



Centro Regional LAC

Guía Básica

Instrumentos de Diagnóstico de Capacidades
Políticas y de Gestión en Gobernabilidad Local y
Descentralización





Centro Regional LAC

Guía Básica: Instrumentos de Diagnóstico de Capacidades Políticas y de Gestión en Gobernabilidad Local y Descentralización

CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUD

Para más información sobre esta Guía o el trabajo del Centro Regional para América Latina y el Caribe, contáctenos a:

PNUD Centro Regional LAC
Edificio 128, Ciudad del Saber, Clayton
Panamá, República de Panamá
Apartado Postal 0816-1914
Teléfono: (507) 302-4500
Fax: (507) 302-4551
rcpanama@undp.org
gerardo.berthin@undp.org
www.regionalcentre-lac-undp.org

Guía Básica: Instrumentos de Diagnóstico de Capacidades Políticas y de Gestión en Gobernabilidad Local y Descentralización

CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUD

© PNUD

CIUDAD DE PANAMÁ, PANAMÁ

MARZO DE 2010

CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL PNUD, PANAMÁ

BEAT ROHR

Director Regional Adjunto y Director del Centro Regional para América Latina y el Caribe

FREDDY JUSTINIANO

Coordinador de Operaciones e Implementación de Proyectos del Centro Regional para América Latina y el Caribe

GERARDO BERTHIN

Asesor Regional de Políticas de Gobernabilidad Local y Descentralización del Centro Regional para América Latina y el Caribe

EQUIPO TÉCNICO

GERARDO BERTHIN, CAROLINA CHICA, CLARA INÉS LUNA, SONIA DURÁN SMELA, LEONARDO GARZÓN, MARIO ANDRÉS VELASCO, MANUEL CALDERÓN

EXPERTOS QUE COMENTARON Y VALIDARON EL DOCUMENTO (PEER REVIEW)

VLADIMIR AMELLER, OSCAR YUJNOVSKY

PARTICIPANTES EN EL EJERCICIO DE PEER REVIEW

VLADIMIR AMELLER, OSCAR YUJNOVSKY, LENNI MONTIEL, GERARDO BERTHIN, FREDDY JUSTINIANO, CAROLINA CHICA, RICARDO USATEGUI, CLARA INÉS LUNA, CHRISTIANNA PANGALOS, GUILLERMINA MARTÍN, GLORIA MANZOTTI, OCTAVIO AGUIRRE, IVÁN BAZTÁN, SONIA DURÁN SMELA

APLICACIÓN WEB

JESÚS EDUARDO CORONADO, JUAN GABRIEL SUÁREZ

MÓDULO ESTADÍSTICO

EDUARDO ALFONSO

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

JORGE RICARDO PANAY (MEF PANAMÁ), TATIANA SOUSA (MEF PANAMÁ), JUAN MANUEL SALAZAR (PNUD), JORGE BAQUERO (PNUD), KARIME HASSAN (PNUD), JAIRO MATA LLANA (PNUD), NORMA PEÑA (PNUD), ALAN AGUÍA (PNUD), MARIBEL LANDAU (PNUD), ALBERTO PARANHOS (UN-HÁBITAT), CARLOS SANDOVAL (ILPES/CEPAL), JESÚS EDUARDO CORONADO (GTZ), ÁNGEL QUINILLA (GTZ), FÉLIX ALDERETE (BID)

AGRADECIMIENTOS

LENNI MONTIEL, SONIA DURÁN SMELA, MARIBEL LANDAU, JORGE RICARDO PANAY, DAYRA BURGOS, TATIANA SOUSA, ALEJANDRO BECKER, VIVIANA BARBERENA, CARLOS AUGUSTO CABRERA, JAIME IDROVO, DAVID SOTO, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Y RED DE INICIATIVAS PARA LA GOBERNABILIDAD, LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL COLOMBIA -RINDE

DISEÑO GRÁFICO

MIGUEL ÁNGEL NOVA, LUIS FELIPE SUÁREZ, REVÉS DISEÑO

Índice

Presentación	7
1. Introducción	9
1.1 ¿Por qué desarrollar Instrumentos de Diagnóstico de Capacidades Políticas y de Gestión en Gobernabilidad Local y Descentralización?	10
1.2 ¿Para qué sirven estos Instrumentos?	11
1.3 ¿Cómo se pueden aplicar los Instrumentos?	13
2. Características de la metodología de diagnóstico	18
2.1 ¿Qué es un diagnóstico?	18
2.2 ¿Cuál es la metodología de diagnóstico propuesta?	18
2.3 ¿Cómo se definen las Dimensiones, Áreas e Indicadores/Variables que componen un esquema de diagnóstico?	19
2.4 ¿Qué significa que los esquemas de diagnóstico son modulares?	20
2.5 ¿Qué se obtiene luego de aplicar un esquema de diagnóstico?	20
3. Instrumento de Diagnóstico para el Análisis de Capacidades Políticas y Relaciones Intergubernamentales	22
3.1 ¿Para qué sirve éste instrumento?	22
3.2 ¿Cuál es la estructura del Instrumento de Diagnóstico para el Análisis de Capacidades Políticas y Relaciones Intergubernamentales?	23
3.2.1 Dimensión Democrática	25
3.2.2 Dimensión de Políticas y Gerencia Pública	26
3.2.3 Dimensión Fiscal	27
3.2.4 Dimensión Administrativa	28
4. Instrumento de Diagnóstico de la Capacidad de Gestión Local	32
4.1 ¿Para qué sirve éste instrumento?	32
4.2 ¿Cuál es la estructura del Instrumento de Diagnóstico de la Capacidad de Gestión Local?	33
4.2.1 Dimensión Democrática	35
4.2.2 Dimensión de Políticas y Gerencia Pública	36
4.2.3 Dimensión Fiscal	38
4.2.4 Dimensión Administrativa	39

Presentación

Desde hace varios años, se ha reconocido que la gobernabilidad local y la descentralización son elementos fundamentales de la gobernabilidad democrática, que contribuyen al alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la expansión del Desarrollo Humano. Por esta razón, dentro del Plan Estratégico del PNUD para el periodo 2008-2011, la gobernabilidad local y la descentralización han sido priorizadas como líneas estratégicas de acción.

Significativos avances han realizado varios países de la región en la transferencia de competencias, recursos y poder de decisión a niveles sub-nacionales de gobierno. Sin embargo, el trabajo por delante es enorme para que los gobiernos sub-nacionales puedan asumir un papel más protagónico en mejorar el desarrollo humano.

La gobernabilidad local y la descentralización implican el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el ciclo de políticas públicas. Los Instrumentos de Diagnóstico de Capacidades Políticas y de Gestión en Gobernabilidad Local y Descentralización que aquí se presentan, son medios importantes para seguir fortaleciendo a los gobiernos sub-nacionales. Éstos son producto de una colaboración entre el Centro Regional para América Latina y el

Caribe, el Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRBLAC), y la Dirección de Políticas de Desarrollo (BDP). Han sido desarrolladas para apoyar el trabajo de las Oficinas de País del PNUD en la región, y a través de estas, fortalecer a los gobiernos sub-nacionales.

Esta iniciativa busca diseminar una experiencia emprendida desde el Centro Regional, aplicada de manera piloto en municipios de Panamá, sistematizada y validada por un proceso de revisión de pares y expertos, bajo la premisa de que éste conocimiento puede ser útil para otros en la región e incluso fuera de ella.

Esperamos que encuentren útil esta Guía Básica y que los instrumentos puedan ser adaptados y/o replicados en otros contextos y que contribuyan al fortalecimiento de los gobiernos sub-nacionales.

Beat Rohr

Director Regional Adjunto y Director del Centro Regional para América Latina y el Caribe

1. Introducción

Desde su constitución en 2008, el **Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** ha venido trabajando como una de sus áreas principales, en el diseño de Herramientas de Gestión de Conocimiento cuyo propósito principal es fortalecer el acompañamiento técnico en temas de Gobernabilidad Local y Descentralización que brinda no sólo a las Oficinas de País del PNUD en la región, sino también a otras Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

En síntesis, el Centro Regional de Servicios busca ofrecer instrumentos capaces de contribuir a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que procuren impulsar logros en materia de desarrollo humano.

Dentro de su Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática, el Centro

Regional de Servicios brinda apoyo en temas de fortalecimiento de gobiernos sub-nacionales (municipios, provincias, departamentos, gobernaciones, cantones, entre otros) y de procesos de descentralización. El objetivo principal de estos esfuerzos es procurar el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad sub-nacional en la región para fomentar prácticas de gobierno: transparentes, respetuosas de las leyes y capaces de involucrar a los ciudadanos en las dinámicas de toma de decisiones y de rendición de cuentas.

Aunque en la región existen diferentes enfoques de diagnóstico de condiciones de gobernabilidad a nivel sub-nacional, la mayoría de estos esfuerzos hacen énfasis en aspectos económicos, obviando las dimensiones de política y de capacidad de gestión, las cuales son igualmente determinantes para mejorar las condiciones de vida, las libertades y las oportunidades de las personas.

“La descentralización en la mayoría de países de la región ha sido vista como un mecanismo para mejorar la presencia del Estado en el territorio, afianzar las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno, disminuir las brechas de desarrollo entre regiones territoriales, y en términos generales, aumentar la credibilidad y la efectividad de las instancias públicas.”

PNUD - Universidad Externado de Colombia (2007).
Manual de Orientación. Lineamientos Básicos de la Descentralización Administrativa y Fiscal, Bogotá, pp. 16.

Los ***Instrumentos de Diagnóstico de Capacidades Políticas y de Gestión en Gobernabilidad Local y Descentralización*** abordan estos dos temas estratégicos, y a su vez son el producto de un proceso que ha incluido la investigación, el diálogo y el debate entre expertos y actores locales, la aplicación piloto en Panamá, un riguroso ejercicio de evaluación de pares (*peer review*), así como la retroalimentación de un selecto grupo

de expertos en temas de gobernabilidad local y descentralización. Este proceso no sólo ha permitido nutrir dichos instrumentos, sino también, fortalecerlos para que puedan ser aplicados en distintos contextos y realidades, y dentro del marco conceptual del Desarrollo Humano y los principios de Gobernabilidad Democrática que el PNUD ha adoptado desde hace dos décadas.

1.1 ¿Por qué desarrollar Instrumentos de Diagnóstico de Capacidades Políticas y de Gestión en Gobernabilidad Local y Descentralización?

Un diagnóstico de capacidades políticas y de gestión en Gobernabilidad Local y Descentralización permite hacer una revisión y evaluación de los procesos, los sistemas y las estructuras de una entidad de gobierno sub-nacional (municipios, provincias, departamentos, gobernaciones, cantones, entre otros), así como de sus relaciones con otros niveles de gobierno territorial. Es una forma de tomarle el pulso a un gobierno sub-nacional en términos de sus posibilidades de actuación y de la efectividad de sus procedimientos políticos, administrativos e institucionales.

Para ello, se efectúa un proceso de recolección de información, y posteriormente, de valoración de los posibles riesgos y carencias que pueden interponerse en la consecución de los objetivos de gobiernos sub-nacionales. Este tipo de diagnósticos pueden ser un instrumento operacional a través de la cual se pueden identificar: cuáles son los resultados de la administración; qué genera buenos y malos resultados; y, qué se puede hacer para mejorar el desempeño y la eficacia gubernamental.

1.2 ¿Para qué sirven estos Instrumentos?

El imperativo de mejorar el desempeño y la efectividad gubernamental ha creado la necesidad de contar con instrumentos para medir y monitorear la gestión pública. En este contexto, durante los últimos 25 años, se ha hecho un esfuerzo importante para medir la calidad de la gobernabilidad democrática en sus distintas dimensiones, particularmente en el ámbito nacional. Los gobiernos nacionales, con la contribución técnica y financiera de diferentes Organismos de Cooperación, multilateral y bilateral, han invertido recursos significativos para poder medir, monitorear y evaluar el desempeño y eficacia gubernamental con indicadores que permiten un análisis amplio de la gobernabilidad democrática. Aunque se han realizado algunos esfuerzos en el ámbito sub-nacional, debido a la complejidad y

variedad de estas estructuras territoriales, la medición de la gobernabilidad democrática local termina por presentar mayores desafíos.

Los instrumentos que se describen en esta Guía Básica muestran que se puede analizar no sólo los arreglos institucionales, normativos, e intergubernamentales que generan los espacios para el fortalecimiento de la gobernabilidad local y los procesos de descentralización, sino también, la capacidad de los gobiernos sub-nacionales en los ámbitos: fiscal, administrativo, político y de gestión de políticas públicas. La estructura de estos dos instrumentos también permite enfocarse en áreas clave de la gestión gubernamental y generar lineamientos para mejorar procesos, relaciones

*La **gobernabilidad local** es diferente a los procesos de descentralización, aunque los procesos de descentralización pueden ser parte de su dinámica. La gobernabilidad local cubre un espectro más amplio de temas y actores que influyen en la planificación y los procesos decisorios en materia política, económica y social. La gobernabilidad local está dinamizada por la calidad de la interacción y la relación entre gobierno y gobernados, la capacidad para identificar y lograr metas colectivas, la habilidad de garantizar derechos individuales y articular derechos y obligaciones colectivas y la articulación de procesos multifacéticos que involucran instituciones, estructuras, sistemas, recursos, normas, prácticas, actores, y relaciones. Al mismo tiempo, la gobernabilidad local también se nutre de otros elementos propios a la dinámica local tales como los patrones o enclaves políticos, el ordenamiento territorial, los arreglos institucionales, los niveles de descentralización, los mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana y la capacidad de producir y administrar recursos.*

intergubernamentales, sistemas y estructuras de gobierno. De igual forma, facilita el desarrollo de análisis comparativos entre gobiernos sub-nacionales, cuya ventaja consiste en poder realizar ejercicios para la identificación de buenas prácticas a partir de la agrupación de entidades territoriales con similitudes poblacionales o con otros parámetros de comparación. Es decir, sirven para sistematizar experiencias y compararlas. Finalmente, permite la realización de consultas por series de tiempo para hacer seguimiento al comportamiento de un territorio (país, nivel intermedio o municipio).

La posibilidad de aplicar este tipo de instrumentos contribuye a monitorear los resultados y el grado de efectividad de las acciones gubernamentales y analizar, en el tiempo, la gestión de riesgo y el fortalecimiento de procesos, sistemas y estructuras en el ámbito sub-nacional. De esta manera, el diagnóstico se convierte en una herramienta estratégica de gestión orientada a mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas en el ámbito sub-nacional, y permite hacer de la gestión

pública, un mecanismo para la promoción del desarrollo humano y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En ese sentido, los instrumentos de diagnóstico aquí contenidos, son herramientas que permiten desarrollar políticas públicas que contribuyan a fortalecer las condiciones de gobernabilidad sub-nacional y los procesos de descentralización. Cada uno de ellos permite: a) efectuar una evaluación sobre los elementos que afectan la autonomía de los gobiernos sub-nacionales; b) identificar las fortalezas y debilidades de la gestión sub-nacional y proponer estrategias para su fortalecimiento; c) elaborar análisis comparativos en materia de gobernabilidad sub-nacional y descentralización; d) contribuir con un enfoque de evaluación aplicable en diferentes contextos a partir de la adaptación de los instrumentos a casos específicos; y, f) procesar información histórica, lo que facilita, no sólo la construcción de una línea de base de datos, sino también, la realización de ejercicios de monitoreo.

1.3 ¿Cómo se pueden aplicar los Instrumentos?

A continuación se presenta una Guía Básica que sugiere cómo aplicar estos Instrumentos de Diagnóstico. Primero, se describen las principales características de la metodología de diagnóstico en términos de su naturaleza y estructura. Posteriormente se presenta un listado de los posibles elementos que pueden ser incorporados tanto en un Diagnóstico para el Análisis de Capacidades Políticas y Relaciones Intergubernamentales como en un Diagnóstico de la Capacidad de Gestión Local.

En esta guía también es posible consultar hasta tres módulos adicionales que describen utilidades

adicionales ofrecidas por los Instrumentos de Diagnóstico. El primer módulo, presenta el esquema de asignación de calificaciones cuantitativas que puede ser empleado al momento de realizar un ejercicio de medición. Su principal funcionalidad es facilitar el desarrollo de rankings y comparaciones entre los territorios estudiados. El segundo módulo es la Aplicación Web. Y el tercer módulo, presenta los elementos del componente de análisis estadístico, cuya finalidad es brindar herramientas técnicas de análisis a las personas encargadas de interpretar los datos y generar conclusiones y recomendaciones.

**Descripción de las características
básicas de los esquemas de diagnóstico**

Características de la metodología de diagnóstico

2. Características de la metodología de diagnóstico

2.1 ¿Qué es un diagnóstico?

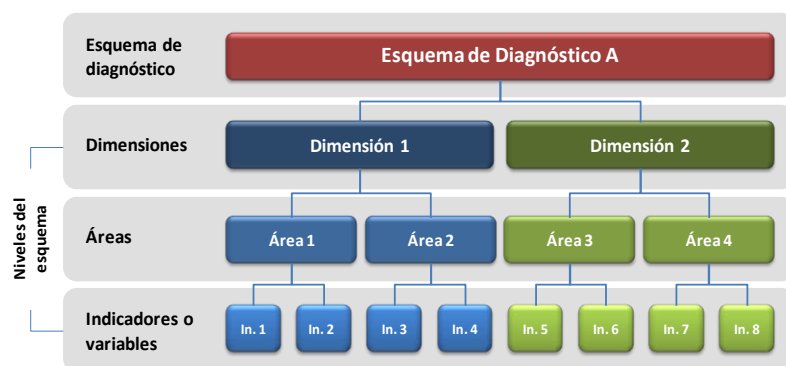
Un diagnóstico es la revisión y evaluación de las causas y manifestaciones más importantes de una situación o problema. Su finalidad es generar acciones que contribuyan a fortalecer aspectos positivos identificados en el análisis, y a transformar una situación indeseada. En este sentido, la realización de un diagnóstico adecuado comprende: i) el

estudio de un fenómeno a la luz de un marco teórico/conceptual predeterminado como referencia; ii) la identificación precisa de los factores que en la práctica coinciden o se alejan de dicho marco teórico/conceptual; y, iii) la construcción de insumos para la formulación de acciones tendientes a mejorar la realidad observada.

2.2 ¿Cuál es la metodología de diagnóstico propuesta?

La metodología de diagnóstico diseñada por el Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe del PNUD para estos dos instrumentos, se fundamenta en un esquema de procesamiento de datos que agrega la información disponible en módulos temáticos, con el fin de analizar un fenómeno partiendo desde lo general hacia lo particular. Así pues, los

elementos básicos de un esquema de diagnóstico se encuentran dispuestos por niveles que se denominan: dimensiones; áreas, y variables o indicadores. Los esquemas de diagnóstico son **modulares** (para su definición ver la sección 2.4) y se articulan como está ilustrado en el siguiente gráfico:



Esta es una ilustración parcial de un esquema de diagnóstico. Los esquemas pueden estar compuestos de tantas dimensiones, áreas e indicadores como sean necesarios para captar una realidad.

2.3 ¿Cómo se definen las Dimensiones, Áreas e Indicadores/Variables que componen un esquema de diagnóstico?

Las dimensiones: Se entienden como los grandes temas que permiten la descripción o caracterización del fenómeno a analizar. No existe una restricción en cuanto al número de dimensiones que pueden estar vinculadas a un ejercicio de diagnóstico. De hecho, pueden ser creadas tantas dimensiones prioritarias como sean necesarias para abarcar cada uno de los aspectos que dan cuenta del objeto o la realidad de estudio.

Las áreas: Para facilitar la comprensión sobre el desempeño de las dimensiones, cada una de éstas se encuentra dividida en dos o más subtemas denominados áreas de análisis, las cuales procuran que un gran tema sea abordado desde sus partes componentes en aras de que los elementos que explican resultados positivos y negativos en una dimensión no se pierdan en la generalidad. Una

dimensión puede estar conformada por tantas áreas como sean necesarias para explicarla.

Los indicadores/variables: El último elemento de la estructura de diagnóstico son los indicadores o las variables, los cuales pueden estar expresados como datos numéricos o como rangos cualitativos. Los indicadores y las variables son el principal elemento de la metodología, pues a partir de ellos se construye todo el esquema de procesamiento y análisis de la información. Al igual que en los casos anteriores, no existe ningún tipo de restricción en el número de indicadores que pueden constituir un área, no obstante, se sugiere ser cautos al momento de incluir variables por cuanto un mayor número de ellas no es sinónimo de una mayor calidad o rigurosidad.

Importante:

*La selección del conjunto de dimensiones, áreas y variables/indicadores que componen un esquema de diagnóstico es una tarea del cuerpo técnico encargado de desarrollar el ejercicio de diagnóstico. De igual forma, se recomienda que en dicho proceso se involucre a los **actores que serán objeto de la medición** por cuanto su participación no sólo permite identificar las verdaderas necesidades de diagnóstico, sino también, puede generar apropiación y confianza en torno a los resultados de la evaluación y sus respectivas recomendaciones de política.*

2.4 ¿Qué significa que los esquemas de diagnóstico son modulares?

Cada uno de los esquemas de diagnóstico son modulares pues tanto los indicadores o variables, como las áreas y las dimensiones que los componen pueden ser modificadas y/o adaptadas de acuerdo a las necesidades y el contexto de aplicación. De esta forma, los instrumentos son flexibles y permiten su adaptación teniendo en cuenta elementos del contexto político, burocrático e institucional de cada país y entidad en donde se aplique el instrumento, o simplemente, teniendo en cuenta el grado de generalidad o

detalle que se busque detrás de un ejercicio de diagnóstico. Las estructuras de Diagnóstico para el Análisis de Capacidades Políticas y Relaciones Intergubernamentales y el Diagnóstico de la Capacidad de Gestión Local que presentaremos en esta **Guía Básica** son simplemente referenciales. Se trata de instrumentos que ofrecen un menú básico de opciones estratégicas que pueden ser reajustadas y/o adaptadas de acuerdo con las necesidades de los países y las entidades que busquen hacer uso de estas herramientas.

2.5 ¿Qué se obtiene luego de aplicar un esquema de diagnóstico?

Luego de aplicar el diagnóstico se puede obtener información para la toma de decisiones de políticas públicas y programáticas, pues su uso facilita la identificación y priorización de las necesidades de los gobiernos sub-nacionales. Para ello, se puede realizar un análisis cualitativo y/o cuantitativo (o una combinación de ambos) de los distintos aspectos (dimensiones, áreas, indicadores) relacionados a las relaciones intergubernamentales y a la capacidad de gestión sub-nacional.

Así mismo, los resultados de un esquema de diagnóstico permiten: a) caracterizar los elementos más importantes de la gestión sub-nacional en un contexto institucional dado, b)

identificar la situación inicial de una entidad territorial en términos de su capacidad política y de gestión, c) generar un flujo periódico de información para hacer seguimiento al desempeño sub-nacional, d) facilitar la comparación entre entidades territoriales para identificar lecciones aprendidas, y e) disponer de un sistema de almacenamiento, procesamiento y presentación de la información, incrementando así su utilidad y efectividad¹.

¹ La metodología de diagnóstico diseñada por el Centro Regional, no sólo permite efectuar un análisis cualitativo, sino también, cuantitativo sobre las relaciones intergubernamentales y la capacidad de gestión sub-nacional. Los esquemas de diagnóstico cuentan con un componente de asignación de calificaciones para cada variable/indicador y, a partir de allí, se asignan ponderadores según la relevancia relativa de cada variable.

**Estructura ilustrativa del
Diagnóstico para el Análisis de
Capacidades Políticas y
Relaciones
Intergubernamentales**

3. Instrumento de Diagnóstico para el Análisis de Capacidades Políticas y Relaciones Intergubernamentales

3.1 ¿Para qué sirve éste instrumento?

Como se mencionó en la parte introductoria de esta Guía Básica, la gobernabilidad sub-nacional y los procesos de descentralización involucran prácticas de gestión pública transparentes, participativas, eficientes, y orientadas a producir un impacto positivo en el desarrollo de una comunidad. En síntesis, estas prácticas son enfoques de gerencia pública que buscan acercar el Estado a los ciudadanos para mejorar la toma de decisiones públicas, procurando así aumentar no sólo la legitimidad de los gobiernos, sino también, una mayor efectividad en la asignación del gasto público, y un mejoramiento en la calidad de vida de la población.

El instrumento de Diagnóstico para el Análisis de Capacidades Políticas y

Relaciones Intergubernamentales es un medio para analizar el contexto normativo e institucional que orienta las actuaciones de los gobiernos sub-nacionales en un país. Se trata de un instrumento que permite caracterizar el esquema de distribución de poder entre los diferentes niveles territoriales al interior de un Estado y que puede servir para asignar una valoración sobre el grado de descentralización política, administrativa y fiscal que existe. A partir de los resultados del diagnóstico es posible formular recomendaciones de largo plazo para orientar las políticas de reforma de los Estados, y/o para orientar programas y proyectos de fortalecimiento institucional y normativo, así como para evaluar y definir iniciativas de políticas vigentes.

*Según la literatura especializada, los **procesos de descentralización** deberían estar orientados a: i) promover la distribución equitativa de recursos entre individuos y entre territorios; ii) reducir las brechas de provisión de servicios públicos en un país; iii) incrementar la eficiencia y efectividad en el gasto público; y, iv) democratizar la vida política de las comunidades locales con el fin de alcanzar mayores niveles de legitimidad institucional y gobernabilidad.*

La estructura de diagnóstico propuesta en este instrumento explora, principalmente, los siguientes aspectos:

- La calidad de los arreglos políticos que configuran el sistema democrático en cada uno de los niveles de gobierno y la capacidad de inclusión de actores al ejercicio de lo público y a los procesos decisorios.
- La existencia de instituciones que brindan estabilidad al sistema de distribución de poder político, administrativo y fiscal entre los distintos niveles de gobierno.
- El esquema de financiamiento territorial, la composición del gasto público y la autonomía sub-nacional en el manejo de los asuntos fiscales.
- El esquema de distribución de competencias y los mecanismos existentes para distribuir competencias y responsabilidades respetando las condiciones de heterogeneidad territorial y la autonomía sub-nacional en la toma de decisiones de política pública.

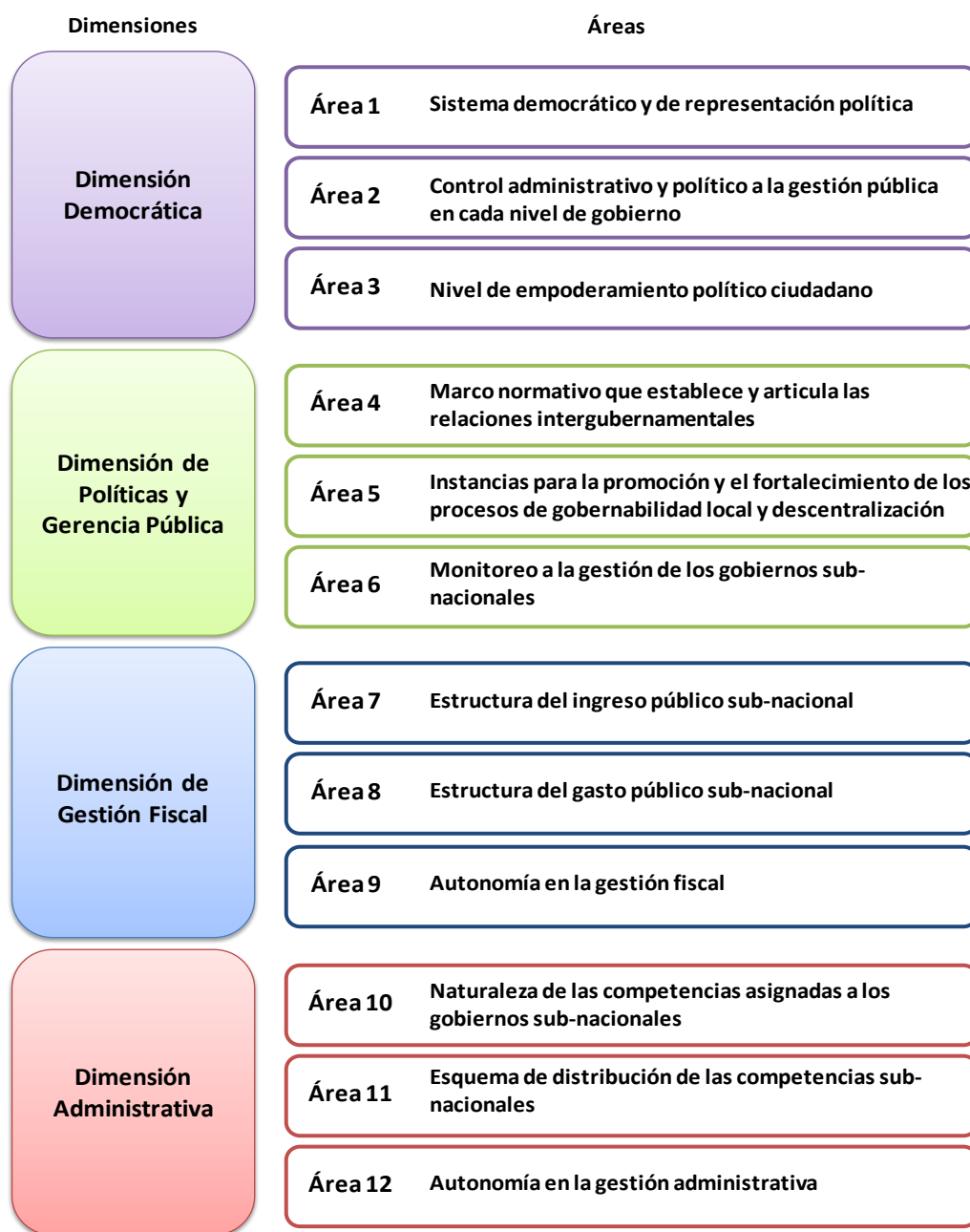
3.2 ¿Cuál es la estructura del Instrumento de Diagnóstico para el Análisis de Capacidades Políticas y Relaciones Intergubernamentales?

En el marco de estrategias de profundización de la descentralización y la gobernabilidad sub-nacional, las capacidades políticas y relaciones intergubernamentales se caracterizan por ser multi-dimensionales por cuanto pueden influir en forma simultánea estructuras fiscales, administrativas, políticas, normativas e institucionales que regulan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en un país.

En un esfuerzo por caracterizar los procesos de gobernabilidad sub-nacional y de descentralización, en esta guía, se han identificado cuatro grandes dimensiones que explican los ámbitos

de influencia. Dichas dimensiones son: i) Dimensión Democrática; ii) Dimensión de Políticas y Gerencia Pública; iii) Dimensión Fiscal; y iv) Dimensión Administrativa. Se trata de una selección de las principales áreas en las cuales se concentran los cambios cuando se implementan reformas para modificar la distribución de poder entre diferentes niveles de gobierno.

A continuación, se ofrece una descripción de estas cuatro dimensiones, e ilustrativamente, se incluye la descripción de algunas posibles áreas que **pueden** ser contenidas en cada dimensión.



Cada uno de los esquemas de diagnóstico son modulares pues tanto los indicadores/variables, como sus áreas y dimensiones, pueden ser modificadas de acuerdo con las necesidades y el contexto de aplicación. De esta forma, los instrumentos son flexibles y permiten su adaptación teniendo en cuenta elementos del contexto político, burocrático e institucional de cada país y entidad en donde se aplique el instrumento, o simplemente, teniendo en cuenta el grado de generalidad o detalle que se busque detrás de un ejercicio de diagnóstico.

3.2.1 Dimensión Democrática

Los procesos de gobernabilidad sub-nacional y descentralización se encuentran directamente relacionados con las características del sistema democrático y con la apertura de espacios de participación que procuren promover la vigilancia ciudadana sobre las administraciones sub-nacionales, así como facilitar la vinculación de la comunidad en la gestión pública tanto en la identificación de prioridades, como en la toma de decisiones. En ese sentido, estos procesos promueven la democracia de ciudadanía.

Esta dimensión busca analizar el grado de desarrollo o profundización de la

governabilidad democrática en el nivel sub-nacional y de los procesos de descentralización política a partir de una serie de variables como: los mecanismos de elección/selección de las autoridades públicas en cada nivel sub-nacional de gobierno (intermedio, municipal, comunidad, etc.); las características del régimen político; el tipo de control ejercido sobre las administraciones sub-nacionales; y, la incidencia de actores sociales en el diseño e implementación de políticas públicas.

La estructura de esta dimensión podría incluir las siguientes áreas:

Áreas	Descripción
Área 1: Sistema democrático y de representación política	Esta área propone indagar sobre la forma de elección de las autoridades sub-nacionales (tanto gobernadores, alcaldes y otros mandatarios, como también sus consejos o entidades colegiadas) con el fin de establecer el grado de responsabilidad que adquieren frente a la ciudadanía. Así mismo, plantea comparar algunos aspectos del sistema electoral con el fin de establecer si los procesos de elección de autoridades cumplen con estándares mínimos aceptados internacionalmente.
Área 2: Control administrativo y político a la gestión pública en cada nivel de gobierno	Esta área propone analizar el tipo de responsabilidad sobre la gestión política y administrativa asignado a los gobiernos sub-nacionales, es decir, explora el tipo de control que pueden realizar las asambleas o concejos locales sobre los mandatarios sub-nacionales. Este tipo de aproximación permite determinar el grado de autonomía político-administrativa de las autoridades públicas en cada nivel sub-nacional de gobierno.
Área 3: Nivel de empoderamiento político ciudadano	Esta área plantea analizar la capacidad de participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en materia de control político sobre las autoridades sub-nacionales. Para ello, propone estudiar si los mecanismos de participación existentes en cada nivel de gobierno, ejercidos a través de organismo civiles de control social, son de carácter consultivo o decisorio y en qué tipo de temas se focalizan.

3.2.2 Dimensión de Políticas y Gerencia Pública

Los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad sub-nacional y la descentralización se enfocan en un conjunto de reglas e instituciones cuyo propósito es la articulación de políticas públicas comprensivas y coherentes con el ámbito sub-nacional. La calidad en la formulación y gestión de políticas públicas, así como los mecanismos para monitorear el impacto y el desempeño de las políticas públicas son elementos que deberían ser tenidos en cuenta al momento de diagnosticar las fortalezas y debilidades de un modelo de gobierno en donde se distribuye el poder entre los niveles territoriales. De igual forma, el grado de descentralización es importante. Es decir, es importante conocer si existe una **delegación** (que otorga algunas formas de control administrativa a unidades sub-nacionales), una **desconcentración** (cuando el gobierno central crea unidades sub-nacionales para

implementar programas y servicios financiados por recursos asignados centralmente), o una **devolución** (o un traspaso formal y legal de poderes del gobierno central a unidades de gobierno sub-nacionales).

Esta dimensión tiene como propósito analizar los aspectos relacionados con el marco normativo que regula la acción política, las relaciones intergubernamentales y el abanico disponible de espacios institucionales para la promoción y el fortalecimiento de los procesos de gestión de políticas públicas en los niveles sub-nacionales. Por último, analiza la existencia y aplicación de mecanismos para monitorear los resultados y el desempeño de la gestión pública sub-nacional.

La posible estructura de esta dimensión podría incluir las siguientes áreas:

Áreas	Descripción
<p>Área 4: Marco normativo que establece y articula las relaciones intergubernamentales</p>	<p>Esta área se enfoca en el tipo de normatividad que sustenta y delimita las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y busca determinar los grados relativos de autonomía, relacionamiento e interacción política entre los mismos. Para ello, los indicadores empleados giran en torno a establecer la existencia y grado de aplicación de las leyes que regulan estos temas. Si el caso lo amerita, también indagan sobre la capacidad sub-nacional para ejercer derechos administrativos y analizan la calidad y dinámica de las relaciones políticas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno.</p>

Áreas	Descripción
<p>Área 5: Instancias para la promoción y el fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad local y descentralización</p>	<p>Esta área estudia la existencia de órganos formales e informales tanto del nivel nacional como sub-nacional que procuran la coordinación de las acciones intergubernamentales, la concertación de políticas públicas y la profundización de los procesos de gobernabilidad sub-nacional y descentralización. Por lo tanto, esta área propone analizar la existencia y funcionamiento de instituciones políticas y técnicas (gubernamentales y no gubernamentales) en distintos niveles de gobierno, así como de instancias que facilitan la coordinación, concertación, el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la gobernabilidad sub-nacional y la descentralización.</p>
<p>Área 6: Monitoreo a la gestión de los gobiernos sub-nacionales</p>	<p>Esta área analiza la potestad y capacidad que tienen los gobiernos sub-nacionales para definir sus metas de desempeño, así como para medir su gestión. En este caso, se proponen analizar las herramientas institucionales e inter-institucionales existentes y estudiar la capacidad técnica para monitorear y medir la gestión y el desempeño sub-nacional de forma confiable, oportuna y sistemática.</p>

3.2.3 Dimensión Fiscal

La gobernabilidad sub-nacional y los procesos de descentralización demandan el desplazamiento de competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) del nivel superior o central hacia el inferior o sub-nacional, y por lo general, son procesos dirigidos desde el nivel central.

Por tal razón, esta dimensión plantea analizar los principales aspectos que definen el aspecto fiscal de las relaciones intergubernamentales. Por ejemplo, el peso relativo de las

diferentes fuentes de financiamiento o ingreso sub-nacional y el grado de autonomía en el uso/gasto de recursos. De igual forma, propone indagar sobre la estructura del gasto público (corriente y de inversión) por niveles de gobierno. Finalmente, busca analizar el grado de autonomía otorgada a los gobiernos sub-nacionales territoriales en el manejo de sus asuntos fiscales.

La posible estructura de esta dimensión podría incluir las siguientes áreas:

Áreas	Descripción
<p>Área 7: Estructura del ingreso público sub-nacional</p>	<p>Esta área busca evaluar la composición de las fuentes de ingreso sub-nacional. De esta forma, no sólo indaga sobre los niveles relativos de autonomía financiera derivados de la capacidad de generación de ingresos tributarios de cada nivel de gobierno, sino también analiza la importancia y uso de las transferencias intergubernamentales y explora el uso de otros mecanismos de financiamiento y otros recursos.</p>
<p>Área 8: Estructura del gasto público sub-nacional</p>	<p>Esta área analiza la participación de cada nivel de gobierno en el total del gasto público con el fin de establecer su grado de incidencia en la definición del total de la inversión nacional. Para ello, los indicadores planeados indagan sobre la estructura del gasto público (montos de gasto corriente, montos de gasto de capital).</p>
<p>Área 9: Autonomía en la gestión fiscal</p>	<p>Esta área indaga sobre el margen de acción o el espacio de maniobrabilidad que tienen los gobiernos sub-nacionales para la definición de los asuntos relacionados con el manejo de sus finanzas y recursos. Por esta razón, se emplean variables que dan cuenta de la existencia de titularidad sobre impuestos, tasas y otros ingresos que puedan tener los niveles sub-nacionales de gobierno. Es decir analiza el poder tributario, la potestad tributaria y las competencias tributarias. Así mismo, establece la capacidad sub-nacional para la definición de restricciones fiscales de gasto y para la contratación de deuda pública como fuente alternativa de financiamiento.</p>

3.2.4 Dimensión Administrativa

En los procesos de fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad sub-nacional y de descentralización, la distribución de competencias y responsabilidades entre niveles de gobierno establece los grados de discrecionalidad y/o autonomía en la toma de decisiones que permiten a las entidades territoriales adoptar acciones para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En esta dimensión se propone medir el tipo de competencias atribuidas a los

gobiernos sub-nacionales para establecer la capacidad de actuación y el grado de autonomía territorial en la implementación de políticas públicas. Así mismo, propone estudiar si las administraciones sub-nacionales pueden decidir sobre el tamaño y la composición de sus aparatos administrativos.

La posible estructura de esta dimensión podría incluir las siguientes áreas:

Áreas	Descripción
Área 10: Naturaleza de las competencias asignadas a los gobiernos sub-nacionales	Esta área propone estudiar el grado de profundización de los procesos de gobernabilidad sub-nacional y descentralización a partir del análisis de variables que determinan la prevalencia de competencias delegadas, desconcentradas y/o descentralizadas en los distintos niveles de gobierno. De igual forma, y si el caso lo amerita, plantea evaluar si las atribuciones asignadas en el manejo de las competencias sub-nacionales incluyen tanto el diseño como la ejecución de políticas públicas.
Área 11: Esquema de distribución de las competencias sub-nacionales	En esta área se busca indagar sobre el mecanismo institucional existente para la distribución de competencias en los gobiernos sub-nacionales. Para ello, se analiza el grado de formalidad normativa del esquema empleado, así como sus principales características.
Área 12: Autonomía en la gestión administrativa	Esta área busca valorar el margen de actuación o el espacio de maniobrabilidad que tienen los gobiernos sub-nacionales en materia de definición de actos administrativos. Por lo tanto, se plantea valorar si los niveles superiores de gobierno ejercen tutela sobre los niveles inferiores. Así mismo, se propone estudiar si las administraciones territoriales pueden implantar sus propios sistemas de administración de personal, contratación y presupuesto.

**Estructura ilustrativa del
Diagnóstico de la Capacidad
de Gestión Local**

4. Instrumento de Diagnóstico de la Capacidad de Gestión Local

4.1 ¿Para qué sirve éste instrumento?

El Instrumento de Diagnóstico de la Capacidad de Gestión Local propone analizar elementos políticos, fiscales y administrativos bajo el control de un gobierno sub-nacional, los cuales influyen directamente en la capacidad de gestión territorial y en los resultados de las políticas públicas. Este instrumento puede ayudar a resaltar aspectos que contribuyen a definir la calidad y eficacia de los servicios públicos y la generación de condiciones favorables para la promoción y expansión del desarrollo local. Pero también, sirve para medir las limitaciones existentes en las administraciones sub-nacionales con referencia a las funciones que se les han atribuido.

El diagnóstico que arroja este instrumento no pretende ser un análisis del impacto de las acciones públicas sobre la generación de riqueza local, o

de la transformación de factores de riesgo socio-económico. Más bien se enfoca en la capacidad de gestión de los gobiernos sub-nacionales relacionados a temas financieros, administrativos, técnicos y tecnológicos, y de prestación de servicios básicos. De igual forma, analiza el marco normativo institucional existente en el ámbito sub-nacional, el cual orienta la gestión, el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En síntesis, se trata de un instrumento de apoyo para analizar de manera integral la gestión y el desempeño administrativo de los gobiernos sub-nacionales. Por lo tanto, busca sacar el máximo provecho de la información sub-nacional existente y ofrecer un esquema de procesamiento y análisis de datos que pueden contribuir a la identificación de fortalezas y debilidades en la gestión.

Para el ejercicio de sus responsabilidades, los gobiernos sub-nacionales se encuentran dotados con facultades legales, institucionales, fiscales y administrativas, las cuales permiten el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas. Dichas facultades, no sólo determinan el nivel de autonomía para la toma de decisiones, sino también, el ejercicio de prácticas para procurar la sostenibilidad administrativa y fiscal de las entidades sub-nacionales.

4.2 ¿Cuál es la estructura del Instrumento de Diagnóstico de la Capacidad de Gestión Local?

Como se mencionó anteriormente, el ámbito de actuación de los gobiernos sub-nacionales es multidimensional pues debe procurar abarcar aquellos aspectos relacionados con la formulación de estrategias, la gestión de recursos y la adopción de políticas públicas.

De esta forma, un diagnóstico de capacidades sub-nacionales, demanda valorar los elementos que afectan el ciclo de la gestión sub-nacional, principalmente:

- El diseño de las políticas públicas (planificación).
- La valoración económica y la programación presupuestal de dichas políticas públicas.
- La implementación de las acciones elegidas mediante el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos disponibles.
- El monitoreo y seguimiento a las políticas pública y la medición del impacto.

- La presentación de resultados y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- La evaluación de las políticas públicas para retroalimentar el proceso de toma de decisiones, dando inicio a una nueva fase de planificación.

En un esfuerzo por caracterizar la gestión sub-nacional, los aspectos señalados se han sintetizado en cuatro grandes dimensiones que explican los ámbitos de intervención de las administraciones públicas. Dichas dimensiones son: i) Dimensión Democrática; ii) Dimensión de Políticas y Gerencia Pública; iii) Dimensión Fiscal; y iv) Dimensión Administrativa.

A continuación, se ofrece una descripción de estas cuatro dimensiones, e ilustrativamente, se incluye la descripción de algunas áreas que pueden ser contenidas en cada dimensión.



Cada uno de los esquemas de diagnóstico son modulares pues tanto los indicadores/variables, como las áreas y las dimensiones que los componen pueden ser modificadas de acuerdo con las necesidades y el contexto de aplicación. De esta forma, los instrumentos son flexibles y permiten su adaptación teniendo en cuenta elementos del contexto político, burocrático e institucional de cada país y de cada entidad en donde se aplique el instrumento, o simplemente, teniendo en cuenta el grado de generalidad o detalle que se busque detrás de un ejercicio de diagnóstico.

4.2.1 Dimensión Democrática

Esta dimensión permite analizar el funcionamiento de las instituciones con representación elegida a nivel sub-nacional; la relación entre el gobierno sub-nacional y distintos actores gubernamentales y no gubernamentales (incluyendo el sector privado); el grado de participación ciudadana en la toma de decisiones y evaluación de las

políticas públicas; y, la apertura de espacios para el acceso y difusión de la información, la transparencia y rendición de cuentas. Ésta dimensión considera el papel activo de la ciudadanía como sujeto de la democracia plena.

La estructura de esta dimensión podría incluir las siguientes áreas:

Áreas	Descripción
<p>Área 1 Funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo en el ámbito sub-nacional</p>	<p>Esta área permite analizar el uso de mecanismos de coordinación, consenso, y negociación entre el poder ejecutivo sub-nacional y el poder legislativo sub-nacional (los poderes pueden ser variados en distintos países, especialmente teniendo en cuenta el modelo de organización territorial del Estado, ya sea federal o unitario). Para ello, valora el tipo de interacción y vínculos que se establecen entre ambos poderes; la capacidad de veto del ejecutivo, la capacidad de producir normativas sub-nacionales; la capacidad de interacción horizontal (con otros entes a nivel sub-nacional) y vertical (con otros entes territoriales); y, la capacidad de dichas instancias para realizar alianzas estratégicas no sólo al interior de la administración, sino también con distintos sectores de la sociedad.</p>
<p>Área 2 Participación ciudadana en la gestión pública y el control social</p>	<p>Esta área indaga sobre los espacios y mecanismos existentes en el nivel sub-nacional orientados a la promoción de la participación ciudadana en el diseño, implementación y control de las políticas públicas. Así mismo, se examina la capacidad de los gobiernos sub-nacionales de recibir y dar solución a las demandas ciudadanas. También se consulta sobre iniciativas, proyectos, procesos o programas promovidos por los gobiernos sub-nacionales para fortalecer la participación ciudadana. Por último, se propone valorar el uso y grado de apropiación de los canales de participación por parte de las comunidades (vínculos, relaciones y alianzas con actores sociales, políticos y económicos para el desarrollo local).</p>
<p>Área 3 Información, transparencia y rendición de cuentas</p>	<p>Esta área analiza el acceso y flujo de información sobre la gestión pública sub-nacional. De esta forma, se valora la diversidad, el uso y la efectividad de mecanismos para el acceso y la difusión de los resultados de la gestión pública a la ciudadanía.</p>

4.2.2 Dimensión de Políticas y Gerencia Pública

En esta dimensión se propone medir tanto la capacidad de las administraciones sub-nacionales para formular y planificar sus políticas públicas, como el desempeño de dichas entidades en la prestación de servicios públicos territoriales, así como la participación de la ciudadanía en estos procesos.

En términos generales, se propone analizar aquellos aspectos relacionados con las prácticas institucionales de planificación y la orientación a resultados de la gestión sub-nacional. De igual forma, se enfoca en políticas públicas sectoriales específicas, por ejemplo el manejo de los usos del suelo y la protección ambiental; la cobertura y calidad de servicios públicos relacionados con los residuos sólidos; y la dotación de equipamiento urbano

para la promoción del desarrollo. También se incluyen áreas relacionadas con la implementación de acciones de política pública vinculadas al desarrollo humano tales como la mitigación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables.

Las políticas sectoriales pueden ser variadas de acuerdo con el contexto político e institucional de cada país. De esta forma, se pueden incluir o eliminar tantos sectores como sean necesarios, así pues, para el caso particular de las áreas 5 a 8 presentadas en esta **Guía Básica**, éstas son ilustrativas y no prescriptivas, y pueden incorporarse otras complementarias.

La estructura de esta dimensión podría ser la siguiente:

Áreas	Descripción
<p>Área 4 Planificación local y orientación al logro de resultados</p>	<p>Esta área analiza la capacidad de los gobiernos sub-nacionales para gestionar estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial, teniendo en cuenta la existencia y el uso de instrumentos de planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Para ello, se valora el tipo de recursos administrativos disponibles para llevar a cabo este tipo de actividades. De igual forma, se analizan tanto las prácticas de planificación en el mediano y largo plazo, como la capacidad de concertación de acciones inter-locales e inter-regionales orientadas al desarrollo territorial.</p>

Áreas	Descripción
Área 5 Prestación de servicios básicos	<p>En esta área, se pretende abordar el desempeño de las entidades sub-nacionales en relación con la provisión de algunos servicios básicos (agua y saneamiento, infraestructura urbana y provisión de espacios públicos que permiten el desarrollo de la vida en comunidad). Los servicios que se incluyan en esta área se deben caracterizar por generar condiciones <i>sine qua non</i> para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la promoción del desarrollo territorial.</p>
Área 6 Infraestructura básica y desarrollo sostenible	<p>Por lo general, los gobiernos sub-nacionales son responsables de garantizar la existencia y la calidad de infraestructura básica, generar condiciones adecuadas de espacio público y diseñar políticas de protección ambiental. Si así fuese el caso, esta área busca valorar la calidad de dichos servicios y la disponibilidad de equipamientos capaces de producir un impacto positivo en la transformación de las condiciones sub-nacionales relacionadas con el desarrollo económico local. Cuando se amerite, se pueden incluir aspectos relacionados con la disponibilidad de espacio público, infraestructura básica para el desarrollo de actividades productivas y planes de prevención y mitigación de riesgo ambiental.</p>
Área 7 Políticas culturales y de esparcimiento	<p>En los espacios sub-nacionales, los escenarios deportivos y recintos culturales hacen parte de la infraestructura física para la recreación de la población y la promoción de la convivencia ciudadana. De igual forma, promueven las expresiones artísticas, el esparcimiento y la manifestación de prácticas culturales populares. En esta área se analiza el rol que juegan las administraciones sub-nacionales para garantizar y promover la existencia de políticas e infraestructura básica para el desarrollo de actividades culturales y deportivas.</p>
Área 8 Políticas sobre equidad, género e inclusión social	<p>Las administraciones sub-nacionales han ganado un espacio protagónico en el diseño y ejecución de intervenciones públicas orientadas a la promoción del desarrollo humano y la reducción de la pobreza. Esta área indaga sobre la existencia e implementación de políticas sub-nacionales relativas a la reducción de desigualdades sociales, la promoción de estrategias de igualdad de género y la puesta en marcha de iniciativas para procurar mayores niveles de inclusión social.</p>

4.2.3 Dimensión Fiscal

En esta dimensión se buscan analizar dos ámbitos considerados como fundamentales en la administración financiera sub-nacional. Por un lado, se tienen en cuenta algunos indicadores de desempeño fiscal, tales como las variables de generación de ingresos propios de las entidades sub-nacionales, la importancia de las transferencias intergubernamentales, su capacidad de financiamiento, y la composición y sostenibilidad del gasto público y de la

inversión. Por otro, se analizan aspectos relacionados con la gestión fiscal, cuya principal preocupación debería girar en torno a la calidad y disponibilidad de herramientas para la planificación financiera, la solidez de las instituciones presupuestales y la administración de la información en forma sistematizada y transparente.

La estructura de esta dimensión podría incluir las siguientes áreas:

Áreas	Descripción
Área 9 Composición del ingreso público local	La intención de esta área es analizar la composición y la capacidad de generación de ingresos propios, así como el grado de importancia relativa de las transferencias. Para lo anterior, se pueden establecer variables de análisis como la carga tributaria <i>per cápita</i> y la participación tanto de las transferencias nacionales como de los ingresos propios en los ingresos totales de los gobiernos sub-nacionales.
Área 10 Composición del gasto público local	Esta área busca analizar la composición del gasto público sub-nacional de funcionamiento y de inversión, así como la sostenibilidad financiera del gasto corriente y de capital. Por esta razón, los indicadores sugeridos se encuentran relacionados con la capacidad de auto-financiamiento de los gastos corrientes, la participación de los gastos de personal en el gasto consolidado, y la importancia relativa de la inversión como porcentaje del gasto total.
Área 11 Gestión financiera y presupuestal	El análisis de los indicadores de esta área procura determinar la capacidad de los gobiernos sub-nacionales para llevar a cabo ejercicios de programación financiera y efectuar estimaciones sobre los flujos futuros de ingresos y gastos públicos. De igual forma, busca evaluar la existencia de parámetros normativos e institucionales cuya finalidad es evitar comportamientos financieros que podrían afectar negativamente la sostenibilidad y el saneamiento de las finanzas públicas sub-nacionales. Finalmente, se procuran analizar las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos sub-nacionales para llevar a cabo prácticas de administración financiera en aquellos aspectos relacionados con el manejo de la información fiscal y la gestión de recursos económicos.

4.2.4 Dimensión Administrativa

Esta dimensión hace énfasis en la incorporación de prácticas y el uso de herramientas de gestión local que propician las condiciones necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones sub-nacionales asignadas. Por esta razón, se hace énfasis en la estructura organizacional e institucional de la administración, la calidad y desempeño de sus recursos humanos, y

la disponibilidad de insumos técnicos y tecnológicos al servicio de las labores operativas de las entidades sub-nacionales.

Aunque el tamaño del gobierno sub-nacional y sus funciones reales, determinarán las áreas y variables a ser utilizadas, se propone una estructura que podría incluir las siguientes áreas:

Áreas	Descripción
Área 12 Organización interna y estructura institucional	En esta área se puede analizar la existencia y calidad de condiciones organizacionales que podrían contribuir a dar estabilidad a los procedimientos operativos y a mejorar el desempeño administrativo. Para ello, se estudian variables tales como la pertinencia de la estructura orgánica de la administración sub-nacional según su tamaño y funciones, el uso de un manual de funciones, y el establecimiento de una política de carrera administrativa. De la misma forma, se analizan aspectos administrativos relativos al nivel salarial existente, la existencia de un archivo documental y la disponibilidad de espacio físico por funcionario, entre otros.
Área 13 Desempeño del personal en la gestión local	En esta área se hace una revisión de eficiencia, calidad y estabilidad del equipo de personas que desarrolla las actividades administrativas. Por lo tanto, se establecen variables relacionadas con las características del personal, las cuales determinan el número de años de antigüedad y de escolaridad de los funcionarios en cargos directivos y técnicos, y el porcentaje de personal contingente con más de un año en funciones. Por otra parte, se proponen indicadores que identifican el uso de criterios para la selección de personal y la existencia de un programa de evaluación del desempeño del personal.
Área 14 Equipamiento de apoyo a la gestión local	El uso de instrumentos tecnológicos permite mejorar la forma en que se almacena, procesa y presenta la información existente tanto para la toma de decisiones públicas, como para el desarrollo de ejercicios de transparencia y rendición de cuentas. Por dicha razón, esta área indaga sobre la disponibilidad de equipos técnicos y de herramientas informáticas para dar soporte operativo a la gestión sub-nacional. Así mismo, se analizan los esfuerzos que realiza la administración para mejorar las habilidades de los funcionarios en el aprovechamiento del recurso tecnológico disponible.

