEBIL	SATISFACTORIO	EXCELENTE
Serías deficiencias	Problemas, tensiones, avances irregulares	Estabilidad en el avance, con logros significativos	Logros según lo planeado; mejoras y desempeño relevantes

Para llevar a cabo esta valoración, se sugiere que el “**Comité Coordinador de la política pública XX**” tenga en cuenta el marco conceptual que se asumió dentro del Protocolo, a partir del cual se definen los criterios de Eficiencia y Eficacia, así:

- **Eficiencia:** Mide la relación entre el producto logrado y los recursos empleados para la consecución del mismo. Se trata de evaluar la relación entre la obtención y aprovechamiento de los recursos que se utilizaron, en un tiempo oportuno, al mejor costo posible, con la cantidad y calidad adecuada.
- **Eficacia:** Entrega de los productos programados, a los beneficiarios focalizados, con pertinencia y calidad, en relación con intereses y expectativas de los beneficiarios

Paso 4. El “**Comité Coordinador de la política pública XX**”, una vez diligenciada en su totalidad el Tablero de control, levantará acta del comité refrendando todo lo acordado y consignando las observaciones y tareas, que resultaran del proceso.

Referencias

- Triantafillou, Peter (2015), “The Political Implications of Performance Management and Evidence-Based Policymaking”, American Review of Public Administration, 45, ps.167-181
- Mauricio I. Dussauge Laguna (comp.), Gestión para Resultados, México: Siglo XXI. Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2016, 17-63)
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), “Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional”, en su libro Gobierno y administración pública, México: Fondo de Cultura Económica/CONACULTA
- Porter, M. (1986). Ventaja Competitiva. México. Editorial C.E.C.S.A.
- García, M, C, et. al. (2015). Evaluación de la Política Pública de Juventud de Pereira 2012-2021. Universidad Tecnológica de Pereira-Municipio de Pereira. Disponible en:
<http://www.pereira.gov.co/Transparencia/Informes/Informe%20Final%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Juventud%20de%20Pereira%202012-2021.pdf>