

**MODELO DE PLAN ESTRATEGICO
EN GOBERNACIONES Y ALCALDIAS**



“Art. 271.- Los principios del ordenamiento territorial y del sistema de descentralización y autonomías son la unidad, solidaridad, bien común, autogobierno, igualdad, reciprocidad, subsidiaridad, gradualidad, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos....Art. 272.- Los alcances, la organización, funcionamiento, la estructura, las competencias, las atribuciones, la asignación de los recursos económicos financieros y la coordinación del sistema de descentralización y de autonomías se regirá mediante esta Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que será aprobado por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional....Art. 277.- Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”. Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional (2009)

Econ. OSCAR VEGA LÓPEZ
Ensayo-Ponencia
Santa Cruz: 23-24 de Agosto, 2012

INTRODUCCION

Siendo el “**Crecimiento y Desarrollo Económico desde las Regiones**”¹ la temática principal del 5to Encuentro de Economistas de Bolivia (5°EEB), se presenta un Ensayo-Ponencia de Gestión de Gobierno que puede ser aplicada en gobernaciones y alcaldías sustentada, básicamente, en la Ley de Participación Popular, Ley Orgánica de Municipalidades, Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y 15 documentos de trabajo Serie: Autonomías en la Constitución de International IDEA.

La razón de ser de un **gobierno**² es la gente, la comunidad que gobierna, generando productos y mostrando resultados en función del desarrollo social, cultural, político y económico de la sociedad boliviana. A tal efecto, el Gobierno requiere direccionalidad –hacia donde quiere y puede ir- ¿qué objetivos alcanzar?. Necesita focalizar su atención en lo fundamental, en aquellos asuntos que más impactan el crecimiento y desarrollo presente y futuro, y que más impactan el balance de gestión de Gobierno; necesita enfrentar los “problemas” que tienen valor político para la gente, pero para enfrentarlos con eficiencia, eficacia y efectividad, requiere priorizar los problemas, procesar esos problemas, diseñar operaciones que impacten los nudos críticos de los problemas, construirle viabilidad a las operaciones que no lo son inicialmente y formular el presupuesto en función de esas prioridades (uso de los recursos escasos); es decir, necesita “Planificar”.

El Gobierno nacional debe incluir no sólo los programas nacionales, sino también los departamentales y municipales en la medida en que corresponda, porque creemos que todos nos estamos dando cada vez más cuenta de que la identificación de la sociedad local con los programas y proyectos es fundamental para el éxito, la eficiencia y eficacia de éstos.

Toda gobernación y alcaldía esta obligada por Ley y principios democráticos a rendir cuentas ante las Asambleas, Concejos y a la Comunidad a los que se sirve. Esta cuenta esta referida a la administración de unos recursos –Ley Presupuesta– en contraste con los resultados alcanzados y que pueden ser mostrados. El Gobernador y el Alcalde pueden cumplir eficiente y eficazmente con este mandato legal, si su gestión se ha fundamentado en un Plan-Presupuesto que oriente la gestión a objetivos concretos que tenga, como resultado final, un balance de gestión favorable.

Estas son algunas de las razones más importantes que, a nuestro entender, determinan el porqué un Gobernador y un Alcalde deben desarrollar mecanismos para la Planificación

1. Para comprender y analizar la organización territorial del Estado establecida en la Constitución y, en particular, los preceptos referidos a la región y la autonomía regional, es imprescindible hacerlo a partir de identificar dos ámbitos conceptualmente diferentes: el de la territorialidad y el de la administración.

2. La “g” minúscula en la palabra gobierno tiene por finalidad destacar que la planificación y el gobierno de procesos son una capacidad potencial de todas las fuerzas sociales y de todas las personas, a partir de cualquier situación favorable o adversa.

Estratégica, constituyéndose, a la vez, en la motivación principal para producir este **Ensayo-Propuesta** que puede servir de herramienta preliminar en el difícil proceso de diseñar y hacer gobierno en gobernaciones y alcaldías, en el marco de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, a lo largo y ancho de Bolivia.

La propuesta de Modelo de Plan Estratégico para Gobernaciones y Alcaldías, diseñar y ejecutar la gestión, está estructurado en cinco secciones: *Análisis de Situación del Gobierno y del entorno, el procesamiento de los Problemas del Plan, diseño del Plan por Problemas, diseño estratégico del Plan por Problemas, y visión estratégica del Gobierno.*

La teoría de la Planificación Estratégica Situacional (PES) no sólo hace un gran aporte en cuanto a revolucionar el método de planificación sino que va mucho más allá, presentando una propuesta coherente en cuanto a la organización del “gobierno” y sus procesos de Reforma. En este sentido, el presente Ensayo-propuesta se apoya en la producción intelectual del Prof. Matus³, mediante aportes adicionales adecuados a las necesidades de los gobiernos en los Departamentos y Municipios, que fueron identificados en los Seminarios-Taller desarrollados en Santa Cruz, Cochabamba y La Paz.

En definitiva, se considera que no habrá demanda por una planificación rigurosa sino existe una “Oficina del gobernante” lo suficientemente dotada y con capacidad para valorar lo importante y útil de la Planificación y de la Gerencia Estratégica. El futuro para Bolivia, con visión de Desarrollo, sin adjetivos, es preparar a la dirigencia política, a los ejecutivos y funcionarios involucrados en las Ciencias y Técnicas de Gobierno, en cumplimiento de la Constitución que establece: *“Art. 130.- SISTEMA DE PLANIFICACION INTEGRAL DEL ESTADO. El Sistema de Planificación Integral del Estado consiste en un conjunto de normas, sub-sistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores, territorios y visiones socio-culturales, construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan Nacional de Desarrollo, orientado por la concepción del “vivir bien” como objetivo supremo del Estado Plurinacional”.*

³ Hay tres premisas claves: el Plan no es un libro, la acción es parte fundamental del Plan; el Plan sin organización que lo gerencie y lo realice es una apuesta flaca o incompleta; y, la calidad del Plan y de la Gestión de Gobierno lo determina la calidad de la organización del Gobierno, empezando por la oficina del Gobernador o del Alcalde.

I. LA PLANIFICACION COMO METODO PARA SOPORTAR LA GERENCIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

La Planificación Estratégica ante la ausencia de método para gobernar. El Alcalde de un municipio expresó, durante un seminario-taller, "Ahora entiendo el porque de los errores y fracasos en nuestra gestión, no teníamos un método para gobernar"; sin embargo, no basta con el método, también es importante saber ¿para que se gobierna? ¿hacia donde debe marchar el gobierno? ¿hacia donde debe marchar el municipio?.

En efecto, una de las ventajas más importantes para un gobierno es tener claro hacia donde se va (objetivos), cómo alcanzarlos (método), con quiénes y con que recursos (humanos competentes y materiales e intangibles). En todos los gobiernos del mundo hay recursos humanos (unos más competentes que otros), existen recursos materiales y no materiales, más limitados en unos casos que en otros, lo que es difícil encontrar es un gobierno que tenga método para diseñar y hacer una gestión acorde con el interés colectivo departamental y del municipio. Método que permita alcanzar un balance de gestión de gobierno positivo.

La planificación estratégica situacional (PES), puede constituirse en potente herramienta para producir los cambios más profundos en la manera de diseñar y hacer gobierno en Bolivia. Este método puede transformar al político tradicional, caracterizado por ser letrado, distraído y disperso, por un político moderno, dotado de método serio y riguroso, que precede y preside la acción de gobierno; capaz de procesar los problemas de la realidad que se desea gobernar, diseñarles operaciones, trabajar con escenarios y diseño estratégico, y dotarle a la oficina del gobernante sistemas de alta dirección que garantice la gerencia eficiente, eficaz y efectiva del gobierno.

Carlos Matus, expresa: *"La planificación de la acción sólo tiene como alternativa la improvisación. El dirigente que improvisa, tarde o temprano, se convierte en esclavo de las circunstancias y, como gobernante gobernado por ellas, arrastra a su país a esas mismas ataduras.....El político que hoy no sabe de dirección y planificación estratégica o la confunde con la antigua planificación económica determinística y tecnocrática, está impedido de conducir con eficacia en una realidad compleja, llena de incertidumbre y plagada de sorpresas. La planificación moderna, como cálculo que precede y preside la acción, está concebida justamente para servir al dirigente político que intenta ver más allá de la curva del futuro".*

I.1. La cinco carencias más importantes en gobernaciones y alcaldías.

Los gobiernos en Bolivia, particularmente a nivel Departamental y de Municipios, la mayoría se caracterizan por presentar cinco grandes carencias:

- I.1.1. Se carece de direccionalidad. Ausencia de plan de gestión. No hay proyecto de gobierno. El gobierno está a la deriva, sin dirección, sin futuro. No se sabe hacia dónde se va. No se sabe porque y para qué se gobierna.
- I.1.2. Ausencia de diseño estratégico. Todo Proyecto o Plan de gobierno tiene apoyo y resistencia. Es decir, todo Proyecto o Plan de gobierno tiene oponentes, aunque éstos sean pocos. En esa situación se requiere el análisis estratégico que le construya viabilidad a lo que hoy luce como no viable, por carecer de consenso, por ser conflictivo. En estudios efectuados a gobernaciones y alcaldías tanto para la cátedra como para el Centro de Estudios de la Realidad Boliviana (CEREB), se pudo determinar que la mayoría de ellas no formulan diseño estratégico a la gestión de gobierno.
- I.1.3. Baja responsabilidad de gobierno. El nivel de responsabilidad de una organización de un gobierno se mide a través de la aplicación del sistema de petición y rendición de cuentas por desempeño. Los sistemas de gobierno en Bolivia, se caracterizan, en su mayoría, como informales, asistemáticos y rituales. No hay rendición de cuentas vinculados a objetivos, programas, proyectos, presupuestos formulados y evaluados según lo ejecutado. En muchos casos lo que debería ser una petición y rendición de cuenta entre el Ministro de Obras Públicas y el Gobernador para hacer seguimiento a los problemas, nudos críticos, operaciones, presupuestos e indicadores de gestión, se convierten en puntos de cuentas, en puntos de información, en entrevistas para solicitar autorización o para requerir la firma para ciertos documentos. Pero, realmente, no se rinden cuentas sobre el Plan, sobre el Balance de Gestión,
- I.1.4. Escasa o nula vinculación Plan-Presupuesto. La ley de presupuesto de los gobiernos de los departamentos, al igual que las ordenanzas de presupuesto de los gobiernos municipales, se caracterizan por formularse sin tener como referencia o soporte el Plan de Gestión de Gobierno. El presupuesto de una gobernación o de una alcaldía debe ser tratado como un instrumento estratégico. Debe ser visto como el soporte financiero adecuado del plan de gestión del gobierno, con el objeto de impactar favorablemente los problemas que son de su competencia y que son importantes para el desarrollo de la comunidad, alcanzando a l vez un balance de gestión de gobierno favorable.
- I.1.5. Baja capacidad de gobierno. La capacidad de un gobierno se mide por sus resultados y éstos deben estar relacionados con los problemas que afectan el nivel de vida de la población que gobierna. Esa baja capacidad de gobierno se expresa en las dificultades para dotarle al gobierno de un Proyecto, de un Plan que aborde e impacte los problemas de mayor valor para la comunidad. Se expresa en la dificultad para identificar y procesar

adecuadamente los problemas que confronta la población que intenta gobernar y se manifiesta en las deficiencias para establecer una relación eficiente y eficaz entre Plante y Presupuesto. Se hace notoria esa baja capacidad de gobierno en los bajos niveles de responsabilidad de la institución gubernamental al ser incapaz de poner en práctica un sistema de petición y rendición de cuentas, se denota en la estructura organizacional funcional, la cual, en la mayoría de las gobernaciones y alcaldías, don estructuradas poco funcionales, de gran volumen, lentas e ineficientes.

I.2. Características de la Planificación Estratégica Situacional (PES).

El método PES presenta las siguientes características, las cuales a su vez son condiciones para su aplicación.

- I.2.1. Como un proceso que precede preside la acción de gobierno. Es decir, se anticipa a la acción (planifica) y ajusta, corrige, reformula en la acción (monitoreo, evaluación y ajuste permanente). Para cumplir con este proceso, la PES hace uso en forma simultánea del cálculo técnico y del cálculo político. Ese cálculo se hace fundamentalmente sobre los problemas que aborda el plan y de las circunstancias que condiciona actuar sobre los mismos. Este cálculo técnico y político hace imperativo que la cabeza de gobierno (gobernador y alcalde) participe activamente en el proceso de planeación y presupuestación. Es planificar y hacer gobierno simultáneamente, es un enfoque evolutivo de la planificación.
- I.2.2. Diferentes actores que planifican. Actores aliados y actores oponentes. No sólo planifica el gobierno, planifican otros actores, sean aliados u oponentes al gobierno. Es por ello que en el diseño del PES, el gobernante debe incluir el análisis de los actores (aliados y oponentes) con respecto a sus comportamientos en relación a los problemas, operaciones y acciones que contempla el gobernante en su Plan de Gestión de gobierno. Este proceso en la PES se le denomina el cálculo estratégico del Plan.
- I.2.3. Para efectuar el cálculo estratégico es necesario abordar la dimensión política. Al reconocer que en la realidad que se intenta gobernar, existen otros actores sociales que también planifican y que ponen en práctica acciones para concretar proyectos y programas que pueden coincidir o no con los del gobernante (gobernador-alcalde) se plantea la necesidad de introducir la dimensión política en el proceso de planeación y efectuar el cálculo para el análisis estratégico.
- I.2.4. Además del económico considera otros recursos que también son escasos para el ejercicio del gobierno. La teoría de la planificación tradicional está sustentada en los postulados de la ciencia económica, donde se considera como único recurso escaso el de

tipo económico. La PES plantea un enfoque mucho más amplio del uso de recursos en el proceso de planeación en el ámbito del gobierno. En este sentido, la capacidad para controlar o no la Asamblea Legislativa es un recurso político determinante en la gestión; que el gobierno disponga del conocimiento científico o no sobre ciertos asuntos o problemas claves de la gestión, es un recurso cognitivo influyente en los resultados de la gestión; que la gobernación o la alcaldía posean la capacidad organizativa institucional o personal, para llevar a cabo los procesos de la gestión de gobierno, es un recurso organizativo importante en la gestión que se prevé desarrollar. Los recursos económicos son importantes y hasta determinantes para una gestión, pero en el difícil arte de diseñar y hacer gobierno pueden darse situaciones donde el recurso económico es muy abundante y los escasos sean el político, el cognitivo o el organizativo y serán éstos los que determinan el signo del Balance de Gestión de gobierno.

- I.2.5. El elemento central del método de la PES es **El Problema**. La planificación tradicional ha utilizado el concepto de "sector" para efectuar su **diagnóstico**, análisis y propuestas. El Prof. Matus afirma que la planificación tradicional ha compartimentalizado la realidad social como los departamentos de una universidad, convirtiendo las diferentes disciplinas en áreas del conocimiento que operan como compartimientos estancos, pero la realidad no se parece en nada a eso. La PES propone el uso del Problema, el cual se define como una divergencia entre el ser y el debe ser o como aquella situación que es insatisfactoria para un actor social o conjunto de actores sociales.
- I.2.6. El concepto de Momento. La planificación tradicional hace uso del concepto de "etapa" como un proceso secuencial, lineal direccionada, que inicia con la etapa de diagnóstico, continua con el diseño, ejecución y concluye con la evaluación del Plan. La PES propone el concepto de "Momento", el cual se define como la instancia por la que recorre un proceso que no tiene inicio y fin definido. Una síntesis de ellos son los siguientes:
- *Momento I. Análisis de la situación del gobierno y del entorno, considerando el pasado y presente. Para ello se hace uso de herramientas como árbol de competencias, factores críticos de éxito y el FODA entre otros.
 - *Momento II. Explicativo (fue, es, tiende a ser). Es la instancia de la explicación de la realidad que se trata de transformar pero desde la perspectiva de un Actor. En este momento se identifican, se seleccionan y se explican los problemas objetivo del Plan. Se identifican causas y los nudos críticos del Problema. Asimismo, se hace análisis del entorno y de la situación interna del gobierno (gobernación-alcaldía).

*Momento III. Prescriptivo - Normativo (debe ser). Es la instancia del diseño del Plan. En este momento se diseñan operaciones y acciones, el diseño de escenarios -como instrumento capaz de reducir la incertidumbre-, el diseño de planes de contingencias para enfrentar las sorpresas y el análisis de confiabilidad del Plan.

*Momento IV. El diseño estratégico del Plan (el puede ser del deber ser)- Es la instancia para el análisis de viabilidad del Plan. Es el momento para el análisis del otro o los otros actores (aliados y oponentes) y el diseño de las estrategias para construirle viabilidad a las operaciones que tienen conflictos o presentan dificultades para hacerlas viables en la situación inicial del Plan. De ahí la interrogante ¿qué puede ser del debe ser?.

*Momento V. Táctico - Operacional (hacer, recalcular y ajustar). Es la instancia entre el Conocimiento y la Acción. Es el momento del Hacer. Para gerenciar este momento la PES propone el Sistema de Dirección Estratégica conformado por 10 sub-sistemas de alta dirección: Diseño de la Agenda, Asesoría Tecno-Política, Manejo de Crisis, Planificación Estratégica, Gran Estrategia, Presupuesto por Programas, Monitoreo, Evaluación por Desempeño, Gerencia por Operaciones y Escuela de Gobierno. Se plantea las acciones para la reforma de las organizaciones y el funcionamiento de la Oficina del Gobernante (Gobernador-Alcalde).

El reto de gobernadores y alcaldes es tener un equipo innovador, el ingenio, la constancia y el ser visionario, son los elementos que determinan la diferencia entre un gobierno con un balance de gestión sin cambios importantes y el otro gobierno con un balance de gestión, que además de positivo, implante una nueva forma de diseñar y hacer gobierno en Bolivia.

Es necesaria una explicación sobre las limitaciones que impiden abordar, al presente, de inmediato, el perfeccionamiento de nuestra Democracia. ¿Qué recursos económicos necesitamos para fomentar las organizaciones de ciudadanos, darle más fuerza a las juntas de vecinos, fortalecer a los Municipios y hacer de los Gobiernos Departamentales centros de gestión con una amplia autonomía?. Hoy, la población en los barrios tiene cientos de problemas, pequeños para el Gobierno Nacional (GN), que son grandes problemas para ellos y que sólo el GN puede resolverlos. Ellos no tienen competencias para aplicar su trabajo voluntario, su imaginación o sus modestos recursos. Tampoco tienen presupuesto para actuar. Eso resulta un absurdo. Mientras la Agenda de las organizaciones vecinales está vacía de los grandes problemas que las afectan, la del GN se congestiona con ellos. Y, en el nivel del GN e incluso Departamental y del Municipio, los asuntos que son vitales para la comunidad se convierten en pequeñas molestias. Esos asuntos no deberían estar en esas manos. La población en la base tiene problemas que ella puede resolver con agilidad y pocos recursos

económicos, pero no tiene la gobernabilidad para enfrentarlos. ¿Porqué no le entregamos esa gobernabilidad a las organizaciones de vecinos o se crean alcaldías menores?. ¿Por qué las instancias de gobierno se agotan en el Municipio?. ¿Acaso no podemos compensar los sacrificios del saneamiento económico con los beneficios de una distribución del poder que otorgue gobernabilidad a la población para resolver sus problemas?. Más aun, debemos preguntarnos: ¿Por qué el país debe dividirse entre gobernados” y “gobernantes”?. ¿No podemos concebir una sociedad de gobernantes con múltiples instancias de gobierno, donde cada ciudadano, en vez de ser un mero demandante de soluciones ante el gobierno –nacional, departamental, municipal- adquiera, gobernando en su nivel, conciencia de gobierno?.

¿Qué le ofreceremos y entregaremos este año al país, sólo conflictos en todos los dominios de la vida de los ciudadanos?. Esa es mala Política –con mayúscula- es un suicidio. ¿Si existen dificultades económicas, si los recursos económicos son escasos y si no podemos ofrecer este año beneficios económicos, no es posible, entonces, ofrecer una distribución mejor del poder entre los ciudadanos ya que ahora mismo tenemos muchos poder?. ¿O le tenemos miedo a la Democracia?. Es difícil de entender la situación. ¿Por qué las restricciones económicas imponen limitaciones a la distribución del poder político y administrativo?. Entiendo que debería ser todo lo contrario y, por ello, debemos pensar “políticamente” un “**Plan de Acción**” del Gobierno para el periodo que le resta y dentro de ese plan se vea el rol y posibilidades de la “reactivación económica”. La propuesta sería dosificar, en el tiempo, beneficios económicos, políticos e intercambio de problemas.

Si la conclusión técnica es que debemos optar entre “estabilidad y crecimiento” y se decide por el sacrificio que exige la lucha anti-inflacionaria (estabilidad) en serio, tendríamos que compensar esos sacrificios económicos con beneficios políticos en otros campos. Descentralización y re-distribución del poder es una propuesta para beneficiar a la población mientras le imponemos sacrificios en el campo económico.

La excesiva confianza en la experiencia y el arte de la política es el principal enemigo de los métodos de gobierno. La capacidad de gobierno se refiere justamente al dominio que el equipo dirigente debe tener de las ciencias y técnicas de gobierno. Pero, esta nueva disciplina aun no tiene espacio en nuestras universidades, es ignorada en los partidos políticos, omitida en los medios de comunicación social, incomprendida por el mundo de las editoriales y desconocida por el poder técnico-financiero de los organismos internacionales. En síntesis, no se puede gobernar con eficacia sin disponer de métodos potentes de planificación; sin embargo, para valorar los métodos de planificación moderna, en particular, y las ciencias y técnicas de gobierno, en general, se requiere superar el drama actual de la baja capacidad de gobierno.

En definitiva, se necesita una mediación entre el futuro y el presente, porque la racionalidad de una decisión hoy depende de lo que ocurra mañana; se necesita prever cuando una predicción es imposible; se necesita capacidad para lidiar con las sorpresas; se necesita una mediación del pasado con el futuro; se necesita una mediación entre el conocimiento y la acción; y, se necesita una coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales. Por todo ello, usamos deliberadamente la “g” minúscula en la palabra gobierno, a fin de destacar desde el principio que la planificación y el gobierno de procesos son una capacidad potencial de todas las fuerzas sociales y de todas las personas, a partir de cualquier situación favorable o adversa.

II. ANALISIS DE SITUACION DEL GOBIERNO Y DEL ENTORNO

Esta referido a efectuar un análisis, lo más objetivo posible, de seis tópicos: enfoque de la actividad del gobierno, factores críticos de éxito, capacidades y habilidades clave de la organización, la oferta electoral del gobernante, prioridad del gobierno con relación a los problemas principales de la comunidad, y análisis FODA.

II.1. Enfoque de la actividad del gobierno.

Este tópico se refiere a precisar cual es la visión, misión y valores que tiene la organización del gobierno. Para ello se recomienda, previamente, diseñar el Árbol de Competencias como herramienta valiosa para obtener información del pasado, presente y futuro Departamental y del Municipio. El concepto de árbol de competencias tiene como objetivo generar una reflexión estratégica donde las raíces representan las competencias naturales y el “saber hacer”, el tronco referido al como se organiza y, finalmente, las ramas representan los productos finales de los gobiernos.

El Árbol de Competencias suministra datos o información sobre los aspectos clave y como éstos han evolucionado en el tiempo. Esta información ayuda para la misión y visión del gobierno departamental o del municipio.

La Misión tiene por objeto movilizar en forma positiva la inteligencia humana de la organización en función de su razón de ser y sus objetivos permanentes y temporales. Debe responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son sus objetivos? ¿A qué tipo de población esta orientada su acción y sus servicios? ¿Cuáles son las competencias que le asigna la Ley y cuales son los problemas, en función de esas competencias que deberá enfrentar como gobierno. En tal sentido, se entiende por Misión de una organización una declaración duradera de objetivos que distinguen a un gobierno

de otras similares e implica dar respuestas a ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Cuáles son sus valores/principios?. O sea, define direccionalidad.

El Análisis de la Visión tiene por objeto establecer la direccionalidad del gobierno departamental y del municipio en un periodo determinado; en otras palabras, se entiende como la imagen-objetivo a ser alcanzada en un horizonte de tiempo dado, implicando dar respuesta a las interrogantes: ¿Qué fuimos? ¿Qué somos? ¿Qué queremos ser? ¿Hasta donde vamos como gobierno?. El proceso para evaluar la Visión puede caracterizarse por: futuro deseado y posible, variables más importantes, explicación considerada y Visión adoptada. Finalmente, los valores que deben sembrarse en el gobierno para alcanzar la Visión son: Honestidad, responsabilidad (petición y rendición de cuentas), competitividad, cultura por la calidad, servicio público y agregar valor.

Los Valores de la Institución de gobierno, para cumplir con la Misión de la Gobernación y Alcaldía, es fundamental que la gente y la organización misma internalicen, desarrollen y consoliden un conjunto de valores y que, entre otros, podemos enumerar: Ser honesto (ética), ser responsable (petición y rendición de cuentas), ser servidor público, identificarse con la institución, el departamento y el municipio, ser emprendedor, agregar valor, ser trabajador creativo, compartir riegos, fracasos y éxitos, ser competente y competitivo, ser transparente, ser comunicativo, ser demócrata, plural, respetuoso con quien disienta.

La Misión y Autonomía del Departamento y Municipio se fundamenta en tres grandes componentes que, a la vez, constituyen la razón de ser de todo Departamento o Municipio.

II.1.1. Departamento o Municipio. Población, territorio, capacidad económica (actividades, empresas, generación de bienes y servicios, empleos, ingresos, riqueza), orden jurídico (leyes, resoluciones, ordenanzas) y gobierno (Legislativo, Ejecutivo) que es elegido por la población.

II.1.2. Autonomía y Descentralización. El Departamento y el Municipio requieren autonomía y descentralización política, administrativa y fiscal, para poder emprender los procesos de gobierno en función del bienestar colectivo. Es importante conocer cual es el grado o nivel de autonomía y descentralización que existen en el Departamento o Municipio en cuanto a: Política, normativa, administrativa, organizacional o administrativa funcional, y tributaria.

II.1.3. Bienestar colectivo. Para alcanzar ese bienestar, que es la razón de ser de todo gobierno, es importante conocer cual es el grado de autonomía y descentralización que existe para poder cumplir los siguientes procesos: Lograr pleno ejercicio de las competencias que establece el orden jurídico, cumplimiento del Plan de gestión del gobierno, obtener un balance de gestión de gobierno favorable, satisfacción de las necesidades públicas de

tipo colectivas o individuales, y alcanzar un mayor bienestar en la población del Departamento o Municipio que se gobierna.

Efectuar el análisis de estos tres componentes brinda una información que sirve de soporte para determinar la capacidad real del gobierno para llevar a cabo la Misión y Visión de la organización gubernamental (Gobernación/alcaldía).

El éxito de un gobierno depende de cómo se administre o gerencie estos tres componentes (departamento o municipio, autonomía y bienestar colectivo). Para ello el gobernante debe dotarse de un buen equipo de gobierno que con capacidad y talento logre aprovechar los recursos y oportunidades del medio, focalizándose en lo fundamental y trascendente a través de una dirección estratégica que haga eficiente, eficaz y efectiva la gestión.

II.2. Factores críticos de éxito.

Estos factores están referidos a aquellos elementos cualitativos y cuantitativos, internos o externos al gobierno, que por su nivel o grado de influencia e importancia son determinantes en los resultados de la gestión de gobierno. Especialmente llamamos factores crítico de éxito aquellos factores sobre los cuales la organización gubernamental (gobernación/alcaldía) tienen gobernabilidad o control relacionada con: capacidad gerencial de los funcionarios del alto gobierno, recursos políticos (decisión para aprobar y ejecutar una operación) y recursos financieros (recursos monetarios para financiar la ejecución de las operaciones del Plan). Es muy importante que la organización identifique cuales son los factores que influyen sobre el proceso de gestión y sobre los cuales la organización tiene control o gobernabilidad sobre ellos y en cuales no. De esta manera la organización puede focalizar su atención en los elementos clave y diseñar el Plan Estratégico en función de esos factores.

Los factores que no están bajo control o gobernabilidad de la organización, son importantes, incluso determinantes, por lo tanto por no calificar los factores crítico de éxito, no significa que se marginan. No, a estos factores hay que tratarlos con un diseño estratégico especial.

II.3. Capacidades y habilidades clave de la organización.

Evaluar a grandes rasgos la organización, los sistemas de dirección y las habilidades del recurso humano de que se dispone es muy importante, a los fines de determinar la capacidad personal e institucional con que cuenta el gobierno para dirigir el Plan de gestión, de ello dependerá, en algo grado, el éxito de la gestión del gobierno. La gestión de un gobierno depende de las habilidades que posea su capital humano. Es necesario evaluarlo, determinar sus fortalezas y habilidades, y sus debilidades en función de la estructura organizacional y de los sistemas de alta dirección para alcanzar un balance de gestión de gobierno favorable. Evaluar las capacidades y habilidades clave se hace en función de esos factores crítico de éxito

determinando si la organización está en capacidad de poder desarrollar esos factores críticos de éxito y de no estarlo, determinar qué hacer para lograr esas capacidades y habilidades en el menor tiempo posible.

II.4. La oferta electoral del gobernante.

¿Qué ofreció el candidato hoy gobernante? ¿Cuáles fueron sus compromisos a través de los cuáles puede que sea juzgado al final del periodo de gobierno? ¿Qué cosas de esa oferta o de esos compromisos son realmente cumplidos en el periodo de la gestión y cuáles no podrán ser ejecutados?.

Responder a estas interrogantes es muy importante, ya no en el ambiente cálido y apasionado del proceso electoral, sino en un ambiente más frío y sereno como lo es el comienzo de la gestión del gobierno. Estas respuestas darán información básica, previamente filtrada por el gobernante, para sustentar la formulación del Plan estratégico de la gestión del gobierno. Estas respuestas deberán considerar las competencias del gobierno, la capacidad técnica, política y económica del gobierno al momento de iniciar la gestión (factores crítico de éxito y capacidades y habilidades clave).

II.5. Prioridades de la población y del gobierno,

El gobierno debe determinar vía consulta a los diferentes grupos sociales (encuestas, entrevistas, reuniones). ¿Cuáles son los problemas que tienen mayor valor para la población?. Problemas: i) inseguridad de personas y bienes, ii) desabastecimiento de agua potable, iii) deficiente prestación del servicio de transporte público, iv) deterioro de la vialidad urbana en el departamento o municipio; pero también problemas relacionados con la educación, salud y la economía (generación de empleos, fomento de empresas). Los resultados de esta consulta constituyen un insumo importante para el proceso de formular el Plan estratégico de gestión.

II.6. Análisis externo e interno (FODA) del gobierno.

Es importante conocer, antes de iniciar la formulación del Plan, el FODA del gobierno. Es decir, cuáles son las fortalezas y debilidades del organismo y cuáles son su oportunidades y amenazas. Este análisis es útil, porque ofrece información de lo que es capaz o no de hacer el gobierno, con que tipo de recursos cuenta (económicos, políticos, organizacionales, cognitivos), cuáles son sus principales limitaciones y amenazas, así como sus oportunidades. Este tipo de información orienta el proceso de planificación, en cuánto a definir dónde debe focalizarse el gobierno. Si bien se estructura con dos ejes, los aspectos a identificarse deben hacerse con sentido de futuro con lineamientos básicos sobre cuatro estrategias: a) cómo utilizar las fortalezas para reducir las debilidades, b) cómo utilizar las fortalezas para enfrentar las

amenazas, c) cómo utilizar las fortalezas para aprovechar las oportunidades, y d) como utilizar las oportunidades para reducir las debilidades.

II.7. Posicionamiento estratégico.

Como resultado del análisis FODA y de los demás elementos que conforman el análisis situacional del gobierno, se procede a definir el posicionamiento estratégico de la institución, el cual consiste en precisar la dirección y el sentido de la acción con la que comenzará el Plan estratégico del gobierno. En algunas áreas el gobierno será más agresivo porque tendrá más fortalezas y oportunidades, que debilidades y amenazas, en otros aspectos estará más a la defensiva porque cuenta con un piso inicial caracterizado por mayores debilidades y amenazas que fortalezas y oportunidades.

III. DISEÑO DE OBJETIVOS DEL PLAN DE GESTION

Efectuado el análisis de la situación del gobierno y definido su posicionamiento estratégico, el siguiente paso es determinar los objetivos del Plan. La formulación del Plan Estratégico de Gestión de Gobierno implica hacer aproximaciones al grupo de macro- problemas identificados en el análisis interno y externo de la institución gubernamental. El conjunto de objetivos a formular se deben corresponder con la Misión y Visión de la organización; así como la identificación y procesamiento de problemas, el diseño de operaciones, escenarios y el cálculo estratégico, deben estar formulados en función de los objetivos del Plan.

III.1. El procesamiento de los problemas del Plan.

Definiendo la Misión y Visión, posicionamiento estratégico y los objetivos del Plan, se procede a identificar los problemas mas importantes que están presentes en los objetivos, a los fines de procesarlos y diseñarles el Plan para enfrentarlos y lograr atenuar su impacto. Se sostiene que el concepto principal de la metodología de la PES es el *problema*. En torno a él girará en su mayor parte el proceso de planeación y del balance de gestión del gobierno del Departamento o Municipio. El procesamiento de los problemas del Plan constituye un proceso, el cual exige desarrollar los aspectos que se enumeran a continuación.

III.2. Identificación y selección de problemas.

Consiste en primer término, en identificar los problemas que van a ser objeto de la acción de gobierno. Esa identificación debe estar soportada con la más amplia y confiable información proveniente de los órganos internos del gobierno, como del entorno de este (opinión de la población, consulta a los sectores empresariales, vecinos organizados, gremios, académicos, otras instancias de gobierno, entre otros). Estos problemas deben estar relacionados estrechamente con los objetivos del Plan. Es posible que el proceso de identificar los problemas determinase un número elevado de problemas, todos muy importantes, pero el gobierno no

cuenta con los recursos financieros , competencias legales, la capacidad organizativa, ni el tiempo suficiente para abordarlos a la vez, con eficiencia, eficacia y efectividad. Esto hace imperativa la necesidad de focalizar la atención del gobernante en un número menor de problemas. Ello obliga a una selección cuidadosa de los problemas.

III.3. Descripción de los problemas seleccionados.

La denominación de un problema siempre se expresa en forma negativa (deficiente servicio de aseo urbano y domiciliario en la ciudad capital del Departamento). Esa expresión negativa, aun con la precisión que se le quiera dar en su denominación, engloba muchas ambigüedades, las cuales se corrigen en el tema referido a la Descripción del Problema. Un problema se verifica o se evidencia por su marcador, en decir por los hechos verificables que lo manifiestan como tal en relación al Actor que lo declara. El marcador de un problema se precisa técnicamente por su vector de descripción. El Vector Descriptor del Problema (VDP) presenta las siguientes características: Representa los síntomas del problema; es preciso, cuantificable, monitoreable; ningún descriptor debe estar referido a las causas o a las consecuencias del problema; el significado de un descriptor no puede estar contenido en otro; debe eliminar toda ambigüedad sobre la definición del problema; precisa lo que debe explicarse del problema; y, permite verificar si la acción para impactar el problema es eficaz.

III.4. Análisis explicativo de los problemas.

La explicación de un problema se realiza explicando que es lo que causa el VDP y cuál es el impacto de éste, es decir, sus consecuencias. El método PES plantea un esquema gráfico de cómo explicar el problema denominado *flujograma Situacional del problema*, en el cual se establece la relación directa entre las causas del problema con el VDP del problema. El flujograma es una herramienta técnica basada en el análisis cualitativo. Tiene la gran ventaja de que el análisis es amplio, con profundidad y a la vez con una gran capacidad de síntesis.

III.5. Identificación con los nudos críticos o clave.

Elaborado el flujograma situacional, se procede a continuación a identificar el número total de causas o nudos, cuáles son las causas críticas o nudos críticos. Este paso es muy importante ya que ese grupo de nudos críticos se convertirá en el foco de atención del gobierno, dedicará recursos, tiempo y esfuerzo para impactar favorablemente el problema seleccionado. La importancia del flujograma situacional está en explicar cuáles son las causas que determinan la existencia del problema. Ante la pregunta ¿Dónde debe operar el gobierno para atacar el problema y alcanzar la solución?. La respuesta es en los Nudos Críticos.

III.6. Diseño del árbol del problema y descripción de los nudos críticos.

Se denomina **Árbol del Problema** al flujograma situacional incluyendo sólo los Nudos Críticos identificados. El **Árbol del Problema** refleja las relaciones entre los Nudos Críticos y éstos con el VDP. Con el propósito de definir y precisar mejor el nudo crítico, la PES propone utilizar el concepto de **Vector Descriptor del Nudo Crítico (VDNC)**, el cual cumple las mismas funciones que el VDP del problema, solo que en este caso está referido al Nudo Crítico. El VDNC permite hacer preciso, cuantificable y monitoreable al nudo crítico del problema.

III.7. identificación de actores responsables con el problema.

Luego de identificados los nudos críticos y diseñado el **Árbol del Problema**, con el VDNC, corresponde identificar quienes son los actores que son responsables o corresponsables de los nudos críticos del problema; asimismo, determinar cuáles son los recursos que controlan esos actores. Este paso es muy importante, dada la relación que este punto tiene para el diseño de operaciones, diseño de escenarios y el análisis estratégico del Plan.

III.8. Proceso para diseñar el flujograma situacional.

Seleccionado el problema, el Gobernador/Alcalde (Actor que declara o explica el problema) procede a constituir un Comité o Comisión encargada de formular el Plan para ese problema. Este comité debe estar integrado, además de los funcionarios del gobierno relacionados con el tema del problema, de representantes de los otros actores que tienen responsabilidad con el mismo; comunidades, empresarios, políticos, gremios, así como la participación de profesionales que por lo general son los que tienen mayor conocimiento científico y experiencias sobre el problema y son quizás los más objetivos por no tener intereses comunes o vinculados con ningún Actor con responsabilidad en el problema. Ellos proveerán datos, información pertinente para el análisis del problema. La conformación y funcionamiento del comité en forma plural y transparente es la clave para garantizar la calidad del procesamiento del problema y la formulación del Plan.

Recordemos que el VDP son los síntomas del problema, son descriptores del problema que deben estar expresados en forma cuantitativa, precisa y monitoreable, siendo importante indicar las fuentes de los datos de los descriptores. Por último se procede a identificar y analizar el conjunto de causas que determinan el problema, a través de cada uno de los descriptores del VDP.

El propósito del flujograma es determinar que es lo que causa el problema, para poder actuar sobre el con eficiencia, eficacia y efectividad. En este sentido a un gobernante le será muy costoso y difícil actuar sobre todas las causas identificadas y validadas, es por ello que se hace necesario determinar cuales, de todas las causas, son las causas críticas o clave. Como puede apreciarse, los resultados del flujograma situacional deben provocar una reflexión, ésta sería

antes de continuar con el procesamiento del problema. La reflexión la produce el comité con presente del Gobernante, determinando la dimensión y complejidad del problema.

La importancia del flujograma situacional está en explicar cuáles son las causas que determinan la existencia del problema. Ante la pregunta ¿Dónde debe operar el Gobierno para atacar el problema y alcanzar el resultado previsto?.

IV. DISEÑO DEL PLAN DE GESTION POR PROBLEMAS

El Momento II del método de Planificación Estratégica se refiere a la explicación de la realidad (problemas) que se desea gobernar. Se describe y se explican Los problemas objeto del Plan de Gestión del Gobierno. El Momento III, definido como el Momento Prescriptivo-Normativo está referido al diseño mismo del Plan; es decir, las operaciones que deben impactar Los nudos críticos del problema para lograr las metas o resultados esperados. Sin embargo, la ejecución del plan de gestión por problemas de un Gobernador o de un Alcalde no depende sólo de lo que él diseña y decida (texto) sino de las circunstancias (contexto) en el que se intentará desarrollar el Plan.

“El Actor diseña y decide sus planes, pero no puede escoger las circunstancias en que debe realizarlos, esas circunstancias comprenden los planes de los otros actores, las variables relevantes para el juego que ninguno de los actores de ese juego controla y las sorpresas. Las adivinanzas sobre el futuro están prohibidas. Previsión, conexión y aprendizaje, en vez de predicciones”⁴.

Por lo tanto, el Plan recoge lo que se debe hacer y, al mismo tiempo, permite realizar un cálculo para determinar que es lo que se puede hacer del "debe hacerse". La metodología de la Planificación Estratégica Situacional aporta herramientas importantes para realizar ese cálculo: diseño de escenarios, planes de contingencia y el análisis estratégico del Plan.

IV.1. La Visión global del Plan de gestión.

El diseño del Plan de Gestión por Problemas, fundamentado en la metodología de la PES, apunta a cuatro elementos clave: objetivos a alcanzar con el Plan, operaciones a ejecutar que impacten los nudos críticos del problema, determinar el grado de gobernabilidad del Plan y la incertidumbre sobre los resultados esperados, y la efectividad política del Plan.

IV.2. La situación inicial y la situación objetivo del Plan.

En la metodología de la PES el concepto de objetivo se expresa como una situación que permite analizar la consistencia entre el VDP y los nudos críticos modificados por la acción de las operaciones del Plan de gestión. El VDP es el vector de llegada, donde se miden los

⁴ MATUS, Carlos. Curso Gobierno y Planificación. IESA, Zulia (1997)

cambios a alcanzarse en el problema, mientras que el VDP es el Vector de salida, dónde se miden las deficiencias del problema.

IV.3. Diseño de operaciones.

Alcanzar la situación objetivo del Plan depende, entre otras cosas, de dos elementos clave: que el problema este bien procesado, es decir, los nudos críticos identificados son los nudos claves del problema; y, las operaciones que se diseñen son las más eficientes, eficaces y efectivas para impactar favorablemente esos nudos críticos. El Gobernador o el Alcalde deben gerenciar el gobierno enfrentando los problemas a través de operaciones. Los proyectos de acción por problema constituyen el instrumento gerencial, de comunicación y de control de gestión más eficaz para la oficina de un Gobernador o de un Alcalde. Por su importancia se proponen cinco pasos para diseñar operaciones:

IV.4.1. El equipo de profesionales, técnicos, expertos, políticos y funcionarios del gobierno deben procurar obtener la mayor información sobre casos y experiencias que se hayan realizado en el país o en el exterior. Analizar sus resultados y el proceso de ejecución por qué el caso fue exitoso o por qué fracasó o no continuó.

IV.4.2. Adecuar esos casos y experiencias que se han dado en otros estados o países a la realidad departamental o del municipio.

IV.4.3. Hacer un esfuerzo por producir nuevas ideas. Innovar soluciones frente al problema planteado. Dada la situación del problema, se debe realizar la investigación con el objetivo de obtener nuevas ideas-fuerza que revolucionen el problema. Recordemos la expresión: *“El que se copia siempre llega tarde. Para llegar primero hay que innovar”*.

IV.4.4. Realizar simulaciones o pruebas con las ideas nuevas o con las existentes y tratar de comprobar sus resultados, antes de proceder a ponerlas en práctica en escala mayor.

IV.4.5. Distinguir cuales operaciones (OP) debe ejecutar el Actor que declara el problema (Gobernador/Alcalde) y cuáles demandas de operaciones (DOP) formula el Actor que declara el problema a los otros actores que tienen responsabilidad en la aplicación de las acciones que impacten el problema. Las OP son las operaciones sobre las cuales el Actor principal del problema puede decidir y realizar, mientras que las DOP, son las que el Actor principal demanda a otros actores, en un esquema de cooperación o de presión.

Es necesario hacer notar que el diseño de operaciones realizado en este nivel del Plan, es preliminar, ya que se han formulado sin un contexto claro aún. Cuando se diseñen los escenarios, se podrán afinar aún más las operaciones.

IV.5. Diseño de matriz nudos crítico-operaciones.

Se procede a construir una matriz que relaciones las operaciones y demandas de operaciones diseñadas con los nudos críticos del problema. El propósito es medir el tipo y la intensidad del impacto de la operación en el nudo ó los nudos crítico del problema. Asimismo, es importante reflexionar, haciendo un análisis de la relación existente entre los resultados del análisis de confiabilidad y de consistencia efectuado con las tres variables del Triángulo de gobierno, identificando fortalezas y debilidades posibles del Actor principal sobre el avance del Plan formulado hasta el momento. La relación recursos-productos-resultados para cada una de las operaciones y demandas del Plan, es importante determinarla para conocer el esfuerzo que demandaría cada operación y sus resultados. Esa relación es un insumo importante para el diseño del presupuesto y para la petición y rendición de cuentas.

IV.6. El contexto del Plan.

El proceso para formular el Plan descrito y analizado brevemente hasta ahora, se circunscribe al debe ser y lo que desea realizar el Actor principal (Gobernador/Alcalde) que declara el problema. Es decir, se ha actuado con relación al texto del Plan sin considerar las circunstancias que privan sobre ese Plan, circunstancias que pueden jugar a favor como también jugar en contra de que el Plan se ejecute. Estas circunstancias y posibles sorpresas que pueden impactar el Plan, es lo que se conoce como el contexto del Plan.

La experiencia al presente sobre los resultados de los planes parecen indicar que el gobernante piensa que el Plan diseñado debe ejecutarse sin mayores contratiempos, sólo dependiendo de su voluntad política. No es así, porque la ejecución del Plan dependerá, además, de la voluntad política y la capacidad técnica y económica del gobernante, de la actuación de los otros actores, de las posibles sorpresas y de la capacidad de gobierno para gerenciar y concretar el Plan. La PES sugiere, a los fines de reducir la incertidumbre que generan las variantes e invariantes, el uso de las técnicas de escenarios y en cuánto a las sorpresas se plantea la aplicación de la técnica de los planes de contingencia.

IV.7. Diseño de escenarios.

El término de escenario se lo define como *“El conjunto formado por la descripción de una situación futura y de la trayectoria de eventos que permiten pasar de la situación origen a la situación futura, dónde este conjunto de eventos presentan cierta coherencia”*⁵ y los clasifica como escenarios posibles, es decir, todo aquellos imaginable; escenarios realizables, es decir, todo aquello imaginable pero posible, dado un conjunto de restricciones; y, escenarios deseables, que se ubican dentro de lo posible, pero no son todos necesariamente realizables.

⁵ GODER, Michel. Libro “De la anticipación a la Acción” (1993).

4. Diseño de planes de contingencia.

En el contexto del Plan, además de las variantes e invariantes, las sorpresas pueden influir en forma importante y hasta determinante que pueden afectar la realización propia del Plan. Una sorpresa es un tipo de variante, tiene una probabilidad muy baja de que ocurra y es esta la razón que determina el porque no debe ser considerada en el diseño de los escenarios. El propósito del Plan de Contingencia es estar preparado ante la probabilidad de que ocurra la sorpresa y, si la sorpresa se presenta, entonces es cuando se activa el Plan de Contingencia.

El Prof. Yahezkel Dror sostiene que ningún Plan es confiable sino propone planes de contingencia en forma paralela con los planes por escenarios y plantea un Protocolo para diseñar escenarios que debe merecer algunos elementos para adaptarlos a la gerencia estratégica del PES en gobernaciones y alcaldías en Bolivia.

IV.8. El presupuesto en el proceso de gobierno.

Los diferentes gobiernos en Bolivia han venido incrementando el interés por mejorar y hacer más eficiente el proceso de formulación, ejecución y control del Presupuesto del Sector Público No Financiero (SPNF), pero aún el nivel de interés sigue siendo bajo, dado los resultados que se presentan. Este interés se manifiesta más claramente a partir de la recuperación de la Democracia (1982), donde se hace cada vez más exigente lograr una mejor asignación y uso de los recursos para presentar los productos y resultados que exige la Ley y las demandas de la población. Todo presupuesto público –nacional, departamental, municipal- debe convertirse en un instrumento estratégico para la institución gubernamental encargada de financiar las operaciones que permitan la realización de los planes, programas y proyectos del gobierno.

La Ley Orgánica establece que los presupuestos para los organismos públicos en Bolivia deben regirse por la metodología de Presupuesto por Programas como sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Lo que no queda claro en nuestro sistema presupuestario es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza, porque en la práctica es difícil lograr la vinculación Plan-Presupuesto debido a dos razones: El Plan es formulado con un enfoque metodológico tradicional donde se hace uso de conceptos como “sectores” referido, exclusivamente, a proyectos de inversión con una orientación fundamentalmente económica, lo cual dificulta contabilizarlo con el Presupuesto, donde en éste último prevén recursos para actividades de orden social, científica, burocrática, que precisamente no se enfocan como proyectos de inversión de tipo económica; y, el Presupuesto tradicional que utiliza el concepto de sectores, confunde los términos de productos terminales e intermedios y, por tanto, no se establece el concepto que vincule el Presupuesto con el Plan.

El presente Ensayo-Propuesta presenta algunos fundamentos metodológicos para la formulación del Presupuesto en Gobernaciones y Alcaldías:

IV.8.1. La gobernación del Departamento y la Alcaldía del Municipio respectivo, deberán presentar ante el cuerpo legislativo que le corresponda, el Proyecto de lineamientos generales del Plan de gestión de gobierno, los cuales deben ser aprobados por el ente legislativo, de acuerdo a la normativa vigente.

IV.8.2. La Gobernación y la Alcaldía deben, por mandato legal y por criterios razonables de uso adecuado de los recursos, formular el Plan Operativo Anual (POA), que permita determinar el nivel de gasto total para el año en programas y proyectos de inversión, así como el costo en áreas clave de funcionamiento de servicios y del aparato público.

IV.8.3. El Plan de gestión para el periodo de gobierno y el POA de la Gobernación y Alcaldía deben estar formulados considerando las categorías de operación, demanda de operaciones y acciones, que permita lograr la vinculación Plan-Presupuesto.

IV.8.4. La Gobernación y la Alcaldía deben formular el presupuesto del ejercicio fiscal fundamentado en los criterios del Presupuesto por Programas, precisando categorías programáticas como “productos terminales” (programas, sub-programas y proyectos) y “productos intermedios” (actividades para lograr un producto terminal).

IV.8.5. Es requisito fundamental para lograr la vinculación Plan-Presupuesto, a nivel de Gobernaciones y Alcaldías, que las operaciones y acciones diseñadas contengan los elementos siguientes: Qué nudo(s) crítico o causa(s) de x problema(s) impactaría esa operación y/o acción; qué tipo y cantidad de insumos requiere esa operación y/o acción para su ejecución; productos que se generarán como resultados de ejecutarse esa operación y/o acción; de los productos generados por esa operación en cuanto imparta el nudo(s) crítico del(los) problema(s). Es decir, precisar metas o nivel de cambio que se quiere alcanzar con esa operación; tiempo requerido para ejecutar la operación (es importante precisar si la operación requiere más de un año para su ejecución); ubicación geográfica: departamento, municipio, parroquias, sector, barrio o urbanización; actores responsables de la ejecución de la operación (instituciones involucradas); y, es importante que la oficina de planificación y la de presupuesto coordinen las acciones necesarias para la compatibilización Plan-Presupuesto.

Esa coordinación debe existir en todo el proceso de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y control del Plan y el Presupuesto. De otra parte, la “**operación**” es el concepto básico del POA de la acción de gobierno. Es la operación una relación recursos-productos-resultados y es a través de ella que se logra analizar la eficiencia (recursos-producto) y eficacia

(producto-resultado). Es la operación el elemento que logra vincular de manera eficaz el Plan y el Presupuesto.

IV.9. Diseño del árbol de apuestas del Plan de gestión.

Hasta el punto del diseño del presupuesto del Plan se ha establecido la direccionalidad programática del Plan de Acción de gobierno. Se ha realizado un análisis de la situación del gobierno y su entorno, se identificaron objetivos macro del departamento y/o municipio, se identificaron y procesaron problemas prioritarios para la comunidad, se diseñaron operaciones para impactar los nudos críticos, se diseñaron escenarios y planes de contingencia y, por último, se formuló el presupuesto para financiar el Plan. Todo ello representa el programa direccional del Plan, el cual se expresa en lo que la PES denomina “La gran estrategia del gobernante Departamental y del Municipio”.

El Árbol de Apuestas es un concepto muy útil, porque sintetiza en una lámina los compromisos adquiridos para resolver apuestas parciales que impacten en los resultados o, por lo menos, atenúe el problema. El gobernante, en este caso, tiene cinco apuestas parciales de un determinado problema. facilita la petición de cuentas y puede monitorear si se está alcanzando al VDR esperado o no.

IV.10. Análisis de la confiabilidad del Plan.

El Plan diseñado está estructurado en dos grandes partes: una de ellas está bajo control del Actor o Gobernante que declara el problema (A1) y una segunda parte está fuera de control de ese Actor, es decir son otros los actores que controlan esa otra parte del Plan (A2). El análisis de confiabilidad consiste en efectuar una prueba de cuestionamiento a cada apuesta parcial y a la gran apuesta. Como sostuvo el Prof. Matus “*el Plan no es un cálculo científico, es una apuesta*”, por lo tanto a esa apuesta hay que examinarla a fondo y determinar realmente que el Plan como propuesta es lo mas viable, consistente y confiable.

Se recomienda que este proceso de análisis de confiabilidad del Plan, lo realice el comité del problema, el mismo grupo integrado por especialistas, funcionarios del gobierno y otros actores, que realizó el procesamiento del problema y el diseño normativo del Plan.

V. DISEÑO ESTRATEGICO DEL PLAN

En el modelo de Plan Estratégico para gobernaciones y alcaldías se indicaba que el mismo estaría estructurado en cinco secciones o momentos, éste último termino lo propone la metodología del PES: Momento I-Análisis de la situación del gobierno y su entorno; Momento II-El procesamiento de los problemas del Plan; Momento III-Diseño del Plan por problemas; Momento IV-Diseño estratégico del Plan; y, Momento V-La organización necesaria para gerenciar el Plan.

Se ha analizado hasta este punto los tres primeros momentos que están referidos al análisis Situacional, el procesamiento de los problemas y el diseño normativo, es decir, es decir lo que debe ser, lo que aspira y desea alcanzar el gobernante que planifica. Eso no es suficiente y, por lo general, no es lo que realmente ocurre en la realidad. Es importante conocer el debe ser, pero tentó o más importante aún es conocer " que puede ser del debe ser". Hasta ahora se ha diseñado un plan por problemas, contempla una gran apuesta, a l cual se le ha hecho un análisis de confiabilidad. Se tiene un Plan que debe ser el necesario, que es capaz de lidiar con la incertidumbre. Surge la interrogante: ¿Cómo determinar que es posible del debe ser? ¿Cómo hacer viable el Plan Necesario?

¿Puede ser el debe ser?. Esta es la gran pregunta, la cual implica abordar el tema Político; es decir, construirle viabilidad al Plan.

Este es uno de los momentos más difíciles y complejos del diseño del Plan y, por lo tanto, del ejercicio del gobierno. La planificación normativa o tradicional no trata el enfoque estratégico del Plan, lo ignora, lo cual lo hace absolutamente vulnerable e inviable.

En síntesis, es el Momento Político del Plan.

El diseño estratégico del Plan se plantea dos interrogantes: ¿Cuáles operaciones del Plan son viables en la situación inicial (Si)? ¿Es posible construirle viabilidad a las operaciones que no son viables en la situación inicial?.

V.1. Definición de estrategia.

V.1.1. Política: El arte de la política consiste en hacer posible mañana lo que hasta hoy parece imposible. La política consiste en lograr tener juntos a los que son diversos.

V.1.1. Táctica: Método que se sigue para lograr un objetivo. Es el uso de la fuerza en el combate. y el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional.

V.1.1. Viabilidad: Hacer gestiones en función de algo que tiene probabilidades de llevarse a cabo. Hacer posible algo y toma de decisión en función de algo futuro previsible.

V.1.1. Estrategia: Arte de dirigir y coordinar las operaciones militares. Habilidad para dirigir un asunto hasta conseguir el objetivo propuesto, es el uso del combate para alcanzar el objetivo de la guerra, medio por los cuales se logran los objetivos y es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación objetivo de un Plan.

V.2. El diseño estratégico del Plan.

El método PES propone para el diseño estratégico del Plan formular dos interrogantes, como parte del proceso inicial del diseño: ¿Cuáles operaciones del Plan son viables en la situación inicial (Si)? ¿Es posible construirle viabilidad a las operaciones que no son viables en la situación inicial?.

Para dar respuesta a estas dos interrogantes la PES plantea responder dos preguntas previas: ¿Cómo desea jugar x Actor? ¿Cómo puede jugar ese Actor x?. La primera se enfoca al análisis de las motivaciones del Actor o actores, mientras la segunda se orienta a determinar la capacidad, poder o fuerza que un Actor posee para responder las motivaciones.

Se debe tener claro ¿Qué es un Actor?. Se refiere, para este análisis, un Actor Social que por lo general es una organización o institución, o una persona natural (líder dirigente) que presenta las siguientes condiciones: Posee una organización estable, tiene un proyecto aunque éste no esté formalizado en un documento, tiene control directo de algún tipo de recurso (económico, político, organizativo o cognitivo) y es integrante activo del juego social que se analiza.

V.3. Diseño de la matriz de motivaciones de los actores.

Esta vinculado con la necesidad de diseñar la matriz intereses-operaciones, la matriz valor-operaciones y motivaciones de actores con relación a las operaciones. La suma de motivaciones de los actores expresa la disposición del Actor, dada su intención de apoyar, rechazar u otra manifestación, considerando el interés y el valor que le asigna a las operaciones o proyecto que se estén analizando.

El principio de operaciones de Consenso son aquellos que no poseen ningún tipo de rechazo o indiferencia táctica o de oportunidad, son operaciones que son viables desde la situación inicial del Plan y a las cuales, por lo tanto, no es necesario diseñarles estrategias para construirles viabilidad. Las operaciones de conflicto son a las que habrá que hacerle un diseño estratégico para construirles viabilidad.

V.4. Diseño de la matriz de los recursos críticos para ejecutar las operaciones del Plan.

El diseño de esta matriz consiste en identificar los recursos que son necesarios para decidir y/o reproducir o ejecutar las operaciones del Plan. Para ello se identificará cada recursos con un símbolo y este será el vector de recursos críticos del Plan del problema objeto de análisis (VRC) permitiendo determinar la fuerza de un Actor en función del control que tenga sobre esos recursos.

Todo juego social (Económico, político, cultural) requiere de un vector de recursos críticos, el mismo genera la información necesaria para construir la matriz de recursos críticos del juego. Esta matriz refleja cuáles son los recursos que se requieren para decidir y ejecutar las operaciones del Plan. Este paso es muy importante para determinar luego cual es el nivel de control que tiene cada Actor esos recursos críticos, definiendo así el poder y fuerza que tienen los actores sobre las operaciones del Plan. Esto último se expresa en el diseño de la matriz de vectores de Peso de Actores.

V.5. Diseño de la matriz de vectores de peso de los actores.

Con carácter previo es conveniente tener claro un conjunto de conceptos, siendo los siguientes: Fuerza de un Actor, que puede definirse como la capacidad que tiene para producir cosas, dado el control de X recursos, la personalidad del Actor, su experiencia, conocimientos e interés y pasión para hacer realidad determinados propósitos; Poder de un Actor, que se define como el potencial que posee para acumular fuerza; Peso de un Actor, referido al control de recursos que tiene sobre el vector de recursos críticos necesarios para ejecutar determinada operación; y, Vector de Fuerza, que se le define como el grado en que un Actor controla el VRC para ejecutar determinadas operaciones de un Plan.

V.6. Las preguntas para el análisis estratégico.

Se planteó anteriormente que el método de la PES, a los fines del análisis estratégico del Plan, recomendaba formular y responder dos preguntas: ¿Cuáles operaciones del Plan son viables en la situación inicial? Y ¿Cómo se le construye viabilidad a las operaciones que no son viables en la situación inicial del Plan?. Para responder a la primera interrogante, se propone un protocolo de cinco pasos: Diseñar la matriz de motivaciones de los actores; identificar cuales son los recursos que son necesarios para decidir y/o ejecutar las operaciones del Plan; identificar los actores que controlan cada uno de los recursos críticos, precisando su coeficiente de control y, para ello, se construye la matriz de peso de los actores; analizar cuales motivaciones al conflicto tienen la suficiente fuerza para obstaculizar la realización de las operaciones conflictivas; y, realizar una síntesis del análisis de viabilidad de las operaciones que en principio eran conflictiva, a los fines de determinar a cuales operaciones requieren un estudio de estrategia que le construya viabilidad en el tiempo de ejecución del Plan.

Estudiar las cuatro dimensiones de la estrategia:

V.6.1. Operaciones. ¿Cuál(es) son la(s) operaciones inviables en la situación inicial del Plan? ¿Es superable esa inviabilidad en el corto, mediano o largo plazo?. La única forma de construirle viabilidad a lo que es inviable es haciendo realidad lo que es viable hoy. La PES plantea que en la realidad social se combinan dos tipos de operaciones: las OP ó DOP y las OK que tienen la función única de facilitar la ejecución de dichas operaciones.

V.6.2. Actores. El Plan, con sus operaciones, cuenta con actores aliados y oponentes. El análisis estratégico tiene el objetivo de cómo hacer uso de las fortalezas del Plan y sus aliados para persuadir, convencer a los oponentes para que apoyen el Plan o, por lo menos, neutralizar sus acciones en contra del Plan. Para lograr esto es necesario hacer un estudio de los actores que son aliados en ese momento, como aquellos que son oponentes. Se recomienda, con el apoyo de un equipo inter-disciplinario de politólogos,

psicólogos, políticos, entre otros, realizar un estudio de los actores responsables directos e indirectos de un Plan.

V.6.3. Medios estratégicos. Los medios tácticos y estratégicos son conjuntos de operaciones que han demostrado en la práctica una alta eficiencia procesal y, dado su uso reiterado, tienen respaldo en teorías y técnicas para facilitar su mejor uso. A título indicativo se enumeran algunos medios estratégicos: Imposición, persuasión, negociación cooperativa, negociación conflictiva, negociación mixta, mediación, juicio y coacción. El uso de determinado medio dependerá del tipo de Plan, del tipo de actores y recursos que estos posean y de las circunstancias que primen sobre la situación del Plan.

V.6.4. Tiempo. Se considera al tiempo como el elemento eje de toda estrategia. La trayectoria en que se ejecuten las operaciones del Plan es un aspecto clave del diseño estratégico, de ahí que la secuencia temporal de las OK, medios estratégicos y de los mismas OP y DOP, es clave para el éxito de la estrategia.

La combinación más conveniente y posible de los cuatro elementos: operaciones, actores, medios estratégicos y tiempo, es lo que determina la viabilidad y éxito del Plan. A esta combinación, la PES denomina "Meta-estrategia", que da respuesta a cuatro interrogantes: ¿Con quiénes? ¿Para qué? ¿Con que medios? ¿Con cuál probabilidad de éxito? y ¿Con cuáles medios estratégicos?.

VI. LA ORGANIZACIÓN NECESARIA EN EL GOBIERNO

Se han desarrollado cuatro de los cinco momentos del Modelo de Plan Estratégico para Gobernaciones y Alcaldías, para diseñar y ejecutar la gestión de gobierno en gobernaciones y alcaldías. Corresponde presentar, brevemente, el Momento V referido a la organización necesaria para gerenciar el Plan.

La Teoría de la PES, no sólo hace un aporte en cuanto a revolucionar el método de planificación sino que va mucho más allá, presentando una propuesta coherente en cuanto a la organización del gobierno y sus procesos de reforma. En este sentido, el Ensayo-Propuesta se apoya en la producción teórica y práctica del Prof. Matus, adecuándolas a lo que puede ser la organización para una Gobernación y una Alcaldía en Bolivia.

Las tres premisas claves: a) El Plan no es un libro, la acción es parte fundamental del Plan. No tiene sentido hacer un esfuerzo serio y riguroso en la formulación del Plan para dejar su acción o ejecución en manos de la improvisación. El Plan es realmente un instrumento exitoso, se si le asegura viabilidad en su implantación, en su acción. Para ello es fundamental la organización necesaria para que lo gerencie. La figura del Plan-libro es producto de la planificación tradicional. En la PES la formulación del Plan y su ejecución, considerando la organización que

la gerencie, forman parte de un todo. De ahí la definición de la Planificación Estratégica: Es el proceso que *precede* y *preside* la acción de gobierno; b) El Plan sin organización que lo gerencie y lo realice es una apuesta flaca o incompleta. Una de las debilidades más importantes de la Planificación tradicionales su más absoluta ceguera con respecto a cual es la organización necesaria para llevar a realidad la estrategia, el Plan de gobierno formulado. Un *principio clave* es que la organización sigue a la estrategia y no a la inversa. El Plan requiere de una organización adecuada que permita llevar a feliz término la ejecución de la estrategia del Plan. Quién más, con el asesoramiento respectivo, que quienes formulan el diseño del Plan y su estrategia, formulen la propuesta de la organización necesaria para gerenciar y ejecutar el Plan. Es en este momento de gerenciar el Plan que cobra fuerza el planteamiento de que quien planifica ejecuta, y quien ejecuta planifique; y, c) La calidad del Plan y de la gestión de gobierno lo determina la calidad de la organización del gobierno, empezando por la *oficina del Gobernador* o *del Alcalde*. Se necesita hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de la gerencia alta y media del gobierno; mejorar la capacidad gerencial del equipo humano que acompaña al Gobernador o al Alcalde; mejora en los procesos, así como en la *oficina de planificación*. Se considera que no habrá demanda por una planificación rigurosa, sino existe una oficina del gobernante lo suficientemente dotada y en capacidad para valorar lo importante y útil de la planificación y de la gerencia estratégica.

VI.1. Características de la organización en gobernaciones y alcaldías.

- VI.1.1. Existe una estructura cuyo volumen (cargos, personal, procesos) no se corresponde con el peso (competencias legales), con el tamaño S(dimensión económica para generar ingresos) y/o su capacidad técnico-gerencial (eficiencia y eficacia en la gestión).
- VI.1.2. La capacidad gerencial en general en Gobernaciones y Alcaldías es de bajo nivel, es débil, lo cual impacta el uso de los recursos y la cantidad y calidad de los productos que general.
- VI.1.3. Existe en la práctica más de una estructura organizacional, las cuales no están adecuadas a los propósitos del gobierno y a las prácticas de trabajo.
- VI.1.4. En general no existe un *gabinete ejecutivo* de gobierno o funciona muy irregularmente, con bajos niveles de formalidad y orden, implicando serias dificultades de planificación y coordinación de los entres y actividades internas del gobierno, así como dificultades para la necesaria coordinación de la gestión entre la Gobernación o Alcaldía con los otros entes gubernamentales.

- VI.1.5. Por lo general, las gobernaciones y alcaldías carecen de sistemas de **alta dirección** para soportar la gerencia del gobierno.
- VI.1.6. Los procesos administrativos y operativos se caracterizan por ser deficientes, obsoletos y varios de ellos innecesarios.
- VI.1.7. La oficina del Gobernador y del Alcalde presentan debilidades en su organización, administración y uso del tiempo, funcionamiento y capacidad técnica para diferenciar y focalizarse en lo trascendente e importante y delegar en otros lo que es buena parte de la rutina.

VI.2. El diseño de una organización gubernamental.

Características principales que debe tener una organización gubernamental (Gobernación o alcaldía) que le permita gerencias eficiente y eficazmente una gestión de gobierno.

- VI.2.1. El personal que conforma la alta y media gerencia de la organización debe estar formada en **Ciencias y Técnicas de gobierno**. No es lo mismo una formación gerencial para dirigir una corporación o empresa privada, que para dirigir, gerenciar una institución pública. El futuro para Bolivia con visión de desarrollo es preparar a la dirigencia política emergente, a los gerentes y funcionarios públicos en Ciencias y Técnicas (C&T) de gobierno. La base teórica del Programa de formación en C&T de gobierno, se centra en el análisis económico y político, la teoría práctica de la planificación, la teoría de la organización y la explicación de modelos matemáticos y estratégicos.
- VI.2.2. Se planifica estratégicamente y se domina la improvisación en lo fundamental. El gobierno focaliza la gestión en lo importante en función del **Balance de Gestión** de gobierno que desea alcanzar. Para ello debe aplicar Planificación Estratégica Situacional, permitiendo dominar la improvisación. Eso no significa que en el gobierno la improvisación no debe existir.
- VI.2.3. Se pide y se rinde cuentas por desempeño. Implica que el organismo público establece un sistema a través del cual el gerente responsable de problemas, nudos críticos y operaciones, exige y rinde cuentas en forma sistemática y periódica de la gestión. Este sistema de petición y rendición de cuentas caracteriza a la organización pública como responsable, exigiendo el cumplimiento previo de tres actividades: planificación estratégica, presupuesto por programas y monitoreo de la gestión, todo ello exige de la organización una permanente capacidad de creatividad en todos los niveles de la organización.
- VI.2.4. Una gerencia creativa que supere la rutina. La única forma de superar la copia y llegar primero, es a base de innovar. Es decir, **crear**. Esto plantea que en el gobierno se

necesita un equipo gerencial y operativo con la suficiente capacidad y motivación para innovar, que no se conforme con la rutina.

VI.2.5. Una organización en permanente renovación para la actualización y poder responder a los cambios exigentes del entorno.

Todo proceso de reforma organizacional que implique cambios importantes o significativos, plantea resistencias, de las cuales las más importantes, sino todas, están a nivel interno de la organización. Esta situación se hace mucho más compleja a nivel de una organización pública, donde factores como partidos políticos, sindicatos, creencias y opiniones de alta y media gerencia se combinan para actuar a favor, pero muchas veces resistiendo el proceso de cambio. ¿Cuáles son las fuentes más importantes de la resistencia a un proceso de cambio para modernizar una institución pública?: Temor a lo desconocido, amenaza a intereses creados, apela al sentido de seguridad atacando o resistiéndose al cambio. Todo ello plantea la necesidad de que el proceso de reforma para modernizar la institución pública requiere de una estrategia para, entre otras cosas, enfrentar adecuadamente la resistencia al cambio. Es importante evitar la confrontación y el conflicto, y sí producir motivación en la gente.

En definitiva, el diseño organizativo de una Gobernación o Alcaldía, se formaliza en una estructura u organigrama que define el enfoque jerárquico de la organización, precisando objetivos, funciones y responsabilidades.

REFLEXIONES FINALES

Por las características del Ensayo-Ponencia vinculado con la aplicación de un Modelo de Planificación Estratégica en gobiernos a nivel Departamental y de Municipio, así como la necesidad de utilizar la **teoría de la práctica** elaborada por el Prof. Matus, hace recomendable referirse a las **macro-prácticas de trabajo** que dominan el quehacer de la alta dirección, es decir, del modo en que la dirigencia: Usa el tiempo y define su foco de atención; organiza su asesoría para la toma de decisiones y practica el procesamiento tecno-político; maneja las crisis con sistemas especializados; procesa los problemas con métodos potentes de planificación; establece una brújula sistemática para la conducción con un alcance de tiempo suficientemente largo; formula el presupuesto en relación con los planes y las metas gerenciales; usa sistemas potentes de monitoreo de la gestión pública; cobra y rinde cuentas por desempeño de modo sistemático; gerencia en el día a día con creatividad y metas exigentes; y, forma su personal con el propósito de crear una masa crítica innovadora capaz de aprender de la práctica y desarrollar constantemente nuevos métodos y prácticas de trabajo perfeccionadas.

Según propuesta teórica del Prof. Matus, un buen **sistema de dirección** estratégica comprende diez sistemas que cumplen las funciones organizativas brevemente expuestas a continuación:

- * **Agenda.** Asigna el tiempo y delimita el foco de atención del gobernante.
- * **Procedimiento tecno-político.** Filtra y procesa técnica y políticamente los asuntos y problemas antes de que lleguen a manos del gobernante para la toma de decisiones.
- * **Manejo de crisis.** La conformación de una **sala de situaciones** soportada con métodos especiales para la toma de decisiones en caso de emergencias. Este sistema se utiliza para enfrentar sorpresas.
- * **Planificación estratégica.** Desarrolla métodos y practicas de trabajo para la identificación, selección y procesamiento de problemas que formarán parte de la agenda del gobernante, así como formular planes con operaciones para impactar esos problemas, haciendo uso de las técnicas de escenarios, planes de contingencia y diseño estratégico.
- * **Centros de gran estrategia.** La función de estos centros es reflexionar en forma prospectiva a largo plazo, estableciendo direccionalidad para periodos de 20, 30 y hasta 50 años. Se convierten en la brújula para los gobiernos.
- * **Presupuesto por programas.** Tiene por objeto formalizar la asignación de los recursos económicos del gobierno en función de los planes de gestión de gobierno, atendiendo a los nudos críticos de los problemas procesados, sus operaciones, acciones principales y acciones secundarias, y en función de la estrategia de mediano y largo plazo.
- * **Monitoreo de la gestión.** Tiene por finalidad hacer el seguimiento de la gestión de gobierno, soportada esa gestión en los planes por problemas. Se fundamenta este sistema de monitoreo en la generación de indicadores de gestión por problemas, alertando al gobernante cuando hay desviaciones con lo planificado.
- * **Petición y rendición de cuentas por desempeño.** Establece, con anterioridad a la designación de los directivos responsables al desarrollo de las operaciones que conducirán, los momentos, procedimientos y criterios de evaluación con los cuales exigirá y deberán rendir cuentas ante el nivel jerárquico inmediatamente superior o ante la población.
- * **Gerencia de operaciones.** Referido a la gestión operacional del gobierno. Se fundamenta en los criterios de eficiencia y eficacia, y su éxito depende de que la innovación o la creatividad domine la rutina o el copiarse. De la gerencia de operaciones depende que el Plan de gestión de gobierno se gerente con calidad y sus resultados impacten favorablemente el balance de gestión de gobierno.
- * **Escuela de gobierno.** Este sistema está referido a un centro de entrenamiento en alta dirección para la formación del equipo humano del gobierno. Se especializa en Ciencias y Técnicas de Gobierno.

El autor señala que los sistemas agenda, petición y rendición de cuentas por desempeño y gerencia por operaciones conforman lo que ha denominado el **Triángulo de Hierro** y que *“cumple en la organización una función equivalente a la del sistema inmunológico en los seres humanos. Allí radica la defensa de una organización vieja contra las amenazas de perturbar su coherencia mediocre”*.

Los Gobernadores y Alcaldes tienen una demanda creciente de soluciones ante un ilimitado número de problemas con o sin competencias legales frente a ellos. Con una limitada capacidad de recursos económicos y tiempo, y por más grave, con una baja capacidad de gobierno en sus Departamentos, tanto en lo personal como en lo institucional. La gente reclama cambios en la forma de gerenciar el gobierno y demanda de los gobernadores y alcaldes, direccionalidad y resultados de su gestión.

Frente a esta realidad compleja y difícil ¿Qué pueden hacer los gobernadores y alcaldes para lograr un balance de gestión positivo?

En Bolivia se ha apelado más al esquema de la micro-política y de la táctica, que a la macro-práctica y a la estrategia, es ésta la razón por la cual los problemas realmente no se enfrentan y no se logran resultados concretos. Todos los problemas fundamentales del país y de cada Departamento y Municipio, son de tipo estructural y tiene solución en el largo plazo, no en el corto plazo. Una de las acciones más importantes de los gobernadores y alcaldes es procesar los problemas antes de intentar enfrentarlos. Esto implica focalizar la atención del gobernante, básicamente, en los siguientes campos:

PRIMERO.- Visión estratégica de largo plazo del desarrollo de los departamentos y municipios, y el plan de gestión del gobierno. Es importante establecer direccionalidad al gobierno, más aún en el inicio de la gestión. Es necesario pensar estratégicamente el desarrollo futuro del Departamento o Municipio que se desea o aspira gobernar. Cuando el gobierno no sabe focalizar su atención en lo fundamental, se dispersa, se hace ineficiente e ineficaz, y su balance de gestión de gobierno tiende a hacerse negativo.

SEGUNDO.- El Gobernador y el Alcalde necesitan de una organización en el gobierno que sea ágil y eficaz, con un equipo joven y experimentado de alto vuelo. Esa organización debe estar en función de la visión estratégica y del Plan de gestión del gobierno. Esto implica reformas efectivas que apalanquen la gestión si se quiere tener éxito. Uno de los propósitos de la reforma es reducir el tamaño del gobierno, reciclar el personal, incorporar gente con sangre nueva, competente y honesta que sumando a la función y al entrenamiento permitirá la capacidad del

gobierno en el Departamento y en el Municipio. La nueva Constitución les otorga competencias exclusivas y es necesario dotarse de la capacidad adecuada para emprender estos procesos de desarrollo institucional.

TERCERO.- Crear y desarrollar la Hacienda Pública Departamental y Municipal. Desarrollar estrategias para lograr la **descentralización fiscal** del poder central. Es insostenible en el futuro que las gobernaciones y alcaldías atiendan las crecientes demandas de la población sin que se produzca una real transferencia de capacidades para generar ingresos propios.

CUARTO.- **Los gobernadores tienen que hacer alianzas hacia arriba con el poder central, hacia abajo con gobiernos municipales, hacia los lados con la sociedad civil, en especial con el empresariado y la comunidad organizada** La capacidad de negociación será un factor muy importante. Concentrar esfuerzos y recursos en 6 o máximo en 10 problemas: agua, electricidad, vialidad, inseguridad, salud y educación, por ejemplo. La capacidad de negociación y focalización del gobierno constituirán la base de éxito. Es necesario crear en el gobierno una capacidad gerencial y de negociación importante. Las gobernaciones y alcaldías, están siempre en un proceso de negociación, para lo cual se debe estar capacitado y entrenado.

QUINTO.- **Diseñar y organizar la oficina del gobernador y del alcalde.** Dotarla de sistemas gerenciales sencillos pero potentes que faciliten la dirección de gestión.

En definitiva, el reto de los gobernadores y alcaldes es tener un equipo innovador. El ingenio, la constancia y el ser visionario, son los elementos que determinarán la diferencia entre un gobierno con un balance de gestión sin cambios importantes y el otro con un balance de gestión que, además de positivo, implante una nueva forma de diseñar y hacer gobierno a lo largo y ancho del país.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- Ley de Participación Popular No. 1551 de fecha 20 de Abril de 1994.
- Ley Orgánica de Municipalidades de fecha 10 de Enero de 1985
- Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de fecha 25 de Enero de 2009
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización No. 031 de fecha 19 de Julio de 2010
- Serie: Autonomías en la Constitución. Documentos de trabajo, International IDEA (2009)
- HUERTAS, Franco. El Método PES, entrevista a Carlos Matus. CEREB (1996)
- MATUS, Carlos. El Líder sin Estado Mayor. Co-edición CEREB/ALTADIR (1997)
- MATUS, Carlos. Los 3 Cinturones de Gobierno. Fondo Edit. ALTADIR (1997)
- MUNICIPIO Y PARTICIPACION. PROADE/ILDIS (1994)
- VISION DE SANTA CRUZ 2020. CAINCO/ASDI (2004)
- PLANIFICACION PARTICIPATIVA URBANA (Distritos). GMSCS (2007)
- VEGA LOPEZ, Oscar. Estructura Económica de Bolivia – UMSA (2000)