

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

OFICINA LA PAZ



ÁREA ECONOMÍA, POLÍTICA Y EMPRESA

MAESTRÍA EN GESTIÓN GUBERNAMENTAL

(2007-2008)

PROYECTO DE GRADO

**“GABINETE DE ASESORAMIENTO ESTRATÉGICO “GAE”, COMO
MECANISMO PARA LA TOMA DE DECISIONES DE LAS MÁXIMAS
AUTORIDADES EJECUTIVAS “MAE`S”**

LIC. BORIS MENDOZA VELASCO

La Paz – Bolivia

2012

Dedicatoria

Esta Tesis está dedicada a todas aquellas personas que no claudican en sus objetivos, aunque estos muchas veces no sean entendidos o aceptados por la imparcial crítica de la vida misma, y que pese a las vicisitudes de la espiral vivencial, continúan aportando a los trazos de la historia, que es mejor entendida entre líneas...

Agradecimientos

Esencialmente a la Fuerza del Dios Creador, al Maternal Calor de la Madre Tierra y el amor de Cristo. Muy especiales al núcleo de mi familia; Isabel, Libeth, Alvin, Nelson, Natisha, Ale, Maya y Alex, que abrazan mi vida día a día. Así también a todas aquellas y aquellos amigos que confían y creen en mi, gracias por compartir con mi persona el hecho de que “las Grandes Historias Nacen de Pequeños Sueños, siendo que estas Nacen desde lo más Profundo del Corazón”

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Proyecto de Grado titulado Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”, como Mecanismo para la Toma de Decisiones de las Máximas Autoridades Ejecutivas “MAE’s”, tiene como objetivo hacer de la toma de decisiones una tarea que tenga más argumentos que la sustenten en el momento de tomar una decisión, la cual está contenida en una metodología que se encuentra contenida en siete pasos, cada uno de estos, lógicamente consecuentes con el siguiente y la finalidad planteada.

Esta herramienta está pensada para trabajar con problemáticas de entidades Gubernamentales y sus Máximas Autoridades Ejecutivas, mediante un equipo multidisciplinario de profesionales en las distintas áreas que sean requeridos, para que seguidamente se aborde la temática escogida a resolver, realizando análisis desde distintas perspectivas, las cuales tengan la capacidad de abarcar un rango más amplio de la problemática, con lo cual se obtendrá una visión integral y situacional del caso, en este contexto se considera que lo mas enriquecedor de la herramienta GAE es precisamente el poder combinar las alternativas de cada una de las áreas, que tendrán respuestas, diagnósticos y análisis totalmente distintos, mas no opuestos, ya que en el proceso de construcción de alternativas para solución, el GAE no restringe la utilización de metodologías e instrumentos propios de cada disciplina, siendo el objetivo de estos, lograr enriquecer aun más el resultado final.

Así mismo es importante mencionar que en el proceso de la toma de decisiones esta lleva altos grados de responsabilidad para las Máximas Autoridades Ejecutivas, en este caso, en el ámbito gubernamental, lo cual no restringe que esta herramienta pueda ser utilizada en el ámbito privado y en niveles menores, ya que la metodología construida para el logro de resultados es adaptable a cualquier ámbito y/o situación, y que, si bien los siete pasos metodológicos de la

herramienta son flexibles en cuanto a la utilización de instrumentos de análisis, estos tienen que responder a la lógica del GAE, tener un alto grado de legitimidad y confiabilidad, lo cual garantiza y mejora la calidad de una buena Toma de Decisión.

ÍNDICE

<i>Dedicatoria</i>	2
<i>Agradecimientos</i>	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	8

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 Planteamiento del Problema.....	11
1.2 Justificación	11
1.3 Objetivos	13
1.3.1. Objetivo General	13
1.3.2. Objetivos Específicos	14
1.4. Metodología de la Investigación.....	14
1.4.1. Técnicas.....	15
1.4.1.1. Técnicas Bibliográficas	15
1.4.1.1. Técnicas de Observación	16

CAPÍTULO II

SUSTENTO TEORICO REFERENCIAL

1. Marx Weber y su propuesta burocrático – racional	17
2. Herbert Simon y su propuesta de un modelo racional	17
3. James March y los modelos organizacionales	19
4. La política en la perspectiva institucional de toma de decisiones	22
5. Decisiones colectivas	26
6. Toma de Decisiones	27
6.1 Riesgos externos y costes de la decisión	30
6.2 La importancia y las limitaciones de la toma racional de desiciones	31
6.3 Racionalidad en la toma de decisiones.....	31
6.4 Racionalidad limitada o “circunscrita”	31
6.5 Búsqueda de alternativas	32
6.6 Evaluación de alternativas.....	32
6.7 Selección de una alternativa: tres métodos.....	33
6.8 Toma de decisiones en condiciones de certeza, incertidumbre y riesgo.....	34
6.9 La Toma de Decisiones en condiciones de incertidumbre.....	34
6.10 Evaluación de la Importancia de una Decisión.....	36
7. Herramientas Gubernamentales dirigidas a mejorar la Toma de Decisiones en el ámbito Gubernamental Boliviano.....	37
7.1 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).....	37
7.2 Ley de Administracion y Control Gubernamental (SAFCO)	39

CAPÍTULO III

PROPUESTA

Parte I. Generalidades

1. Presentación e Institución.....	44
2. Beneficiarios	44
3. Justificación	44
4. Objetivo de la Propuesta	46

Parte II. Desarrollo de la Propuesta

1. Fases de la propuesta.....	46
1.2 Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”	46
1.3 Dinámica de funcionamiento del Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”	51
1.3.1 Fases del funcionamiento del Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”	54
2. Resultados esperados de la implementación de la propuesta	67

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES	68
RECOMENDACIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXOS.....	79

GABINETE DE ASESORAMIENTO ESTRATEGICO “GAE”, COMO MECANISMO PARA LA TOMA DE DECISIONES DE LAS MAXIMAS AUTORIDADES EJECUTIVAS

INTRODUCCIÓN

El momento en el cual se toma una decisión, esta no solo tiene que ser apropiada, sino que además tendrá que ser oportuna, para lo cual se tendrá que tener una lectura exacta o más bien clara del problema que se busca resolver, en sus distintos ámbitos y niveles. Decisión que buscara satisfacer a las partes involucradas, por lo cual se tiene que prever probables y posibles dificultades, lo que significa realizar una lectura del abanico de posibilidades disponibles.

La toma de decisiones en el ámbito gubernamental implica una alta responsabilidad para las máximas autoridades del Estado Plurinacional Boliviano, ya que no solo implica tomar una decisión para salir DE una encrucijada política, económica o social, sino que en la mayoría de los casos será la combinación estas y además del factor cultural, que podría ser determinante especialmente en el caso boliviano, por lo cual es importante entender que la toma de decisiones en niveles que tienen un alto grado de sensibilidad para toda la sociedad, será importante la utilización de instrumentos que puedan garantizar en gran medida su éxito y al mismo tiempo aminorizar los impactos negativos de las decisiones que vayan a tomarse.

Es por eso que se hace imperioso entender que en el ámbito de las grandes decisiones, esta dependerá mucho del cristal con que se mire la circunstancia, ya que en la mayoría de los casos y con el pasar de los años muchas de las decisiones se convierten en nuevos inconvenientes, en el mejor de los casos, lo cual lleva a buscar instrumentos y herramientas que tengan la capacidad de

mejorar el análisis de las situaciones y así obtener resultados adecuados, y mediante estos lograr que los impactos sean adecuados a lo planificado.

El realizar análisis y afirmaciones sobre hechos históricos y sus posteriores repercusiones, pueden considerarse como una ventaja, ahora bien el reto consistirá en generar instrumentos no tradicionales en el ámbito de la política, que permitan garantizar las acciones y decisiones en el tiempo, lo cual hace repensar las técnicas que se utilizan para hacer los análisis de hechos o situaciones ya vividas en la sociedad, y en el devenir histórico de las mismas, que de alguna manera podrían adecuarse para proyectar las acciones hacia el futuro, lo cual podría entenderse metafóricamente, como el situar un espejo frente a la historia, el cual al mismo tiempo de reflejarse, podrá servir de instrumento para proyectar las acciones, bueno, en todo caso esta metáfora servirá para entender el principio de lo que se planteara en este Proyecto de Grado de Maestría de Gestión Gubernamental.

Es así que en el proceso de construir un futuro más generoso para la sociedades, siendo que esta acción no está lejos de las posibilidades, ya que todas las personas que conviven en una sociedad política, económica, cultural y socialmente organizada, donde además de convivir, asumen responsablemente el hecho de haber aceptado el contrato de convivencia social que le da un sentido coherente a ese fenómeno social, creando relaciones de convivencia, donde se equilibran los derechos de cada uno de sus componentes, con un principio esencial, que es la armonía. Y si en el proceso histórico se pudo llegar a un nivel de abstracción de convivencia armónica, es también posible poder hacer de los escenarios conflictivos, sean parte de las grandes soluciones, es así que el único elemento que hará la diferencia, es aquel personaje que por su investidura tiene y tendrá el futuro de todos en sus manos, que con una frase, una palabra, en todo caso con la decisión que vaya a tomar generara un efecto totalmente verificable en

la historia, el mismo que por las características de ese momento repercutirá en impactos positivos o negativos.

El presente Proyecto de Grado de Maestría contiene cuatro capítulos, de donde el capítulo I está referido al Marco Metodológico, el cual justifica el método aplicado en la investigación del presente trabajo de grado; el Capítulo II contiene al Marco Teórico Conceptual, en el cual se explica los orígenes, las diferentes corrientes y las tareas de la toma de decisiones y su característica principal, la cual es el hacer un buen trabajo tanto con la imagen del gobernante gracias a sus acertadas decisiones, así mismo la explicación etimológica histórica y sus diferencias; el Capítulo III contiene la propuesta de este trabajo de grado de maestría, el mismo que se desarrollo mediante un análisis de una serie de instrumentos de varias áreas en la búsqueda de eficientar la Toma de Decisiones de las MAE´S; el Capítulo IV contiene las conclusiones y recomendaciones del trabajo de grado; en la ultima parte del presente documento de Proyecto de Grado se encuentran los Aspectos Complementarios, mismos que contienen la bibliografía y los anexos correspondientes.

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLOGICOS

1.1 Planteamiento del Problema

El problema que da origen a esta investigación gira en torno a la ausencia de herramientas metodológicas para la toma de decisiones lo cual genera inestabilidad en el Aparato Gubernamental en cuanto a su relación con la sociedad y sus representantes, lo cual es un reflejo de las Máxima Autoridades Ejecutivas y su accionar en torno a las respuestas que se dan a las demandas de los distintos sectores sociales. La pregunta básica es: *¿Es importante la aplicación de herramientas metodológicas en el ámbito de la Toma de Decisiones en las Máximas Autoridades Ejecutivas del Aparato Gubernamental?*, que tengan como finalidad mejorar los grados de certidumbre en cuanto a lo que se refiere las decisiones tomadas.

1.2 Justificación

En la elaboración del presente documento se llega a identificar debilidades en el Aparato Gubernamental en su Nivel Ejecutivo, en lo que se refiere a la Toma de Decisiones, los mismos que repercutieron directamente en la gestión gubernamental de distintos jefes de Estado que ocuparon la silla presidencial de Bolivia, como es el caso del ex Presidente Boliviano Jorge Tuto Quiroga, que en septiembre de 2001 señaló "Es verdad que están las condiciones para avanzar y que hay cambios positivos fundamentales. Pero debo recordar que en otras oportunidades hubo acercamientos que al final se desmoronaron", en cuanto a la

posibilidad de exportar el gas boliviano hacia México y los EE.UU. por puertos chilenos.¹

Posición que fue ratificada poco después, misma que desata una reacción inmediata de rechazo en la sociedad boliviana, especialmente en la parte occidental del país, este fue un claro desacierto y una mala lectura de la coyuntura política del momento, ya que estigmatizó negativamente el corto periodo que ocupó la Silla Presidencial, además de su imagen política.

Otro momento que podemos mencionar es la decisión que asumió el ex Presidente Carlos Mesa. *"Como Presidente expreso que no es lo que el país esperaba, pero entiendo las dificultades (...) Creo que el país vive un momento de extrema urgencia, una situación de confrontación de altísimo riesgo y por eso no podemos esperar hasta el martes como ha propuesto el Congreso, no porque no tengamos paciencia quienes entendemos los problemas sino que el país está sometido a presiones que pueden hacerlo estallar", declaró el Jefe de Estado*". En este mismo contexto, el dirigente cocalero y diputado, Evo Morales, líder del MAS, afirmó que la intención fue buena, pero es extemporánea. *"Es un decreto para desmovilizar a la gente y además es ilegal. ¿Qué pasa si el Congreso no ratifica? Si eso ocurre el decreto no sirve para nada. Entonces, Mesa llama a un referéndum y constituyente en borrador", opina el dirigente cocalero. Según Evo, la Constituyente no resuelve el problema nacional. El líder de izquierda ahora propone la "nacionalización de hecho".*²

Estos son algunos ejemplos que se pueden mencionar en cuanto a la importancia de tomar una buena decisión con un alto grado de acertividad, lo cual hace la diferencia entre el éxito y el fracaso.

¹ Ver en (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1535000/1535531.stm)

² Ver en (<http://www.bolpress.com/art.>)

Así mismo es importante mencionar que el Estado Boliviano cuenta con la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE, con su Secretaría Técnica CONAPES, misma que tiene como misión estratégica el asesoramiento técnico en la toma de decisiones de Políticas Económicas y Sociales principalmente que son aplicadas por el Ejecutivo, buscando asegurar que las propuestas presentadas por las diferentes instituciones estén enmarcadas en el ordenamiento legal y obedezcan a objetivos de Política Económica del Gobierno de turno. Como podemos ver CONAPES tiene una visión clara de sus tareas en cuanto a la toma de decisiones en el mediano y largo plazo, lo cual no responde al problemática identificada por esta propuesta.³

Entre los elementos que hacen que se agudice el problema identificado, podemos mencionar: 1) La cuasi nula interrelación y articulación que existe en el aparato gubernamental; 2) la débil planificación, y coordinación del manejo de información; 3) la débil delimitación que existe en las funciones que cumplen los funcionarios públicos, llevando intrínsecamente una carga improductiva en el momento de la toma de decisiones.

1.3 Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Mejorar la Toma de Decisiones en el ámbito Gubernamental a través de una herramienta metodológica, que tenga la capacidad de optimizar la sistematización, análisis y generación de alternativas, a través de insumos teórico - prácticos e información coyuntural especializada.

³ Ver en (<http://www.udape.gov.bo/>)

1.3.2. Objetivos Específicos

- Aplicación de metodologías Teórico prácticas para la sistematización de información y generar una secuencia lógica de esta.
- Análisis de las distintas etapas de la información generada.
- Consulta y aplicación de estudios teóricos prácticos sobre la toma de decisiones.
- Análisis de la memoria histórica Gubernamental en el marco de la toma de decisiones como fuente para la comparación y aplicación en la construcción metodológica de la herramienta.

1.4 Metodología de la Investigación

En el presente trabajo de investigación se opto por utilizar el método descriptivo, método que tiene como propósito describir situaciones y eventos que están relacionados al tema estudiado, en este caso la Toma de Decisiones de las Máximas Autoridades Ejecutivas en el Ámbito Gubernamental, ya que el tema de investigación de este documento se adapta perfectamente al método, describiendo los escenarios en las que las Máximas Autoridades hacen del uso del sentido común para llegar a una decisión, mas allí que esta sea asertiva o no, por lo cual y de acuerdo al siguiente párrafo se refuerza lo mencionado anteriormente.

Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido al análisis (Dankhe.1986). Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar. Desde el punto de vista científico describir y medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para si – y valga la redundancia – describir lo

*que se investiga*⁴.

En este contexto el método Descriptivo, tiene como objetivo describir y analizar sistemáticamente “lo que existe” con respecto a las variaciones o las condiciones de una situación. En estos estudios se obtiene información acerca de las características y comportamiento actual o dentro de un periodo corto de tiempo, de los fenómenos, hechos o sujetos.

“Los estudios descriptivos nos presentan un panorama de estado de una o más variables en uno o más grupos de personas, objetos (v.g., periódicos) o indicadores en determinado momento. (5)

1.4.1. Técnicas

Las técnicas utilizadas para el recojo de la información estuvieron en la fuente de información documental basado en archivos de prensa escrita y documentos de entidades gubernamentales.

1.4.1.1. Técnicas Bibliográficas

Se utilizo archivos basados en hemeroteca y bibliografía relacionada a la Toma de decisiones, para determinar el proceso de decisión de las MAE en correspondencia con los cargos que ocupan y como proceden a las situaciones de conflicto para lograr una negociación adecuada entre el gobierno y terceros. De esta manera se podrá determinar el proceso de decisión de la MAE ante un problema visualizado por la población. Estas técnicas serán utilizadas como medios, que de manera seleccionada permitirán llegar a los fines del trabajo, partiendo desde: las disposiciones legales vigentes en el país relacionado con el tema hasta los documentos doctrinarios referidos a la Toma de Decisiones.

⁴ ROBERTO HERNÁNDEZ SAMPIERI, CARLOS FERNANDEZ COLLADO y PILAR BAPTISTA L., *Metodología de la Investigación*, México, Edit. McGraw-Hill, 1991. Pg. 60

⁵ HERNANDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNANDEZ COLLADO, Carlos “Metodología de la investigación”; Mc Grau-Hill, México 1994, Pag.193

1.4.1.2. Técnicas de Observación

Así mismo se recurrió a la observación como técnica de recopilación de datos, siendo que el presente trabajo tiene un ámbito de acción que esta directamente relacionado con el accionar burocrático y las relaciones intra y entre Entidades e Instituciones Gubernamentales, de donde los principales actores con relación a la Toma de Decisiones son las MAE, convirtiéndose en la principal fuente de información para el desarrollo de este documento, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

CAPITULO II

SUSTENTO TEORICO REFERENCIAL

1. Marx Weber y su propuesta burocrático – racional.

Marx Weber en los años cincuenta presenta un modelo burocrático-racional en lo que respecta al análisis de las decisiones organizacionales. El éxito de la economía neoclásica fortificó el modelo racional-instrumental Weberiano. Para Weber, la idea del “hombre económico” que busca maximizar sus funciones de preferencia con base en el cálculo de las consecuencias de sus acciones, se cambió al método básico del cual se analiza y explica las decisiones del individuo y organizaciones. Sin embargo, siguiendo al autor esta revolución del comportamiento durante los años cincuenta en las ciencias sociales de Estados Unidos orientó a los investigadores hacia el análisis de comportamiento observable de los sujetos. Trayendo consecuencias fundamentales en el estudio de las organizaciones y, en particular en el análisis de los procesos decisorios.

2. Herbert Simon y su propuesta de un modelo racional

Uno de los pioneros como es Herbert Simon, muestra que el comportamiento esperado de acuerdo con el modelo de la racionalidad neoclásica y el comportamiento observado de los sujetos no son idénticos cuando estos toman decisiones. Pero el comportamiento observado muestra ciertas desviaciones con el comportamiento pronosticado. Simón explico esas diferencias argumentando que el modelo de la racionalidad neoclásica supone exigencias cognoscitivas y organizacionales que difícilmente pueden explicarse en la realidad.

De cierta manera explica que los seres humanos no poseen las capacidades cognoscitivas suficientes para cumplir los requisitos del modelo neoclásico: su

memoria y su capacidad de procesamiento de información son limitadas y, consecuentemente, su capacidad para evaluar las alternativas de acción disponibles. Es decir que Simón no pone en cuestión la racionalidad como tal; la evidencia que estudia sugiere que el individuo racional decide, enfrenta más restricciones que se las considera en las adaptaciones habituales del análisis racional.

A su vez, el ambiente dentro del cual los individuos deciden, en este caso hablamos de las organizaciones, presenta otro conjunto de restricciones que hacen aún más difícil seguir el modelo neoclásico: las decisiones tienen que tomarse en lapsos comparativamente cortos con respecto al tiempo mínimo requerido para encontrar la alternativa óptima. En la práctica, la cantidad de recursos que se puede invertir en la búsqueda de la mejor alternativa está restringida por presupuesto y personal disponible. Un análisis racional va requerir de información completa y de buena calidad que rara vez se llega a obtener. Como resultado, los individuos están obligados a decidir en circunstancias personales y organizacionales cuyas características se encuentran muy lejos de la situación ideal, el tiempo ilimitado o suficiente, los recursos necesarios y la información completa y oportuna supone el modelo neoclásico.

De esta manera Simon sugiere que en la realidad individuos y organizaciones toman sus decisiones en base a una racionalidad limitada. Los sujetos adoptan el marco normativo de la racionalidad neoclásica a las restricciones que experimentan en circunstancias particulares. Esa adopción va producir que se realice una estrategia selectiva de las alternativas presentadas denominadas satisfactorias, ligeramente distinta de la racionalidad neoclásica.

En el modelo neoclásico lo que busca es una alternativa óptima, dentro del marco de la racionalidad limitada sólo se preocupa por localizar una alternativa que sea lo suficientemente buena para satisfacer las necesidades. En lugar de evaluar

todas aquellas alternativas dispuestas hasta lograr localizar la decisión óptima, el decisor va detener su búsqueda cuando identifica un curso de acción que cumpla sus objetivos. Esta decisión implica que el individuo u organización debe tener mínimamente un objetivo identificado.

Si bien algunos principios neoclásicos que adopta Simon son: sujetos racionales que conocen sus funciones, estos sujetos evalúan las alternativas y sus consecuencias y finalmente tienen la capacidad de proyectar sus preferencias sobre ciertas situaciones futuras, esta optimización de preferencias de los sujetos, es la situación ideal.

A partir de la propuesta de Simon sobre los procesos de toma de decisiones se abre un nuevo campo dentro de la investigación organizacional. El concepto de racionalidad limitada y del estudio de comportamiento organizacional durante los procesos de decisión, surgen nuevas propuestas.

3. James March y los modelos organizacionales

La institución es "un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones"⁶. Las instituciones influyen en las preferencias de los actores e impactan en el desarrollo histórico. De esta manera, la unidad de análisis desde la perspectiva histórico-institucionalista no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones. (March y Olsen, 1989: 9-11)

Así se le otorga una relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad, determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. Las reglas, las normas y los símbolos limitan el libre juego de la voluntad individual y del

⁶ JAMES MARCH & JOHAN P. OLSEN. *The Organizational Basis of Politics*. Rediscovering Institutions. New York, 1989, Free Press

cálculo racional, y gobiernan el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertinencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro.

Los autores March y Olsen tratan de explicar sobre el comportamiento individual que se basa en argumentos culturales y organizacionales. De esta forma, las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra organización y se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la organización (March y Olsen, 1989: 26-27). Los individuos pertenecientes a esas instituciones mediante procesos de socialización aprenden fundamentalmente a seguir el comportamiento apropiado, y así obedecer normas institucionalizadas, lo cual les permite una simplificación de la realidad y tomar decisiones de manera mucho más sencilla o adecuada. Por lo tanto con este modelo se demuestra que el modelo racional es irreal. En situaciones de incertidumbre, los individuos no intentan maximizar, porque no cuentan con el tiempo ni con los recursos para hacerlo y, probablemente, tampoco están seguros de cuáles serán sus preferencias en el futuro.

Sin embargo, March y Olsen (1989) aceptan cierto nivel de racionalidad. Los individuos tienen que tomar decisiones y, aunque estén muy lejos de intentar optimizar, realizan ciertos cálculos que son similares a los de la racionalidad limitada. Este es el punto clave que los distingue del institucionalismo sociológico. Los individuos obedecen a normas institucionales, entre otras razones, para reducir incertidumbres y simplificar la toma de decisiones. Por el contrario, el institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada, y por lo tanto, no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales; por el contrario, se distinguen por su énfasis en la importancia de los procesos cognoscitivos de los individuos.

Para March, las instancias decisorias organizacionales, sólo pueden enfocar su atención selectivamente y por períodos relativamente cortos.

Esto quiere decir que la selección de alternativas consiste en tener reglas internas dentro de la organización, estas reglas de la organización van a ser producto de su historia y suponen una codificación de alternativas para decisiones que se han repetido durante el tiempo pasado. Lo primordial es identificar los criterios y mecanismos con los que una organización distribuye su atención.

La problematización del concepto de decisión organizacional ayudó a destruir la concepción de las organizaciones, son instrumentos de los dueños, porque las organizaciones están compuestas por individuos cuyos intereses pueden entrar en conflicto.

March luego da un nuevo planteamiento sobre el trabajo de toma de decisiones, ha introducido el concepto de racionalidad limitada al estudio de las decisiones organizacionales no eran suficientes para explicar lo que debería suceder en un proceso de toma de decisiones en modelo racional y lo que en realidad sucede cuando una organización toma decisiones, de esta manera se reformula el modelo a partir de la información obtenida por medio de la observación del comportamiento.

Aunque esta información, es recopilada o acumulada con una orientación hacia el establecimiento de un mapa (un subconjunto del universo) de alternativas de comportamiento. Por lo anterior, no buscan la decisión óptima, sino la más satisfactoria. Este nivel de satisfacción está íntimamente ligado al nivel de aspiración que posee el individuo tomador de decisiones.

Una vez que el decisor ha establecido el mapa de alternativas procede a evaluar de manera secuencial cada una de estas hasta encontrar aquella que iguale o supere su nivel de aspiración.

Uno de esos modelos son los criterios de temporalidad de March, Olsen y Cohen que elaboran un modelo temporal de toma de decisiones después se conoció como el modelo de botes de basura. El criterio fundamental fue seleccionar una alternativa de curso de acción pero para ser ejecutada se necesita de que el problema y la solución coincidan temporalmente en la misma instancia decisoría. Demuestra que una decisión de la organización y sus miembros, más que evaluar las distintas alternativas de acción posibles y seleccionar aquella que optimiza o al menos satisface, recurren a alternativas que se encuentran disponibles en esos momentos en la estructura o agenda organizacional. Los programa de descentralización y reforma administrativa en las burocracias es un ejemplo de este mecanismo. El problema a decidir no consiste en la evaluación de las consecuencias de los cursos de acción que se encuentran disponibles, sino en estructurar un dueto problema-solución.

4. La política en la perspectiva institucional de toma de decisiones

Este modelo de decisión, se caracteriza por su ingente contenido empírico y su énfasis en lo descriptivo.

Esta institucionalización para March y Olsen se fundamenta en explicar el comportamiento decisorio en las instituciones públicas. March argumenta que el comportamiento de los actores políticos se explica más adecuadamente por la lógica de lo “correcto”, esto hace referencia a las prácticas organizacionales institucionalizadas y expresadas en rutinas, reglas, códigos de conducta, leyendas y mitos de la organización.

Conforme al criterio de correcto, los actores políticos establecen su identidad según la situación en que están y determinan los cursos de acción “correctos” para esas identidades. Es así que estos autores muestran que en lo político, burócratas, legisladores, jueces y líderes van a llegar a establecer quiénes son ellos en cada proceso de toma de decisiones y posteriormente van identificar dentro del conjunto de las normas y reglas el patrón del comportamiento apropiado para ellos en esa situación.

Tanto March y Olsen coinciden al considerar una institución como un conjunto de reglas para reducir incertidumbre. Inseguridad en el intercambio, según North, y ambigüedad en la toma de decisiones, según March y Olsen. Pero el concepto de regla que utilizan ambos es distinto.

March y Olsen, por su parte, sostienen que las reglas representan las rutinas, procedimientos, estrategias y tecnologías alrededor de las cuales se articula la vida de la organización. Detrás de ellas existen ciertas creencias, paradigmas, códigos de conducta, prácticamente resultaría ser una cultura organizacional.

En algún momento la regla puede ser impuesta por medio de la autoridad y es factible que para conseguir este cumplimiento pueda ser necesaria la coerción, pero los miembros de la organización obedecen por el código de comportamiento que se ha aprendido durante el tiempo de la sociabilización.

De esta manera March y Olsen en la vida organizacional se desenvuelve alrededor de un sistema de reglas, creencias y significados compartidos por todos los miembros de la organización. En este marco institucional que proponen los autores se convierte en una realidad organizacional, en algo que se da por hecho, en la forma acostumbrada de cómo hacer las cosas y como tal afecta no sólo la toma de decisiones.

Desde este nuevo institucionalismo, la política tiene otras dimensiones más allá de los intereses individuales. Las preferencias de los actores políticos no son estables y que pueden modificarse a partir de los procesos de decisión. De esta manera los resultados obtenidos por medio de las políticas de gobierno pueden convertirse en resultados buscados por la sociedad.

La importancia de los procesos políticos se relaciona con los mecanismos de legitimidad del sistema político. Para los institucionalistas el problema de la legitimación consiste en una correcta conducción de los procesos políticos, más que en los resultados de la gestión gubernamental.

Desde el punto de vista de Graham Allison y el postulado de Cyert y March, el modelo político es un modelo basado en el incrementalismo y pretende ser una herramienta de aplicación práctica. Exige del decisor un reconocimiento de la compleja realidad que lo rodea, por lo cual debe partir de una situación, de hacer cambios pero para mejorar.

Para Graham T. Allison, la comprensión de la acción del gobierno parte de visualizarlo como un producto organizacional, parcialmente coordinado por un grupo unificado de dirigentes. Con esta premisa Allison pretende balancear los esfuerzos de los modelos clásicos y llevar el análisis hacia la comprensión del comportamiento desarrollado por el gobierno como una alternativa al modelo del actor racional unificado⁷

El modelo político también supone que el decisor conoce su contexto y que toma decisiones parcializadas a partir de situaciones complejas. La parcialidad es la única que asegura el éxito a través de la socialización del problema.

⁷ GRAHAM. T. ALLISON, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown and Co. 1999. pag. 160

Cuando se analiza en el contexto se asumen decisiones parcializadas e involucran al conjunto de decisores en un proceso de negociación, esto posibilita el surgimiento de las opiniones - elementos de retroalimentación y control, generan información que potencia y permite el dominio de la situación.

Entonces el modelo político es adaptable, sustentado en sistemas flexibles basados en la información obtenida evitando los errores este modelo se puede observar como una estrategia de decisión, aunque no con una clara definición de los medios y de los fines.

El resultado, es que, la decisión organizacional bajo el enfoque del modelo político es el producto de las decisiones estratégicas individuales. La decisión colectiva es el resultado de las decisiones atomizadas y de las estrategias de los actores que intervienen en su consecución.

Por todas estas condiciones esta estructura organizacional se va convirtiendo en una lucha de poder y los actores y/o los individuos comparten este poder. Por lo tanto este medio necesita que las decisiones y acciones de la organización resulten de un proceso político.

Este modelo se sustenta en el sentido común, la intuición y en las capacidades naturales de los decisores. Su racionalidad, aunque pretende salir del esquema clásico, tan sólo logra velar los fines y los medios, en su óptica incrementalista, de ensayo y error. Busca también a través del enfrentamiento de intereses de los actores, la información que le permita incidir en su contexto y por lo tanto, en su realidad. Intenta correr el velo que rodea a las relaciones de dominación, brindando al decisor individual o grupal una mayor cuota de poder, al poseer una visión más clara de los juegos y alianzas de poder que se dan en su contexto. También se debe mencionar que el modelo político muestra que no necesariamente lo político es irracional y que lo operativo es racional. También

bajo este mismo tenor, permite inferir que la decisión política se produce como resultado de la amalgama de decisiones o estrategias individuales que campean por recursos y por la preeminencia de sus alternativas.

5. Decisiones colectivas

Las decisiones colectivas tienen una tradición histórica del pensamiento político occidental por lo que no se vio mucho el método sino su funcionalidad de establecer las formas de gobierno democrático.

Las decisiones colectivas son, genéricamente, decisiones de muchos. La colectividad en cuestión puede ser el conjunto de los ciudadanos de un estado, o una colectividad territorial más pequeña (como en el caso de las colectividades locales) o de otra naturaleza. Una decisión colectiva es, finalmente, una decisión sustraída a la competencia de cada individuo en el sentido de quien decide, decide por otros y, en el límite por todos. Las decisiones colectivas están calificadas por su destino: quien quiera que las tomen valen para la totalidad de la colectividad a la que están dirigidas.⁸

La noción de decisiones colectivas parte de la distinción entre las decisiones individuales y colectivizadas. Son las que tienen un carácter constitucional y definen los objetivos permanentes. Tienen, por lo tanto, un mayor nivel de estabilidad y la presunción de que son producto del consenso de la comunidad

Un individuo si decide por sí mismo, es una decisión individual. En cambio una decisión de grupo presupone un grupo concreto de individuos que interactúan directamente y son significativamente participes de las decisiones que van a tomar. Estas decisiones lo puede tomar una colectividad, comunidad, población para realizar una acción común.

⁸ GIOVANI SARTORI, *Elementos de teoría política*, Madrid, Edt. Alianza.1992. pag.278

En el gobierno solo algunas personas deciden para todos los gobernados, pero en la mayoría de las situaciones las decisiones colectivizadas son tomadas por otros para toda la población, incluso suponiendo que el poder decisorio es remitido a la colectividad.

6. Toma de Decisiones

“Se define como la selección de un curso de acción entre alternativas, se encuentra en el núcleo de la planeación. No se puede decir que exista un plan a menos de que se haya tomado una decisión.”⁹

Es decir, quien toma una decisión debe identificar todas las alternativas disponibles, pronosticar sus consecuencias y evaluarlas según los objetivos y metas trazadas; para tomar una decisión es necesario ver el contexto, analizar las ventajas y limitaciones, y teniendo la información necesaria, decidimos la más conveniente.

Esto consiste en que las alternativas de actuación se investigan y descubren secuencialmente, que parte del proceso de formación de fines.

“La toma de decisiones es un proceso de definición de problemas, recopilación de datos, generación de alternativas y selección de un curso de acción.”¹⁰

Es difícil reconocer todas las alternativas que se pudieran seguir para alcanzar una meta, en especial cuando incluye oportunidades de hacer algo que no se lo ha hecho antes, por lo tanto, recopilando toda la información actualizada sobre qué

⁹ HAROL KOONTZ Y HEINZ WEIHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc Graw-Hill, 10 ed. 1994. Pág. 199.

¹⁰ ROSA MARTHA NUÑEZ ARROYO, *La toma de decisiones y los costos*, vista en a pág. <http://www.wikilearning.com/>

alternativas se encuentran disponibles en el presente o cuáles se deben considerar en el futuro, uno selecciona la mejor, según los criterios establecidos.

Puede definirse entonces, la toma de decisiones como una actividad imprescindible en las organizaciones, con un significado especial para todos sus niveles, y en todas las demás actividades a realizarse.

Toma de decisiones según H. Simon: *“...los procesos administrativos son procesos de decisión que se desarrollan en el contexto de una racionalidad limitada, que se articulan en elecciones entre alternativa sucesivas y que, teniendo en cuenta las premisas organizativas en la decisión (estructurales, funcionales, conductistas, etc.), están orientadas hacia la realización de determinados fines.”*¹¹

Se habla de una racionalidad, el proceso decisorio no acaba cuando queda determinada la finalidad general de una organización. La tarea de decidir se extiende a la organización administrativa total. Una teoría general de la administración debe incluir principios de organización que aseguren una toma de decisiones correcta, de la misma manera que debe incluir principios que aseguren una acción efectiva.

El concepto de finalidad implica la noción de una jerarquía de decisiones en la que cada paso hacia abajo consiste en alcanzar las metas expuestas en el inmediato superior. El comportamiento es finalista en cuanto a que se guía por metas u objetivos generales; es racional en cuanto que elige alternativas que llevan al cumplimiento de las metas previamente seleccionadas. No siempre la jerarquía o pirámide de finalidades está perfectamente organizada o integrada en un comportamiento real, pero aún cuando en la decisión no tenga lugar la integración

¹¹ NORBERTO, BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI Y GIANFRANCO PASQUINO, *Diccionario de Política*, España, Edt. Siglo XXI.2000.

consciente o deliberada de esas finalidades, debe tomarse nota de que por lo general se realiza una integración.

La mayoría de los que tienen esta responsabilidad intentan tomar sus decisiones en los marcos de la racionalidad aunque no siempre esto es posible, debido a que se enfrentan un mundo real, muy complejo, donde las limitaciones de información, tiempo y la incertidumbre reinante limitan considerablemente la racionalidad.

“La toma de decisiones es el proceso para identificar y solucionar un curso de acción para resolver un problema específico.”¹²

En el proceso de toma de decisiones no siempre se dispone en el momento preciso de toda la información requerida y mientras más compleja sea la decisión, más difícil resultará conocer todas las alternativas.

En consecuencia, nos referimos como toma de decisiones a una acción entre alternativas, un paso a la planeación, pero que requiere de un esfuerzo en el flujo de información y comunicación y así definir el problema. Además se debe aprender de la situación y el contexto general para tomar decisiones parciales a partir de situaciones complejas.

En este sentido, la naturaleza de las decisiones políticas, tienen ámbitos distintos en cuanto al nivel y las características de sus ejecutores, mismas que pueden ser clasificadas en cuatro tipos, los cuales son:

a) *Individuales*: las que toma cada individuo x sí mismo, ya sea movido x influencias externas o siguiendo su propio criterio.

b) *Grupales*: las tomadas x un grupo concreto, individuos relacionados entre sí.

¹² JAMES A.F STONER, EDWARD FREDMAN Y DANIEL GILBERT, *Administración*, México, Edt. Pretince Hall hispanoamericana, 6ta Ed. 1996, pág. 261

c) *Colectivas*: difíciles de definir; las que adoptan "los muchos"; agregado humano a las decisiones grupales, que provoca que no puedan actuar como un grupo concreto; no hay que confundirlas con las "preferencias colectivas".

d) *Colectivizadas*: se asemejan a las anteriores en no ser decisiones individuales, p/ son muy distintas de las otras. No se refieren el al sujeto como las anteriores, sino a una; ya no es quién toma la decisión, sino el alcance de la misma: quien quiera que decida, decide x todos.

6.1. Riesgos externos y costes de la decisión

Instrumentos de análisis:

- a) Costos internos (CI) o de la adopción de decisiones, para los que toman la decisión; intra-grupo. Se refiere a los costos del proceso de decisión: costos de tiempo, energía, etc. Sólo las decisiones grupales o colectivas implican costos x adoptar una decisión; así, las decisiones tienen costos solo con más de un decisor.

Los costes decisionales son internos, es decir los costes de aquellos que participan en las decisiones, estos toman mucho tiempo, por lo tanto cuestan.

- b) Riesgos externos (RE), para la colectividad por quien se toman las decisiones; Extra-grupo; no es determinable ex – ante, como los costos; es la perdida potencial, no la ganancia. Los RE se producen sólo si se Colectiviza un ámbito de decisión.

Los constes externos son las consecuencias que recaen sobre cada individuo por decisiones que no son tomadas por él y los costes son de dos tipos: a) costes de opresión, es decir de injusticia, arbitrariedad, privación, coerción y otros similares; b) Costes de dispendio, es decir, de

incompetencia, ineptitud, ineficiencia o similares. Los costes externos más dolorosos son los de opresión.

6.2. La importancia y las limitaciones de la toma racional de decisiones¹³

Dentro del ámbito de las decisiones racionales tiene sus ventajas pero a la vez sus limitaciones, dentro de ese proceso se tiene que visualizar en entorno en que uno vaya a decidir y para tal hecho lo importante es tener ciertos pasos o puntos a seguir para una buena toma de decisiones.

... el proceso que conduce a tomar una decisión se podría visualizar como 1) elaboración de premisas, 2) identificación de alternativas, 3) evaluación de alternativas en términos de la meta deseada y 4) elección de una alternativa, es decir, tomar una decisión.

6.3. Racionalidad en la toma de decisiones

Las personas que actúan o deciden racionalmente intentan alcanzar alguna meta que no puede lograrse sin acción. Se comprende como los cursos claramente alternativos mediante los cuales se puede alcanzar una meta en las circunstancias y con las limitaciones existentes. También tiene que contar con la información y la capacidad para analizar y evaluar alternativas a la luz de la meta deseada.

6.4. Racionalidad limitada o “circunscrita”

Las limitaciones de la información, tiempo y certeza limitan la racionalidad en ocasiones permiten que el rechazo que sienten por el riesgo interfiera en el deseo

¹³ HAROL KOONTZ Y HEINZ WEIHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc graw-hill, 10 ed. 1994, Pág. 199.

de alcanzar la mejor solución dadas las circunstancias. Herbert Simón¹⁴ ha llamado a esto satisfacción suficiente, es decir, es decir escoger un curso de acción que sea satisfactorio o lo bastante bueno dadas las circunstancias.

6.5. Búsqueda de alternativas¹⁵

Suponiendo que se conocen cuáles son las metas y que existen premisas claras de planeación, el primer paso en la toma de decisiones consiste en desarrollar alternativas. Si sólo se puede pensar en un único curso de acción es evidente que no se ha pensado lo suficiente.

Para seleccionar la mejor alternativa, se encuentra en el concepto del factor limitante o estratégico.

Un factor limitante es una circunstancia que obstaculiza el logro de un objetivo deseado. Si se reconocen los factores limitantes de una situación determinada es posible reducir la búsqueda de alternativas a aquellas que superan estos factores. El principio del factor limitante es el siguiente: Sólo cuando se reconocen y se resuelven aquellos factores que se interponen, en forma crítica, en el camino hacia una meta, se puede seleccionar el mejor curso alternativo de acción.

6.6. Evaluación de alternativas¹⁶

Una vez que se han encontrado las alternativas apropiadas, el siguiente paso en la planeación consiste en evaluarlas y seleccionar aquella que contribuirá mejor a

¹⁴ Científico estadounidense conocido por sus aportaciones a un amplio abanico de campos, como la psicología, las matemáticas, la epistemología, la economía y la inteligencia artificial, laureado en 1978 por la Academia Sueca con el Premio Nobel de Economía por sus trabajos sobre los procesos de elección y la teoría de la decisión.

¹⁵ HAROL KOONTZ, Y HEINZ WEIHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc Graw-Hill. 10 ed. 1994. Pág. 201.

¹⁶ HAROL KOONTZ, Y HEINZ WEIHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc Graw-Hill. 10 ed. 1994. Pág. 202.

la obtención de la meta. Este es el punto de la toma de decisión final, aunque también deben tomarse decisiones sobre los otros puntos de la planeación.

6.7. Selección de una alternativa: tres métodos¹⁷

- 1) Experiencia,
- 2) Experimentación y
- 3) Investigación y análisis

1) *Experiencia.*- Recurrir a la experiencia probablemente desempeña un papel mayor del que merece en la toma de decisiones, en cierto modo la experiencia es el mejor maestro. Sin embargo confiar en la experiencia anterior como una guía para la acción futura puede ser peligrosa. En primer lugar, la mayoría de las personas no reconoce las razones fundamentales de sus errores o fracasos. En segundo lugar, las lecciones de la experiencia quizá sean totalmente inaplicables a los nuevos problemas. Las buenas decisiones se deben evaluar en relación con acontecimientos futuros, mientras que la experiencia permanece en el pasado.

2) *Experimentación.*- Es probable que la técnica experimental sea la más costosa de todas, es especial si el programa requiere de fuertes gastos de capital y personal, además después de que se ha realizado un experimento quizá aún queden dudas sobre lo que se probó, puesto que el futuro quizá no se de la repetición del presente. Por lo tanto, esta técnica sólo se debe utilizar después de tomar en cuenta otras alternativas.

Muchas decisiones no se pueden tomar hasta que el experimento ha determinado el mejor curso de acción.

¹⁷ HAROL KOONTZ Y HEINZ WEHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc Graw-Hill. 10 ed. 1994. pág. 203

- 3) *Investigación y análisis*.- Una de las técnicas más eficaces para seleccionar alternativas donde están en juego decisiones importantes, es la investigación y el análisis. Este enfoque significa que para solucionar un problema primero es necesario comprender. Por lo tanto, implica la búsqueda de relaciones entre las variables, los limitantes y las premisas más críticas que influyen sobre la meta deseada. Un paso importante en el enfoque de la investigación y el análisis consiste en construir un modelo que simule el problema.

6.8. Toma de decisiones en condiciones de certeza, incertidumbre y riesgo¹⁸

En una condición que existe certeza, las personas están razonablemente seguras sobre lo que ocurrirá cuando tomen una decisión. Cuentan con información que se considera confiable y se conocen las relaciones de causa y efecto.

Por otra parte, en una situación de incertidumbre, las personas sólo tienen una base de datos muy deficiente, no saben si éstos son o no confiables y tienen mucha inseguridad sobre los posibles cambios que puede sufrir la situación. Más aún no pueden evaluar las interacciones de las diferentes variables.

En una situación de riesgo quizá se cuente con información basada en hechos pero la misma puede resultar incompleta.

6.9. Enfoques en la Toma de Decisiones en condiciones de incertidumbre¹⁹

¹⁸ HAROL KOONTZ Y HEINZ WEHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc Graw-Hill. 10 ed. 1994. pág. 207

¹⁹ HAROL KOONTZ Y HEINZ WEHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc Graw-Hill. 10 ed. 1994. pág. 207

Entre las más importantes se encuentran:

- 1) El análisis de riesgo.- A todas las personas que toman decisiones en condiciones de incertidumbre les gusta conocer la magnitud y la naturaleza del riesgo que asumirán al elegir un curso de acción. Una de las deficiencias en el uso de los enfoques tradicionales de la investigación de operaciones para la solución de problemas es que muchos de los datos usados en un modelo son simples estimaciones y otros se basan en probabilidades. La práctica común es hacer que los asesores presenten “mejores estimaciones”. Sin embargo, se ha desarrollado nuevas técnicas que proporcionan una visión más precisa del riesgo.

Prácticamente todas las decisiones se basan en la interacción de cierto número de variables importantes, muchas de las cuales tienen un elemento de incertidumbre pero, quizá, un grado de probabilidad bastante alto.

- 2) Los árboles de decisión.- Presentan, bajo la forma de un “árbol”, los puntos de decisión, los acontecimientos fortuitos y las probabilidades existentes en los diversos cursos posibles. El método del árbol de decisión permite apreciar, al menos, las alternativas principales y el hecho de que las decisiones posteriores quizá dependan de acontecimientos futuros.
- 3) La teoría de la preferencia o de la utilidad.- Se basa en la idea de que las actitudes individuales hacia el riesgo varían: algunas personas sólo están dispuestas a correr riesgos más pequeños que los que señalan las probabilidades y otras están dispuestas a correr riesgos mayores.

Actitudes hacia el riesgo. Con el fin de dar un significado práctico a las probabilidades en la toma de decisiones, es necesario comprender la aversión o aceptación que siente hacia el riesgo el encargado de tomarlas.

Esta situación no sólo varía de acuerdo con la persona sino también con el tamaño del riesgo, el nivel del administrador dentro de la organización y la fuente de los fondos involucrados.

Riesgo personal o curvas de preferencia. Aunque no se sabe mucho sobre las actitudes hacia el riesgo, se tiene certeza de que algunas personas sienten aversión hacia el riesgo en algunas situaciones y son apostadores en otras y que algunas, por su propia naturaleza, sienten un gran rechazo al riesgo, aunque no siempre es así.

6.10. Evaluación de la Importancia de una Decisión²⁰

Es útil contar con pautas sobre la importancia relativa de las decisiones. Las menos importantes no requieren de un análisis e investigación profundos e incluso quizá se puedan delegar sin problemas y sin poner en peligro la responsabilidad básica. La importancia de una decisión también depende del alcance de la responsabilidad, por lo que, aquello que quizá no tenga prácticamente importancia para el presidente, puede ser importante para el jefe de una sección.

La toma de decisiones en una organización se circunscribe a una serie de personas que están apoyando el mismo proyecto. Debemos empezar por hacer una selección de decisiones, y esta selección es una de las tareas de gran trascendencia. Con frecuencia se dice que las decisiones son algo así como el motor y en efecto, de la adecuada selección de alternativas depende en gran parte el éxito de cualquier organización. Una decisión puede variar en trascendencia y connotación.

²⁰ HAROL KOONTZ Y HEINZ WEHRICH, *Administración: una perspectiva global*, México, Edt. Mc Graw-Hill. 10 ed. 1994. pág. 211

7. Herramientas Gubernamentales dirigidas a mejorar la Toma de Decisiones en el ámbito Gubernamental Boliviano.

Dadas las características y el objetivo del presente documento se hace imperioso el recurrir y mencionar la existencia de entidades gubernamentales que tienen la función de mejorar la respuesta a las demandas de la sociedad a través de herramientas y metodologías de trabajo que actualmente se aplican.

7.1 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

La **Unidad de Análisis de Políticas Económicas** (UDAPE) fue creada mediante Decreto Supremo 19758 del 22 de agosto de 1983 como entidad descentralizada, con autonomía de gestión técnica y administrativa dependiente del ex Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

De esta manera, los trabajos realizados han comprendido temas como: La Privatización y la Capitalización de las empresas públicas, la Reforma en la Educación, la Participación Popular, la Reforma de la Constitución Política del Estado, la Reforma del Poder Ejecutivo, la Reforma Tributaria, la Reforma del Sistema de Pensiones, Ley de Aduanas, Código Tributario, Ley de Concesiones, Ley de Hidrocarburos, las reglamentaciones de la Ley de Medio Ambiente, Institucionalización del SNII, el problema del crédito a la Micro Industria e Investigación Tecnológica en el Sector Agrícola, y otros.

En el área social, analiza y diseña medidas de política vinculadas a temas como salud, la educación, vivienda, el saneamiento básico, el empleo y la lucha contra la pobreza.

Actualmente realiza la evaluación y seguimiento de los sectores macroeconómicos y sus indicadores: Real, Comercio exterior, Deuda externa, Sector Monetario, Sector Financiero, Sector Fiscal. Asimismo, analiza y evalúa el comportamiento de los sectores de Hidrocarburos, Minería, Industria, Energía, Sector agropecuario, Medio ambiente y Telecomunicaciones.

A partir del 22 de septiembre de 1997, UDAPE, se constituye en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE) y del Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO) órganos institucionales donde se definen las políticas económica y social.

Secretaría Técnica del CONAPE

Subdirección de Política Macroeconómica

Marco Estratégico

La visión estrategia de la Subdirección de Política Macroeconómica es continuar con el asesoramiento técnico en la toma de decisiones de Política económica por parte del Poder Ejecutivo, a través de diferentes canales, principalmente:

- i) apoyando a la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES),
- ii) realizando evaluaciones, perspectivas y proyecciones, cuantificación de impactos y análisis de política macroeconómica, y
- iii) respondiendo a los requerimientos técnicos de actividades transversales de carácter intra e interinstitucional a nivel nacional e internacional.

Objetivos dentro la Institución

El objetivo de prestar asesoramiento a la Secretaría técnica del CONAPES, es asegurar que las propuestas presentadas por las diferentes instituciones estén enmarcadas en el ordenamiento legal y obedezcan a objetivos de política económica.

El objetivo de las actividades de análisis macroeconómico es proveer a las instancias de política económica, insumos técnicos que faciliten la toma de decisiones.

El objetivo de las actividades de carácter transversal a nivel nacional es contribuir a la evaluación y diseño integral de políticas económicas y sociales.

El objetivo de las actividades de carácter transversal a nivel internacional es coordinar, representar y dar a conocer la posición del gobierno en temas de política económica para alcanzar los objetivos y metas de desarrollo nacional.

7.2. Ley de Administración y Control Gubernamentales (Safco) del 20 de Julio de 1990

Dadas las características intrínsecas de la presente Ley analizada en el presente documento, mismas que son consideradas como importantes en el objetivo que se busca en esta propuesta.

Artículo 1º.- La presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:

a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;

- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación,
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

De acuerdo a estudios realizados en la primera fase de Evaluación de Implementación de la Declaración de Paris, sobre el estudio de Gestión por Resultados en Bolivia, realizado por el Ministerio de Planificación de Desarrollo publicado el 11 de abril de 2008, el cual establece la existencia de una desarticulación entre sistemas, por consiguiente no logra una efectiva integración entre el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y los Sistemas de Inversión Pública (SNIP), de Programación de Operaciones (SPO) y el Sistema de Presupuestos (SP), debido a los escasos mecanismos de articulación entre los mismos y fundamentalmente a objetivos propios aislados el uno del otro. A esta falencia, se suma las diferentes estructuras programáticas y mecanismos de articulación de los sistemas. El enfoque sistémico de la Ley 1178 no se plasmó plenamente en las Normas Básicas (NB), en consecuencia, los Sistemas de Administración y Control han sido presentados, desarrollados e implementados en forma a sistémica, no integrada. En este contexto la desarticulación de los sistemas ha generado una independencia perjudicial de los órganos rectores en la administración, el uso e implementación de los sistemas. Esto, a su vez, ocasionó que la visión de desarrollo no se concrete en el Programa de Inversiones, Operaciones y el Presupuesto.

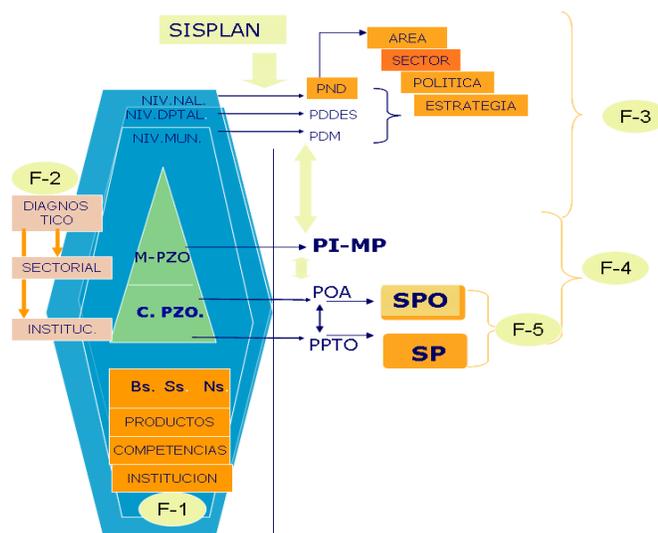
Así mismo el SPO no se encuentra integrado operacionalmente con el SP ni con el Sistema de Organización Administrativa (SOA). Los procesos de programación de operaciones y de formulación del presupuesto, se llevan a cabo independientemente. En consecuencia, tampoco ha sido posible articularlos en el proceso de seguimiento y evaluación, que aparecen como actividades apéndices irrelevantes del sistema de gestión pública.

En cuanto a las reformas de segunda generación, como la Ley 1178 y sus instrumentos y mecanismos, no han logrado la articulación de los sistemas; además, el Presupuesto General de la Nación no constituyó un instrumento de planificación del desarrollo, y por último no logró implementar un sistema de seguimiento y evaluación a la ejecución de planes de mediano y corto plazo. Esto ocasionó la dispersión de los esfuerzos y recursos de los planes de desarrollo entre los niveles nacional, departamental y municipal y sectorial. Lo que es peor, se privilegiaba el corto plazo, expresado en el predominio de la planificación operativa anual.

La alternativa que se plantea como parte de la evaluación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, es el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo (SNPD), el cual, busca articular los subsistemas y procesos de formulación, seguimiento, evaluación y ajuste de los planes de desarrollo en todos los niveles territoriales, busca integrar los procesos de planificación del país, con los de programación de la inversión pública y financiamiento externo y los procesos de programación presupuestaria, busca asegurar que la programación se exprese en la planificación de corto plazo, o que está se oriente a los lineamientos de mediano y largo plazo.

En este contexto y a partir de la vigencia del nuevo SNPD, se instituirá la formulación de los Planes Anuales de Desarrollo (PAD), que son de cobertura

fundamentalmente sectorial y que trasciende lo institucional. Hay la necesidad de analizar la conveniencia aún, que además de los sectores en el resto de las entidades públicas se instituya la planificación anual del desarrollo (PAD), o de seguir con la vigencia de la Programación Operativa Anual (POA) únicamente, cuyo carácter es esencialmente institucional. Aunque la Ley 1178 sobre Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO) establece que se deben desarrollar e implementar herramientas sobre el seguimiento y la evaluación orientadas a los resultados, éstas aún no se encuentran debidamente normadas, integradas y menos aún sistematizadas.



Fuente: Daniel Laura, **Planificación Estratégica**, Maestría en Gestión Gubernamental, Universidad Andina Simón Bolívar

Nota: En el esquema debe entenderse: Bs = Bienes; Ss = Servicios; Ns = Normas

Formulario 1 (F1): Mandato Legal: Identificación de Competencias, Productos y Vínculo con el PND

Formulario 2 (F2): Diagnóstico Institucional, Sectorial y Territorial

Formulario 3 (F3): Articulación del PND, con la Planificación de Mediano Plazo Sectorial / Territorial e Institucional

Formulario 4 (F4): Articulación de la Planificación de Mediano Plazo con la Planificación de Corto Plazo.

Formulario 5 (F5): Programación Operativa y Presupuesto

Por lo visto anteriormente y de acuerdo al proceso que se dio desde 1990 donde se incorpora en la administración pública los primeros elementos para orientar la gestión al logro de resultados, la normativa impuso el desarrollo de sistemas de gestión (SISIN, SIGMA, SISER). Dichos sistemas fueron casuales y aislados, por

tanto instrumentos y mecanismos institucionales desarticulados de lo sectorial y territorial. En la práctica, aunque el Ministerio de Desarrollo Sostenible actuaba como el órgano rector del SISPLAN (ley 2446), su papel se circunscribió al ámbito medio ambiental, razón por la cual su experiencia y capacidades en materia de monitoreo y evaluación era baja. Por tanto, existió poca cultura de rendición de cuentas de la ejecución de planes y pocos lineamientos sobre seguimiento, monitoreo y evaluación (solo eran enunciados).

Por lo cual la evaluación es una actividad relevante y estratégica, que se halla concebida como el análisis periódico y sistemático no solo de los resultados, efectos e impactos de las políticas, estrategias, programas y proyectos, sino de las estrategias de implementación de los mismos. Es un acto pedagógico por los aprendizajes que permite nutrir los procesos de gestión pública intercultural.

Donde los indicadores son esencialmente parámetros que sirven para medir el grado de cumplimiento de objetivos y procesos de desarrollo, siempre que estos se hallen apropiadamente formulados, tanto para el inicio de un proyecto (línea de base) como para el proceso (indicadores de gestión o de procesos) y la conclusión del mismo (indicadores de resultado, efecto o impacto).

Por lo tanto, la generación, procesamiento y difusión de información sobre la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la planificación y los proyectos en todos los niveles del Estado, deben ser de fácil acceso no sólo para los servidores públicos, sino para toda la población, de manera que se pueda hacer efectivo el control social y privado sobre la asignación y uso de recursos en el corto, mediano y largo plazo, y permita el rechazo a la corrupción, denuncia al delito y evitar la distorsión de la información, con un impacto no solo en lo público, sino en lo privado y comunal.

CAPITULO III

PROPUESTA

Parte I. Generalidades

1. Presentación de Institución

La presente propuesta, Gabinete de Asesoramiento Estratégico como mecanismo para la Toma de Decisiones, es una herramienta que esta dirigida a ser aplicada por las Máximas Autoridades Ejecutivas del ámbito Gubernamental Boliviano, en sus tres niveles, por lo cual las Entidades e Instituciones que abarca esta propuesta contempla a Estructuras de Ministerios, Gobernaciones, Gobiernos Locales, Entidades Desconcentradas y Descentralizadas.

2. Beneficiarios

Los principales beneficiaros de la presente propuesta es la Sociedad Boliviana en su conjunto, siendo que el principal objetivo de esta Herramienta, esta relacionada directamente a la eficiencia de la Toma de Decisiones Gubernamentales, lo cual significa la generación de estabilidad social.

En un nivel mas especifico los beneficiarios directos de esta herramienta, son las Máximas Autoridades Ejecutivas y las Estructuras Gubernamentales que administran.

3. Justificación

La responsabilidad de tomar una decisión esta directamente relacionada con las estructuras piramidales, donde el grado de responsabilidad es gradualmente mayor cuanto mas se acerca a cúspide de la pirámide, recayendo mayor grado de responsabilidad en la mayoría de los casos en una sola persona, que mayormente es la Máxima Autoridad Ejecutiva, en el caso de las entidades publicas. Las

cualidades que deberán presentar las autoridades en el ámbito público, tendrán que tener características, que además de ser de tipo técnico por los conocimientos que implica el desarrollar este tipo de funciones, tendrá que lidiar con la dinámica de la política, ya que será esta la principal diferencia con una entidad privada, donde las decisiones tienen un alto grado de éxito ya que la estructura de mando, permite que no exista un consenso tan abierto como lo es en el caso del manejo de la cosa pública, donde la democracia garantiza el juego de las posiciones y los intereses, esta diferencia permite que las situaciones no sean tan benevolentes para una Máxima Autoridad Ejecutiva, pero también será importante tomar en cuenta otras variables como el entorno, el grado de dificultad, los actores, y así todo lo que está muy ligado a la problemática a resolver.

Por lo cual el tema de responsabilidad va más allá, es un tema de actitud que puede hacer de una política sostenible o no, tal vez sea esta la verdadera razón por la cual son o no son exitosas, ya que una política es como cualquier instrumento, es decir neutral, así como la Toma de decisiones se convierte en un instrumento para mantener y mejorar la estabilidad gubernamental, aunque la actitud es un tema mucho más personal, que si bien es de total conocimiento, es además invisible para aquellos que no quieren reconocerlo, las razones pueden ser muchas pasando por las culturales, económicas, sociales, políticas e ideológicas, pero el resultado siempre será el mismo "Negativo" si es que no se replantean los paradigmas personales de diario proceder, la actitud, así como la ideología es una forma de vida, es decir tiene su propia lógica, lo cual lleva a otro ámbito, en el que no se puede hacer casi nada, pero si existe una solución, esta se encuentra en cada persona y solo podremos ver esa solución cuando la persona sea vista como capital humano, como una inversión a mediano y largo plazo para el estado.

4. Objetivo de la Propuesta

Implementar un Gabinete de Asesoramiento Estratégico, como herramienta metodológica que tenga la capacidad de eficientar los insumos que hacen de la toma de decisiones, misma que pueda ser utilizada por las Máximas Autoridades Ejecutivas en el ámbito gubernamental, en temáticas Sociales, Políticas, Económicas, Jurídicas y Culturales.

Parte II. Desarrollo de la Propuesta

1. Fases de la Propuesta

La aplicación de la presente Propuesta, está dividida en tres etapas; la primera etapa contempla el Diagnostico de la problemática a abordar en una Entidad o Institución determinada; la segunda y tercera etapa están incluidas en la aplicación de la Herramienta para la Toma de Decisiones “GAE”, que se divide en el análisis propiamente dicho de la problemática abordada y la generación de resultados a través de alternativas, metodología que se pasa a detallar seguidamente.

1.2. Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”.

La toma de decisiones es una antigua y amplia búsqueda humana, que se remonta a una época en que las personas buscaban consejos de las estrellas. Desde entonces, nos hemos esforzado por inventar mejores herramientas en ese propósito, desde los sistemas numéricos hindú-arábigo y el álgebra hasta la aplicación de Descartes del método científico. En ese sentido una creciente sofisticación en la Toma de Decisiones y la gestión de riesgos, junto a una matizada comprensión del comportamiento humano y avances que respaldan e imitan los procesos cognitivos, van mejorado la toma de decisiones.

El ámbito en el cual se plantea implementar el instrumento “herramienta” para lograr eficientar la toma de decisiones esta directamente vinculado con la

Administración Pública, que viene siendo la principal actividad que corresponde al Gobierno, como prestador de los servicios públicos. Así el Poder Ejecutivo en un concepto general es representado generalmente en una persona. Aun cuando debemos advertir que no siempre se ha dado el caso de que los Estados dispongan de un Poder Ejecutivo unipersonal, es así que podemos tomar como ejemplo que posteriormente a la monarquía de Francia, se conformó como depositario de la labor ejecutiva a un directorio, es decir, a un órgano colegiado, formado por tres personas, una de ellas, Napoleón Bonaparte, con el propósito de gobernar Francia. Es así y dada la dificultad que resulta de coordinar las entidades e instituciones gubernamentales en los gobiernos contemporáneos se tiene como titular del Poder Ejecutivo a una persona física; de tal manera que el titular de la administración es un ente unilateral.

En Bolivia, el presidente para realizar de una manera efectiva sus actividades administrativas del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas (ministerios, viceministerios, etc.) que le prestan asistencia y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta, mismas que están reconocidas. Sin embargo, la experiencia reconoce que las dependencias que auxilian a la MAE del Poder Ejecutivo para el desempeño de su actividad administrativa y la prestación del servicio público, tienen al mismo tiempo la misma necesidad ya que cada una de estas, especialmente en el caso de los ministerios, representan a un sector administrativo del estado, es decir son cabeza de sector, por lo cual son también sujetos para tomar en cuenta al momento de aplicar e implementar esta herramienta "GAE".

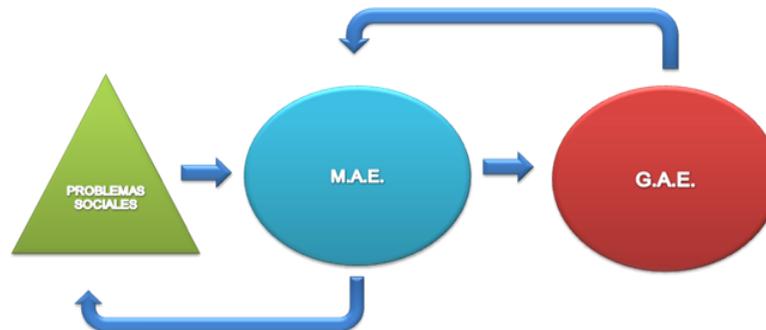
Es así que los Gobiernos Bolivianos que hasta fecha han cumplido funciones en el aparato estatal, trataron de aplicar políticas de gobierno, y en el mejor de los casos de estado, los mismos tuvieron y tienen serios problemas con la aplicación de las mismas, además que esto involucra la resolución de conflictos, ya que la mayoría de los Gobiernos terminan siendo una *central de atención de*

emergencias, esto debido a muchas razones que pasan por la existencia de una oposición, misma que fuere de cualquier tendencia, siempre tiene la forma de obstaculizar medidas que podrían alcanzar objetivos de interés común, esta situación en Bolivia tuvo y continua un proceso degenerativo, al mismo el descredito tanto de los sistema de partidos como de la política misma, lo cual repercute directamente en la función de gobierno de cualquier partido político.

Entre las principales razones por las que se propone esta herramienta “GAE” para eficientar la Toma de Decisiones, además de los mencionados anteriormente, están los siguientes: una casi nula interrelación y articulación que existe en el aparato gubernamental, además es importante mencionar que este problema identificado esta muy ligado a una débil planificación, misma que esta relacionada con la ejecución tanto de políticas publicas y la toma de decisiones en temas de alto riesgo para la estabilidad del gobierno, así también es importante mencionar que una buena delimitación de acciones en las labores de los funcionarios públicos podría ser muy fructífero en el momento de toma de decisiones, ya que estas decisiones tendrán que tener fuentes confiables que las sostengan, y además buenos interpretes de estas.

En este contexto, la propuesta de Grado de Maestría que lleva por titulo “GABINETE DE ASESORAMIENTO ESTRATEGICO “GAE”, COMO MECANISMO PARA EFICIENTAR LA TOMA DE DECISIONES DE LAS MAXIMAS AUTORIDADES EJECUTIVAS”, tiene como finalidad el poder visualizar, prever y subsanar inconvenientes que puedan interrumpir el proceso de gobernabilidad e implementación de políticas publicas, mediante análisis, situacionales y prospectivos de distintos ámbitos académicos en el marco de los diferentes niveles del aparato estatal, mismos que tendrán un articulador común, “la información”, misma que al tiempo de nutrir constantemente el GAE, será la herramienta legitimizadora de las acciones que se lleven a cabo por cualquier institución gubernamental.

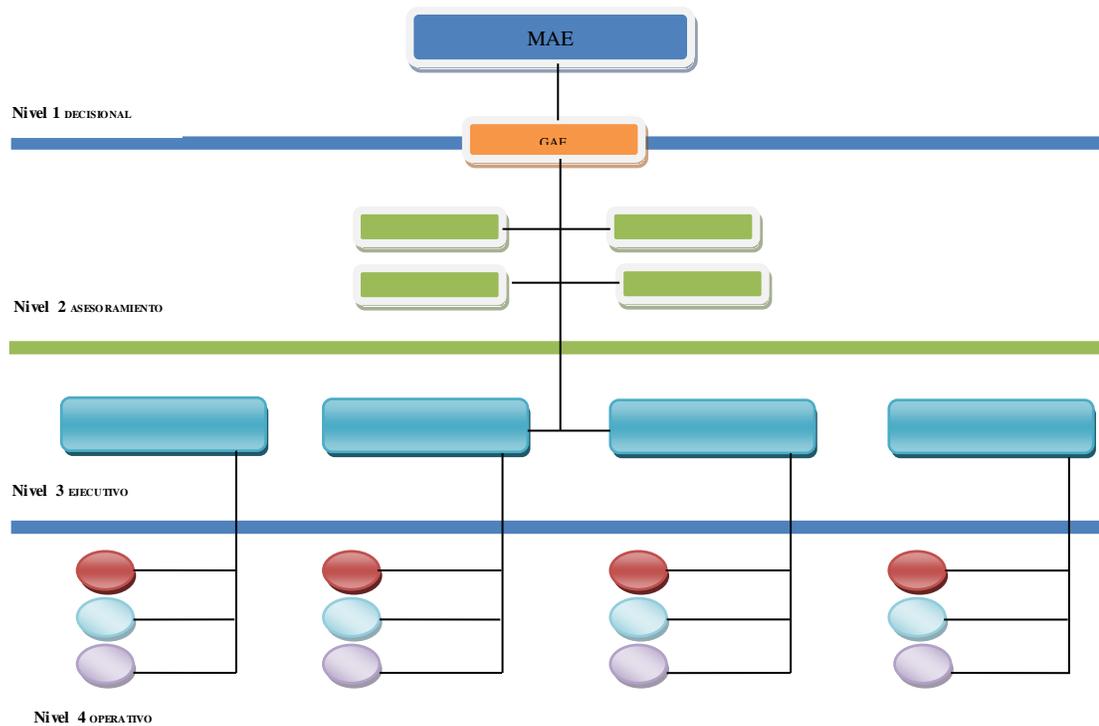
FLUJO DE SOLUCION DE PROBLEMAS



Elaboracion Propia

La herramienta "GAE" utiliza una serie de posibilidades y suposiciones simplificadoras de las cuales deduce el comportamiento de personas y/o organizaciones sociales en una sociedad con características propias. Se podría decir que es una simple variación deliberada de la realidad que constituyen esquemas de análisis para organizar la forma en la que se plantea un problema. Que son simplificaciones que omiten detalles del "mundo real" para concentrarse en la esencia del problema. Desde una perspectiva mucho más manejable de la realidad, se plantea desarrollar un análisis del desarrollo de las decisiones para así obtener un mejor estudio de las Políticas Publicas.

Es en esta visión que se plantea una herramienta que sea capaz de generar además de un Sistema de Control en el manejo de la información, a través de análisis Coyunturales, prospectivo y otros instrumentos, en temas: Político, económico, sociales y culturales, acentuando este ultima dado a las características sui generis de la Política Boliviana, misma que tendrá como sistema de retro alimentación a la información, tanto horizontal como vertical en los cuatro niveles que se puede identificar en lo que se entiende como la Estructura Gubernamental, para lo cual se expone el siguiente gráfico:



Elaboracion Propia

El Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE” tiene como tarea el análisis de información de temas específicos, generados en distintos niveles y rangos de problematización del aparato gubernamental, dicho análisis será construido a través de herramientas que coadyuven al logro del objetivo que se busca para la herramienta “GAE”.

La metodología de trabajo estará enfocada en la dinámica de retroalimentación de demandas de la sociedad y mensajes claros de Gobernabilidad, siendo este el ámbito de estudio de la herramienta “GAE”.

Donde los Generadores de Insumos son todas aquellas Entidades Gubernamentales y no Gubernamentales que tengan relación con la Máxima Autoridad Ejecutiva y la Institución que este a su cargo; un segundo elemento son los Insumos propiamente dichos, informes técnicos, reportes técnicos, resoluciones ministeriales y otros, que son productos de los Generadores de Insumos; un tercer elemento y el mas importantes es el Gabinete de Análisis

Estratégico el mismo que tendrá actividades y responsabilidades específicas que están divididas en cuatro áreas, lo político, lo económico, lo socio cultural y lo legal, supervisados por un coordinador generador de estrategias que tiene como función principal las propuestas de toma de decisión para la MAE; un cuarto elemento son los Productos, que básicamente son las alternativas que se le planteara a la MAE sobre un tema específico, para que ésta tome una determinación de un abanico de posibilidades, mismas que tendrán posibles soluciones de los impactos que podrían tener en el momento de ser aplicados; por último, el elemento que cierra esta dinámica, es la Máxima Autoridad Ejecutiva, que podrá mandar mensajes claros de Gobernabilidad a la sociedad, con un alto grado de legitimidad, aminorando los riesgos, que además generara estabilidad Institucional y un claro mantenimiento de imagen.

Por lo cual el espacio para implantar el herramienta “GAE”, dada las características del mismo esta junto a las Máximas Autoridades Ejecutivas, ya que son estas las que harán uso directo y potencial de la herramienta, lo cual esta justificado de acuerdo al análisis que se realizo en el proceso de construcción de esta investigación, además de que mas allá de solucionar problemas, el objetivo es, mejorar los procesos administrativos de la toma de decisiones y garantizar un grado de estabilidad en el proceso gubernamental.

1.3 Dinámica de funcionamiento del Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”

En cuanto a lo que se refiere al funcionamiento, como esta compuesto y cual su relación entre sus partes, y por el hecho de que es una herramienta con características de respuesta rápida, eficiente y eficaz, por lo cual tiene que ser muy practico, en este sentido la herramienta “GAE” que vendría a ser el Gabinete de Asesoramiento Estratégico, mismo que seria operado por un Equipo de Profesionales Multidisciplinario, con las características que exige esta herramienta.

La construcción de la herramienta “GAE” busca mejorar la toma de decisiones del máximo nivel ejecutivo, el mismo tiene un diseño de funcionamiento cíclico, donde la retro alimentación será un elemento dinamizador del mismo, esta herramienta esta compuesto por tres grandes componentes independientes pero complementarios para la generación de resultados que se traducirán en Acertados Mensajes de Gobernabilidad y a su vez estos se podrán convertir en indicadores que puedan medir el grado de satisfacción de necesidades de la sociedad. Seguidamente pasaremos a describir el funcionamiento del “GAE”.

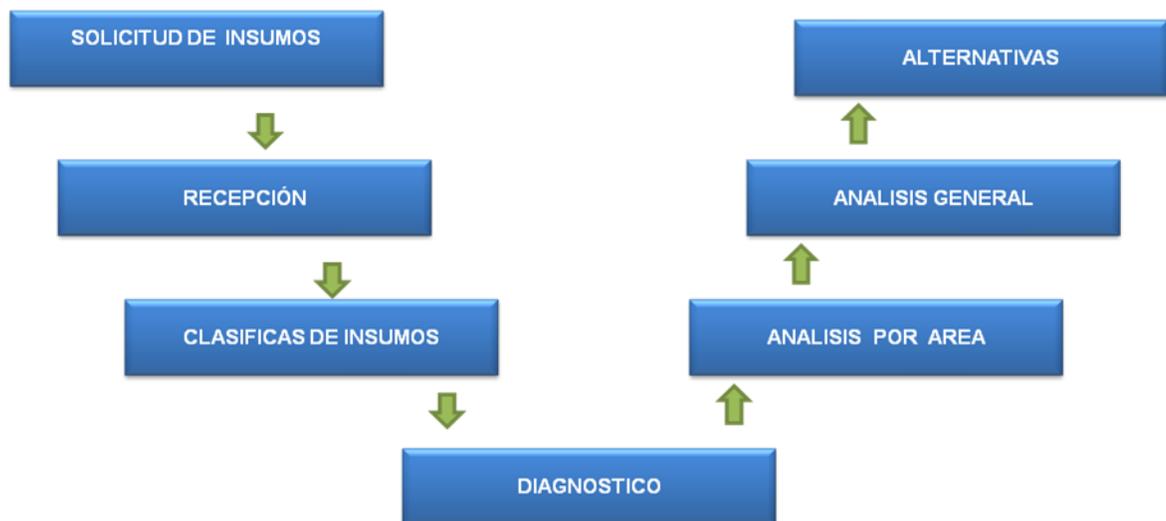


Elaboracion Propia

La dinámica del Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”, esta basado en los IMPUT que ingresan al gobierno como resultado de la demanda social, donde la generación de alternativas del G.A.E. se desarrolla mediante fases, que realizando un manejo de la información o insumos, los mismos que pasaran por filtros de legitimidad. La primera fase es la **Solicitud de Insumos**, los mismos que generaran el siguiente Componente que es la **Recepción de Insumos**, con los que trabajara la Herramienta “GAE”. La siguiente fase es la **Clasificación de Insumos** que serán distribuidos de acuerdo a su afinidad con el área, la siguiente fase es el **Diagnostico** que tiene como característica la ubicación del problema en un plano cartesiano de donde se mandara los insumos para la siguiente fase que es el **Análisis por Área**. Las áreas a las que nos referimos son la Política, la Socio Cultural, la Económica, y la Legal, una vez concluido el trabajo en las áreas,

los productos pasan a la fase de **Análisis General** de donde surgirán las Alternativas de Toma de Decisiones que serán presentados a la Máxima Autoridad Ejecutiva, el mismo que de acuerdo a las decisiones que tome podrá ofrecer a la sociedad Mensajes Claros y Positivos, los cuales retornaran como generadores de estabilidad.

GENERACIÓN DE ALTERNATIVAS DEL G.A.E.



Elaboracion Propia

Esta herramienta tiene como uno de sus objetivos principales, el reducir la burocracia administrativa, ya que participa activamente en la construcción de alternativas para la Toma de Decisiones, y que en principio su responsabilidad es la presentación de alternativas de solución para los responsables políticos que decidirán en última instancia. Esto hace que la burocracia administrativa se reduzca, siendo este un factor influyente en los procesos públicos y políticos.

1.3.1 Fases del funcionamiento del Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”.

La dinámica de Generación de Alternativas del “G.A.E.” se pondrá en marcha una vez que la Máxima Autoridad Ejecutiva haga llegar su petición para solucionar una problemática en tema específico, donde la toma de decisiones sea de alto riesgo para la estabilidad de la estructura gubernamental, es importante aclarar que el “GAE” no solo se abocará a la atención de problemáticas de alto riesgo, sino a todas aquellas que sean requeridas más allá de nivel de riesgo que conlleven, es así que en el proceso de búsqueda de alternativas para la Toma de Decisiones del “GAE” contempla siete fases para llegar a obtener “productos” viables para su utilización en la respuesta y solución de un problema específico. En este sentido pasaremos a desarrollar las fases del Proceso de Generación de Alternativas de “GAE”.

Esta primera fase se desarrollará en torno a la **SOLICITUD DE INSUMOS**, que está referido a poder disponer de toda la información necesaria sobre un tema específico, los insumos podrán tener distintas fuentes, públicas y también privadas, en cuanto a las características y la más importante es que preferentemente sea de primera mano, para no tener distorsiones en el proceso de construcción de soluciones, otra característica que se tendrá que tomar muy en cuenta es veracidad de la información, que tendrá que ser totalmente verificable, estos puntos son muy importantes para el trabajo que se realizará ya que además de construir alternativas de soluciones se realizará un seguimiento del comportamiento de la información en su paso por las diferentes herramientas “filtros” que se vayan a utilizar en este propósito.

SOLICITUD DE INSUMOS



Elaboración Propia

Esta fase esta referida exclusivamente a los Generadores de Insumos y los tipos de Insumos, entendemos como generadores de insumos a todas aquellas entidades e instituciones publicas y privadas como se puede apreciar en el diagrama, los cuales son Ministerios de Estado, Gobiernos Locales, Gobiernos Departamentales, Organizaciones Sociales, Medios de Comunicación y la Sociedad Civil, que podría ser considerada como el principal elemento para generar alternativas viables en la toma de decisiones, en todas sus abstracciones como Generador de Insumos por excelencia, ya que el principio y el fin de este instrumento es la viabilización de políticas y la generación de estabilidad gubernamental que esta reflejado directamente con la sociedad, además por las características y el papel que protagoniza en el marco de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional y los sistemas de control social.

En cuanto a lo que se refiere los Tipos de Insumos, como ya se lo explica en el diagrama lo entenderemos básicamente como “información” que alimenta el instrumento de análisis y generación de alternativas de solución, respetando y poniendo mucha atención al origen de las mismas y nos referimos a origen no solo

en el sentido de donde vienen, sino también de las características de cómo se origina la información, lo cual nos lleva a fortalecer la construcción de los productos “alternativas de solución”, los tipos de información serán Resoluciones Ministeriales, informes técnicos, reportes técnicos, Actas de Reuniones, Reportes de Monitoreo, Grupos Focales, Entrevistas, Estadísticas y otros que puedan coadyuvar al objetivo buscado.

SEGUNDA FASE

RECEPCIÓN DE INSUMOS



Elaboración Propia

Esta fase tiene como objetivo principal **la codificación**, así también se realizara la verificación de los insumos, su procedencia, grado de confiabilidad, su debido archivo de donde generara un banco de datos para un mejor manejo de la información, con lo cual se podrá disponer de una pre selección de los insumos por el área de análisis que corresponda. Para obtener un resultado óptimo y ordenado se hace necesario el trabajar con un sistema informático que tenga las cualidades para optimizar las tareas de esta fase.

La fase tres esta referida propiamente a la clasificación de los insumos que fueron solicitados a las distintas entidades e instituciones publicas y privadas, los cuales son Resoluciones Ministeriales, informes técnicos, reportes técnicos, Actas de

Reuniones, Reportes de Monitoreo, Grupos Focales, Entrevistas, Estadísticas y otros, que pasaran por un **tratamiento de clasificación** en una primera instancia por la temática y ámbito a la que responde la información, es decir esta será **distribuida por áreas de estudio y análisis**, que son: el Área Política - Económica, socio - cultural y Legal. Así mismo todos los insumos con los que se trabajara tendrán que ser clasificados por su **grado de importancia**, esta cualidad que se le da a esta fase es muy importante para el posterior procesamiento de la información, el clasificar por grado de importancia optimizara los tiempos en todo el proceso de construcción de productos, además que como un plus de la investigación podremos realizar una observación natural del comportamiento de la información.

En el siguiente cuadro podremos apreciar gráficamente cual es la dinámica de esta fase, entre la distribución por áreas y la clasificación por el grado de importancia, para lo cual en los dos casos se trabajara con instrumentos prácticos y verificables, que estarán contenidos en un sistema informático, en el segundo caso, dadas las características del proceso que se realizara en la clasificación gradual de la información, por importancia, es importante que sea realizada personalmente, dado que, como se trata de generar juicios de valor en cuanto a la importancia de la información, es todavía una cualidad humana la que podrá dar los resultados mas óptimos.



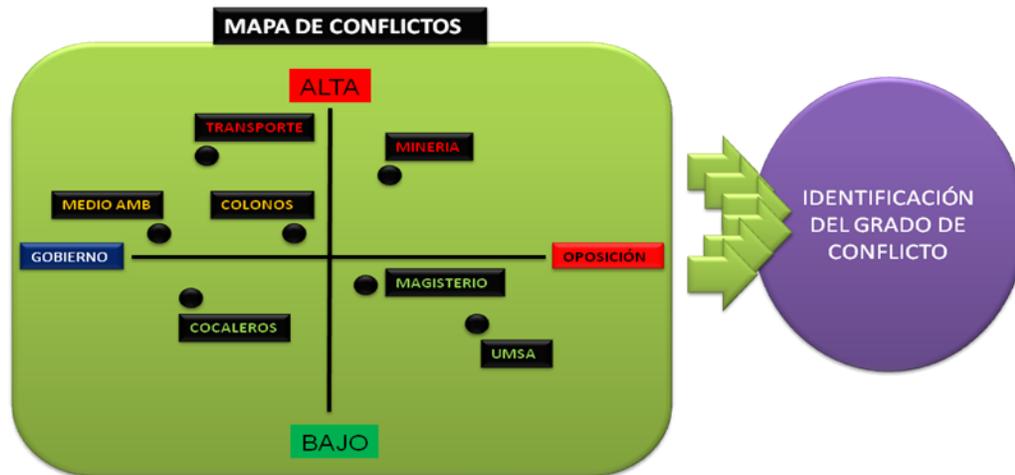
Elaboracion Propia

En la fase cuatro de **DIAGNÓSTICO** es importante mencionar que esta, es entendida con una fotografía instantánea de la problemática, conflicto o problema a resolver, esta fotografía instantánea tiene las características de poder mostrarnos la situación del problema en su etapa inicial o del presente mas próximo lo cual nos dará una clara idea de las posibles razones y circunstancias por las cuales se ha generado el problema, por que es importante tener una vista clara y amplia del problema, es importante ya que al realizar posteriormente el Análisis por Áreas y el Análisis General y Producción de Alternativas, se necesitara tener una especie de carta de navegación o una brújula que nos muestre siempre donde esta el norte de nuestro propósito, ya que al llegar la solicitud de la MAE en cuanto a resolver y proporcionar alternativas para tomar una decisión, esta no será neutral o si se quiere ver de alguna manera, los productos o alternativas solicitados tendrán necesariamente una tendencia del lugar al cual se quiere llegar con los mismos, para lo cual será de mucha importancia la fotografía instantánea o radiografía de la situación del problema, para el desarrollo del proceso de construcción de alternativas.

Para obtener esta fotografía instantánea se ha planteado la creación de un instrumento, el cual nos servirá para ubicar el problema de acuerdo a sus características propias, como son: sus tendencias culturales, afinidades económicas, posición política, situación legal, y otras que puedan servir para lo que se quiere obtener, este instrumento esta basado en un cuadro cartesiano que tiene cuatro ámbitos producto del cruce de dos ejes, en el extremo izquierdo del eje horizontal esta representado por el **Gobierno**, en el otro extremo de la misma recta esta representado por la **Oposición**, en cuanto al eje vertical este se ocupara de medir el grado del conflicto teniendo en su parte superior un alto grado de avance del conflicto, representado por la palabra **ALTA**, así mismo en la parte inferior del eje esta representado con la palabra **BAJA** ya que esta señal indicara una cuasi inexistencia del conflicto, lo que no quiere decir que el problema no existe. Una ves estudiado el problema y habiéndolo ubicado en el **Mapa de**

Conflictos, se podrá trabajar de una manera mucho mas eficiente cuando se pase a las siguientes etapas del proceso de construcción.

DIAGNÓSTICO

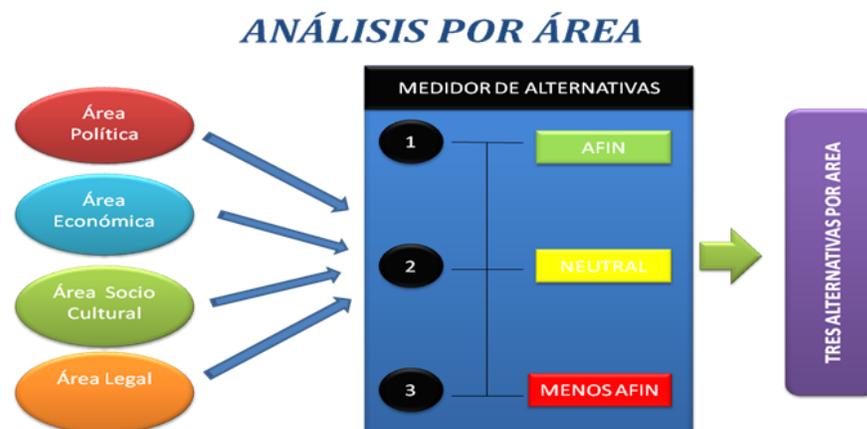


Elaboracion Propia

La quinta fase de proceso de producción del “GAE”, es el **ANÁLISIS POR AREAS**, donde la información sobre un tema específico llega ya saneados y con el tratamiento de las anteriores fases, para ser analizada en sus características mas singulares, en el marco del tema en el cual se esta trabajando. Las áreas de trabajo a donde pasaran los insumos, tienen características individuales ya que están divididos por cuatro Áreas de Análisis especializadas: el área de análisis Político, el área de Análisis Económico, el Área de análisis Socio Cultural y el área Legal. Cada una de estas, tendrán metodologías de investigación y manejo de instrumentos propios a su rama académica, para realizar el trabajo de análisis de la problemática en la cual se este trabajando, es así que los instrumentos que vayan a utilizar son producto de la construcción del conocimiento que se ha realizado en torno a cada una de estas especialidades. Como será en el caso del Área de análisis Político, donde se utilizaran instrumentos con es el método Delfi de autor J.F. Barranco el mismo que esta referido al marketing político, así también indistintos métodos de análisis coyuntural, prospectivo, y así otros que

sean necesarios para llegar al objetivo deseado. Un aspecto que cabe resaltar es que parte de la construcción de los productos, esta la investigación e innovación de instrumentos para poder desarrollar mejor el trabajo

Los productos que tiene que generar cada una de estas áreas estará determinado por un elemento homogenizador, el que nos permitirá manejar las subpropuestas de una manera metodológicamente ordenada, el instrumento que se creo es un **Medidor de Alternativas**, éste, en una primera instancia tiene como función el homogenizar los productos de cada una de las áreas de análisis, lo cual nos permitirá trabajar posteriormente de una manera ordenada y organizada y así optimizar el tiempo, en este sentido la misión de este Medidor será el convertirse en un canalizador de las tres alternativas a las cuales se hayan llegado después de hacer el análisis individual por área, donde se tendrá que construir tres alternativas debidamente respaldadas, donde la primera opción será lo mas cercano a la tendencia de la MAE, esta alternativa esta clasificada como una alternativa **AFIN** o si se quiere totalmente direccionada al bienestar del solicitante; la segunda opción será clasificada como **NEUTRAL** ya que proporcionara una resolución intermedia o totalmente conciliadora (50/50); por ultimo la tercera y ultima opción tendrá características de aceptación de la posición del e interés particular de el generador del problema, es decir donde se seda en gran medida ante el mencionado anteriormente, y será clasificado como **MENOS AFIN**.



Es importante mencionar que en el caso del Área Socio Cultural, se hará cierto énfasis en la construcción de alternativas ya que por las características de la sociedad boliviana, esta tiene que ser tomada como una variable independiente, debido a que esta influye fuertemente en las otras áreas, esta por demás decir que es en gran medida el contexto donde se desenvuelve una sociedad la que determinara sus formas de solucionar sus problemas y conflictos, se tomo esta consideración especial ya que esta área nunca fue tomada como parte elemental para resolver problemáticas, por ser considerada mas filosófica que científica, lo cual no vamos a discutir, ni profundizar en este momento, pero afirmaremos que de acuerdo a la historia reciente, gran parte de las soluciones de problemáticas nacionales tienen características socio culturales, y cada vez mas culturales, lo cual nos lleva a hacer este énfasis en esta área.

En la **sexta fase ANÁLISIS GENERAL Y PRODUCCIÓN DE ALTERNATIVAS**, del proceso de construcción, ya ha llegado la información cuasi totalmente procesada, como resultado de la anterior fase, donde se generaron tres alternativas por Área de Análisis lo cual nos da un total de doce alternativas, las mismas que son totalmente diferenciadas por las características de cada una de las áreas. Estas doce alternativas pasaran a ser analizadas por un equipo conformado por representantes de cada una de las áreas y un coordinador, que tendrán como labor el generar las Alternativas finales para la Toma de Decisiones de la MAE.

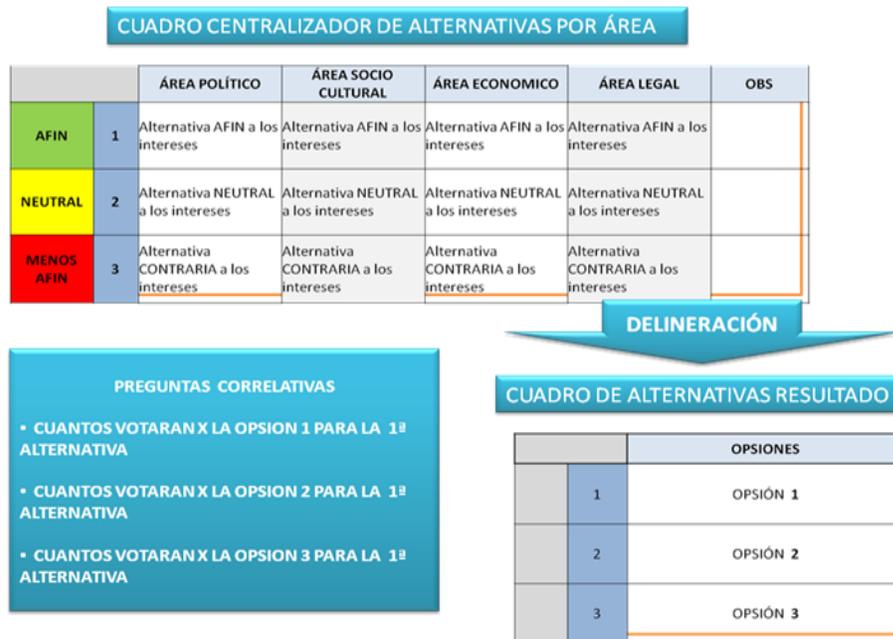


Elaboracion Propia

En esta fase se vio por conveniente generar una matriz donde se pueda vaciar todas las alternativas generadas por las áreas, el **CUADRO DE EVALUACION Y GENERADOR DE ALTERNATIVAS**, esta conformada por las doce alternativas de las distintas áreas, ordenadas de una forma horizontal en el margen superior de esta, en el margen vertical derecho están las alternativas ordenadas de igual manera que el Medidor de Alternativas con las que se ordeno en la fase anterior del análisis por áreas.

La metodología de trabajo del ANÁLISIS GENERAL Y PRODUCCIÓN DE ALTERNATIVAS estará dirigida a generar alternativas sostenibles para la toma de decisiones de las Máximas Autoridades Ejecutivas de Gobierno, lo cual significa que el proceso por el que pasaran los insumos (la información), deberá ser evaluada y valorada conjuntamente por las cuatro áreas; el Socio Cultural, el Político, el Económico y el Legal, esta actividad garantizara la calidad de la información, su fiabilidad y el grado de importancia. Así teniendo con un alto grado de certeza y confiabilidad se podrá planificar y plantear distintas alternativas para la construcción de productos - alternativas, así mismo los productos que lleguen a esta instancia pasaran por un Tratamiento Analítico Político - Económico, Socio - Cultural y Legal, una vez concluido esta etapa se realizara el análisis prospectivo del desarrollo del problema, que como resultado nos dará el Costo de Riesgo de cada una de los productos – alternativas que se presenten. En cuanto a las herramientas que se utilizaran para llegar a los resultados esperados podemos mencionar al FODA; herramientas del Marketing Político como mapas políticos, cuadro de involucrados, el Análisis Prospectivo, análisis Coyuntural. Hacemos una mención de mas herramientas del área política ya que en esencia esta herramienta “GAE” plantea y trabaja en el ámbito mas político de respuestas inmediatas, lo cual no quiere decir que no se utilizaran herramientas propias de cada área.

Los cuadros que mas abajo podemos ver, describen los pasos metodológicos de elegibilidad y categorización de alternativas, el primer cuadro CENTRALIZADOR DE ALTERNATIVAS POR ÁREA y su función es centralizar y ordenar las alternativas de cada área, en el orden de AFIN, NEUTRAL y CONTRARIO, este paso es muy importante, por que, una vez que se anoto el total de las alternativas de las cuatro áreas, estas pasaran a un ámbito donde se DELIBERARA donde serán analizadas una por una en sus características cualitativas y cuantitativas, con el objetivo de encontrar de entre todas las tres opciones mas acertadas y que tengan un alto grado de aceptabilidad, flexibilidad y adaptabilidad, estas características se hacen importantes cuando se busca que las opciones que sean escogidas sean asertivas y puedan dar soluciones a la problemática, pero además proporcionar soluciones que generen impactos positivos a futuro en todas las áreas y especialmente al sector al cual pertenece la problemática a resolver, para lo cual se utilizaran adecuadas herramientas e instrumentos de análisis, que podrán ser en algunos casos los mismos que mencionamos en la quinta fase de Análisis por Áreas.



Una vez concluidos los análisis generales, se pasara a escoger tres opciones, observando las características mas afines a la solución de la problemática a solucionar, obtenidas las tres opciones estas pasaran a una evaluación donde serán ordenadas en tres casillas; AFIN, NUETRAL y MENOS AFIN, la metodología con la que se llegara a este resultado será mediante una elección de las mejores opciones realizada por parte del equipo de Análisis General, para lo cual se realizara una serie de preguntas correlativas como:

- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 1 PARA LA 1ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 2 PARA LA 1ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 3 PARA LA 1ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 1 PARA LA 2ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 2 PARA LA 2ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 3 PARA LA 2ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 1 PARA LA 3ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 2 PARA LA 3ª ALTERNATIVA
- CUANTOS ELIGEN LA OPSION 3 PARA LA 3ª ALTERNATIVA

Los resultados serán ordenados en el Cuadro de Resultados, de acuerdo a resultado que hayan obtenido en la elección, es importante mencionar que los participantes de la elección de las opciones tendrán un alto conocimiento de las facultades de cada una de ellas, lo cual nos da un alto grado de confiabilidad para el resultado esperado.



Elaboracion Propia

La **séptima y ultima fase PRODUCTOS O ALTERNATIVAS**, es directamente las opciones que se le presentaran a la MAE, las mismas que tendrán características intrínsecas que serán explicadas en su esencia y contexto, resultado del análisis los indistintos análisis que se habrían realizado en la fase anterior, que como resultado nos dará el Costo de Riesgo de cada una de los productos – alternativas que se presenten, esto quiere decir que como parte de las alternativas estas tienen que ir acompañadas de los posibles impactos positivos y negativos que tendrá cada una de las posibles alternativas a decisión que se vaya a tomar la MAE.

Un punto que es de mucha importancia es que el seguimiento y control estará presente constantemente desde el primer momento en que ingrese la información o insumo a la “GAE” es decir en todas sus fases de construcción de los productos o alternativas, y así garantizar alternativas estratégicas para la toma de decisiones.

PRODUCTOS O ALTERNATIVAS



Elaboracion Propia

Las alternativas producidas por el herramienta “GAE”, están directamente relacionados a la evaluación que es una exigencia ya que por la importancia y el grado de sensibilidad que representan estos productos para las Máximas Autoridades Ejecutivas, nunca estará demás un filtro de control de calidad y sostenibilidad, ya que entre los impactos, los recursos económicos y como se utilizarán los recursos, serán uno de los mas sensibles.

El elemento de evaluación obligaría a desarrollar técnicas y modelos de aplicación de estos productos que permitan mejorar el uso racional de los recursos públicos y además generar los espacios para el uso alternativo de los recursos públicos lo cual nos lleva a optimizar no solo los recursos, sino el tiempo y al capital humano, otro aspecto para tomar en cuenta, es el poder medir el nivel de calidad de los servicios prestados y recibidos por los ciudadanos, que se convertirá en el principal indicador de éxito, en los niveles económico, social, político y cultural.

Así con una evaluación adecuada se podrá garantizar el fin último que busca esta herramienta “GAE”, que es la estabilidad de Gobierno mediante acciones claras, eficientes y exitosas, las cuales se convierten en **“SEÑALES CLARAS DE GOBERNANZA DE UN GOBIERNO”**

2. Resultados esperados de la implementación de la Propuesta

En el marco de la aplicación de la propuesta Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”, como herramienta metodológica se busca que tenga la capacidad de eficientar los insumos que hacen de la toma de decisiones, la cual pueda ser utilizada por las Máximas Autoridades Ejecutivas en el ámbito gubernamental, en temáticas Sociales, Políticas, Económicas, Jurídicas y Culturales, de donde se esperan resultados relacionados a los siguientes puntos:

- Conocimiento integral de las problemáticas abordadas.
- Generación de certidumbre sobre las decisiones tomadas, por las MAE’s.
- Coadyuvar a la estabilidad de la Gestión Gubernamental.
- Coadyuvar a la generación de canales de ida y vuelta entre la sociedad y el Gobierno, mejorando la estabilidad social.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusión 1.

La herramienta, **Gabinete Asesoramiento Estratégico, como Generador de Productos - Alternativas para eficientar la Toma de Decisiones de las Máximas Autoridades Ejecutivos**, unido a la aplicación de herramientas complementarias, es una alternativa que lograra potenciar los resultados del proceso de gobernabilidad, mediante un trabajo en equipo que ayudará a corregir oportunamente las desviaciones tendenciales que puedan alterar las metas u objetivos previstos, utilizando un control de áreas clave seleccionadas cuidadosamente, que por medio de señales rápidas de alerta temprana permitirán identificar las desviaciones, identificando causas y posibles responsables.

Es por eso que la implementación de la herramienta “GAE”, que se propone en este Proyecto de Grado de Maestría, coadyuvara a comprender como es el ejercicio del Gobierno y del poder en la práctica. A través de él se observara como se da respuestas a las problemáticas coyunturales, además de tener un panorama de las Políticas, Programas y Proyectos que se aplican en la sociedad y como estas están definidas por diferentes entidades e institución de gobierno en sus diferentes niveles, como estas impactan en los diferentes grupos sociales, entendiendo que la interacción de todos los involucrados es determinante para el éxito de la toma de decisiones que se vayan a generar.

En este sentido, la herramienta “GAE” intenta comprender y explicar mediante la deconstrucción de la información, analizando lo ocurrido y como funcionan los procesos políticos y públicos. Además se trata de estudiar los efectos de la política en términos de impacto (en todos los ámbitos públicos y privados), delimitando los

impactos, que son consecuencia de los productos del modelo en acción, y de los efectos no deseados, que son consecuencia de causas externas y si son imprevistos o no.

En la construcción del herramienta “GAE” pudimos dilucidar que la característica pluricultural y su influencia en la sociedad boliviana, es totalmente determinante para encontrar soluciones, ya que Bolivia se encuentra a punto de ingresar a una nueva etapa de su vida, y que esta totalmente respaldada por la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional.

Donde las acciones directas de los sectores sociales es un tema muy sensible dado que la nueva visión de hacer política que plantea la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, prioriza una activa participación de las Organizaciones Sociales en la toma de decisiones y la construcción de Políticas Publicas, lo cual de muestra que la visión de fortalecer el análisis de la parte Pluricultural de la vida política boliviana, ya no es un mito, sino que es un aspecto estructural de la generación y negociación de nuevas políticas y por ende en la toma de decisiones.

Conclusión 2.

Como parte de esta propuesta se planteó la posibilidad de hacer una práctica del GAE en un caso real, el mismo que fue descrito en el presente Proyecto de Grado de donde podemos concluir: en cuanto al comportamiento de la información, que esta contemplado en las tres primeras fases del GAE, en este caso fueron suficientes la generación de los resultados obtenidos, esto debido a que se conformó un equipo multidisciplinario de profesionales que trabajan en distintas áreas del MDPyEP, lo cual subsano las posibles deficiencias en cuanto a material de información, siendo que si se habrían contado con los documentos oficiales del proceso de tratamiento de la problemática, los resultados habrían sido mas eficientes, además cabe mencionar que el equipo técnico conformado en el

Ministerio tenía reuniones diarias de dos horas y media, y cuyo trabajo duro dos semanas y tres días, incluida la presentación de los resultados a las autoridades y funcionarios, lo que demuestra que si se hubiese trabajado de una manera formal, dentro de la normativa laboral, el trabajo se lo habría realizado en 4 días, lo que demostraría uno de los objetivos del GAE, el generar respuestas fiables optimizando el tiempo disponible.

Por lo cual se puede afirmar que el manejo de los insumos, es decir la información, se convierte en el elemento que hace la diferencia al momento de generar resultados, ya que si se logra hacer un manejo eficiente de la información, los resultados serán altamente positivos, en cuanto a lo que se refiere una respuesta rápida a una problemática, por el contrario un inadecuado, desordenado y deficiente manejo de la información nos llevará a resultados insatisfactorios. Entonces, podemos afirmar que la metodología del manejo de los insumos, es realmente determinante para la obtención de resultados.

Conclusión 3.

En cuanto a la aplicación general del GAE, se puede aseverar que fue bastante fluida y de una aplicación muy práctica, ya que no presentó cuestionamientos importantes en su forma de aplicación metodológica, mas bien fue adoptada de una manera muy natural, fortaleciendo a la misma con instrumentos de análisis que fueron utilizados para la resolución del problema, siendo este otro de los objetivos del GAE, permitir la inclusión de indistintos instrumentos de análisis en sus distintas fases de análisis para el logro de los objetivos.

En este sentido, el procedimiento de búsqueda de Alternativas para la Toma de Decisiones en el caso de la Comercialización de Ropa Usada, resulto ideal para la validación del GAE, ya que por las características del problema que es de carácter nacional, afectando no solo a la estabilidad del Gobierno y específicamente a uno de sus Ministerios, sino que el alcance del problema

impacta directamente en el Sector Productivo y en la sociedad en su conjunto, sin mencionar la problemática laboral que es intrínseca en la red de Comercializadores de Ropa Usada, convirtiéndose en el factor mas sensible de la resolución de este problema, por tanto, las alternativas de solución alcanzadas en este caso estuvieron dirigidas a garantizar el factor laboral y la generación de condiciones para recuperar y protegen el mercado, entendiendo este como el dinamizador de la economía de nuestra sociedad.

Un aspecto que se considera importante en la aplicación del GAE en ésta problemática, estuvo referida al equipo y su naturaleza, el mismo que se convierte en determinante al momento de aplicar la herramienta, en este contexto podría ser independiente y específico para este tipo de tareas, que sería lo ideal, o como en el caso de los C.R.U. que se desarrollo en el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, un equipo multidisciplinario dependiente de unidades y/o direcciones que tengan relación directa y además con conocimientos específicos de las Áreas de análisis que exige en su metodología el GAE. En este caso el equipo pudo sobrellevar las exigencias solicitadas por la metodología aplicada de la herramienta, aunque hubiese sido de mucha ayuda que el equipo, hubiese sido declarado en comisión para llevar a cabo este la resolución de este tema, ya que por las tareas obvias de cada uno de ellos, se generaron algunos inconvenientes que fueron subsanados objetivamente, optimizando así los resultados.

Conclusión 4.

Un tema concluyente para la aplicación del Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”, es la Voluntad que las autoridades y funcionarios públicos demuestren en la aplicación de este tipo de iniciativas, ya que son estas personas las que determinaran y validaran a nuevos instrumentos que buscan el mejoramiento de la Gestión Político Administrativa en los distintos niveles de Gobierno, de acuerdo a la constitución política del Estado Plurinacional.

Es así que en el caso de la Comercialización de la Ropa Usada donde se aplicó la metodología para eficientar la Toma de Decisiones mediante el Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE” en el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, existió una total disponibilidad para resolver el problema mediante un instrumento metodológico, innovador y básicamente nuevo. La apertura y confianza que demostraron las Autoridades del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, fue determinante, así también la cooperación de profesionales de distintas áreas que con la mejor de las actitudes y además propositivas hicieron suya la metodología del “GAE”.

La Voluntad Positiva fue determinante para que el “GAE” se aplicara exitosamente, cumpliendo sus objetivos, logrando que este tipo de iniciativas se hagan operativas, ya que ningún tipo de iniciativa por más positiva y comprobada teóricamente podría aplicarse, si no existiera la voluntad y apertura de los responsables de las distintas Entidades Gubernamentales.

Este pequeño paso que se dio con la aplicación del “GAE” representa un gran avance para la administración política y pública del Aparato de Gobierno, ya que a la no existencia de metodologías que apoyen la Toma de Decisiones, esta herramienta que tiene como uno de sus objetivos hacer eficiente el buen manejo de la información, convirtiéndose en el punto neurálgico de la problemática del presente documento, es así que la Toma de decisiones se convierte en la piedra angular para la construcción de nuevas políticas, estrategias, teorías y paradigmas de la Gestión Pública y la Administración Pública.

RECOMENDACIONES

En el proceso de construcción de la presente Proyecto de Grado, se ha podido evidenciar la importancia de lo que significa el manejo ordenado y adecuado de la información y los elementos complementarios e integrales que hacen de la Toma de Decisiones, en este contexto el Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”, resalta en su aplicabilidad por la importancia que tiene en el manejo adecuado y metodológico de la información y los insumos que son necesarios para tomar decisiones, es así que por la experiencia realizada en su construcción y su aplicación, se hace necesario recomendar a los operadores de este instrumento incluir un proceso de sistematización y almacenamiento de los casos que se vayan a resolver, siendo que esta herramienta fue diseñada para trabajar con Entidades e Instituciones Gubernamentales (Plurinacionales, Departamentales y Locales), lo cual no excluye a Entidades e Instituciones Privadas, las que podrían almacenar y generar una memoria de los casos resueltos, generando una base de datos, semejante a la jurisprudencia generada en el ámbito jurídico.

Así mismo siendo ordenados los resultados de los casos en un archivo general, esta información se convierte naturalmente en elemento para la construcción del conocimiento, siendo que las memorias históricas son muy importantes para la resolución de futuros problemas, los cuales podrán ser utilizados como antecedentes y así evitar que cada caso sea construido a partir de cero, además que podría estar a disposición de toda la sociedad para cualquier tipo de investigación, este ultimo punto tiene una ventaja en si misma, ya que al ser utilizados los resultados del GAE en documentos de investigación académica, estos pueden generar y desarrollar teorías y soluciones anticipadas mediante análisis prospectivos, que como resultado final podrían plantear políticas de distintas áreas para satisfacer necesidades insatisfechas en la sociedad.

La siguiente recomendación esta relacionada a la generación de perfiles y proyectos en el ámbito de las Políticas Publicas, a través de los resultados de la herramienta "GAE" y su naturaleza metodológica, siendo que además de generar alternativas para la Toma de Decisiones en un ámbito coyuntural e inmediato, el cual es su objetivo principal, también se evidencio que en el proceso de los 7 pasos metodológicos por donde circula la información y los insumos complementarios, estos son analizados por las distintas áreas académicas, de donde se generan análisis y estudios con distintos enfoques, lo cual hace que el diseño del GAE también pueda generar imputs muy confiables para construcción de soluciones estructurales para la agenda de gobierno

Por ultimo se considera que la aplicabilidad del GAE no solo deberá tener carácter de exclusividad con las MAE, ya que al tener la cualidad metodológica de ser bastante practico, este puede ser aplicado en los distintos niveles de mando que existen en el ámbito Gubernamental, lo que naturalmente generaría una red de información estratégica confiable, donde se podría medir el nivel de responsabilidad de los operadores de esta herramienta, en el manejo de conflictos y problemáticas, dándole como un plus un grado deseable de transparencia al proceso de resolución de conflictos y obviamente a la Toma de Decisiones. Cabe mencionar que el GAE no fue diseñado, ni es un sistema de control de actividades de los funcionarios públicos, siendo su aporte principal la creación, generación, construcción, etc. de alternativas para mejorar la Toma de Decisiones en el Ámbito Gubernamental.

Para culminar y en relación a lo mencionado en el párrafo anterior se puede afirmar que "una sociedad que desconoce su historia, difícilmente madurara una personalidad propia", por lo cual se hace imperiosa tomar en cuenta lo mencionado y lo propuesto.

BIBLIOGRAFÍA

- **Allison, G. T.** *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis.* Boston. Little Brown and Co.1999.
- **Barragan, Rossana y otros.** *Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación.* La Paz. Offset Boliviana Ltda. 2001
- **Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino.** *Diccionario de Política.* España. Edt. Siglo XXI. 2000.
- **Clegg, Stewart.** *Frameworks of Power.* London. Sage Publications.1990
- **Crozier, M y E. Friedberg.** *El Actor y el Sistema.* México. Edt. Alianza.1990.
- **D.S. 27340,** *regular, normar y limitar la libre importación de prendería usada a través de controles sanitarios y plazos perentorios a su comercialización,* La Paz, 2004.
- **D.S. 28614,** *que ampliaba la importación de prendería usada y su comercialización por seis meses,* La Paz, 2006.
- **D.S. 28761,** *plazos para la importación y comercialización de mercancía clasificada como prendería usada y establecer los lineamientos de la Reconversión Productiva,* La Paz, 2006.
- **El Diario** de 5 de junio del 2007
- **El Tiempo** de Bogotá del 1 de febrero del 2005.
- **Fischer, I.** *La vida de Mathama Gandhi.* Barcelona. Argos Vergara. 1983
- **Gasós, Dolores Laviña.** *Kennedy, John F.* Grandes biografías. Ediciones Rueda, J.M.

- **Hernández Sampieri Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio.** *Metodología de la Investigación*. México. Edit. McGraw-Hill. 1991.
- **Internet.** http://es.wikipedia.org/wiki/Nicol%C3%A1s_II_de_Rusia
- **Internet.** www.wikipedia.com/historiadebolivia
- **Internet.** <http://www.vipfe.gov.bo/downloads/GXRB.pdf>
- **Internet**http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718090X2006000100004&script=sci_arttext
- **Instituto Boliviano de Comercio Exterior IBCE,** *Impacto de la Importación de Ropa Usada en Bolivia*, La Paz, I. Graficas Sirena, 2005.
- **Klein herbert.** *Historia General de Bolivia*. Editorial Juventud. 1982
- **Koontz, Harol y Heinz Weihrich.** *Administración: una perspectiva global*. Edt. Mc Graw-Hill. 10 ed. 1994. México.
- **La Razón** del 18 de octubre de 2008
- **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.
- **March, james y Johan P. Olsen.** 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

- **March, James y Johan. P. Olsen.** 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. American Political Science Review 78 (3): 734-749.
- **Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural,** Plan Sectorial de Desarrollo Productivo.
- **Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural,** *Dossier de Monitoreo de Prensa del referido a la problemática de comercialización de la Ropa a Medio Uso*, La Paz, 2006 al 2009
- **North, d.** *The new institucional economics*. Journal of Institutional and Theoretical Economics.1993
- **Nuñez, Rosa Martha Arroyo.** *La toma de decisiones y los costos .vista en* a pág. <http://www.wikilearning.com/>
- **Pareja, Alcides Moreno.** *Historia del hombre*. Editorial La Hoguera, 3º edición 1999
- **Powell W.P.** *Expanding the scope of institutional analysis en Powell y DiMaggio*.1991
- **Ruiz ,Ana Joaquina Guerra, Jaime Antonio Alejo, Ana Verónica Stern.** *Instrumentos Gubernamentales para el Fomento de La Sociedad Civil en la Experiencia Internacional: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y España*. Mc editores. 2007
- **Sartori Giovanni** *Teoría de la democracia*. Madrid. Ed. Alianza, Tomo I. 1992, *Elementos de teoría política Madrid. Edt. Alianza*.1992
- **Scott W, Richard.** 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

- **Scott W, Richard. y John W. Meyer.** *Institutional Environments and organizations.* Londres: Sage. 1994.
- **Simon, Hebert A.** *Models of Bounded Rationality.* Cambrigde: MIT Press. 1984
- **Stoner, James A.F, Edward Fredman y Daniel Gilbert.** *Administración.* México. Edt. Pretince Hall hispanoamericana. 6ta Ed. 1996.
- **The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective, 4th Edition.** *Longmans, 1995*
- **Weber, Marx.** *Economía y sociedad: teoría de la organización social.* México: Fondo de Cultura Económica. (1922) 1964.
- **Zabaleta, René Mercado.** *50 años de historia. Editorial Los Amigos del Libro, La Paz Bolivia, Primera reimpresión desde la Primera Edición 1998*

ANEXOS

Aplicación Práctica del Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, caso vinculado a la “Comercialización de Prendería Usada”.

En busca de optimizar los resultados de aplicabilidad de la propuesta, se vio por conveniente realizar una práctica en un caso real y además actual que tenga las características apropiadas para que el **Gabinete de Asesoramiento Estratégico “GAE”** tenga la oportunidad de poner en marcha todos los objetivos planteado en esta tesis de maestría, la problemática que escogió y con la que se trabajara es la importación, contrabando y comercialización de la **ROPA A MEDIO USO**²¹ y sus posibles soluciones, para lo cual se trabajo con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en coordinación con el Lic. Oscar García, Director del Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa, con quien se conformo un equipo multidisciplinario con quienes se desarrollo las fases del “GAE”.

El primer paso que abordamos es la Solicitud de Insumos, misma que hace referencia a la primera fase de esta propuesta, en este sentido los insumos con los que se conto una vez solicitados, son:

- Estudio realizado por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior IBCE, referido al Impacto de la Importación de Ropa Usada en Bolivia, estudio realizado el año 2005
- Dossier de Monitoreo de Prensa del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural referido a la problemática de comercialización de la Ropa a Medio Uso, del 2006 al 2009
- Ley 1990 (artículo 85) se prohibía la importación de mercaderías nocivas para el medio ambiente, la salud y la vida humana, 1999.

²¹ Entendida como una prenda que no termino su tiempo vida útil, donde los comerciantes comercializan “ese resto de vida útil”, por lo cual no la llaman Ropa Usada.

- Decreto Supremo 27340 cuyo objeto era regular, normar y limitar la libre importación de prendería usada a través de controles sanitarios y plazos perentorios a su comercialización, 2004.
- D.S. 28614 que ampliaba la importación de prendería usada y su comercialización por seis meses, 2006.
- D.S. 28761, cuyo objeto fue el aprobar de manera excepcional y definitiva los plazos para la importación y comercialización de mercancía clasificada como prendería usada y establecer los lineamientos de la Reversión Productiva, 2006.
- Reglamento de Crédito del Programa de Reversión Productiva y Comercial para los Comercializadores de Prendería Usada, aprobado por el Consejo Superior del FONDESIF con Resolución N° XX/2007, de fecha 6 de septiembre de 2007.
- Plan Sectorial de Desarrollo Productivo, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

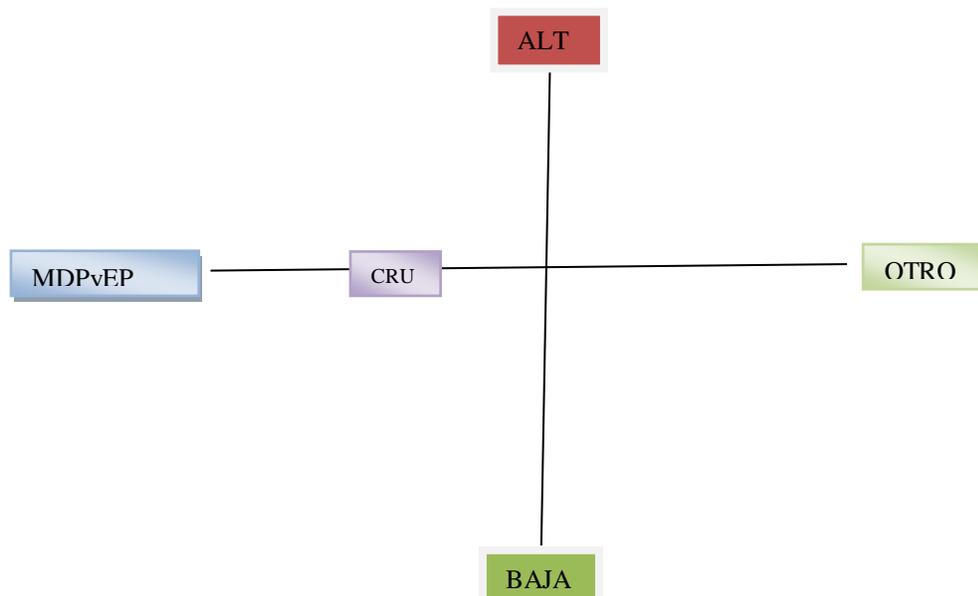
La segunda y tercera fase de Recepción y Clasificación de los insumos se la desarrollo de forma paralela, ya que la mayoría de los insumos fueron proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, además es importante mencionar que gran parte de la información fue recibida directamente y de manera verbal por los funcionarios de esta entidad, en el proceso de construcción de alternativas de la problemática de Prendería Usada.

La ejecución de la quinta fase Diagnostico por Áreas, debido a las características del tema se realizo mediante un trabajo coordinado donde además de intercambiar la información, realizando el análisis de las áreas que son planteadas en la propuesta del método del "GAE", respondiendo a la necesidad de homogenizar el conocimiento del tema. Previo a esta fase se realizo el Diagnostico General, que corresponde a la cuarta fase del desarrollo de trabajo, cuyo resultado de acuerdo a la información analizada, se concluye que la problemática de comercialización de prendería usada está situada en un punto intermedio entre un problemática de alto riesgo y una de bajo riesgo. Por lo que concierne a la responsabilidad del sujeto que tiene más correspondencia con el problema, la

Comercialización de Ropa Usada, está más relacionada al Ministerio de Desarrollo Económico y Economía Plural, ya que este, esta vinculado con el sector Productivo que es el mas afectado por esta problemática, por lo cual es responsabilidad de esta entidad proporcionar una solución integral, participativa y viable. La misma deberá estar en el marco de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional.

Para haber llegado a la conclusión anterior se hizo un trabajo de análisis en equipo, de los insumos obtenidos, además de las experiencias que se llevaron a cabo en esta problemática, un insumo que fue muy importante para este cometido, fue el monitoreo de prensa proporcionado por la Dirección de Comunicación del Ministerio, esta información tiene características únicas por el mismo hecho que describe cronológicamente las acciones que se fueron plantearon y ejecutaron en la búsqueda de una solución. Como resultado del análisis de la información e insumos proporcionados, se puede localizar el problema de la Comercialización de Ropa Usada, mismo que es reflejado en el siguiente grafico.

DIAGNOSTICO PROBLEMÁTICA DE PRENDERIA USADA



Con el objetivo de poder visualizar la problemática con una mayor amplitud y entender las motivaciones por las que cada uno de los involucrados participa en esta actividad, siendo

que por un lado están los afectados por esta actividad y por otro lado están aquellos que se benefician de la misma, aunque es importante mencionar que el beneficio no es necesariamente de una manera horizontal, sino mas bien, bastante vertical y con un alto grado de desproporción económica, es decir que en la cadena de comercialización existen grupos de personas y familias que aprovechan el mayor porcentaje de la retribución que proporciona esta actividad, en este sentido el entender las peculiaridades de cada uno de los cinco actores, nos proporciona ventajas comparativamente importantes para la búsqueda de soluciones del Comercio de la Ropa Usada, en este cometido se implemento la utilización de Matrices de Análisis de Conflictos por Actor.

La metodología de construcción de las Matrices de análisis de Conflictos por Actores, tiene proceso un proceso lógico de identificación de los generadores del conflicto y sus posibles soluciones. La Matriz esta compuesta por siete elementos los cuales son:

1. **Tema** (en este caso La Comercialización de Ropa Usada, que es la problemática analizada)
2. **Problemas Identificados**
3. **Posibles Soluciones**
4. **Objetivo Estratégico**
5. **Niveles de Decisión**
6. **Actores Inmediatos**
7. **Grado del conflicto**

MATRIZ DE ANALISIS DE CONFLICTOS POR ACTORES						
ACTOR	PROBLEMAS IDENTIFICADOS	POSIBLES SOLUCIONES	OBJETIVO ESTRATEGICO	NIVELES DE DECISION	ACTORES INMEDIATOS	GRADO DEL CONFLICTO
MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y ECONOMIA PLURAL						1

Elaboración propia

En cuanto al ultimo punto, Grado del Conflicto este es medido de acuerdo al grado de intensidad, siendo 5 el mas alto, definido como de alta intensidad donde existen muertes, el grado 4 o de baja intensidad donde se han suscitado enfrentamientos y posibles heridos, el grado 3 o manifiesto representa cuando es confirmada la Existencia del problema, Latente o 2 grado representa la amenaza del problema y por ultimo y el grado en el que se clasifico la problemática de la Comercialización de Ropa Usada estaría en el Grado 1 o Preventivo, que quiere decir que si bien existe la problemática, esta no esta activa, siendo este el mejor momento para estudiar la problemática, además teniendo en cuenta que dicha problemática se activaría cualquier momento, por las características propias de la misma.

Después de haber realizado el ejercicio de los cinco principales actores se construyo un cuadro de consolidación conteniendo los aspectos más relevantes de cada uno de ellos, y que pueden ser observados en los anexos 1, 2, 3, 4, 5, 6 de este documento.

Una vez concluida el ejercicio de las Matrices de Análisis de Conflictos por Actor, se realiza los análisis del problema identificado y las posibles soluciones en cuatro áreas después, de donde se plantearan alternativas, pudiendo determinar y establecer medidas en escenarios favorables o de alto riesgo, posicionándose con cautela ante lo desfavorable, ya que para los escenarios optimistas no se contarán medidas preventivas inmediatas, pero si estrategias preventivas.

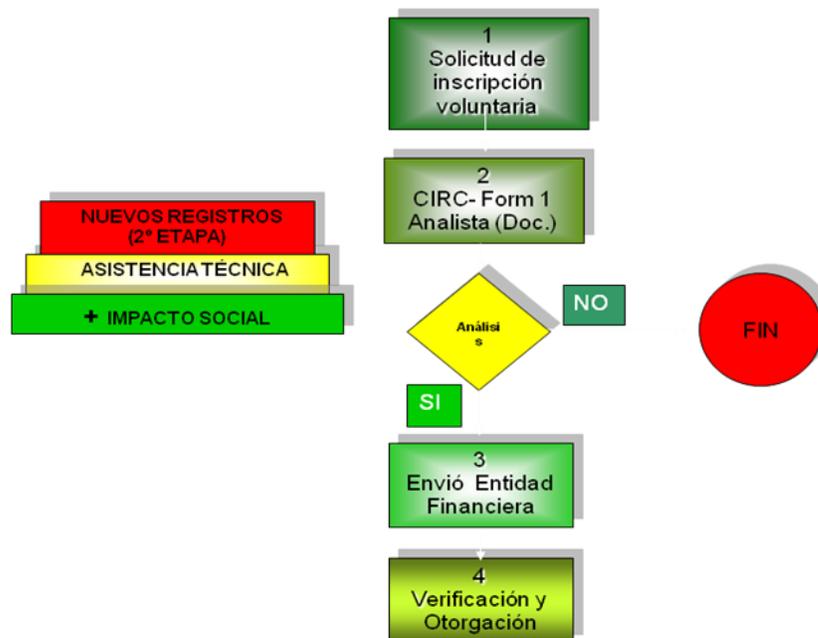
El objetivo de la quinta fase, Análisis por Área es conocer el contexto en el que se encuentra el problema, donde los escenarios serán diferentes. El propósito no es predecir o pronosticar, sino, ver las posibilidades a nivel macro y analizar los distintos escenarios donde se desenvuelve la problemática de Comercialización de Ropa Usada, para esta tarea y de acuerdo al GAE, corresponde el realizar Análisis por Áreas, comenzando por la Área política, continuando con las Áreas Económicas, Socioculturales y Legales, de donde se obtendrán como productos alternativas para gestionar el conflicto.

Área Política

Diagnóstico Área Política

La problemática de la Comercialización de la Ropa Usada, se ha convertido en un elemento negativo en la actual gestión del Presidente Morales, no habiendo proveído una solución en la anterior gestión, en esta problemática fueron varios Ministros y Ministras que trataron de darle un final positivo al problema, llegando en todos los casos a resultados negativos, que no respondieron a las expectativas tanto de los comercializadores como del Sector Productivo.

Una de las experiencias identificadas como la más negativa es la relacionada al Programa de Reconversión Productiva y Comercial de donde podemos advertir que el proceso de aplicación del mismo se refleja de la siguiente manera:



Esta medida en su primera y única etapa genero los siguientes resultados al 1º de febrero de 2008 desde el lanzamiento del programa:

DEPARTAMENTO	COMERCIANTES REGISTRADOS	CREDITOS APROBADOS	MONTOS APROBADOS (Bs)	CREDITOS OTORGADOS (EE.FF.)
La Paz	2.039	747	15.526.349,00	70
Oruro	621	271	6.071.248,00	34
Potosí	190	128	1.868.292,00	11
Cochabamba	1.019	324	6.221.835,00	40
Sucre	193	122	2.683.400,00	24
Tarija	308	172	7.714.871,00	49
Beni	192	146	3.515.400,00	38
Santa Cruz	486	218	5.040.000,00	91
16,77%	5.048	2.128	48.641.395,00	357

En este contexto, más allá de los resultados cuantificables sobre los procesos y otorgación de créditos, lo que más nos interesa en este tema es el cálculo político de esta medida, el mismo que genero cierta inestabilidad gubernamental, llegando las protestas de uno y otro sector a las calles, convirtiéndose en un aspecto totalmente negativo para la imagen del Gobierno. Para no cometer los mismos errores y siguiendo la metodología de trabajo del GAE, se han identificado a cuatro actores que son considerados los mas importantes y que tienen relación directa con el problema identificado, para lo cual se realizo un análisis de cada uno de estos y sus características socio políticas principalmente, ya que es esta en ultima instancia la que nos interesa mas, por la estabilidad o inestabilidad que podrían generar cada una de ellas, además que se analizo el aspecto coyuntural sobre la cercanía o afinidad que tuvieran con relación a las políticas de gobierno vigentes, es así que el mapa político se presenta de la siguiente manera:

CUADRO DE MAPA POLÍTICO (por grado e importancia)					
(+) CONTRARIO (-)		MDPyEP		(+) AFIN (-)	
1º	Mayoristas		Productores		Minoristas
2º				Consumidores	
3º					

Elaboración Propia

Como podemos apreciar en el Mapa Político por grado e importancia, se identifico al sector productivo totalmente alineado al Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, además de encontrarse en un primer plano de importancia, las razones para esta actitud esta relacionada a que este sector tiene representantes legítimos ocupando los principales puestos jerárquicos del ministerio, por no cual tienen una afinidad natural a las políticas de esta entidad; en el caso de los Comerciantes Minoristas estos se encuentran en el primer plano de importancia y en el plano Afín a las Políticas del ministerio, pero en el extremo negativo o menos Afín, lo cual nos indica que este sector entiende, que es el gobierno quien tiene la capacidad de solucionar el tema, además que se tiene como antecedente las acciones que se habrían realizado en esa tarea; otro actor importante que se encuentra en el plano Afín positivo o mas Afín a las políticas del Ministerio, aunque en un segundo plano de importancia, son los Consumidores, en el proceso de análisis de este actor, pudimos entender que su rol esta mas relacionado a la oportunidad que a la necesidad, esto debido a las facilidades que le proporciona el comercio de artículos y prendas usadas y nuevas a precios muy accesibles, lo que impacta directamente en su economía, por lo cual el conglomerado de consumidores entiende que las políticas del Ministerio son necesarias para la estabilidad productiva nacional, apoyando a estas iniciativas pero sin buscar un protagonismo en el tema; por ultimo los Comerciantes Mayoristas se encuentran en el Primer Plano de importancia por las medidas y estrategias que podrían asumir en contra de cualquier medida del Ministerio, como ya fue el caso en anteriores ocasiones, ubicándose en el plano Contrario mas extremo es decir totalmente en contra de las medidas del Ministerio, por lo cual se entiende que las medidas para con este sector tendrán que ser realmente efectivas y firmes en cuanto al cumplimiento de la norma.

Las alternativas resultado del análisis del Área Política para la resolución del problema de la Comercialización de Ropa Usada son las siguientes:

Alternativas

1. Generar una Estrategia Conjunta Gubernamental e Integral de lucha contra el contrabando
2. Desmantelar el aparato Económico y Político de los Comerciantes Mayoristas
3. Implementar una estrategia sostenida de protección del mercado interno a través de alianzas de los distintos niveles de Gobierno. (Nacional, Gobernación y Local)

Área Económica

Diagnóstico Área Económica

En el desarrollo de esta parte se ve por conveniente realizar un análisis diferenciado del Sector Productivo, acentuando a los Pequeños Productores, ya que es, este sector el mas afectado por la incursión de productos a medio uso, impactando directamente en los nichos de mercado nacionales, por lo cual se pondrá especial énfasis en el sector productivo y sus características.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial tienen como actores vitales del desarrollo de nuestro país a los Pequeños Productores, entendiéndose por Pequeños Productores a las unidades productivas de Micro y Pequeños Empresarios, Artesanos, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS), Organizaciones Productivas, Cooperativas Productivas y Asociaciones Comunitarias.

En este marco, a continuación mencionamos los datos existentes referidos a las unidades productivas en nuestro país, su clasificación según tamaño y según número de personal ocupado.

Numero de pequeños productores

Existen diversos estudios que han tratado de cuantificar el número de Pequeños Productores en nuestro país, cuyas cifras son estimaciones o aproximaciones, no existiendo un registro único que cuantifique el número exacto o actual de éstos.

La micro y pequeña empresa, constituye en Bolivia un segmento de la actividad económica que abarca una amplia gama de sectores, comerciales y de servicios tanto en áreas urbanas como rurales. Estudios realizados hasta el presente coinciden en que el sector en general, representa cerca del 95% del número total de unidades económicas, generando alrededor del 87% del empleo. La estratificación de las micro y pequeñas empresas se establece en la resolución ministerial No. 223/06 siendo necesario contar con dos de los tres parámetros establecidos a continuación:

CLASIFICACION EMPRESARIAL VIGENTE

Criterios	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Número de ocupados	1 a 10	11 a 30	31 a 100	100 y más
Ventas anuales	< 600.000 UFV	< 3.000.000 UFV		
Activos productivos*	< 150.000 UFV	< 1.500.000 UFV		
Exportaciones anuales	< 75.000 UFV	< 750.000 UFV		

FUENTE: Resolución Ministerial MPM 223/06

Desde esta clasificación, el número total de microempresas en Bolivia, alcanza a 600.000²². Sin embargo existen otras estimaciones a ser consideradas (como la de FUNDES Bolivia), que en su última publicación "Construyendo el Desarrollo a Través de las MyPE's considera que existirían alrededor de 501.567 unidades productivas de las cuales el 99.6% corresponde a la micro y pequeña empresa.

NUMERO DE EMPRESAS SEGÚN CATEGORIA

Categoría	Número de trabajadores	No. de Empresas	Porcentaje
Microempresas	1 a 9	499.561	99,6
Pequeñas Empresas	10 a 19	1.303	0,2

²² Viceministerio de Microempresa, *Plan Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa*, Pág. 22

Medianas Empresas	20 a 49	380	0,067
Grandes Empresas	50 o más	323	0,06
TOTAL		501.567	100

FUENTE: FUNDES "Construyendo el Desarrollo a través de las MyPES", 2003

Por otro lado, según la Coordinadora de Integración con Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC), se han identificado 633 OECAs en todo el país, con presencia en 180 municipios y aglutinan a 113.802 familias asociadas²³. Por tanto podemos estimar que en nuestro país existen alrededor de 600.000 Pequeños Productores, quienes son considerados grupo meta o población objetivo del Plan Nacional de Desarrollo para recibir proyectos de fomento sectoriales de servicios no financieros, servicios financieros e infraestructura de apoyo a la producción.

Asimismo existen otras redes que aglutinan a OECAS que no necesariamente forman parte de la CIOEC, como la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB) que cuenta con 60 organizaciones afiliadas, la Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia (FECAFEB), la red de Comercio Justo que aglutina aproximadamente a 30 organizaciones, FENCA, ASOPROF, ASOFRUT, etc., en este sentido y de acuerdo a Decreto Supremo No. 29086 que instruye el registro de artesanos, micro y pequeñas empresas, sus asociaciones, organizaciones comunitarias productivas indígenas u originarias, Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) y Cooperativas, datos que siguen es construcción debido a la constante generación de nuevas iniciativas productivas.

Análisis de los Pequeños Productores y los Servicios de Desarrollo Empresarial

La situación actual de los pequeños productores se describe en la matriz a continuación:

Matriz descriptiva de Análisis FODA de los PP's

FACTORES	Oportunidades	Amenazas
EXTERNOS	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a Financiamiento - Capacitación y Asistencia técnica - Programas y leyes de fortalecimiento productivo - Préstamos a bajo interés de instituciones crediticias (BDP) - Buen potencial de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados inestables - Disminución del interés por las formas de asociatividad. - Miedo de nuestros microempresarios a supervisión de la renta interna. - Falta de promoción por rubros - <u>Contrabando – Ropa y Artículos Usados</u>

²³ GUIA de OECAs de Bolivia por Municipio

		<ul style="list-style-type: none"> - Dolarización - Situación socio política - Globalización - Burocracia
	Fortalezas	Debilidades
INTERNOS	<ul style="list-style-type: none"> - Experiencia - Mano de obra barata - Diversidad de proveedores - Materia prima nacional diferenciada de la importada 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura organizacional incipiente - Bajos niveles de Educación - Presentan una débil imagen referida a su producción - Inseguridad industrial - Inseguridad ambiental - Reconocimiento insuficiente de los productos artesanales

Elaboración propia.

Servicios de Desarrollo Empresarial

En Bolivia existen diferentes instituciones de capacitación y asistencia técnica (Servicios de Desarrollo Empresarial), dirigidas al sector de Pequeños Productores²⁴. Sin embargo éstas no son homogéneas ya que existen desde fundaciones que específicamente se dedican a la capacitación laboral, hasta Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s) que dentro sus actividades ofrecen Asistencia Técnica en determinados rubros como un componente complementario a su actividad principal. Asimismo también existen en el mercado diversos institutos técnicos y universidades denominados Institutos de Capacitaciones (ICAP`s) que han venido funcionando de manera coyuntural, que hacían el papel de ICAP`s dirigidos al sector de la micro y pequeña empresa en la medida que eran subcontratados por la institución gubernamental ya desaparecida “Servicio de Asistencia Técnica²⁵” - (SAT).

Entre las instituciones de mayor relevancia respecto a la formación dirigida al ámbito laboral en Bolivia, podemos destacar a La Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL), creada el 17 de enero de 1996 por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), en el marco del convenio suscrito entre este organismo y el Ministerio de Desarrollo Humano. INFOCAL está concebido como un Sistema Nacional, conformado por una Fundación Nacional y nueve Fundaciones

²⁴ **Pequeños Productores:** Según el documento de política sectorial vigente, comprende a los Micro y Pequeños empresarios, Artesanos, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS), Organizaciones Productivas, Comunidades y Asociaciones urbanas rurales.

²⁵ El Servicio de Asistencia Técnica - SAT llegó a tener en Bolivia 174 ICAP`s.

Departamentales, en las que, los Directorios están presididos por el representante de la CEPB y las federaciones departamentales de empresarios privados respectivamente.

Sin embargo la formación de los recursos humanos hasta la fecha, se ha desarrollado en un ámbito basado en la demanda de cursos situacional, dado que las instituciones que prestan servicios de formación no han asumido un rol participativo en la elaboración y diseño de los contenidos de formación técnica dirigidos al sector productivo. La intervención de PROBOLIVIA de una forma directa y en la regulación de los distintos niveles de capacitación y asistencia técnica, garantiza una visión amplia en cuanto a las instituciones que prestan servicios de formación y desarrollo empresarial.

Análisis de la dinámica productor – mercado – procesos

En cuanto a los procesos administrativos en las unidades productivas, que son sin duda una de las mayores debilidades de este sector, desde el abastecimiento de materias primas hasta la puesta en venta del producto final en los mercados locales o internacionales.

El eslabón más débil en el proceso productivo, es la **comercialización** donde como secuela de varios factores como ser administrativos de gobierno, la competencia desleal de los comercializadores de Ropa Usada y otros, no se le da la debida importancia y manejo correcto. Y pese a que la mayoría de las unidades productivas se centran principalmente en los procesos productivos, aún presentan dificultades, en la acumulación de capital, en el control de calidad y tienen un bajo nivel de volumen de producción.

En este sentido las dificultades identificadas en el proceso productivo que afectan al productor boliviano, comenzando con la adquisición de insumos y materia prima, pasando por la elaboración de sus productos, hasta la llegada al consumidor final.

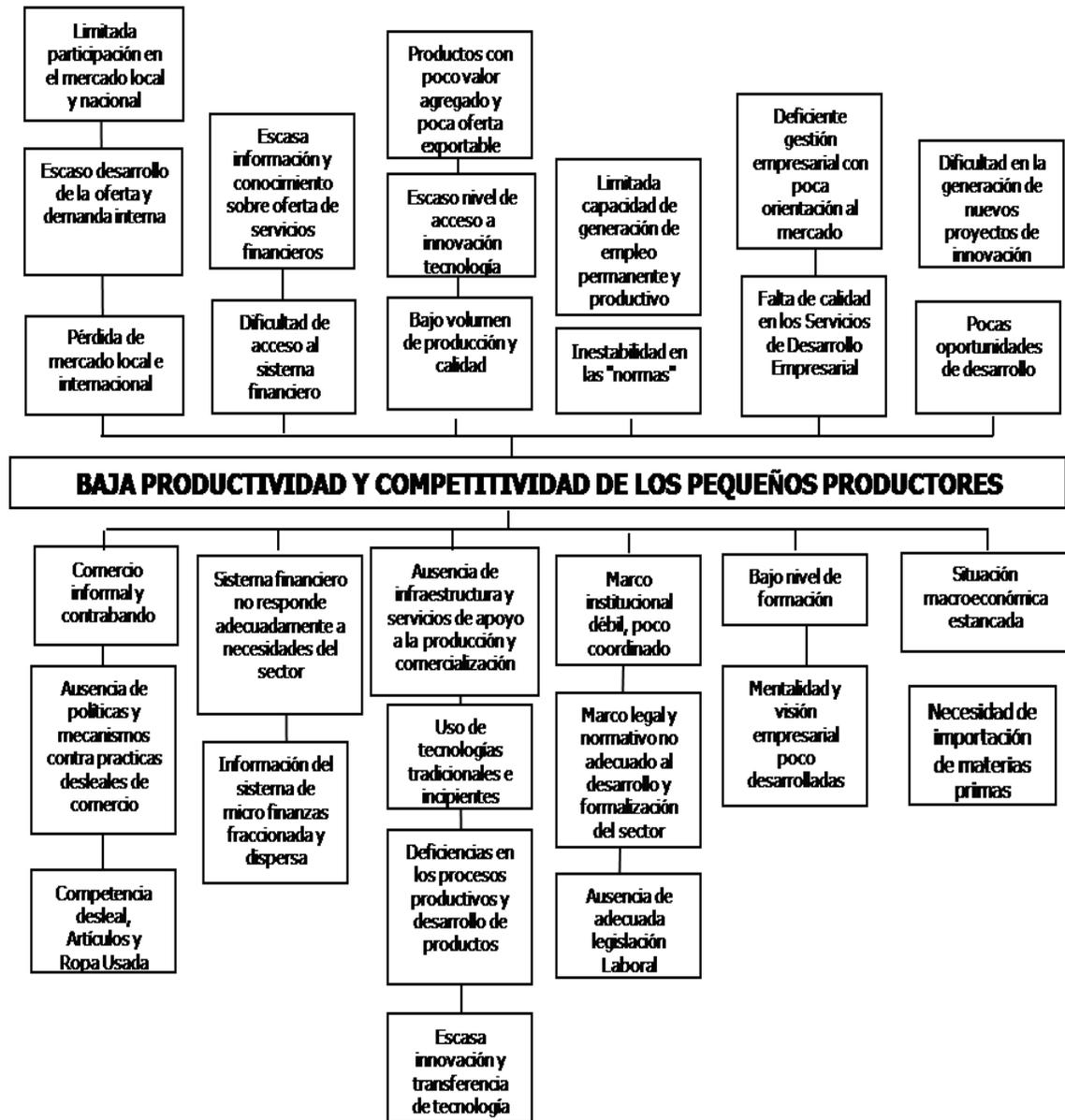
Se han priorizado las siguientes causales:

- Infraestructura precaria
- Maquinaria y equipos poco adecuados para las actuales necesidades de producción

- Falta de oportunidades de mercado
- Alta competencia (artículos y ropa usada - china) de productos importados
- Pérdidas de oportunidad de venta al precio adecuado
- Variabilidad en la calidad de un producto a otro similar
- Burocracia para la formalización de las unidades productivas.
- Desconocimiento de la importancia de la Gestión Empresarial
- Necesidad de importar materia prima e insumos
- Dificultad al sistema financiero
- Perdida del mercado local e internacional

Son estas algunas de las principales causales que generan que la producción nacional no pueda ser competitiva, no solo ante la incursión de la prendería a medio uso o mas conocida como Ropa Usada que actualmente se expande a una velocidad impresionante, debido a las peculiaridades de la misma que están relacionadas especialmente con el precio, altamente accesible, la calidad del los productos y la marca que es una ventaja que es muy difícil de competir, ya que las marcas que se ofrecen tiene un posicionamiento mundial. Entendiendo que esta problemática esta presente en las calles de todos los departamentos de nuestro país, afectando directamente al Sector Productivo lo que significa que en el proceso del tiempo esta actividad comercial ilegal deprimirá completamente a la producción nacional, en importante generar un aparato productivo competitivo que conozca mediante auto diagnósticos de las capacidades y deficiencias del sector sus verdaderas potencialidades, para lo cual la construcción de un árbol de problemas que afectan al Sector Productivo nos mostrara aspectos reales y legítimos:

ARBOL DE PROBLEMAS MyPES



Las alternativas resultado del análisis del Área Económica para la resolución del problema de la Comercialización de Ropa Usada son las siguientes:

Alternativas

1. Generar un Plan Sectorial de Desarrollo Productivo, para el fortalecimiento del sector.

2. Generar Políticas Económicas de protección del mercado interno.
3. Implementar Sistemas Financieros especiales para el sector productivo.

Área Sociocultural

Diagnóstico Sociocultural

El fenómeno social de la venta de la ropa usada en nuestro país esta muy relacionado a lo económico, ya que es la principal razón por la que las personas que se dedican a esta actividad, así mismo es importante mencionar que el aspecto cultural también es un factor determinante en este caso, dado a que la mayor cantidad de personas que se dedican a esta actividad son de ascendencia aymara y a decir en el artículo "Aymaras, Comerciantes y Migrantes", **Por Franz Chávez**²⁶, donde hace referencia a las características esenciales donde afirma el, ..."*Silencioso, pujante y capaz de cruzar océanos, el comercio del pueblo indígena aymara ha burlado teorías y, en una combinación de tradiciones precolombinas y ansias de supervivencia, ha demostrado talento para crear riqueza y sustento*". En este contexto el análisis que hace Chávez específicamente sobre el comercio informal y sus protagonistas, donde menciona lo siguiente:

La hiperinflación que afectó a Bolivia en la segunda mitad de los años 80 y un drástico programa de ajuste del Estado determinaron el despido de unos 30.000 empleados públicos. Eso empujó a muchas familias a buscar ingresos en actividades económicas que van desde el cultivo de coca hasta el comercio informal.

La investigadora Lucía Rosales, del Global Labour Institute afirma que entre 1994 y 2000, el empleo informal aumentó considerablemente en Bolivia y absorbe a 63 por ciento de la población económicamente activa, según estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Su análisis sostiene que el motor de la informalidad está en las mujeres. Setenta y cuatro

²⁶ <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=90747>

por ciento de ellas en edad de trabajar se ocupan en este sector, contra 55 por ciento de los hombres.

Una muestra de la habilidad comercial aymara es la Feria 16 de Julio de los jueves y los domingos, en unos nueve kilómetros cuadrados de la empobrecida ciudad de El Alto, un enorme suburbio de La Paz, situado a casi 4.000 metros sobre el nivel del mar y puerta de entrada al Altiplano. La falta de empleo ha propiciado aquí negocios que comprenden desde la venta de mercadería usada hasta productos nuevos ingresados de contrabando, en un espacio donde puede hallarse casi cualquier cosa a la venta.

La gente humilde expresa aquí la economía de mercado con una oferta informal de bienes de precios bajos, para evadir al fisco y reducir costos a grados impresionantes.

Alimentos, golosinas, repuestos de cualquier tipo, materiales de construcción... La oferta se desparrama en calles, avenidas y plazas, en una invasión silenciosa y activa que desafía al Estado.

Una persona que ingresa al comercio informal con un capital mínimo de 10 dólares para adquirir golosinas o alimentos e improvisa un puesto de venta en una calle concurrida, genera una actividad que le permite obtener hasta cuatro dólares por día, describió a IPS una fuente financiera.

En la intermediación, renovación permanente de productos y destreza para acercarlos lo más posible a los clientes, consigue aumentar su capital y mejorar sus ingresos.

"Para el aymara no hay fronteras", dice a IPS la pedagoga y directora de la organización no gubernamental Senda Nueva, Norah Poma, sobre la capacidad de desplazamiento de estos comerciantes que viven más cerca de la quiebra que del éxito.

Es por esta razón que la problemática de la prendería o ropa usada va más allá que un tema enteramente económico, llevándonos a un ámbito mucho más socio cultural, de donde es importante entender varias categorías del mismo.

- ∩ Índice de pobreza.
- ∩ Migración campo-ciudad.

- ∩ Relocalización de las minas.
- ∩ La mayor cantidad de vendedoras de ropa usada son mujeres (trabajo individual)
- ∩ Organización de las vendedoras (Sindicatos y Federaciones, etc.)
- ∩ Culturalmente son obligadas a tener este tipo de trabajo o es que es parte de su cultura dedicarse a la venta informal.

De las mencionadas anteriormente en necesario introducimos en algunas características que hacen de la comercialización de ropa usada, una alternativa de sobrevivencia.

Ocupación del espacio urbano

Las dinámicas desplazadas en el micro espacio se muestran como apropiación defensiva y consolidación del espacio urbano, que no corresponde a una estructura organizacional formal, sino que parte de las prácticas sociales que dan organizabilidad al asentamiento y permanencia de las organizaciones gremiales en las calles de la ciudad del El Alto.

Estos intercambios junto a conflictos sociales cotidianos construyen un orden social yuxtapuesto que se llama construcción social del espacio. La construcción del espacio se hace a partir de las prácticas sociales, son las prácticas sociales las que conforman y arman lo que se entiende por espacio.

Esto tipo de actividades económicas no basta con categorizar como sector informal, más bien de lo que se trata es de que en su articulación con economías modernas, lo más apropiado es hablar de su forma de organización del trabajo donde se reconoce el carácter fundamental familiar del mismo. Bajo este contexto la actividad del comercio minorista se inserta dentro de las formas de producción específicamente familiares.

Causa del crecimiento de la economía informal

Las antiguas formas de organización de las fuerza laboral se vio debilitada, fruto de una drástica discriminación del número de obreros en Bolivia y encontrándonos ahora con una gran cantidad de comerciantes y “cuenta propia” sumergidos en la economía informal. Estas practicas vienen y son causa del decreto 21060 de 1985, ocasionando una desocupación de una gran masa de trabajadores.

Fruto de esta emergencia las formas de trabajo familiar adquirieron una relevancia incitada que se convirtió en el amortiguador de la crisis desatada.

Desempleo abierto por la caída del nivel de actividad económica provocó una recomposición de la estructura productiva. La economía por cuenta propia adopta el carácter de una manera estratégica de sobrevivencia para los sectores sociales excluidos de todo beneficio material provocando un autoempleo. Se habla de estratos sociales de bajos ingresos y con ínfimas condiciones sociales y laborales que no le queda otro recurso que el de crear su propio empleo por falta de sector industrial o manufacturero.

Mujeres que trabajan en este rubro informal

La composición del PEA (población económicamente activa) también ha cambiado, cada vez es mayor la población femenina de bajos recursos que se incorpora a diversas actividades generando ingresos, en este caso la venta de ropa usada.

Existe una mayor proporción de la población femenina de los hogares y jóvenes que desarrolla esta actividad para generar ingresos adicionales a través de diversas estrategias de sobrevivencia basadas en sus propios conocimientos y recursos.

Se tiene una red familiar en los que participa el esposo, la mujer y los hijos. La otra muestra es que se encuentra en la ciudad de La Paz y El Alto y el eje central, esto tiene su explicación en la ampliación del número de migrantes, los cuales acuden a las urbes en busca de trabajo considerando que este es la solución más efectiva a su condición de vida y este se ve reflejado al crecimiento de población urbana y rural.

La cultura de las personas en cuanto a venta informal, nace desde hace mucho tiempo atrás, ya en el año 1927 se crean las federaciones de ventas culinarias.

La organización dentro de la actividad de trabajo es esencialmente familiar, por lo general precario, solo empleo a los hijos. La participación es más de mujeres dentro de los diferentes espacios de ropa usada.

Estructura organizacional del sector informal

En cuanto a flujos de capital es muy reducido puesto que su comercialización se realiza a pequeña escala (en su mayoría) hay alguno que se camuflan como minoristas y esto para obtener ciertos beneficios.

Su tipo de actividad es: sedentaria puesto fijo consolidado, la semi-sedentaria definido por el tiempo de ocupación de un área urbana y los ambientes quienes no tienen un espacio físico para desarrollo de sus actividades y los que no están afiliados que son clandestinos.

La estructura de organización de los comerciantes tienen tres escalas.

- a) Primero tiene como componente principal la organización de base, es decir todo aquel grupo de comerciantes minoristas que se organizan de acuerdo a calles, avenidas y ferias, estos grupos conforman las unidades básicas, dentro de la organización en este nivel se encuentran todas las organizaciones de base asociaciones como una primera forma de organización.
- b) Segundo constituye en grado más alto de organizaciones de trabajo intermedio como son la federación de La Paz y así sucesivamente las otras federaciones que existen en todos los demás departamentos de Bolivia. Estos aglutinan a su alrededor una cierta cantidad de organización de base, de acuerdo al región, ciudad, etc.
- c) El último nivel encontramos el grado máximo de organización que aglutina a todas las anteriores federaciones sindicales de trabajadores, gremiales, artesanos, comerciantes, minoristas y vivanderos de Bolivia creado en 1955.

Se organizan para defender su espacio y delimitar, situación de conflicto entre los miembros y la protección frente a trabajo de comerciantes no afiliados y defensa con las autoridades locales y nacionales.

Redes sociales

En esto se muestra una serie de redes sociales. La constante interacción diaria en un micro espacio, la competencia entre comerciantes, el juego de la oferta y demanda.

Existen conflictos de dueños de casa con los vendedores (mínimo porcentaje)

La dinámica de ocupación de espacio, en la feria 16 de julio y otros asentamientos con puesto de venta tiene como competencia principal la articulación, ya sean esta con amigos o conocidos pero especialmente con familiares e incluso involucran otro tipo de vínculos más amplios.

No es que se incorpore a la familia para formar redes, más bien a partir de la incorporación familiar que pueden generar redes. Existe ciertos tipos de intercambios entre familias, estos se diversifican como: intercambio de dinero, información sobre mercadería y en ningún momento cruzan la barrera de la independencia respecto a la venta. Existe un espacio de poder y de relaciones de fuerza.

Motivos porque la gente compra ropa usada

La calidad induce. Las personas jóvenes compran ropa usada porque es fina, dura más tiempo que la ropa nacional, es ropa de marca y mejor si están nuevas. Y se siente que están en otro nivel de estatus social

Lo único también vale. Las mujeres prefieren comprar ropa usada porque viene novedades en cuanto a forma y color, las telas son diferentes algo que no se encuentra en Bolivia, por lo tanto es fuera de lo común, dura más, la ropa boliviana es más cara y no es de la misma calidad. Con una lavada se deforma o despinta.

La economía ante todo. La economía de los bolivianos no es muy elevada, pero eso no significa que puedan vestirse a gusto y con ropa de marca. En las feria de la 16 de julio encuentran ropa barata, bonita y de calidad y lo mismo que en las tiendas de marca.

Las alternativas resultado del análisis del Área Sociocultural para la resolución del problema de la Comercialización de Ropa Usada son las siguientes:

Alternativas

1. Generar Estrategias Mediáticas de información y concientización del impacto negativo de la Comercialización de Ropa Usada.

2. Gestionar seminarios participativos de las distintas organizaciones sociales, especialmente urbanas, para que estas se involucren en la solución del problema.
3. Generar incentivos de consumo del producto nacional.

Área Legal

Diagnóstico Área Legal

En cuanto a los antecedentes del tema, legalmente se desarrolla de acuerdo a la siguiente cronología:

- Ley 1990 (artículo 85) se prohibía la importación de mercaderías nocivas para el medio ambiente, la salud y la vida humana, 1999.
- Decreto Supremo 27340 cuyo objeto era regular, normar y limitar la libre importación de prendería usada a través de controles sanitarios y plazos perentorios a su comercialización, 2004.
- D.S. 28614 que ampliaba la importación de prendería usada y su comercialización por seis meses, 2006.
- D.S. 28761, cuyo objeto fue el aprobar de manera excepcional y definitiva los plazos para la importación y comercialización de mercancía clasificada como prendería usada y establecer los lineamientos de la Reversión Productiva, 2006.

A este efecto se estableció el 21 de abril de 2007, como la fecha límite para poder importar la mercadería citada, y el 1 de marzo de 2008 como la fecha límite para su comercialización en el mercado interno.

Asimismo, en fecha 21/6/2006, se suscribe el Acta de Compromiso entre el Ministerio de Producción y Micro-empresa y los representantes del sector de ventas de ropa usada, en la cual:

- ∩ El sector interesado se compromete a que se respeten los plazos señalados en el D.S. 28761 y a que no se pedirá una nueva extensión de los mismos;
- ∩ El Gobierno se comprometido a implementar el programa de reconversión productiva, facilitando el acceso a servicios generales, asistencia técnica y capacitación.

Actualmente la problemática relacionada a la comercialización de prenda Usada esta latente sin haber llegado a una solución final, ya que se sigue comercializando estas prendas, aunque las normas la prohíben, tanto en su importación como en su comercialización. En este contexto no hubieron modificaciones a los decretos de prohibición, quedando solamente llevar a cabo el cumplimiento de la norma y las sanciones necesarias a aquellos que la transgredan.

Las alternativas resultado del análisis del Área Sociocultural para la resolución del problema de la Comercialización de Ropa Usada son las siguientes:

Alternativas

1. Cumplir y hacer cumplir los D.S. 28761 y 0220 que prohíben la importación y Comercialización de Ropa Usada.
2. Modificar la normativa Aduanera y fortalecerla para efficientar su labor en este tema
3. Aplicar sanciones de acuerdo a norma a quienes la hayan transgredido no solo los D.S. relacionados con la no Comercialización de la Ropa Usada, sino a otras normas que se relacionen en temas de impuestos, daño económico al estado, enriquecimiento ilícito, etc.

En el siguiente cuadro se centralizo las doce alternativas que fueron generados por las cuatro Áreas, estas fueron ordenadas por grado de dificultad, siendo 1 = MENOR GRADO de dificultad de aplicación; 2 = GRADO INTERMEDIO de dificultad de aplicación y 3 MAYOR GRADO de dificultad de aplicación

Elaboración propia.
Una vez concluido el

CUADRO CENTRALIZADOR DE ALTERNATIVAS POR ÁREA						
		ÁREA POLÍTICA	ÁREA ECONÓMICA	ÁREA SOCIO CULTURAL	ÁREA LEGALES	OBS
AFIN	1	Generar una Estrategia Conjunta Gubernamental e Integral de lucha contra el contrabando	Generar un Plan sectorial de Desarrollo Productivo, para el fortalecimiento del sector.	Generar Estrategias Mediáticas de información y concientización del impacto negativo de la Comercialización de Ropa Usada.	Cumplir y hacer cumplir los D.S. 28761 y 0220 que prohíben la importación y Comercialización de Ropa Usada.	
NEUTRAL	2	Desmantelar el aparato Económico y Político de los Comerciantes Mayoristas	Generar Políticas Económicas de protección del mercado interno.	Gestionar seminarios participativos de las distintas organizaciones sociales, especialmente urbanas, para que estas se involucren en la solución del problema.	Modificar la normativa Aduanera y fortalecerla para eficientar su labor en este tema	
MENOS AFIN	3	Implementar una estrategia sostenida de protección del mercado interno a través de alianzas de los distintos niveles de Gobierno. (Nacional, Gobernación y Local)	Implementar Sistemas Financieros especiales para el sector productivo.	Generar incentivos de consumo del producto nacional.	Aplicar sanciones de acuerdo a norma a quienes la hayan transgredido no solo los D.S. relacionados con la no Comercialización de la Ropa Usada, sino a otras normas que se relacionen en temas de impuestos, daño económico al estado, enriquecimiento ilícito, etc.	

proceso de centralizar las alternativas por áreas se pasa al Análisis General, de donde surgirán las tres mejores alternativas para la toma de decisiones de la MAE del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, para llegar a este resultado se buscarán afinidades conceptuales y de aplicación de las distintas alternativas por área, obteniendo como resultado las tres más aplicables, que serán medidas por grado de dificultad, siendo 1 = MENOR GRADO de dificultad de aplicación, con relación al MDPyEP ; 2 = GRADO INTERMEDIO de dificultad de aplicación, con relación al MDPyEP ; 3 MAYOR GRADO de dificultad de aplicación, con relación al MDPyEP. Para una mejor comprensión de la elaboración de esta herramienta, pueden ser analizadas a continuación:

CUADRO JUSTIFICACION Y COSTO POLÍTICO DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS			
			COSTO POLITICO
AFIN	1	POLITICA GUBERNAMENTAL DE FORTALECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADUANA Y EL COA, Y LA IMPLEMENTACION DE UN PLAN DE FORTALECIMIENTO AL SECTOR PRODUCTIVO	BAJO - REGULAR
NEUTRAL	2	POLITICA GUBERNAMENTAL DE FORTALECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADUANA Y EL COA	REGULAR
MENOS AFIN	3	PROGRAMAS DE REGULACION SELECTIVA Y GRADUAL DE LA COMERCIALIZACIÓN DE LA ROPA USADA Y UNA POLITICA GUBERNAMENTAL DE FORTALECIMIENTO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADUANA Y EL COA	ALTO

Elaboración propia.

Una vez concluida la séptima fase de ALTERNATIVAS para la toma de decisiones, los mismos que fueron cuidadosamente escogidos y construidos, apoyados en todos los elementos que se fueron utilizando en el proceso metodológico del GAE. Estas tienen además que contener un análisis del COSTO POLÍTICO, y sus posibles efectos en

distintos campos, esto esta determinado de acuerdo al tema a solucionar, en el caso que se trabajo en esta oportunidad LA COMERCIALIZACION DE ROPA USADA, el cuadro de resultados que justifica la Alternativa escogida y su Costo Político, esta claramente explicado, para lo cual se apoyo en toda la información revisada de donde continuamente se fue detectando la sensibilidad de cada documento de información en relación a cada Actor y su papel en la problemática estudiada.

Es así que se llego a construir un CUADRO JUSTIFICACION Y COSTO POLÍTICO DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS, las cuales presentamos a continuación:

CUADRO JUSTIFICACIÓN Y COSTO POLÍTICO DE ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS		
	JUSTIFICACIÓN	COSTO POLÍTICO
AFIN 1	Hasta antes de los D.S. 28761 y 0220 el 93% de la R.U. era contrabando, actualmente el 100% es contrabando, las debilidades que tiene la ADUANA - COA en sus sistemas de control hace necesario su Fortalecimiento Institucional. Y siendo el Sec. Productivo el mas afectado, se debe implementar un P.E.I. que busque generar condiciones para el desarrollo de la producción nacional y la protección del mercado interno principalmente.	Se ha determinado que esta acción tiene un Costo Político BAJO - REGULAR, ya que las acciones están dentro del mandato legal y el Plan Nacional de Desarrollo Productivo, esta acción garantiza cierta estabilidad ya que son medidas de mediano y largo plazo, manteniendo un perfil bajo para el Ministerio.
NEUTRAL 2	Hasta antes de los D.S. 28761 y 0220 el 93% de la R.U. era contrabando, actualmente el 100% es contrabando, las debilidades que tiene la ADUANA - COA en sus sistemas de control, hace necesario su Fortalecimiento Institucional, siendo el objetivo la protección del mercado interno y la Producción Nacional.	Se ha determinado que esta acción tiene Costo político REGULAR - ALTO, ya que las acciones están dentro del mandato legal y no afectan directamente al MDPyEP, así mismo esta acción no garantiza una estabilidad, ya que son medidas de mediano y largo plazo, además que invisibilidad al ministerio lo cual podría generar descontento en el Sector Productivo Pudiendo solicitar informes de las acciones en cuanto al tema.
MENOS AFIN 3	Los Intentos fallidos de los Programas de Reversión Productiva y Comercial y Reinserción Productiva Laboral y otras estrategias, abren la posibilidad de generar Programas de Regulación Selectiva y Gradual de la Comercialización de Ropa Usada, entendiendo que solo se ha generado medidas prohibitivas de importación y comercialización y no así de la regulación de la actividad. Y tomando en cuenta que las debilidades que tiene la ADUANA - COA en sus sistemas de control, hace necesario su Fortalecimiento Institucional, siendo el objetivo la protección del mercado interno y la Producción Nacional.	Se ha determinado que esta acción tiene un Costo Político ALTO, ya que implica, analizar y modificar los D.S. 28761 Y 0220 lo cual generaría protestas en el Sector Prod., así mismo esta medida tiene un alto impacto positivo a corto y mediano plazo, ya que atacaría al problema de raíz, generando condiciones en el mercado interno para el consumo de productos nacionales. Además con la implementación de un Programa de Fortalecimiento de la Aduana y el COA, esta medida se hace sostenible. En este caso el MDPyEP presentaría un perfil alto ante la sociedad mostrando su responsabilidad ante el tema.

Por lo tanto el GAE después de esta explicación, propone las tres alternativas justificadas y la MAE deberá **tomar una decisión** al respecto.