

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

OFICINA LA PAZ



ÁREA ECONOMÍA, POLÍTICA Y EMPRESA

MAESTRÍA EN GESTIÓN GUBERNAMENTAL

(2007-2008)

PROYECTO DE GRADO

**“PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA EL
FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES ESTATALES ORIENTADA
A LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS”**

Lic. VÍCTOR ANDRADE LOZA

La Paz – Bolivia

2012

Dedicatoria

El desarrollo del presente proyecto de grado está dedicada a mis tres amores (mi esposa y mis dos bellas princesas) que son mi razón de vivir en esta vida. Asimismo, dedico este trabajo a mi querida mamá y mi recordado papá (Q.E.P.D.) que me dieron la vida y se esforzaron porque llegue hasta los más altos niveles de formación académica.

Agradecimientos

Fundamentalmente a Dios por su infinita bondad y las bendiciones recibidas en mi vida, a todas las personas que me ayudaron e impulsaron para que culmine satisfactoriamente con el presente proyecto de grado, como lo fueron mi tutor Víctor Hugo Echeverría Bruno y mi amiga incondicional Karem Vásquez Salazar.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Proyecto de Grado titulado “Propuesta de una Estrategia para el Fortalecimiento de Capacidades Estatales orientada a la Ejecución de Políticas Públicas”, tiene como propósito fundamental plantear una alternativa de un modelo mixto (de tipo gerencial y de rendición de cuentas) de reforma en el sistema de administración de personal que hace a la gestión pública, permita a las entidades del nivel central del Estado (Ministerios), nivel departamental y municipal (Gobernaciones y Municipios), ejecutar políticas públicas y acciones para la producción de bienes y servicios en beneficio de la población boliviana con un enfoque de Gestión por Resultados (GPR), de manera que existan las bases fundamentales para construir un desarrollo económico social sostenible en el tiempo a través del principal recurso en el Estado Plurinacional Boliviano, los recursos humanos que tenemos.

No cabe duda que desde la república se ha experimentado un sin número de ensayos para desarrollar e implementar programas de servicio civil, carrera administrativa, reformas institucionales, los cuales de una u otra manera no tuvieron el éxito esperado ya sea por una falta de voluntad política o la falta de recursos financieros que hayan hecho sostenible su implementación.

La propuesta consta de dos elementos fundamentales como ser: la incorporación y mantenimiento del capital humano (conocimiento de las personas, sus habilidades y experiencias), en la generación de capacidades administrativas estatales a través de un equipo multidisciplinario especializado, cuya finalidad es brindar un asesoramiento técnico en la gestión a nuevas autoridades designadas; y, la participación efectiva de organizaciones sociales en procesos de rendición de

cuentas que cuenten para ello, con los conocimientos y destrezas necesarias para cumplir con este rol.

Esta propuesta demanda una inversión cuyo impacto no repercutirá fuertemente en el presupuesto del Estado Plurinacional de Bolivia, es de rápida aplicación, genera efectos secundarios como ser un elevado nivel de coordinación interinstitucional, y crea un círculo virtuoso de transmisión de experiencias y conocimientos a personal técnico y ejecutivo de las diferentes instancias gubernamentales que no solo agiliza la toma de decisiones sino que permite lograr resultados efectivos y potenciar así, cambios positivos en los principales indicadores económicos y sociales.

Son los resultados que hacen a la gestión de gobierno, y en función a estos es que la sociedad percibe avances o no en su desarrollo. Por tanto, la Presidencia, Vicepresidencia y las cabezas de sector que son los Ministerios, se constituyen en los principales impulsores de las políticas de Estado que son promovidas por los diferentes gobiernos de turno y a la vez, en los principales responsables de la generación de resultados.

No existen países subdesarrollados o desarrollados, sino, existen países mal administrados o administrados adecuadamente en el mundo, cuya eficacia dependerá de la calidad de políticos y servidores públicos altamente calificados que tenga un país.

ÍNDICE

	Página
<i>Dedicatoria</i>	2
<i>Agradecimientos</i>	3
RESUMEN EJECUTIVO.....	4
ANTECEDENTES	9
INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I	
ASPECTOS METODOLÓGICOS	
1.1 Planteamiento del Problema.....	14
1.2 Justificación.....	14
1.3 Objetivos.....	16
1.3.1. Objetivo General.....	16
1.3.2. Objetivos Específicos.....	16
1.4. Metodología de la Investigación.....	17
1.4.1. Técnicas.....	17
1.4.1.1. Técnicas Bibliográficas	18
1.4.1.1. Técnicas de Observación.....	18
CAPÍTULO II	
SUSTENTO TEORICO REFERENCIAL	
2.1 Sector Público.....	19
2.2 Instituciones/Organizaciones Públicas.....	20
2.3 Políticas Públicas.....	20
2.4 Valor Público.....	22
2.5 Modelos de Reforma en los Sistemas de Administración de Personal.....	24
2.5.1. El modelo meritocrático.....	25
2.5.2. Los modelos gerencialistas.....	25
2.5.3. Los modelos de rendición de cuentas.....	26
2.6 Capacidades Estatales.....	27
2.7 Gestión por Resultados (GPR).....	30
2.8 Planificación Estratégica y el Plan General de Desarrollo Económico y Social – PGDES.....	31
2.9 Capital Humano.....	32

2.10 Competencias.....	34
2.11 Servidor Público.....	34
2.12 Responsabilidad por la función pública.....	35
2.13 Transparencia.....	35
2.14 Control Social.....	36
2.15 Análisis de la situación actual en el Estado Plurinacional de Bolivia.....	37

CAPÍTULO III

PROPUESTA

Parte I. Generalidades

3.1. Presentación General de la Propuesta.....	40
3.2. Beneficiarios.....	40
3.3. Justificación de la investigación.....	41
3.4. Objetivo de la Propuesta.....	49

Parte II. Desarrollo de la Propuesta

3.5. Planteamiento de la Propuesta.....	50
3.5.1. Componente 1: Conformación de un equipo que operativice la Estrategia de seguimiento operacional de acciones desarrolladas en Sectores Estratégicos.....	50
3.5.1.1 Descripción.....	50
3.5.1.2. Dinámica de funcionamiento.....	51
3.5.1.3. Proceso de implementación.....	52
3.5.1.4. Etapas para su implementación.....	54
3.5.1.4.1. Etapa 1: Socialización de la propuesta con el nivel superior de las Entidades públicas.....	54
3.5.1.4.2. Etapa 2 Conformación del equipo técnico multidisciplinario.....	55
3.5.1.4.3. Etapa 3: Identificación de los principales problemas con los cuales tropiezan las entidades públicas para desarrollar sus acciones.....	55
3.5.1.4.4. Etapa 4: Generación de instrumentos que faciliten el seguimiento a la gestión pública.....	56
3.5.1.4.5. Etapa 5: Intervención y participación del equipo multidisciplinario en los diferentes sectores estratégicos priorizados por el gobierno.....	56
3.5.1.4.6. Etapa 6: Evaluación de los resultados obtenidos.....	57
3.5.2. Componente 2: Fortalecimiento de capacidades para la participación de organizaciones sociales en el ejercicio de su rol de control social en procesos de rendición de cuentas públicas.....	57

3.5.2.1 Descripción.....	57
3.5.2.2. Dinámica de funcionamiento.....	60
3.5.2.3. Proceso de implementación.....	61
3.5.2.4. Etapas para su implementación.....	61
3.5.2.4.1. Etapa 1: Socialización de la propuesta con el nivel superior de las organizaciones sociales.....	62
3.5.2.4.2. Etapa 2: Diseño curricular y metodología didáctica.....	63
3.5.2.4.3. Etapa 3: Preinscripción de participantes en las organizaciones a las cuales representan.....	63
3.5.2.4.4. Etapa 4: Certificación del curso.....	64
3.5.2.4.5. Etapa 5: Evaluación del participante por parte de la EGPP y Evaluación del participante a la EGPP.....	64
3.6. Resultados esperados de la implementación de la propuesta.....	64

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES.....	66
RECOMENDACIONES.....	70
BIBLIOGRAFÍA.....	72

PROPUESTA DE UNA ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES ESTATALES ORIENTADA A LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANTECEDENTES

Como consecuencia de los acontecimientos económicos ocurridos en la década de los 80s así como las acciones asumidas para controlar el periodo de la hiperinflación que agudizó la crisis económica en el país, hicieron que el Estado Boliviano inicie con reformas estructurales.

Por lo tanto, el énfasis en este documento se circunscribe a una reforma o “reinvención” de la institucionalidad del Estado que a su vez, permita reajustar su relacionamiento con la sociedad civil, otorgándole a esta mayor autonomía de acción, pero también convirtiendo al Estado en un genuino instrumento de servicio y bienestar colectivo; en síntesis en verdadero motor del desarrollo humano sostenible.

En ese marco y como parte de las medidas para modernizar la administración pública, el Gobierno promulgó en Julio de 1990 la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), que entre sus varios objetivos, definía la creación del Sistema de Administración Personal (SAP), designando como órgano rector al ex Ministerio de Hacienda actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y dejando sin efecto la normativa que hasta entonces regulaba la administración de los recursos humanos en el sector público.

Los sistemas de la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, uno de los intentos más importantes de modernización efectiva y de introducción de un pensamiento gerencial en la función pública aún no han tenido los efectos deseados, producto de un sin número de factores que no se analizarán aquí, pero

que sí encuentran en el obstáculo político (el dilema de la “voluntad”) uno de sus más serios rivales.

Sin embargo, se diseñó para crear una administración pública moderna y de gestión por resultados mediante la creación de una serie de sistemas de gestión que cubren todos los aspectos relativos al gasto público, la descentralización de la autoridad gerencial (“centralización normativa, descentralización operativa”) y la eliminación de los controles anteriores sobre el gasto. El propósito de estas reformas fue cambiar el énfasis de cumplimiento a desempeño.

Posterior a las reformas macroeconómicas, comúnmente denominadas “Nueva Política Económica” liderizadas por el ya casi mitológico D.S. N° 21060 de 29 de agosto de 1985, el país se aprestaba a vivir reformas orientadas a fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad y a despatrimonializar esta relación, así como al fortalecimiento y ampliación de una democracia “representativa” a una democracia “participativa”. Fruto de ello emergen reformas importantes entre ellas la Reforma Educativa, la Participación Popular, la Capitalización y el Servicio Civil.

El Programa de Servicio Civil (PSC), arrancó en 1992 con el propósito de hacer frente al problema generalizado de que se empleaba a consultores de línea para los puestos claves, el PSC reemplazaría a los consultores por funcionarios públicos y los salarios de éstos serían financiados por la cooperación de forma decreciente. El programa sólo logró avances limitados en el reemplazo de los consultores. Una lección general que se ha obtenido de esta experiencia es que este enfoque no tenía una suficiente masa crítica como para lograr mayores avances y que existe demasiada politización para su operativización efectiva.

Sin embargo, la pobreza en la prestación de servicios públicos en Bolivia rasgo casi hereditario desde la fundación de la República agudizan la crisis institucional del sector público y enfrentan al país, al régimen democrático, a la sociedad

boliviana ante el duro dilema de convertir el desarrollo en utopía. Los bajos niveles de crecimiento interno de la economía boliviana, caracterizada incluso por una recesión como constante habitual de los modelos económicos implementados, además del bajo nivel de desarrollo humano confirman la situación que vivía el país.

La evidencia empírica, sin embargo, demuestra que si no se hubiesen ejecutado las reformas estructurales tales como la liberalización del comercio, la reforma educativa, la capitalización de las empresas públicas, el crecimiento de Bolivia en el contexto económico sería aún más deprimente.

No obstante, las reformas ejecutadas en el pasado fueron insuficientes aunque apuntaban hacia un desarrollo sostenible del país en el campo humano y económico (PNUD, por ejemplo, hace un énfasis en el desarrollo humano sostenible como un pilar más grande que el propio desarrollo económico).

Por otra parte, los recursos comprometidos anteriormente con la Cooperación Internacional (Bolivia, según datos era la tercera nación más asistida del mundo por los organismos multilaterales), eran frecuentemente dilapidados por una maquinaria burocrática ineficiente y agravada su situación por la continua crisis institucional en la que se debatía el país, donde la práctica habitual era modificar al antojo de la élite gobernante las estructuras establecidas, atrincherando en las nuevas arquitecturas (y generalmente poco reflexionadas) al grupo clientelista y prebendal que a título de derecho adquirido tenían asegurado su sitio en ese caótico sistema. El beneficio a la sociedad, el verdadero “empowerment” ha sido apenas una alucinación constante con atisbos de realidad (Participación Popular). En síntesis, aún hoy, la pobreza en la prestación de servicios públicos en Bolivia atenta de manera decidida y crítica a la sostenibilidad del proceso de cambios y reformas, y en suma, al desarrollo nacional, lo cual a su vez dificulta la tarea del Gobierno de cumplir planes y de crear marcos institucionales eficientes.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de modernización del Estado en Latinoamérica pueden ser vistos como una consecuencia inmediata y directa de los procesos de ajuste económico y de transformación del modelo de desarrollo económico aplicados desde mediados de los años ochenta en la región. En términos generales, estos esfuerzos han buscado mejorar la capacidad del sector público de los diferentes países para que el Estado cumpla las nuevas funciones que se le habían asignado. En este contexto, es posible examinar el problema de la capacidad estatal, por ejemplo, a partir de la siguiente taxonomía: (i) capacidad técnica, es decir la habilidad para establecer políticas macroeconómicas efectivas; (ii) capacidad institucional, que se refiere a la habilidad para imponer reglas de juego (i.e. políticas nacionales, instrumentos legales y normas de comportamiento social y político) efectivas que regulen las interacciones económicas y políticas; (iii) capacidad administrativa, que tiene que ver con la administración efectiva de la infraestructura física y social; y (iv) capacidad política, esto es la habilidad para establecer canales efectivos y legítimos de demanda y participación social, representatividad y resolución de conflictos.

El presente proyecto de grado, pretende demostrar que fortaleciendo las capacidades estatales en los diferentes niveles de gobierno (central, departamental y municipal), a través de un equipo multidisciplinario especializado, que cuente con la voluntad política necesaria, se pueden agilizar la puesta en marcha y desarrollo de programas y proyectos que permitan ejecutar políticas públicas en beneficio de la población boliviana.

La realidad muestra que la prestación de servicios públicos en Bolivia no está satisfaciendo las demandas de los ciudadanos, ni está facilitando al Gobierno las tareas encomendadas para obtener metas deseadas. El inadecuado nivel de los servicios públicos en Bolivia, indudablemente pueden ser atribuibles a una

variedad de factores, especialmente relacionados con los limitados recursos disponibles en el país para financiar los mismos. En el campo institucional se ha identificado que el elevado nivel de politización, la alta rotación en los cargos públicos, los bajos salarios que la administración pública paga a su personal permanente, la inadecuada composición de las estructuras y la insuficiente infraestructura de apoyo y falta de motivación de los funcionarios, la falta de conocimientos en cuanto a procesos y procedimientos administrativos, han sido identificados como las causas principales del bajo desempeño de la función pública del país.

“El nivel de prestación de servicios públicos en Bolivia es una función del marco institucional ineficiente del Estado que, a su vez, representa un obstáculo crítico al desarrollo sostenible del país.”

El débil marco institucional refleja básicamente lo descrito en párrafos precedentes, sin embargo se plantea en este documento crear un espacio de reflexión para su transformación como una de las etapas fundamentales para la modernización del Estado y para asegurar la sostenibilidad del país.

El presente Proyecto de Grado contiene cuatro capítulos, de donde el capítulo I está referido al Marco Metodológico, que plantea el método aplicado en la investigación del presente trabajo; el Capítulo II contiene al Marco Teórico Conceptual, que desarrolla los conceptos y características fundamentales del presente trabajo; el Capítulo III contiene la propuesta de este proyecto de grado, la misma que se desarrolló mediante un análisis de la administración del Estado, los modelos existentes de sistemas de administración de personal en el sector público y los principales factores que inciden en la implementación de políticas públicas para un desarrollo sostenible en el país; el Capítulo IV contiene las conclusiones y recomendaciones a las cuales se arribaron en el presente trabajo; finalmente, se encuentra la bibliografía.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 Planteamiento del Problema

EL problema fundamental que se plantea es la deficiente capacidad de ejecución de las entidades gubernamentales (Ministerios) y en los niveles subnacionales de los planes sectoriales que responden a su vez a políticas públicas, lo que provoca que la prestación de servicios públicos en Bolivia no está satisfaciendo las demandas de los ciudadanos, ni está facilitando al Gobierno las tareas encomendadas para obtener metas deseadas en el actual proceso de cambio. El inadecuado nivel de los servicios públicos en Bolivia, indudablemente pueden ser atribuibles a una variedad de factores, especialmente relacionados con los limitados recursos disponibles en el país para financiar los mismos. Por lo tanto la pregunta básica que se plantea en el presente documento es: *¿Será importante el desarrollo e implementación de una estrategia que permita mejorar el nivel de ejecución presupuestaria a través de un asesoramiento especializado que facilite la operativización de acciones para el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan a los planes sectoriales orientados a la ejecución de políticas públicas en el Estado plurinacional Boliviano?*, que haga del Estado un administrador eficiente y eficaz de los recursos públicos que le fueron otorgados para su administración mediante el voto popular libre y soberano.

1.2 Justificación

A finales del siglo XX, el país enfrenta el desafío de consolidar sus procesos de modernización para encarar las tareas de desarrollo en el nuevo siglo que le permitan combatir de manera efectiva al principal problema estructural que

afectaba a su población, la pobreza. Sin embargo, las políticas de desarrollo social y económico del país sufren un gran obstáculo en el bajo nivel de desarrollo institucional que además impiden visualizar el progreso como un factor sostenible en el mediano y largo plazo. La Administración del Estado se convierte entonces en uno de los elementos fundamentales que hacen al funcionamiento del sistema democrático, debiendo para ello establecerse instituciones basadas en normas, sistemas y conductas, que aseguren un funcionamiento eficiente y transparente del Estado al servicio de los ciudadanos.

La población boliviana no percibía los esfuerzos realizados, y contrariamente, desconfiaba del sistema político y de las entidades formalmente establecidas para representar a los ciudadanos, por cuanto encuentra que estas no cumplen con su mandato social y abusan de la administración del poder, dando lugar a hechos de corrupción e impunidad que tienden a incrementar esta desconfianza. En suma, el país sufre una crisis institucional en la administración estatal que impide a la sociedad avizorar mejores y mayores esperanzas de desarrollo.

Sin instituciones fuertes, apoyadas por personal profesional y técnico, con la capacidad de prestar servicios públicos eficientes, transparentes, que impidan ó al menos reduzcan la brecha Estado - Sociedad, le será muy difícil al Estado plurinacional lograr sus objetivos de desarrollo planteados en los cuatro pilares que tiene el Plan Nacional de Desarrollo, la “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”.

Por estas razones, la implementación de una estrategia que fortalezca las capacidades estatales orientada a la ejecución de políticas públicas es una pieza fundamental de la acción del Gobierno en el resto del periodo que le toca gobernar y una base para el desarrollo sostenible del país¹.

¹ En este marco, resultaría fundamental la medición de: (i) la carga de trabajo; (ii) la eficiencia; (iii) la eficacia; y (iv) la productividad del sector público (Véase el artículo de David N. Ammons, “Medidas y desempeño en los gobiernos estatales

1.3 Objetivos

1.3.1. Objetivo General

La presente investigación pretende establecer una estrategia relativa a la administración pública que, basada en un modelo mixto de reforma del sistema de administración de personal de tipo gerencial y de rendición de cuentas, fortalezca las capacidades estatales administrativas y técnicas para que se genere valor público en pos de la ejecución de políticas públicas².

1.3.2. Objetivos Específicos

- Describir las características principales del sector público y las instancias que la componen
- Enunciar los aspectos relevantes de los modelos de Reforma de administración y de gestión por resultados
- Plantear una estrategia que permita a entidades del sector público, contar con un mecanismo para la transferencia de conocimientos y experiencias a nuevas autoridades ejecutivas y técnicos, a fin de minimizar el nivel de errores y optimizar tiempos y recursos para el logro de los objetivos contemplados en los planes sectoriales.³
- Establecer un mecanismo sostenible en el tiempo, que pese al nivel de politización que pueda existir, se constituya en la memoria histórica de

y locales”, en el libro editado por Carlos Losada i Marrodán, “¿De burócratas a gerentes? – Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pp. 367-390, para una definición precisa de estas medidas).

² El sector público debería ser transparente en sus procesos y en sus resultados, ... “la corrupción no debe desempeñar papel alguno en las decisiones que tomen los burócratas y los dirigentes políticos... y los recursos que están en manos del sector público deben usarse en aplicaciones que maximicen su tasa social de rendimiento” (Véase “El papel del Estado y la calidad del sector público”, Revista de la CEPAL, agosto de 2000, pág. 21).

³ Según el autor Vito Tanzi, la calidad del sector público estaría supeditada al logro de “los objetivos del Estado con un grado mínimo de distorsión del mercado, con la carga más baja de tributación para los imponentes, con el menor número de empleados públicos y con la menor absorción de recursos económicos por parte del sector público”

procesos y procedimientos a seguir para facilitar la consecución de programas y proyectos para el Estado Boliviano.

- Establecer un mecanismo mediante el cual se asegure la correcta participación de organizaciones de la sociedad civil con un enfoque propósito, que permita retroalimentar las acciones que sean desarrolladas por entidades públicas para optimizar sus resultados a futuro.

1.4 Metodología de la Investigación

El presente trabajo de investigación se basa en el método descriptivo, que tiene como características la descripción de situaciones y eventos que se relacionan al tema que se propone en el presente proyecto de grado como es: “Propuesta de una Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades Estatales orientada a la ejecución de Políticas Públicas”, misma que se adecua al método planteado ya que tiene como objetivo describir y analizar sistemáticamente “lo que existe” con respecto a las variaciones o las condiciones de una situación, para que en base a la descripción de los hechos o situaciones que se tienen se planteé una solución que le permita contar al Estado Plurinacional con una alternativa de gestión pública aplicable a la realidad nacional.

1.4.1. Técnicas

La principal técnica utilizada para el recojo de la información es a través de la consulta en fuentes de información documental basado en el desarrollo e implementación de programas gubernamentales anteriores, la experiencia directa de trabajo en la administración pública, así como documentos de entidades del nivel central del Estado.

1.4.1.1. Técnicas Bibliográficas

Se consultó documentos elaborados en el programas de gobiernos anteriores y bibliografía relacionada al desarrollo e implementación de programas de reforma de sistemas de administración de personal en el sector público, para determinar la importancia de contar con un equipo multidisciplinario especializado que coadyuve en la gestión pública del Estado Plurinacional Boliviano, de manera que se pueda identificar los aspectos positivos y riesgos en la implementación de este tipo de estrategias en una administración de Gobierno. Estas técnicas serán utilizadas como medios, que de manera seleccionada permitirán llegar a los fines del presente trabajo, considerando las disposiciones legales vigentes en el país relacionado con el tema hasta los documentos conceptuales referidos a la eficacia y/o eficiencia de la gestión pública.

1.4.1.2. Técnicas de Observación

Asimismo, se aplicó la técnica de observación directa como técnica de recopilación de datos, siendo que el presente trabajo tiene un ámbito de aplicación directamente relacionado con la gestión pública de las entidades del nivel central del Estado (Ministerios), y del nivel departamental y municipal (Gobernaciones y Municipios), habiéndose evidenciado que al existir un elevado nivel de rotación de personal, se genera una debilidad institucional a raíz de la falta de conocimientos y experiencia en procesos y procedimientos administrativos y técnicos del personal nuevo, lo cual a su vez, repercute de forma directa en la ejecución de programas y proyectos. Esta observación y la experiencia personal en el sector público, se ha convertido en la fuente de información primaria para el desarrollo del presente proyecto de grado.

CAPÍTULO II

SUSTENTO TEÓRICO REFERENCIAL

Para poder conceptualizar los aspectos más relevantes que hacen a este trabajo de investigación, es necesario considerar dos temáticas importantes, las que se desarrollan a continuación:

- Conceptos relacionados al sector público en Bolivia
- Conceptos relacionados a la gestión por resultados, incluyendo aquellos referidos al capital humano como parte integral de la misma.

2.1 Sector Público

Para iniciar este análisis, es necesario mencionar que Bolivia es un país cuya economía es mixta, compuesta por tres sectores fundamentales: El sector público, el sector social y el sector privado, nacional y extranjero. Para el presente estudio, se analizarán algunos aspectos referidos al sector público.

De acuerdo a la Universidad de Málaga, en España, el sector público, es el conjunto de actividades económicas que están bajo el control del Estado. El sector público comprende el gobierno en sí, con su estructura centralizada de poder, los gobiernos locales, y las empresas públicas que proveen bienes y servicios.

2.2 Instituciones/Organizaciones Públicas

Según Douglas North (1998), las instituciones “son un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y sus características, como también la capacidad de hacer cumplir las normas y las pautas de conducta que estructuran, organizan y formalizan las interacciones humanas repetidas. Las instituciones son las reglas del juego y, por tanto, definen la manera como se juega. Las instituciones se expresan en Constituciones, Estatutos, leyes, contratos y pautas de conductas. Ellos especifican las reglas del juego que existen en toda sociedad. Las organizaciones que surgirán consecuentemente, reflejarán las oportunidades disponibles para los ciudadanos.

Los organismos públicos, agencias públicas o servicios públicos son, entonces, los entes encargados de poner en práctica las instituciones – reglas del juego – y comportarse conforme a ellas. Las organizaciones públicas ponen en movimiento las reglas del juego establecidas en la institucionalidad y las hacen cumplir. Son las organizaciones públicas las que sancionan a quienes no cumplen las normas”.

2.3 Políticas Públicas

Lahera (2002) señala que el concepto habitual de política pública corresponde al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. También señala que, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público – desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado –, lo que incluye orientaciones o

contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales⁴.

Si bien las políticas públicas son intervenciones del Estado orientadas a resolver problemas públicos, éstas son implementadas a través de los organismos públicos –el aparato administrativo del Estado- en el marco institucional correspondiente. En este caso, al amparo de la Constitución Política del Estado.

Gráfico No. 1 Política Pública



Elaboración Propia en Base a INAP Chile

⁴ DOCUMENTOS DE TRABAJO, Nº 11 – Diciembre – 2007
Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas INAP CHILE

Considerando el rol de los organismos públicos en el proceso de implementación de la política pública, se percibe que existe un cambio de enfoque de la gestión pública: desde el tradicional enfoque de la Administración Pública, centrado en el paradigma burocrático, a un enfoque de gestión pública centrado en los resultados que alcanzan las intervenciones del Estado.

Según Bresser – Pereira (2004), el nuevo contexto plantea una exigencia que una Administración Pública piramidal, basada en el apego al reglamento, sobrerregulada, con controles jerárquicos estrechos y estrictos, y auditorías basadas en procedimientos, y no en resultados, no es capaz de resolver, pues esto ha generado una percepción de baja efectividad e ineficiencia.

Actualmente se busca usar los recursos públicos con la máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, considerando tanto las oportunidades y amenazas que genera un mundo globalizado. Es así que el rol del aparato administrativo del Estado se vuelve más complejo y más demandante, ya que la misión se traslada a la creación de valor público – lo que implica abordar los problemas públicos con soluciones valoradas por los ciudadanos –. A su vez, el valor público se alcanza a través de políticas públicas que correspondan a los problemas identificados y que se gestionan efectivamente.

2.4 Valor Público

De acuerdo a Mark Moore⁵ el Valor Público se refiere al valor creado por los gobiernos mediante servicios. En democracia el valor es definido por el público

⁵ Creando Valor Público: Definiciones 2007 Strategic Management in Government

mismo, por las preferencias de los ciudadanos, expresado por una serie de medios y avalado a través de las decisiones de políticos.

De esta manera, la idea de valor público se refiere al resultado de la acción del Estado que concluye en la satisfacción de aspiraciones de los ciudadanos, no resuelta a través de transacciones de mercado. Hay valor público cuando el Estado genera productos – bienes y servicios – que son valorados por los ciudadanos.

La finalidad de la gestión pública por consiguiente, es crear valor público. Para lograr esto, las organizaciones públicas reciben mandatos de los representantes políticos de los ciudadanos que consisten en generar bienes o servicios que satisfagan necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos.

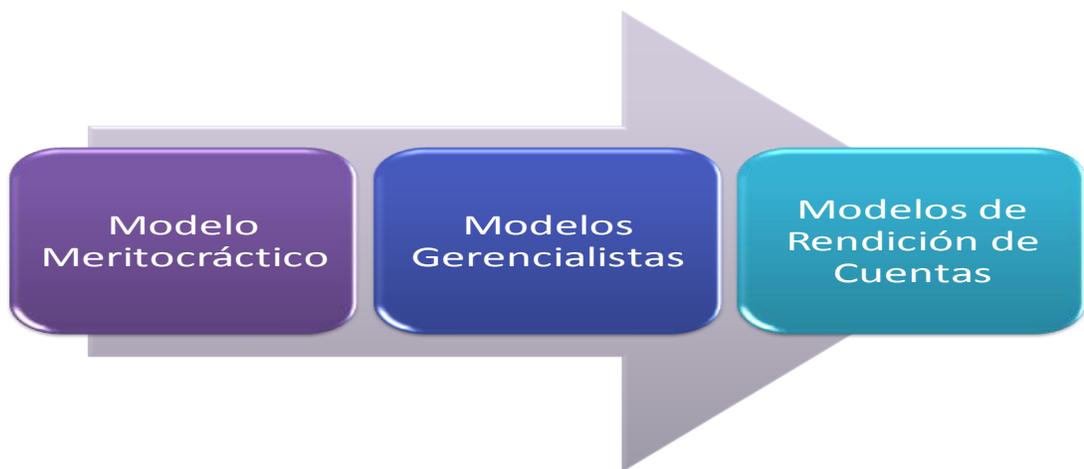
La gestión pública crea valor público de dos maneras:

- Produciendo bienes y servicios específicos que sectores específicos de la población necesitan o demandan y que ellos, por si mismos, no logran resolver.
- Gestionando organizaciones públicas con apego a valores, principios y procedimientos que den respuesta a las aspiraciones ciudadanas.

2.5 Modelos de Reforma en los Sistemas de Administración de Personal

Se pueden clasificar los modelos de reforma de sistemas de administración de recursos humanos del sector público en tres categorías principales, como se muestra en el siguiente gráfico⁶:

Gráfico No. 2
Modelos de Reforma en los Sistemas de Administración de Personal



Elaboración Propia en Base a datos del BID

⁶ LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA DE SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA: UN MARCO DE ANÁLISIS DOCUMENTO DE TRABAJO, Blanca Heredia
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002

2.5.1. El modelo meritocrático

Este modelo de administración de sistemas de personal gubernamental incluye entre sus principales componentes los siguientes: la centralidad del mérito como criterio de ingreso y, en menor medida, ascenso, operado en la práctica a través de exámenes y concursos; la regulación general del sistema a través de reglas escritas; la existencia de salarios razonables y adecuados, la importancia de la antigüedad para la promoción de los funcionarios; la operación de estructuras de control jerárquico; y la estabilidad en el empleo. Los servicios civiles de carrera clásicos son la expresión típica de esta clase de sistemas y su introducción ha tenido que ver históricamente con el objetivo de profesionalizar, reducir la corrupción, el clientelismo y la alta rotación de los funcionarios públicos en los sistemas de personal gubernamental preexistentes.

2.5.2. Los modelos gerencialistas

Estos modelos surgen históricamente como respuesta a los problemas de los sistemas meritocráticos consolidados.⁷ Los diagnósticos gerencialistas critican la rigidez de los servicios de carrera, su sobrerregulación, su ineficiencia y la excesiva autonomía que le dan a los burócratas frente a los políticos. Los modelos de solución que proponen se basan en esquemas de regulación inspirados en el mercado y en la gestión privada. Su propuesta básica consiste en abrirlos a la competencia y en sustituir el control por cumplimiento de reglas por formas de control basadas en resultados⁸, logrando así mayor eficiencia.

⁷ El trabajo que ha tenido más influencia sobre la amplísima difusión de este tipo de modelos es Osborne y Gaebler 1993. Para un análisis panorámico de su desarrollo y principales postulados, Barzelay 2001.

⁸ Sobre los altos costos en términos de eficiencia de las reglas internas de las burocracias, así como de las reglas que usan los congresos para controlar a los burócratas, véase: Garvey y Diulio 1994.

El paquete de medidas que incluyen es menos integrado que el de los modelos meritocráticos, pero tiende a incluir lo siguiente: vinculación de remuneración y ascenso a desempeño, a través, por ejemplo de contratos de desempeño; simplificación de reglas y procedimientos; descentralización del control e incremento de la autonomía de las autoridades públicas sobre las decisiones de personal; sustitución de formas de control basadas en el cumplimiento de normas por mecanismos basados en el control por resultados; fortalecimiento de la competencia como criterio de ingreso y ascenso; y eliminación, o al menos, flexibilización de la estabilidad garantizada en el empleo.

Este último punto permite a los políticos y a los superiores jerárquicos contar con un instrumento fundamental para premiar o castigar el desempeño de los funcionarios.

2.5.3. Los modelos de rendición de cuentas

Estos modelos parten de un diagnóstico según el cual los principales problemas del gobierno y de sus sistemas de personal tienen que ver con la excesiva centralización del poder a nivel ejecutivo y, muy particularmente, con la excesiva autonomía del gobierno frente a la ciudadanía. Más que ofrecer un esquema de gestión de recursos humanos consistente y completo, lo que estos modelos proponen es un conjunto de medidas discretas orientadas a facilitar a los ciudadanos la posibilidad de llamar a cuentas a los políticos y a los burócratas.

2.6 Capacidades Estatales

De acuerdo a Cristina Zurbriggen⁹, *capacidad*, es en términos generales, la habilidad para lograr un propósito. Sin embargo, antes de iniciar este breve análisis, es necesario comprender que este es un concepto distinto a capacidades de gobierno, ya que, según Iazzetta, 2009, éstas últimas estarían más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las *Capacidades Estatales* se refieren a la construcción institucional del aparato estatal que persiste en el tiempo.

Gráfico No. 3
Capacidades Estatales



Elaboración Propia en Base a Mizrahi y Lattuada.

⁹ Documento de Trabajo Las Capacidades Estatales para la Gestión de la Política Comercial Uruguaya, Documento de Trabajo No. 19 Facultad de Administración y Ciencias Sociales Universidad ORT Uruguay, Noviembre 2005

Según Mizrahi (2003), las capacidades estatales tienen que ser analizadas no sólo “hacia adentro” sino también “hacia afuera”, es decir en relación a las habilidades de coordinar las diversas unidades gubernamentales y actores privados nacionales, así como regionales e internacionales que participan en la formulación e implementación de las políticas públicas. Estas capacidades se constituyen a partir de tres tipos de recursos básicos: i) recursos institucionales, ii) recursos materiales; iii) recursos humanos.

- i) Los recursos institucionales, que son el conjunto de reglas formales e informales que establecen qué organizaciones participan, así como su lógica de relacionamiento y acción inter e intraorganizativo.
- ii) Los recursos materiales que están constituidos por la cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes materiales disponibles por el conjunto de organizaciones y por cada organización componente del sistema institucional.
- iii) Los recursos humanos que están constituidos por la cantidad, calificación y orientaciones de los funcionarios o empleados, su distribución entre las distintas organizaciones, la cantidad de empleados en las organizaciones centrales y su distribución al interior de las mismas. El estudio de este sistema implica también el análisis del sistema de gestión de recursos humanos, así como los grados de profesionalización y especialización para el cumplimiento de las tareas que se les encomienda. Los aspectos que considera entre otros, son los siguientes:
 - a) Cantidad de funcionarios y empleados de las organizaciones públicas centrales y del conjunto de las organizaciones del sistema de acción de formulación e implementación de la política.

- b) Régimen de relaciones laborales y articulación con los puestos de trabajo en las organizaciones públicas centrales y con menor nivel de detalle en el de las organizaciones públicas o privadas que forman parte del sistema
- c) Tipos de relación entre políticos y funcionarios públicos
- d) Capacidad técnica de los recursos humanos del sistema en general
- e) Grado de formalidad del sistema
- f) Consistencia o inconsistencia del sistema

De acuerdo a Lattuada¹⁰, además de los tipos de recursos básicos mencionados anteriormente, se puede decir que las políticas estatales están conformadas por las capacidades políticas y las capacidades administrativas.

Las capacidades políticas, están referidas a la interacción público- institucional (vínculos y relaciones con otros poderes –legislativo y judicial–, y otros niveles de gobiernos: subnacionales – gobernaciones, municipios-) y a la interacción público- societal, (relaciones con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas).

Las capacidades administrativas se refieren al aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes, haciendo énfasis en el recurso técnico, es decir, la constitución de funcionarios especializados –la concentración de expertos en palabras de Evans (1996)–, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones que permitirá generar eficacia.

¹⁰ Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)

2.7 Gestión por Resultados (GPR)

Peter Drucker hace mención a los términos “Management by Objectives” (MBO) y “Managing for Results” (1954 y 1964). En el contexto de la disciplina del management (gestión), Drucker formula dos expresiones: Managing by Objectives y Managing for Results. Su traducción al español es gestión (dirección) por objetivos y gestión para resultados.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Serra, Albert, 2007) señalan que el objetivo último de la GPR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. En función de esto, proponen la siguiente definición:

“La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

En la GPR, se pueden identificar las siguientes dimensiones¹¹:

¹¹ TAXONOMÍA EN GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MONITOREO Y EVALUACIÓN Proyecto: “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”.
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Banco Mundial (BM)

1. El resultado es lo clave
2. Adquisición de responsabilidad de los directivos sobre el resultado obtenido
3. Interconecta los componentes de la gestión para optimizar su funcionamiento
4. Cultura que hace énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos

Como consecuencia, el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público, que se crea al satisfacer necesidades o demandas que:

- sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática;
- su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública;
- requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos (Moore 1995).

2.8 Planificación Estratégica y el Plan General de Desarrollo Económico y Social- PGDES

Es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las

demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones.¹²

En Bolivia, la Planificación Estratégica está dada por el Plan General de Desarrollo Económico y Social que es una herramienta de gestión en la cual se sientan las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los/as bolivianos/as. La finalidad del PGDES es orientar y coordinar el desarrollo del país en los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional.

Es al PGDES que contribuye la creación de políticas públicas, traducidas en programas y proyectos que son puestos en funcionamiento a través de las entidades públicas, en correspondencia con la sociedad civil en su conjunto.

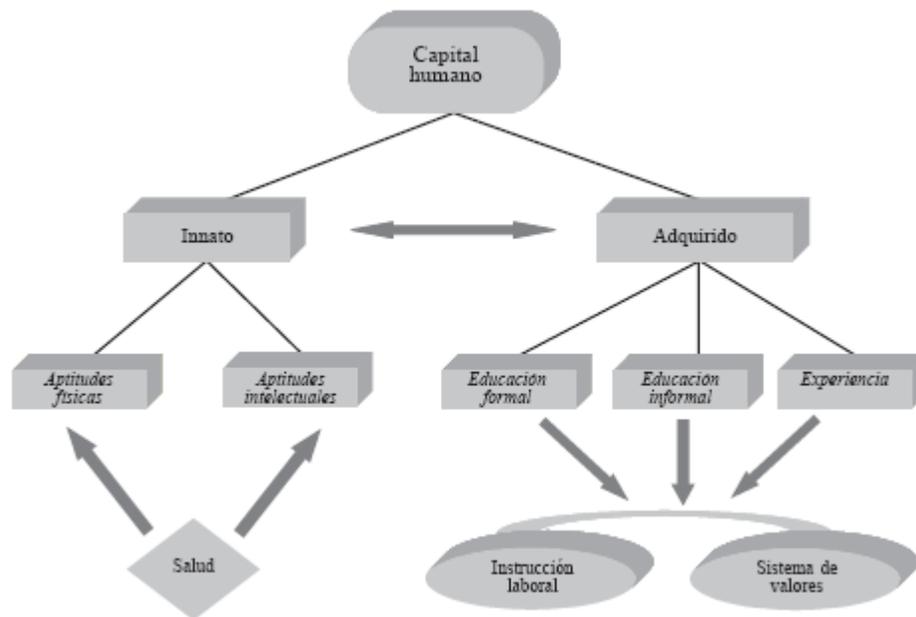
2.9 Capital Humano

La teoría del capital humano la desarrolló Gary Becker en 1964. Se define como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos, en otras palabras, el Capital Humano es el aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de trabajadores a través del entrenamiento, la educación y la experiencia. Se refiere al conocimiento práctico, las habilidades adquiridas y las capacidades aprendidas de un individuo El término “capital” fue utilizado para hacer una analogía ilustrativa útil entre la inversión de recursos para aumentar el stock del capital físico ordinario

¹² Qué es la Planificación Estratégica y cómo se utiliza en el Sector Público? Jorge de la Fuente Olguín, Dirección Gral de Des. Económico y Social, Viceministerio de Planificación, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana, Febrero 2011. <http://www.asocioconsultores.cl/wordpress/wp-content/uploads/2011/05/Planificaci%C3%B3n-Estrat%C3%A9gica.pdf>

(herramientas, máquinas, edificios, etc.) para aumentar la productividad del trabajo y de la "inversión" en la educación o el entrenamiento de la mano de obra como medios alternativos de lograr el mismo objetivo general de incrementar la productividad.¹³

Gráfico No. 4 Capital Humano



Fuente: CEPAL. La dotación de capital humano de América Latina y El Caribe

No cabe duda que el papel de los recursos humanos es fundamental para el logro de los objetivos estratégicos de cualquier organización, debido a que genera competencia y compromiso hacia la creación de valor.

El consultor y autor internacional en Gestión del Conocimiento y Capital Intelectual Pablo L. Belly comenta que el capital humano es el conocimiento que posee cada

¹³ Gestiópolis

individuo. A medida que el individuo incrementa sus conocimientos crecerá su capital humano. Hoy en día, la sociedad es consciente que su futuro depende de la fuerza mental y no de la fuerza muscular.

2.10 Competencias

Se define como “la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público”¹⁴.

2.11 Servidor Público

La Ley N° 2027, de fecha 27 de octubre de 1999, Ley del Estatuto del Funcionario Público en su Artículo 4.-, señala "Servidor público es aquella persona individual, que independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia a una entidad sometida al ámbito de aplicación de la presente Ley. El término servidor público, para efectos de esta Ley, se refiere también a los dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración".

¹⁴ “DAFP, ESAP” Consultores: Juan Carlos Pacheco y Gloria A. Valenzuela B.

2.12 Responsabilidad por la función pública

La Ley, N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales, publicada en fecha 20 de julio de 1990, en relación a la conducta de los empleados públicos, en el capítulo V, trata sobre la responsabilidad por la función pública. En el artículo 28 se establece que todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignadas a su cargo. En el artículo 29 se regulan las responsabilidades por las acciones y omisiones que contravengan el ordenamiento jurídico, definiendo cuatro tipos de responsabilidades: la administrativa, la ejecutiva, la civil y la penal.

2.13 Transparencia

Transparencia es la obligación de los sujetos obligados de hacer del conocimiento público la información derivada de su actuación, en ejercicio de sus atribuciones. Tiene por objeto generar un ambiente de confianza, seguridad y franqueza entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan las responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público, en un marco de abierta participación social y escrutinio públicos ¹⁵.

La transparencia busca también formar a una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones, y colabore activamente en el fomento a la integridad y combate a la corrupción.

¹⁵ http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca

2.14 Control Social

De acuerdo a la Universidad Tecnológica de Pereira (Colombia), el Control Social es una actividad que busca la vinculación directa de la ciudadanía con el ejercicio público, esto con el fin de servir como interlocución necesaria para garantizar una gestión efectiva.

El espíritu del control social se traduce en el ejercicio consciente, permanente y juicioso de ciudadanos y ciudadanas que se comprometen con el propósito de hacer seguimiento a la actividad del Estado con el fin de que sus instituciones cumplan su sagrada misión.

Sin embargo, para Horacio Rodríguez, un Estado que genera y promueve espacios para el desarrollo del control social, pero que a su vez carece de capacidades institucionales para hacerles frente, corre el riesgo de ser colonizado por los grupos más fuertes de la sociedad civil, los cuales no siempre resultan los más representativos ni los más comprometidos con el interés común.

Asimismo, las iniciativas tendientes a la generación de mecanismos de control social sobre el aparato estatal deben estar acompañadas por tres tendencias en auge: la medición de rendimientos en el Sector Público sobre la base de indicadores de resultados; el enfoque en la calidad; y la conceptualización del ciudadano como cliente ¹⁶.

¹⁶ HERRAMIENTAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MÁS EFICIENTE: GESTIÓN POR RESULTADOS Y CONTROL SOCIAL

Horacio Rodríguez Larreta y Fabián Repetto

*Documento 39 Septiembre de 2000

2.15 Análisis de la situación actual en el Estado Plurinacional de Bolivia

En el marco de la Constitución Política del Estado, Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, que garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos preservando la unidad del país. La Ley Nro. 031 del 19 de Julio de 2010 “Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (LMAD), tiene por objeto regular el régimen de autonomías por mandato del Artículo 271 de la Constitución Política del Estado y las bases de la organización territorial del Estado establecidos en su Parte Tercera, Artículos 269 al 305.

El PND, vigente hasta diciembre de 2011, constituyó el inicio de la estrategia del Gobierno para los próximos años del cual actualmente no se tiene una evaluación sobre el grado de cumplimiento, considerada como la construcción de una sociedad y Estado plurinacional y socio – comunitario, donde el pueblo ejerce el poder social y comunitario y es corresponsable de las decisiones sobre su propio desarrollo y del país.

A partir del 2012, la nueva visión del Estado Plurinacional Autónomo y Comunitario expresada en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), establece el desarrollo económico, productivo, social y comunitario, organizado en seis áreas¹⁷:

a) Patria Grande e Industrial en la Era Satelital: pretende garantizar el desarrollo de la cadena productiva hidrocarburífera, así como de las diferentes formas de energía y sus fuentes, desarrollar, fomentar, promocionar y controlar

¹⁷ Directrices de Planificación e Inversión Pública para la Gestión 2013, aprobado por Resolución Ministerial N° 142 de 08 de agosto de 2012 del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

la actividad minera y metalúrgica, reorientar el conjunto del aparato productivo, profundizando el rol del Estado como actor económico, proveer y ampliar la cobertura de los servicios de telecomunicaciones con participación y control social, garantizar el desarrollo y la complementación de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica con los saberes ancestrales, fortalecer los corredores bioceánicos, la red vial interna y los diferentes modos de transporte.

- b) Patria Fuerte con Producción y Empleo:** se orienta a fomentar los emprendimientos económicos comunitarios, con énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria. Conservar, proteger y aprovechar sustentablemente los recursos naturales y la biodiversidad. Regular el funcionamiento de las cooperativas y priorizar la demanda de servicios financieros de la micro y pequeña empresa, artesanía, comercio, servicios, organizaciones comunitarias y cooperativas productivas. Proteger el derecho al trabajo digno, con equidad y seguridad socio laboral. Promover el turismo, con énfasis en el turismo comunitario.
- c) Patria Segura, Patria para Todos:** busca garantizar la inclusión y el acceso a la salud gratuita de todas las personas, sostener, garantizar y gestionar una educación descolonizadora y Universal, garantizar el derecho a un hábitat y vivienda adecuada con servicios básicos. Constituir una sociedad intercultural segura, justa y armoniosa, con plena justicia plural, sin discriminación ni explotación y evitar la desigualdad, la exclusión social y económica y disminuir la pobreza en sus múltiples dimensiones.
- d) Patria Libre, Símbolo Mundial:** pretende fortalecer las relaciones internacionales, promocionar la protección de la Madre Tierra, recuperar y revalorizar el patrimonio de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Proteger a la coca originaria y ancestral y luchar contra el narcotráfico.

- e) **Patria Unida con la Nueva Constitución:** que busca consolidar el Estado Plurinacional con soberanía, independencia, gestión intercultural transparente, cimentada en la descolonización y concretar el carácter autonómico del Estado en su estructura organizativa territorial.
- f) **Macroeconomía:** se orienta a continuar y profundizar la consolidación del Modelo de Economía Plural a través de la política fiscal, monetaria y cambiaria, preservando la estabilidad económica como pilar para la consolidación del Vivir Bien.

El Estado Plurinacional Boliviano en este nuevo proceso de cambio demanda y demandará acciones concretas en la ejecución de políticas públicas porque las transformaciones instauradas desde la nueva visión de Estado a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Educación Avelino Siñani entre otras leyes, demandarán **niveles de coordinación** en los diferentes niveles de gobierno para operativizar las diferentes políticas que permitan a cada Gobierno Autónomo atender de manera efectiva su ejercicio competencial en procura de otorgar bienes y servicios a la población.

Para este propósito **se requiere un Estado fuerte** no sólo políticamente, sino, **técnicamente capaz** de poder resolver los problemas que se generen a partir de la implementación de las disposiciones legales, asimismo, es importante **fortalecer a las organizaciones sociales** para que se conviertan en verdaderos actores del control social y no de la presión social que buscan intereses individuales y no así colectivos y seguro que partir de la conformación de equipos técnicos altamente calificados que puedan orientar a la toma de decisiones ejecutivas, sociales para un bienestar colectivo en el Estado Plurinacional.

CAPÍTULO III

PROPUESTA

Parte I. Generalidades

3.1. Presentación General de la Propuesta

La presente propuesta es una estrategia que está dirigida a dinamizar el nivel de operaciones y actividades realizadas por entidades públicas, contando para ello con el valioso aporte de las organizaciones sociales, y a facilitar a la Máxima Autoridad Ejecutiva del país, el Presidente en ejercicio del Estado Plurinacional de Bolivia, el seguimiento operacional de acciones desarrolladas en sectores estratégicos. Su aplicación está prevista en entidades públicas del nivel central, departamental y municipal.

3.2. Beneficiarios

Los principales beneficiarios de la presente propuesta son el nivel central del Estado y la población boliviana en su conjunto, debido a que al contar con un mecanismo que respalde el trabajo de servidores públicos altamente calificados y adecuadamente remunerados, la ejecución de políticas públicas será eficiente, lo que repercutirá en la producción de bienes y servicios a favor de la sociedad civil. Adicionalmente, las organizaciones sociales se benefician con esta propuesta ya que pueden lograr un mayor nivel de eficiencia en cuanto al seguimiento a la rendición de cuentas públicas.

3.3. Justificación de la Investigación (Teórica, Social, Metodológica y Financiera)

TEÓRICA

El énfasis en este documento y la hipótesis central que lo respalda es la construcción de mecanismos/instrumentos que generen mayor y mejor institucionalidad al aparato estatal que permita a su vez una prestación de servicios mucho más efectiva a la sociedad, basados en el incremento del desempeño y la productividad y en la calidad como efecto multiplicador del desarrollo sostenible. En este sentido el reto que debería asumir el Gobierno es la construcción de un nuevo modelo de administración pública, es decir, una reforma del Estado efectiva.

La modernización de una administración pública incluyendo un Programa Servicio Civil que funcione es vital para que el Estado se desempeñe en forma eficiente y transparente. Un Estado de derecho confiable promueve inversión que incrementa el empleo (oportunidad) y mejora la situación económica de la ciudadanía (equidad).

El elemento central a este respecto fue el Programa de Servicio Civil (PSC) que, pese a su relativo éxito en ciertas entidades en gestiones pasadas, buscaba modernizar la administración pública mediante la implantación de un sistema de reclutamiento de funcionarios técnicos altamente calificados, adecuadamente remunerados y con estabilidad laboral, en los niveles de mandos medios, profesionales y técnicos de la administración pública, a través de concursos de mérito transparentes y procesos de evaluación de rendimientos independientes del clientelismo y de los cambios en los mandos políticos de turno.

A partir de las experiencias en las reformas instauradas en gestiones pasadas es importante enfatizar en los siguientes aspectos:

- a) la necesidad de menos Estado, más que mejor Estado;
- b) los cambios en el nivel nacional, en desmedro de los procesos en los niveles subnacionales;
- c) los aspectos funcionales de la reforma, descuidando los relativos a la redistribución del poder y del ingreso y;
- d) la aparente autonomía estatal especialmente del Órgano Ejecutivo en la adopción de decisiones sobre reforma, sin tomar debidamente en cuenta su fuerte dependencia respecto de restricciones y condicionamientos tanto internos como supranacionales.

Sin embargo, este modelo meritocrático, pese a los esfuerzos desarrollados y a los logros obtenidos, no tuvo el éxito esperado en Bolivia y hoy en día, no ha sido asumido por el actual Gobierno. Por tanto, es necesario desarrollar una alternativa de solución que podría basarse en la combinación de un modelo gerencial y de un modelo de rendición de cuentas.

Es evidente que el no fortalecer la institucionalidad podía tener consecuencias graves, incluso para el equilibrio del proceso democrático.

El resolver problemas estructurales que atacan a las entidades, tales como el nepotismo, inestabilidad funcionaria, mal uso de los recursos públicos que influye en la prestación de servicios institucionales.

En el tema institucional referido a la administración de servicios públicos en las entidades del Estado se ve seriamente afectado por la débil implementación de los sistemas SAFCO que resulta la parte medular de lucha contra la corrupción, de eficiencia y eficacia en la función pública.

A pesar de su creciente descrédito, el Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social. Sin embargo, categóricamente se puede afirmar que el Estado es lo que se hace. Su naturaleza puede inferirse a partir de sus acciones. Estas se ejecutan necesariamente a través de un aparato institucional, cuya configuración y patrón de asignación de recursos confieren una determinada identidad; entonces la pregunta pendiente es ¿qué hace que el Estado haga lo que hace?. La respuesta es el verdadero rol estatal, el rol fundamental de aceptar las nuevas reglas del juego donde la sociedad (el Soberano) es un ente decisor importante de la actuación del Estado. Lo importante no será la demolición del Estado, sino su integración a la sociedad, como un verdadero prestador de servicios eficientes a través de una arquitectura de institucionalidad adecuada.

De acuerdo al planteamiento de Adam Przeworski , “el objetivo de la reforma del Estado es construir instituciones que den poder al aparato del Estado para hacer lo que debe hacer y le impidan de hacer lo que no debe hacer” (luego es concordante con lo que se dijo antes “El Estado es lo que se hace”). Por ello la visión de construcción de mejores arquitecturas institucionales no puede ser cortoplacista pero la frecuente descristalización de la realidad mundial, la transformación de la tecnología como fundamento de este cambio, no puede llevarnos a pensar que las propuestas realizadas abarquen, sin profundización y mejoramiento continuo más allá de un período de 10 o 20 años, debiendo convertirse en una política de Estado para garantizar su sostenibilidad institucional.

POLÍTICA

Deben existir ciertas condiciones para una reforma del Estado efectiva. Aquí y con cargo a inventario, se puede afirmar lo siguiente:

- El Estado es lo que se hace, por tanto el cambio fundamental que requiere el Estado plurinacional es un cambio político, debe existir una voluntad política unánime para la implementación de un mecanismo/instrumento que permita lograr una mayor institucionalidad fortaleciendo y respetando el nuevo marco jurídico vigente.
- El Estado es lo que se hace; por lo tanto debe ser integral y debe contar con una base institucional sólida.
- El Estado es lo que se hace; los ejecutores del proceso de reforma son las personas y en conjunto las entidades; Asimismo, no podría excluirse a las organizaciones sociales.
- El Estado es lo que se hace; el verdadero sentido de transformar un Estado es hacerlo productivo, evolucionar hacia lo competitivo para insertarse en la economía mundial.

METODOLÓGICA

La visión de una Reforma Institucional (un nuevo modelo de administración pública) debe ser construida bajo preceptos importantes que le permitan instaurar un verdadero proceso de cambio vinculado a resultados sostenibles en el corto, mediano y largo plazo que coadyuven a consolidar al Estado en un país con mayor desarrollo del que ostenta hoy en día. Por tanto, en esta propuesta se considera importante:

a. Desarrollar el enfoque de Gestión por Resultados a través de la implementación de un mecanismo de interacción interinstitucional

En un modelo de tipo gerencialista, se hace una analogía con el sector privado donde lo que se mide son los resultados obtenidos y/o la generación de formas de control basadas en resultados.

En el sector público se hace necesario contar con un enfoque de Gestión por Resultados, midiendo el nivel de gestión en función de la creación de valor público, de los logros reales y efectivos que contribuyen al Plan Sectorial correspondiente, y por ende, al Plan General de Desarrollo Económico y Social de Bolivia.

Para ello, se debe generar adicionalmente, un mecanismo de interacción interinstitucional mediante el cual se promuevan sinergias que se traduzcan en mejoras positivas de la gestión pública.

b. Implementar un programa que permita desarrollar el capital humano y generar así mayores capacidades estatales

La generación de conocimientos dadas la experiencia y la práctica de las personas, se constituye en un factor relevante cuando se trata del capital humano de las instituciones. El conjunto de personas que trabajan en una entidad, pueden hacer la diferencia sustancial en cuanto a su productividad y resultados obtenidos. Esto a su vez, se constituye en un factor positivo que coadyuva a la generación de mayores capacidades estatales.

Por tanto, es pertinente considerar que para la puesta en marcha de esta propuesta, es necesaria la implementación de un programa con enfoque de competencias, que promueva el desarrollo del capital humano, de tal forma, que las personas se sientan valoradas en sus organizaciones y motivadas a brindar su mejor esfuerzo en pos de la consecución de objetivos institucionales.

c. Adoptar el concepto de Desarrollo Sostenible como política más que como Entidad gubernamental

El concepto de desarrollo sostenible es mucho más intenso de lo que es el marco institucional que un Ministerio pueda darle. En este sentido Desarrollo sostenible (también entendido como Desarrollo Humano Sostenible) debe ser una política de Estado más que una función de línea, en el plano político “ideal”. Este concepto debe incluir forzosamente el fortalecimiento del sector privado y su desarrollo como actor fundamental de la construcción de viabilidad para el crecimiento de Bolivia, así como el fortalecimiento y profundización del proceso de cambio como pilar fundamental para lograr el acercamiento a una sociedad y Estado moderno, libre de restricciones e imposiciones.

d. Fortalecer los procesos de lucha contra la corrupción y Consolidar el Estado de Derecho

Fruto de la creación o rediseño e implantación del nuevo marco institucional debe combatirse la corrupción, para ello es fundamental también la revisión de la propia Ley 1178 fusionada a un Sistema de Gestión por Resultados que permitan al menos, “transparentar” los hechos de corrupción y a los corruptos, es decir hacer visibles frente a los ojos de la sociedad este flagelo social que vive el país desde su independencia.

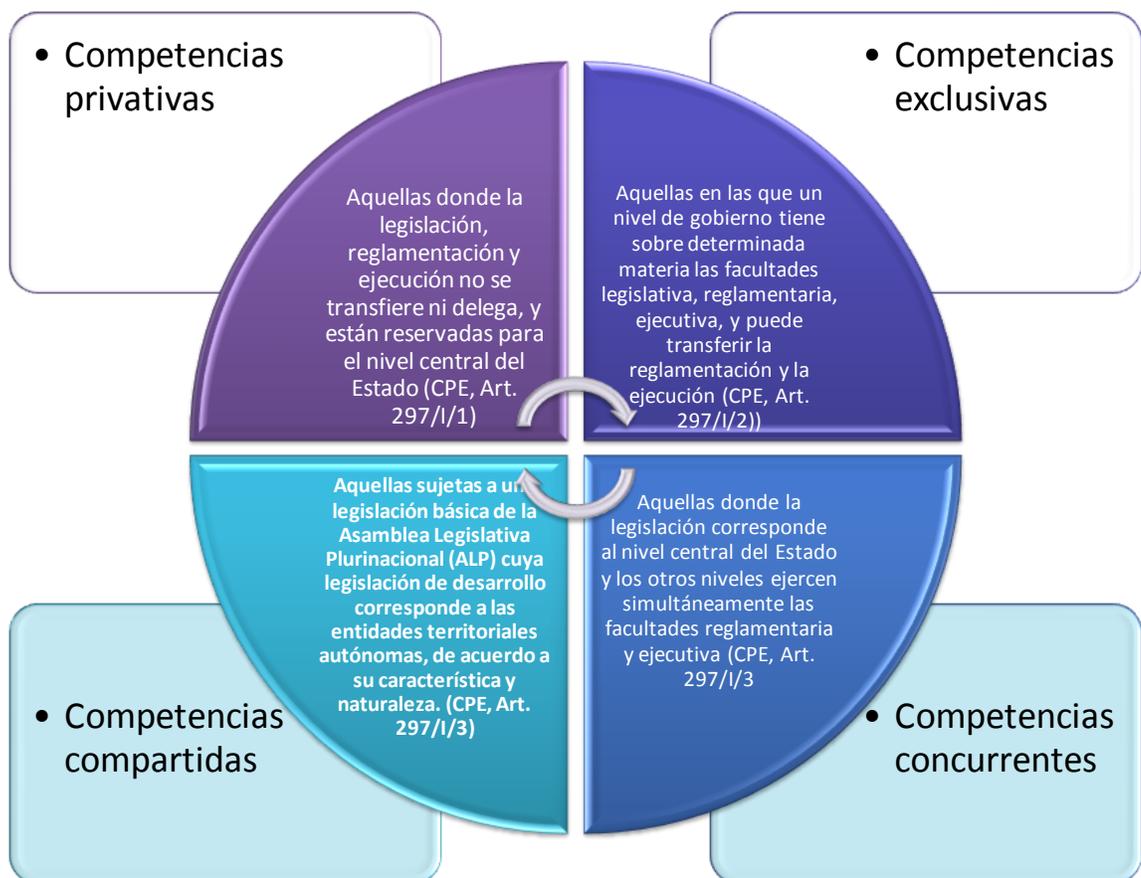
e. Un proceso autonómico efectivo

Aquí de lo que se trata es de: a) crear marco regulatorio que evite el solapamiento de competencias entre los niveles de administración del Estado y los diferentes niveles de gobierno establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y; b) facilitar (mediante una estrategia) el seguimiento operacional de acciones desarrolladas en sectores

estratégicos a la Máxima Autoridad Ejecutiva del país, el Presidente en ejercicio del Estado Plurinacional de Bolivia. En realidad queda claro que la verdadera reforma se presenta en los tres niveles del Estado: Central, departamental y municipal. El objeto será territorialidad y potenciar el Estado, aceptando la variedad y diferenciación regional como un hecho natural y además importante, y dotando de los recursos tanto de poder como financieros para fomentar la competitividad de las regiones y facilitar su inserción en la economía global.

Las competencias que establece la LMAD son cuatro:

Gráfico No. 4



Elaboración propia: En base a la LMAD

La propuesta planteada en el presente estudio tendría mayor incidencia siendo aplicada tanto en lo referente a competencias concurrentes como a competencias compartidas, ya que generaría elevados niveles de complementariedad que permitirían optimizar los recursos y tiempos para desarrollar programas que contribuyan a la consecución de los planes sectoriales.

f. Garantizar la participación de organizaciones de la sociedad civil en rendiciones de cuentas para ejercer efectivamente su rol como fiscalizadores de la gestión pública

La nueva CPE en su Artículo 241, parágrafo II, establece que “La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales”.

El control social debe ser ejercido por los bolivianos/as comprometidos con el propósito de hacer seguimiento a las actividades que desarrolla el Estado considerando como principal objetivo el beneficio de toda la población boliviana y no el interés personal. A su vez, las entidades públicas por mandato deben ser transparentes en su gestión.

Sin embargo, después de haber transcurrido más de cuatro años de haberse promulgado la CPE, aún existen debilidades en las organizaciones sociales al momento de asumir este rol.

Por ende, es necesario considerar como parte de la propuesta, una alternativa de solución efectiva que garantice un accionar propositivo y una mayor eficiencia en cuanto a la participación de estas organizaciones en los planes sectoriales del Estado.

ECONÓMICA

Es evidente que cualquier propuesta de Política de Estado debe garantizar necesariamente la sostenibilidad económica de la misma, es decir, implementar una estrategia de seguimiento operacional de acciones desarrolladas en sectores estratégicos, orientado a la ejecución de políticas públicas, trae consigo el establecer mecanismos de remuneración competitivos adecuados a la realidad del mercado laboral para quienes integren el equipo que desarrollará esta estrategia y a la vez, otros requerimientos que puedan ser necesarios para su implementación.

Siendo el Estado el mayor empleador, deberá reflexionar sobre uno de los factores motivacionales que tiene el ser humano “homo economicus” y bajo estructuras organizacionales acordes a cada una de las responsabilidades institucionales de proveer servicios públicos oportunos, eficientes y eficaces.

Bajo este contexto, no cabe la menor duda que el Estado debe acudir a la Cooperación Internacional para garantizar la sostenibilidad económica de esta estrategia, traducida en un programa, bajo una modalidad de absorción progresiva deberá ser el mismo (Estado) el que asuma en un mediano y/o largo plazo la responsabilidad de financiar los salarios de los servidores públicos del equipo operador, a través de recursos del Tesoro General de la Nación y/o recursos propios que generen las propias Entidades públicas.

3.4. Objetivo de la Propuesta

Implementar una estrategia enfocada al seguimiento operacional de acciones desarrolladas en sectores estratégicos, orientada a la ejecución de políticas públicas, que permita una mayor eficiencia en el resultado de la gestión pública para la generación de valor público.

Parte II. Desarrollo de la Propuesta

3.5. Planteamiento de la Propuesta

Esta propuesta tiene como base, implementar una estrategia que desarrolle las capacidades estatales para mejorar el nivel de eficiencia en la implementación de políticas públicas.

Esta propuesta se constituye en una alternativa para desarrollar una nueva administración pública, basada en la combinación de un modelo gerencialista y un modelo de rendición de cuentas.

La estrategia mencionada, tiene dos componentes principales:

1. La conformación de un equipo que operativice acciones dirigidas al seguimiento operacional de acciones desarrolladas en sectores estratégicos, para la toma de decisiones a nivel presidencial.
2. El fortalecimiento de capacidades para la participación de organizaciones sociales en el ejercicio de su rol de control social en procesos de rendición de cuentas públicas.

3.5.1. Componente 1: Conformación de un equipo que operativice la estrategia de seguimiento operacional de acciones desarrolladas en Sectores Estratégicos

3.5.1.1. Descripción

Se trata de un equipo “elite” cuya función principal es brindar asesoramiento técnico a entidades del nivel central, departamental o municipal, en aspectos de gestión técnica, administrativa y legal.

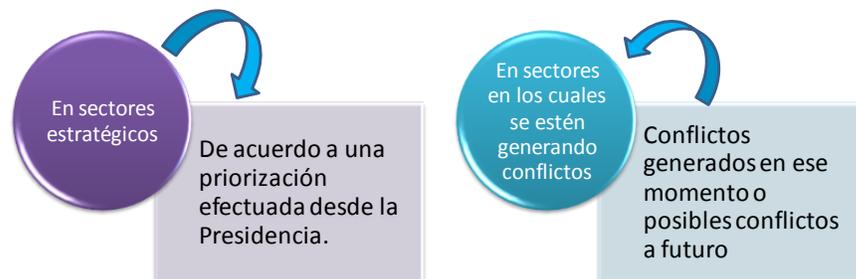
Las características de este equipo serían las siguientes:

- Es un grupo humano altamente calificado, conformado por especialistas
- Este grupo es apolítico partidario, convocado de forma transparente y evaluado en función a su carrera profesional y a pruebas de conocimientos que certifiquen el nivel de los mismos
- Responde a instrucciones directas de la Presidencia
- Anticipa soluciones ante posibles conflictos en sectores estratégicos
- Tiene como principio de su accionar, la coordinación interinstitucional y la transferencia de conocimientos.
- Puede sugerir en áreas técnicas, la participación de expertos internacionales (como en el caso del sector de hidrocarburos)
- Reporta diariamente los avances de los sectores en los cuales interviene
- No tiene facultades respecto a decisiones políticas de mandos altos del nivel central, departamental ni municipal, ya que su campo de acción se limita netamente al ámbito operacional.

3.5.1.2. Dinámica de funcionamiento

El equipo opera de dos formas:

Gráfico No. 5



Elaboración Propia

Para ello, se hace uso de la conformación de los “Consejos Sectoriales”, definidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que son instancias consultivas, de proposición y concertación entre el gobierno del nivel central del Estado y los gobiernos autónomos, para la coordinación de asuntos sectoriales¹⁸, como instancias en las cuales se puede efectivizar esta propuesta.

Es decir, se designa un grupo interdisciplinario, con potestad para participar en estos Consejos, limitando su accionar a un asesoramiento en aspectos operativos de los planes y proyectos en análisis.

Posteriormente, este equipo multidisciplinario, se traslada a la entidad o entidades ejecutora/s del programa/ proyecto y comienza a desarrollar un plan de acción cuyo objetivo es fortalecer las capacidades operacionales del equipo técnico, administrativo y legal de la entidad/es ejecutora/s.

Asimismo, establece los parámetros fundamentales en los cuales se basará la medición de avances para realizar el informe de seguimiento diario a Presidencia.

3.5.1.3. Proceso de implementación

Para que esta propuesta sea viable, es necesario que se tomen en cuenta algunos aspectos como “consideraciones previas” a su implementación. Éstas son:

- Debe existir un mandato expreso desde la Presidencia que permita el accionar de este grupo en las entidades del nivel central, departamental o municipal, recalando siempre que se trata de un equipo que se limitará a la mejora en los resultados de las actividades desarrolladas.

¹⁸ LMAD, Capítulo V Consejos de Coordinación Sectorial, artículo 132, parágrafo I

- Este equipo debe ser altamente cualificado y adicionalmente cohesionado para lograr la integralidad de soluciones que se puedan requerir en los diferentes sectores estratégicos.
- Debe contar con una visión que responda no sólo a la implementación del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Estado, sino a la Constitución Política del Estado como principal referente.

Una vez dadas las condiciones mencionadas, la implementación de la propuesta se realizará con el enfoque de “Gestión por Resultados” y con una forma de intervención similar a procesos de “Benchmarking” que se dan en organizaciones privadas.

La Gestión por Resultados, es uno de los pilares del accionar de este equipo ya que los avances en la gestión de entidades públicas, se deberían medir por resultados tangibles, no discursivos ni ambiguos, y de absoluto beneficio para la población boliviana; es decir, aquellos que contribuyen a la creación de valor público.

En cuanto a los procesos de “Benchmarking”, estos tienen como característica principal, de acuerdo a Robín Mann,¹⁹ el aprendizaje de la experiencia de otros; en otras palabras, es preguntar y comparar para encontrar nuevas soluciones; es generar un cambio profundo en la organización. Por tanto, el equipo multidisciplinario, transferiría conocimientos “clave” que faciliten la operativización de acciones y a la vez, serviría de mecanismo o nexo de transferencia de experiencias entre instituciones en el país.

Adicionalmente, su accionar podría, en caso de ser necesario, incluir la identificación de expertos internacionales en temas específicos para que

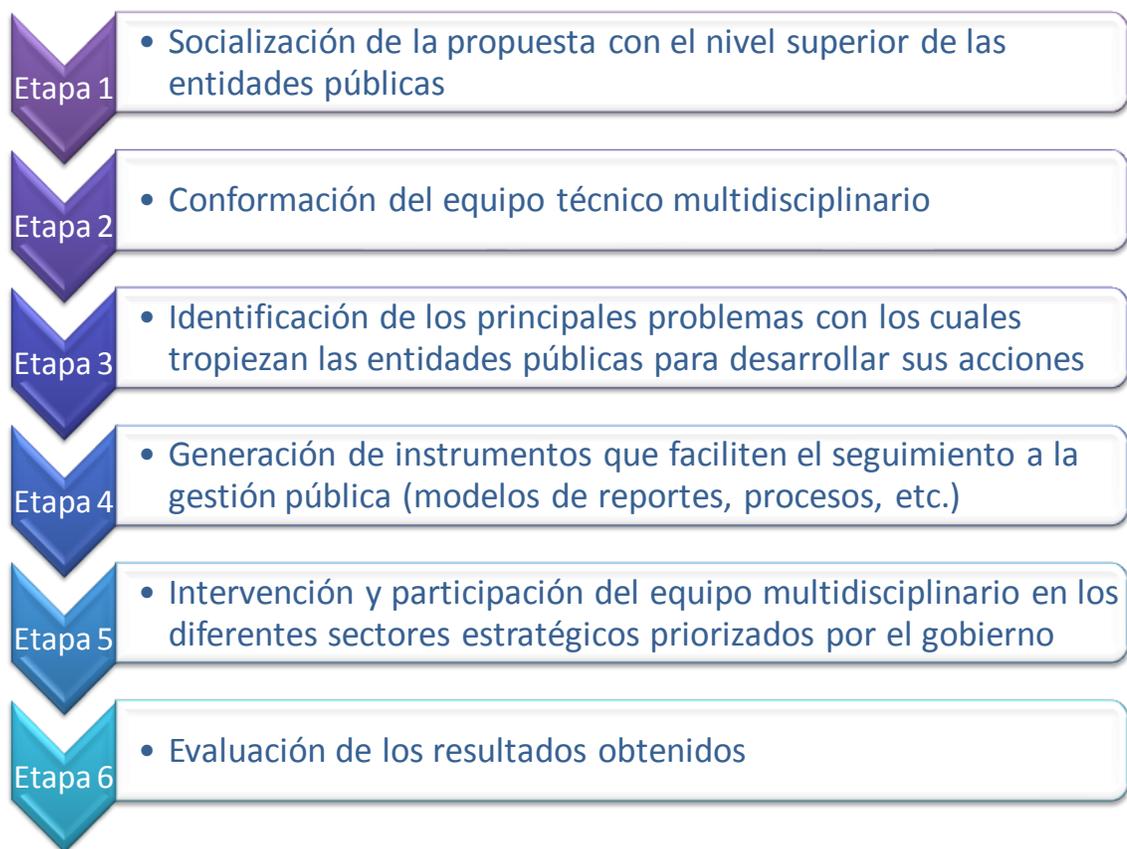
¹⁹ Robin Mann, experto internacional en benchmarking, es director del Centro de Investigación en Modelos de Excelencia (COER, siglas en inglés) de la Universidad de Massey, Nueva Zelandia

transfieran y/o asesoren a entidades públicas, facilitando así la toma de decisiones estratégicas.

3.5.1.4. Etapas para su implementación

Para la implementación de esta propuesta, se han previsto las siguientes etapas:

Gráfico No.6



3.5.1.4.1. Etapa 1: Socialización de la propuesta con el nivel superior de las entidades públicas

La primera etapa consiste en una socialización de la propuesta al nivel superior de entidades públicas (Ministros), Gobernadores y Alcaldes, dando a conocer la el rol,

tareas y alcance del equipo multidisciplinario que asesorará su gestión en términos netamente operativos.

Para ello, es posible que sea necesario generar una normativa que ampare el trabajo de este equipo y que permita realizar sus acciones de forma eficiente.

3.5.1.4.2. Etapa 2: Conformación del equipo técnico multidisciplinario

Como se mencionó anteriormente, el equipo técnico multidisciplinario deberá estar conformado por un grupo de profesionales idóneos, apolíticos y con una reconocida trayectoria en el ámbito laboral.

Para ello, tendrá que realizarse un estricto proceso de selección, el mismo que deberá ser transparentado a la sociedad civil en su conjunto. En este caso, se trataría de una metodología meritocrática, similar a la experiencia generada en el Servicio Civil, que además permita la inamovilidad funcionaria de las personas seleccionadas.

3.5.1.4.3. Etapa 3: Identificación de los principales problemas con los cuales tropiezan las entidades públicas para desarrollar sus acciones

Para comenzar a desarrollar el trabajo, es necesario identificar los principales problemas o “cuellos de botella” que impiden o retrasan el accionar de las entidades públicas en pos de la consecución de sus objetivos.

Esta acción inicial debería darse a través de reuniones y/o grupos focales con tomadores de decisiones de las entidades públicas (2do y 3er nivel: Directores y Jefes de Unidad) por cada sector priorizado.

3.5.1.4.4. Etapa 4: Generación de instrumentos que faciliten el seguimiento a la gestión pública (modelos de reportes, procesos, etc.)

Una vez contratado el equipo técnico multidisciplinario, será necesaria la generación de instrumentos que faciliten el seguimiento a la gestión pública: modelos de reportes, procesos ágiles para casos de emergencias o conflictos, matrices que permitan visualizar de forma clara y simple la relación entre los resultados a obtener y los planes sectoriales, etc.

Estos instrumentos no duplican aquellos generados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, pues no se limitan a los Planes Operativos Anuales sino a resultados o productos que contribuyan de forma estructural a la implementación de los planes sectoriales y por ende, del PGDES.

Por ejemplo, en los POAs también se consigan actividades cuyos resultados o indicadores son “número de informes realizados, número de talleres efectuados, etc”, resultados que por sus características no resultan esenciales para un efectivo desarrollo en Bolivia.

3.5.1.4.5. Etapa 5: Intervención y participación del equipo multidisciplinario en los diferentes sectores estratégicos priorizados por el gobierno

El equipo técnico multidisciplinario es un equipo “asesor” que trabaja de forma coordinada en los sectores estratégicos priorizados por el gobierno y con las autoridades que designe la Máxima Autoridad Ejecutiva correspondiente para el caso.

Por ejemplo, para el sector productivo, será la Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural, quien designe las contrapartes: administrativa, técnica y legal para la ejecución del Plan Sectorial respectivo.

Es en este ámbito, que el equipo multidisciplinario asesorará y servirá de “nexo coordinador” con otras entidades públicas con las que el tema tratado tenga alguna relación. Esto con la finalidad de evitar duplicidad de acciones y generar sinergias institucionales.

3.5.1.4.6. Etapa 6: Evaluación de los resultados obtenidos

Finalmente, es igual de importante la evaluación de los resultados que sean obtenidos por este equipo técnico multidisciplinario.

Esta propuesta pretende generar no sólo resultados más claros respecto a los avances en la gestión pública, sino una nueva forma de trabajo que promueva el capital humano así como su capacidad de relacionamiento interpersonal en el sector público para beneficio de la sociedad boliviana en su conjunto.

3.5.2. Componente 2: Fortalecimiento de capacidades para la participación de organizaciones sociales en el ejercicio de su rol de control social en procesos de rendición de cuentas públicas.

3.5.2.1. Descripción

En Bolivia, existen varias organizaciones sociales que trabajan en diferentes ámbitos. A su vez, de forma estructural, estas organizaciones tienen una entidad que las representa.

Como ejemplo se menciona la Coordinadora de Organizaciones Indígenas Campesinas y Comunidades Interculturales de Bolivia (COINCABOL), conformada por la confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia(CIDOB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia(CSUTCB), la

Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia 'Bartolina Sisa'(FNMCIOB'BS'), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia(CSCIB) y el consejo nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), que es una instancia de coordinación y concertación de acciones políticas, sociales, económicas y culturales mediante una agenda conjunta en beneficio del desarrollo de los pueblos indígenas originarios, campesinos y de comunidades interculturales de Bolivia.

Estas agrupaciones se crean en función a la dinámica económica y social. Antes del año 2006, a manera de ejemplo, se conformó el Comité de Enlace de organizaciones de pequeños productores compuesto por cooperativistas mineros, artesanos, micro y pequeños empresarios y organizaciones económicas campesinas (OECAS) de toda Bolivia, que coordinaba acciones para promover el desarrollo de estos grupos y del sector productivo boliviano.

Hoy en día, la normativa vigente, como es el caso de la LMAD, mencionan la creación de instancias como el Consejo Regional Económico Social (CRES) en el cual tienen participación las organizaciones sociales.

Asimismo, recientemente en julio de 2012, el Presidente Evo Morales creó el Consejo Económico Social, con la participación de entidades privadas, públicas y organizaciones sociales para definir las principales acciones que permitan desarrollar el país en el ámbito productivo, laboral y económico.

Por ello, es necesario comprender el importante rol que tienen estas organizaciones tanto en la planificación de acciones, en la construcción de política pública y en el control social ejercido a la gestión pública.

En particular, para este proyecto de grado, se han considerado las siguientes características de las organizaciones sociales en su rol como parte del “Control Social” y su participación en las rendiciones de cuenta efectuadas por entidades públicas:

- Son grupos que representan los intereses de sus bases y tienen un compromiso social con ellas.
- En algunos casos, se trata de organizaciones sólidas, con estructuras definidas y con una línea de acción clara.
- En otros casos, se trata de organizaciones aún en desarrollo, inclusive con duplicidad de representantes o con pugnas internas por los niveles representativos.
- En la mayoría de los casos, estas organizaciones tienen rotaciones constantes de sus representantes, lo cual implica que cuando ellas forman parte de un Comité o Consejo Sectorial, no necesariamente tienen los conocimientos de la operatividad (procesos y procedimientos) en el sector público o de la normativa que atañe al mismo.
- Asimismo, existen algunos casos de representantes en los cuales no deja de primar el interés personal antes que el interés colectivo.
- Estos grupos tienen en su mayoría, tendencias políticas afines o no al gobierno de turno.

Por lo expuesto anteriormente, el planteamiento para lograr el fortalecimiento de las organizaciones sociales en su rol como “control social” de las actividades realizadas por entidades públicas, consiste en generar un programa “de inducción” a aquellos miembros que fungirán como representantes ante alguna instancia específica de coordinación sectorial.

A manera de ejemplo, se menciona el Consejo Nacional Agropecuario de Producción Ecológica (CNAPE) en el cual participan representantes de

organizaciones como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y Confederación Bartolina Sisa.

Este programa “de inducción” sería un requisito ineludible que deberían cumplir los representantes designados por las organizaciones sociales antes de hacer efectiva su participación en Consejos o instancias como la mencionada anteriormente.

Por las características institucionales, sería la Escuela de Gestión Pública Plurinacional (EGPP) la instancia que llevaría adelante el programa de inducción mencionado.

3.5.2.2. Dinámica de funcionamiento

El planteamiento del programa de inducción mencionado es el siguiente:

- La EGPP debería desarrollar un programa de capacitación que contribuya a la mejora de conocimientos, destrezas y habilidades de miembros de organizaciones sociales en cuanto a:
 1. La Gestión por Resultados, de tal manera, que puedan identificar de forma clara cuáles serían los productos/resultados que deberían ser concretados por las entidades públicas.
 2. La Rendición de Cuentas y el Rol del Control Social, para que así puedan ellos evaluar y sugerir acciones correctivas en forma propositiva.
- Certificación por parte de la EGPP, como requisito fundamental para que representantes de organizaciones sociales formen parte de Consejos u otras instancias en las cuales se desarrollen procesos de rendición de cuentas.
- A futuro, esta debería ser la base para una “Certificación de competencias” que además de permitir a estos dirigentes una mayor solidez y menos nivel

de rotación en lo posible, como representantes de sus organizaciones, permita a las entidades públicas realizar sus actividades de forma más eficiente ya que los representantes de instancias de fiscalización conocerían y habrían participado con anterioridad en procesos similares.

3.5.2.3. Proceso de implementación

Para que esta propuesta sea viable, es necesario que al igual que para el Componente 1, se tomen en cuenta algunos aspectos relevantes como “consideraciones previas” a su implementación. Éstas son:

- Se ha generado una socialización por parte de la Presidencia a las Organizaciones Sociales, comprometiendo la participación de estas últimas en la implementación de esta propuesta.
- Se ha coordinado con la EGPP el desarrollo del programa de inducción.
- Se ha coordinado y socializado esta acción con los niveles superiores de entidades del nivel central, departamental y municipal.

Una vez realizadas las actividades precedentes, se procederá a la realización del “programa de inducción” en todo el territorio nacional a través de las diferentes instalaciones y medios educativos con que cuenta la EGPP.

3.5.2.4. Etapas para su implementación

Para la implementación de esta propuesta, se han previsto las siguientes etapas:

Gráfico No. 7

3.5.2.4.1. Etapa 1: Socialización de la propuesta con el nivel superior de las organizaciones sociales

Esta etapa consiste en una socialización de la propuesta al nivel superior de organizaciones sociales, dando a conocer la iniciativa del Programa de Fortalecimiento de Capacidades, ha ser efectuado por la EGPP, y haciendo énfasis especialmente en que este Programa se constituirá en un requisito para su participación en instancias de seguimiento a las actividades efectuadas por

entidades públicas en el marco de la Ley de Transparencia y que permitirá mejorar el nivel de resultados de las organizaciones sociales para con sus bases.

3.5.2.4.2. Etapa 2: Diseño curricular y metodología didáctica

La EGPP deberá desarrollar la malla curricular del curso tanto de Gestión por Resultados como el de Rendición de Cuentas, en los idiomas y medios educativos necesarios para su aplicación total a nivel nacional.

Esto quiere decir, que no solamente deberían utilizarse los medios convencionales como la capacitación presencial, sino también metodologías educativas modernas. Es probable que ello a su vez implique el fortalecimiento a organizaciones sociales en el uso de las TICs, pero nuevamente, esto se constituye en un aspecto positivo que facilitaría la interacción entre el sector público y el sector social.

3.5.2.4.3. Etapa 3: Preinscripción de participantes en las organizaciones a las cuales representan

Las Organizaciones Sociales a través de sus representaciones en todo el país, son las instancias llamadas a convocar, junto con la EGPP, a los posibles participantes de este Programa.

Esto porque las organizaciones sociales son las que conocen su propia dinámica, efectúan sus elecciones nombrando a sus representantes y pueden establecer a cabalidad quienes son los miembros que prioritariamente deberían acceder al Programa de Inducción.

3.5.2.4.4. Etapa 4: Certificación del curso

La EGPP deberá certificar los conocimientos adquiridos por los participantes. Esta certificación servirá como una “credencial” para el inicio de las actividades y participación de los representantes de las organizaciones sociales en las instancias que tengan relación con el cumplimiento de su rol como control social y en la rendición de cuentas del trabajo que sea presentado por entidades públicas.

3.5.2.4.5. Etapa 5: Evaluación del participante por parte de la EGPP y evaluación del participante a la EGPP

La EGPP realizará una evaluación de los conocimientos adquiridos por los participantes a fin de reforzar en caso de ser necesario, aquellos aspectos que no hubieran sido comprendidos a cabalidad y también con la finalidad de retroalimentar el programa enriqueciendo el mismo a través de su implementación en el tiempo.

Asimismo, los participantes efectuarán una evaluación a la EGPP acerca de la calidad del programa, considerando para ello entre otros aspectos, los medios educativos empleados, los docentes y los contenidos.

3.6. Resultados esperados de la implementación de la Propuesta

Los principales resultados esperados después de la aplicación de la estrategia precedente para la operativización de acciones que efectivicen las políticas públicas en sectores estratégicos priorizados por el gobierno, son:

- La generación de una nueva forma de administración pública.

- El desarrollo de un mecanismo ágil que permita al Presidente en ejercicio, conocer oportunamente el estado de situación diario de los resultados/avances en sectores priorizados
- La conformación y consolidación de un equipo que asegure la coordinación de acciones sectoriales y por ende, mejore los resultados en pos del valor público
- El desarrollo de una nueva cultura de trabajo que promueve el capital humano, y a la vez incentiva las relaciones interpersonales positivas.
- La sostenibilidad de acciones estratégicas en el tiempo
- La apropiación de la sociedad civil de los avances y logros que se generen a través de la participación activa de organizaciones sociales
- Coadyuvar a la generación de canales de ida y vuelta entre la sociedad y el Gobierno, mejorando la estabilidad social.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusión 1.

Bolivia necesita un nuevo modelo de reforma en el Sistema de Administración de Personal, una nueva forma de efectivizar la gestión pública para lograr niveles de eficiencia que repercutan en los resultados obtenidos y que a su vez, se traduzcan en la generación de “valor público” para la sociedad boliviana en su conjunto.

En Bolivia, se ha tratado sin mucho éxito, de aplicar un modelo “meritocrático”, en el marco de un modelo de reforma de la administración pública iniciado alrededor del año 1994. El ejemplo conocido de esta iniciativa fue el Servicio Civil, el mismo que hoy en día no es operativizado por el actual gobierno. De acuerdo al Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina²⁰ posterior al año 2005, en relación a los niveles de desarrollo de los sistemas de recursos humanos: “...la situación más crítica se da en el resto de los países centroamericanos, y en los casos de Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios”.

Por tanto, esta propuesta plantea una estrategia donde intervienen dos modelos a la vez: El modelo gerencial y el modelo de rendición de cuentas.

²⁰ Mercedes Iacoviello

La estrategia presentada en el presente trabajo, se basa en la generación de capacidades estatales, a través del fortalecimiento de las capacidades administrativas, con un enfoque de gestión por resultados.

De esta manera, se visualiza la gestión pública con objetivos y resultados específicos a ser obtenidos empleando para ello, recursos humanos calificados que hacen a la vez de “promotores” de una cultura de “eficiencia” y “transparencia”, coordinando acciones con diferentes niveles del gobierno (central, departamental y municipal).

Asimismo, esta estrategia facilita y fortalece la participación activa de organizaciones de la sociedad civil como veedores y fiscalizadores de los resultados de la gestión pública.

Esta propuesta es un modelo “mixto” cuya aplicación permitirá facilitar el logro de resultados en la gestión pública.

Conclusión 2.

La estrategia presentada en este trabajo, promueve un enfoque propositivo no coercitivo, absolutamente operativo.

Es una alternativa que permite operativizar acciones a través de un equipo multidisciplinario especializado “apolítico” cuya única finalidad es asegurar la efectiva puesta en marcha de programas y proyectos que hacen a la política pública.

En Bolivia, es innegable la existencia de injerencia política en la designación de funcionarios públicos de los niveles ejecutivos, los mismos que muchas veces no cuentan con la experiencia previa necesaria en la administración pública.

Asimismo, son estos funcionarios designados (Ministros, Viceministros, Directores Generales), quienes a su vez contratan personal técnico que no necesariamente tiene la experiencia y formación pertinentes para efectivizar acciones en pos de la consecución de políticas públicas.

Es así que el Equipo Multidisciplinario de Asesoramiento Altamente Calificado EMAAC, se constituye en un equipo “Asesor” que facilita la implementación de programas y proyectos, de forma práctica, dando cumplimiento a normativas vigentes y promoviendo una transferencia de conocimientos a las nuevas autoridades así como a los equipos técnicos respectivos en cada entidad del gobierno central, departamental y/o municipal.

Por otra parte, genera capacidades tanto en la EGPP como en las organizaciones sociales en cuanto a rendición de cuentas se refiere. Promueve la participación activa en sentido positivo, constructivo, de organizaciones de la sociedad civil en aspectos inherentes al control social, dotando para ello, de los conocimientos e instrumentos necesarios que les permitan ejercer este rol de forma efectiva.

Conclusión 3.

Esta estrategia permite generar una apertura total a experiencias exitosas al interior del país como del exterior del país.

El Equipo Multidisciplinario de Asesoramiento Altamente Calificado EMAAC, se constituye en un grupo transmisor de conocimientos y capacidades a otras instancias del nivel central, departamental y municipal. No sólo permite la aplicación de conocimientos ya existentes en los miembros del equipo, sino que también permite transmitir conocimientos y experiencias entre diferentes instancias. Por ejemplo, si se genera una experiencia exitosa en un municipio determinado en cuanto a la aplicación de la autonomía en el ámbito del desarrollo

productivo, ésta se puede transferir a otros gobiernos municipales para generar un efecto exponencial positivo.

Por otra parte, tal como sucede en sectores altamente especializados como es el caso de hidrocarburos, a través del EMAAC se puede identificar y contactar a posibles expertos especialistas de otros países con la finalidad de que los mismos transmitan oportunamente sus conocimientos para facilitar la toma de decisiones estratégicas.

Conclusión 4.

Integración de esfuerzos interinstitucionales y generación de sinergias.

Muchas veces excelentes planes resultan ineficientes en su aplicación cuando son varios los actores que participan y que no logran ponerse de acuerdo, identificando sus roles y diferentes niveles de acción. Es así que se duplican esfuerzos, se invierten mayores cantidades de dinero y se emplea mayor tiempo para desarrollar estos planes, todo ello en desmedro de una sociedad que espera ansiosa resultados que le permitan mejorar su calidad de vida.

El Equipo Multidisciplinario de Asesoramiento Altamente Calificado EMAAC, por ende, promueve como valor agregado, la generación de sinergias e integración de esfuerzos, elevando el nivel de coordinación entre aquellas entidades y personas que estén desarrollando acciones en un programa o proyecto específico, para lograr resultados efectivos en los planes sectoriales que forman parte a su vez, del PGDES.

Esta estrategia ayuda a corregir oportunamente las posibles desviaciones e identificar aquellas barreras que puedan alterar las metas u objetivos previstos, promoviendo un mayor nivel de comunicación personal e interinstitucional.

Adicionalmente, es altamente participativa ya que son precisamente las organizaciones sociales, las instancias llamadas a ejercer un rol no sólo de control social en la rendición pública de cuentas, sino de retroalimentación en la operativización de políticas públicas.

RECOMENDACIONES

Para la implementación de la estrategia propuesta en este trabajo, se hace necesario tomar en cuenta algunas consideraciones importantes, las mismas que se detallan a continuación.

Para que el Equipo Multidisciplinario de Asesoramiento Altamente Calificado EMAAC pueda desarrollar sus actividades, es necesario que exista la voluntad política respectiva, es decir, el respaldo decisional por parte de los altos niveles de gobierno: el Presidente en ejercicio del Estado Plurinacional de Bolivia, Vicepresidente y Ministros de Estado.

Toda vez que son estas autoridades, las personas que viabilizarán esta estrategia, debe quedar claro que esta iniciativa se desarrolla con el propósito de coadyuvar y facilitar la gestión de cada entidad/ unidad pública buscando una mejora sustancial en las capacidades estatales, ya que se trata de un equipo de “asesoría especializada” que no tiene ninguna tuición en el ámbito político, ni tiene poder por sí mismo para ejecutar actividades de forma unilateral. Esto para evitar susceptibilidades al respecto y con el objetivo de generar un ambiente positivo y de apertura total en su implementación.

Otro aspecto importante a considerarse, es la transparencia total en las actividades del Equipo Multidisciplinario de Asesoramiento Altamente Calificado EMAAC para con las autoridades con las cuales desarrollarán sus tareas y en particular, para con el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

La transparencia es una característica imprescindible para este equipo puesto que solo de esta forma se generará la credibilidad necesaria para que el mismo pueda seguir operando.

Los informes que elaborará este Equipo deben ser de carácter técnico, absolutamente imparciales y con información respaldada documentalmente.

Por ello, a su vez es necesario que se considere la implementación de un proceso constante de actualización de conocimientos para el EMAAC. Esta actualización estará dada, principalmente por las nuevas normas que serán legisladas en el marco de la nueva Constitución Política del Estado y que, deberán regir el accionar de todo el sector público así como de la sociedad boliviana en su conjunto.

Como valor agregado, el EMAAC debe asegurar la transmisión de conocimientos a las autoridades entrantes en cuanto a procesos y procedimientos especialmente administrativos para la implementación y desarrollo de programas y proyectos.

El EMAAC se constituirá en la “memoria histórica” de cada gobierno que permitirá construir verdaderas políticas de Estado, más allá de solo políticas de Gobierno, pues la sociedad civil en su conjunto, al percibir continuidad en planes y estrategias de largo plazo, las asumirán como propias en pos de la construcción de su desarrollo a nivel económico y social.

Es un mecanismo que permitirá a nuevas autoridades, comenzar su trabajo no a partir de cero, sino al contrario, contando con una gran riqueza de conocimientos y experiencias que disminuirán y/o evitarán cometer errores en la ejecución de programas y proyectos que hacen a las políticas públicas, reduciendo por ende, el tiempo de implementación de valiosos programas enfocados a lograr el tan ansiado desarrollo que necesita Bolivia.

BIBLIOGRAFÍA

- **Losada Carlos Marrodán (Editor)**, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*, Washington, BID, 1999.
- **Banco Interamericano de Desarrollo**. *Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. 1999
- **Revista de la CEPAL**. *El papel del Estado y la calidad del sector público*. 2000. Pág.21
- **Documentos de Trabajo No. 11, INAP, Chile**. *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. 2007.
- **Blanca Heredia, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)**. 2002. *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: Un marco de análisis*. Documento de trabajo. Washington DC 14 y 15 de noviembre de 2002.
- **Zurbriggen Cristian**. **Documento de Trabajo No.19. Facultad de Administración y Ciencias Sociales Universidad ORT Uruguay**. *Las capacidades estatales para la gestión de la política comercial uruguaya*. 2005
- **Iacoviello Mercedes. Banco Interamericano de Desarrollo**. *Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina*. 2006
- **Lattuada Mario, Nogueira María Elena. Estudios Rurales**. *Capacidades Estatales y Políticas Públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea, 1991-2011*

- **Echebarría Koldo y Xavier Mendoza (2009).** *La Especificidad de la Gestión Pública: El concepto de “Management Público” en Especificidad de Gestión Pública.*”.2009
- **Internet: Transparencia.** http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_acerca
- **Internet: Concepto de sector público**
[http://www.eumed.net/cursecon/dic/S.htm#sector público](http://www.eumed.net/cursecon/dic/S.htm#sector_p%C3%BAblico)
- **Internet: Valor Público**
<http://www.slideshare.net/guest1d3885/valor-publico>
- **Internet: Concepto de benchmarking**
http://www.chilecalidad.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=1222&Itemid=200&lang=es
- **Internet: Capital humano**
<http://www.slideshare.net/ahaazd/capital-humano-en-administracin-pblica-de-sonora-ed2007>
- **Inostroza Lara José, Universidad de Chile.** Presentación: Creación de Valor en el sector Público, Nuevo Paradigma, Nueva Doctrina.
- **De la Fuente Olguín Jorge. Dirección Gral de Des. Económico y Social, Viceministerio de Planificación, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana.** *Qué es la Planificación Estratégica y cómo se utiliza en el Sector Público?*. 2011.
<http://www.asocioconsultores.cl/wordpress/wp-content/uploads/2011/05/Planificaci%C3%B3n-Estrat%C3%A9gica.pdf>

- **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Banco Mundial (BM) TAXONOMÍA EN GESTIÓN PARA RESULTADOS Y MONITOREO Y EVALUACIÓN Proyecto: “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos”**
- **Banco Interamericano de Desarrollo, Modernización del Estado. Documento de Estrategia, Washington D.C., Julio de 2003**
- **Villoria Manuel, Banco Interamericano de Desarrollo. Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Bolivia. Madrid, junio 2002**
- **Rodriguez Larreta Horacio, Repetto Fabián. Documento No 39. Herramientas para una administración pública más eficiente: Gestión por resultados y control social. 2000.**
- **Mejía Lira José. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. La importancia del recurso humano en la implementación de políticas públicas. Panamá, 28-31 de octubre de 2003**
- **Giménez Gregorio. Revista de la CEPAL 86. La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. Agosto 2006**
- **La Nueva Constitución de Política del Estado Plurinacional Boliviano, de febrero 7 de 2009.**
- **Ley Nº 3351 de Organización del Poder Ejecutivo de 10 de Febrero de 2006**
- **Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) del 20 de Julio de 1990, República de Bolivia.**

- **Ley N° 031 Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)** del 19 de julio de 2010, Estado Plurinacional de Bolivia.
- **Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural**, Plan Sectorial de Desarrollo Productivo.