

DIRECCIÓN ESTRATÉGICA
PARA LAS
ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS (ETAS)

Luis Eduardo Martínez Almanza

A. INTRODUCCION

Bolivia ocupa uno de los últimos lugares del mundo en el pilar *Instituciones*, uno de los 12 aspectos claves que conforman el Índice de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial. Las recomendaciones del Informe (2012 – 2013) del Foro, apuntan que donde más tiene que trabajar el país es en la *consolidación de la institucionalidad* (puesto 119 de 144). La calidad de las instituciones es uno de los factores clave que determinan la capacidad de éxito del país en cuanto a la posibilidad de atraer inversiones, mejorar el ingreso de la población y en general mejorar los indicadores del desarrollo, por ello su importancia.

Este foro define a la competitividad “como un conjunto de factores, políticas e *instituciones* que determinan el nivel de productividad de un determinado país”. A nivel global Bolivia ocupa el lugar 104 de los 144 países, retrocediendo un lugar con respecto al 2011 (103).

Desde la creación del Foro, Bolivia solamente ocupó la mejor situación en el año 2006 cuando se ubicó en el puesto 97. En 2007 ocupó el puesto 105, 2008 el puesto 118, 2009 el puesto 120, 2010 el puesto 108, 2011 el puesto 103 y este año 2012 ha retrocedido en una posición al situarse en el puesto 104.

En Bolivia se han realizado radicales ajustes en la organización del Estado, que aunque normativamente han cambiado sustancialmente la institucionalidad pública en la práctica aún no son suficientes. El primer cambio importante de los últimos años se dio en la década de los noventa, donde además de la promulgación de la Ley SAFCO, se hicieron cambios constitucionales que por un lado permitieron que se genere la “participación popular” (1994) que hasta antes del 2009 es el proceso de descentralización y modernización más profundo del Estado. Un año después se promulga la Ley de Descentralización Administrativa y se inicia la descentralización del nivel nacional hacia el departamental, con un primer paso que es la desconcentración de 1995, la descentralización política del 2005, con la “selección” de prefectos, y finalmente la incorporación de las autonomías departamentales en la Constitución del 2009.

La nueva Constitución, incorpora la idea de un estado autonómico multinivel, pero, más allá de esta importante audacia, la realidad nos muestra que todo está demasiado parecido a como estaba antes del 2009 y es que como ya muchos lo presagiaban el cambiar una norma no implica que se cambien automáticamente la cultura organizacional, tradicionalmente centralista y burocrática, ni los sesgos ni prejuicios personales de técnicos y gobernantes de todos los estratos de gobierno. Esta es entonces la nueva batalla por luchar, el cambio de la cultura organizacional en el sector, dotándole para ello de un enfoque estratégico a la gestión pública.

Los cambios deben realizarse de manera simultánea tanto a nivel nacional como subnacional, sin embargo en base a la invitación recibida para escribir el presente ensayo, nos referiremos principalmente a las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs) sobre las cuales la población tiene aún una gran expectativa que va decreciendo a medida que pasa el tiempo y la autonomía no se nota, o se nota muy poco, así mismo se hará un particular énfasis en el nivel departamental.

En este sentido como es lógico existen variables internas y externas que inciden en el desarrollo institucional de los niveles subnacionales. Entre las variables externas, de índole político – normativo, una de las más importantes por la coyuntura del país es la introducción de la suspensión temporal de autoridades electas ante una acusación formal, en el marco del polémico Artículo 144 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Como se ha podido evidenciar en los últimos años, esta medida no solo debilita la institucionalidad de la elección por voto directo sino que también “*pone en cuestionamiento la cualidad gubernativa de los niveles subnacionales.*” (Barja Daza, Gover y otros; 2012:65).

Por otro lado en cuanto a las variables internas, uno de los principales retos que tiene la autonomía en todos sus niveles es el de atraer, mantener y desarrollar talento humano que vigore, agilice y transparente las actuales estructuras y procesos burocráticos y genere un cambio drástico y positivo en la imagen del funcionario público, que le dé a la institución un “enfoque estratégico” para responder de mejor manera a la gran expectativa generada con respecto a la institucionalidad autonómica. Al respecto podemos afirmar coincidiendo con otros autores “*que en la actualidad existe cada vez más evidencia empírica que respalda el hecho de que las burocracias públicas basadas en la meritocracia, son un elemento necesario, aunque no suficiente, para el desarrollo económico de los países*” (Villarroel, Sergio; 2005:13).

Como parte del enfoque estratégico que se propone, se establece la necesidad no solo de hacer planes internos en cada institución con participación, empoderamiento e información de calidad sino también y sobre todo desarrollar un *proceso de dirección estratégica*, del cual emerja, finalmente, un plan.

Se entenderá al proceso de dirección estratégica como aquel conjunto de actividades claves que facilitan que las ETAs cumplan con su misión, visión y mandatos de la manera más eficiente y efectiva, a través de un adecuado diagnóstico interno y del entorno, definición de estrategias, su puesta en práctica y ajustes cuando sea necesario. Este proceso trasciende la “elaboración de un plan”. El plan es parte del proceso pero no se limita ni se conforma con él. Sino que el plan es el resultado del análisis, consenso y empoderamiento de actores internos que luego, de la misma manera, se harán cargo de su implementación efectiva.

Como parte del proceso de dirección estratégica se propone seguir ciertas fases que incluyen estrategias de diversos niveles, se pone de relieve el diseño e implementación de la estrategia de marketing interno, cuyo objetivo es mejorar la comunicación, la motivación y las relaciones del talento humano de la organización, para de ser de esta manera una institución que brinda mejores servicios a la ciudadanía (cliente externo), en base – además de otros aspectos - a un buen servicio a su personal (cliente interno).

B. DIAGNOSTICO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTONOMAS DEL PAIS.

Las ETAS del país se encuentran en su mayoría en una fase de tránsito del anterior modelo de descentralización / desconcentración hacia el actual modelo autonómico multinivel, el cual a su vez es mucho más complejo pues cuenta con tres niveles de gobierno: departamental, municipal e Indígena Originario Campesino (además de un híbrido como es el regional), pero también al interior de estos niveles existe la posibilidad de avanzar en descentralización / desconcentración (sobre todo pensado en el nivel provincial y el regional para el caso de los departamentos y los distritos en el caso de municipios).

Por otro lado existen cuatro tipos de competencias (también denominadas llaves de asignación: privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas), asignadas a los diferentes niveles autonómicos y el nivel nacional (lo usual en otros países es tener uno o dos tipos de competencias).

Existen así mismo tres facultades competenciales importantes: facultad legislativa, facultad reglamentaria y la facultad ejecutiva, que son las que se combinan para conformar determinado tipo de competencia, sumado a la posibilidad -o no- de transferir o delegar cierto grado de responsabilidad a otros niveles (entiéndase competencias o componentes de éstas, únicamente en cuanto a sus facultades reglamentarias y/o ejecutivas, no así a la legislativa).

Esta diversidad dentro del sistema contribuye a prolongar la fase de transición.

En el caso del nivel departamental, el salto debe ser aún más largo debido a que en este nivel sí existe un cambio cualitativo de Prefectura (desconcentrada) a Gobierno Departamental (autónomo), dado que el nivel municipal tiene una mayor tradición y experiencia con la autonomía, con la reforma constitucional y la Ley de Participación Popular antes citados.

En el caso de la autonomía indígena por la vía territorial, (pueblos que transitarán desde Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) hacia la autonomía indígena) el cambio es estructural e implica adecuar las actuales estructuras organizacionales según normas y procedimientos propios de estos pueblos (o crear nuevas y compatibilizarlas con sus estructuras tradicionales) hacia estructuras de gobierno en el que sea posible identificar un ejecutivo, legislativo e incluso judicial para implementar la justicia originaria.

Una muestra de lo complejo de este tránsito es que no existe en la actualidad ninguna autonomía indígena que hubiera completado el proceso desde su calidad de TIOC, sin embargo existen 11 experiencias que han transitado desde municipios y se han “transformado” en autonomías indígenas, a través de un referéndum. Una sola de ellas se ubica en el oriente boliviano (Charagua).

En este sentido se desarrollará en el presente título un resumen de los avances en la elaboración de las cartas orgánicas o estatutos del nivel subnacional así como un estado de las capacidades para planificar, gestionar, financiar y aprender que tienen los gobiernos departamentales en contraste con las capacidades Prefecturales identificadas de manera previa a la elección de prefectos del 2005.

1. Elaboración de Cartas de presentación como Entidad Autónoma

Una de las primeras tareas que deben encarar las ETAS es la de elaborar su cartas orgánicas, estatutos departamentales o estatutos indígenas según sea el caso. Este documento no solo es la norma fundamental en cada unidad territorial (siempre enmarcada en la CPE) sino que se convierte en una especie de carta de presentación al momento de “mostrarse ante la sociedad” como una verdad institución autónoma. De hecho actualmente uno de los motivos por los que la población no logra sentir el cambio es, entre otros, por la inexistencia de estas “cartas” aprobadas y en vigencia. Aunque estos instrumentos no sean directamente asumidos por la población como un “beneficio” en sí mismo, sí están relacionados tanto en el ideario de la población como en la práctica misma, al grado de implementación real de las autonomías.

Según datos del Ministerio de Autonomía (www.autonomia.gob.bo) un 78 % de los municipios ya inició el proceso de elaboración de sus Cartas Orgánicas, de los 326 municipios del país que pueden elaborar su norma básica, 254 están en camino.

Con respecto al nivel departamental el 100% se encuentra construyendo su Estatuto ya sea en fase de elaboración (6) o adecuación (3). Santa Cruz fue el último departamento en iniciar oficialmente su adecuación, decisión ratificada mediante una reciente resolución de la Asamblea Departamental. Uno de los departamentos (Pando) además ya ha enviado su propuesta de adecuación al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP).

2. Las Capacidades de los Gobiernos Departamentales

En el 2005 se publicó un libro sobre “Evaluación de las Capacidades Prefecturales” (Barrios S., Franz X.; 2005) por el entonces Viceministerio de Descentralización Departamental del desaparecido Ministerio de Participación Popular. Este estudio se basó en visitas a las instituciones evaluadas, en documentos recolectados en todo el país y en entrevistas con los actores de la política. Para la realización del diagnóstico del nivel departamental se utilizará la estructura utilizada en dicha evaluación para contrastar con la situación actual del nivel meso, desde el punto de vista del autor con la experiencia específica en dicho nivel.

a. La Capacidad de Planificar.

El estudio del 2005 encontró que la capacidad de planificar estaba presente en las prefecturas del país en un grado medio a alto. Actualmente se puede mantener dicha evaluación aplicada a los Gobiernos Departamentales sin embargo algo que resalta en esta capacidad es que si bien se realizan planes departamentales, sectoriales así como planes estratégicos institucionales y POAs de manera rigurosa con la periodicidad exigida por las normas (lo cual es ya un gran avance), estos carecen de articulación real entre sí y sobre todo están desvinculados con la Programación efectiva de programas y proyectos, que en su mayoría obedecen a otro tipo de priorización no necesariamente de carácter racional.

Existe una ausencia evidente de mecanismos que vinculen la planificación del desarrollo y estratégica con la operativa, así como presupuestos plurianuales y análisis de necesidades de

financiamiento, e incluso los mecanismos de seguimiento y monitoreo de los planes “fallan” a la hora de velar por su implementación, generalmente por ausencias en las instituciones de una instancia responsable de esta importante fase. Existen responsables de planificar, existen responsables de ejecutar, pero no existen responsables de verificar la ejecución del plan, solo se monitorea la ejecución financiera y programación anual. No se evalúan el cumplimiento de los planes, al menos no se lo hace de manera periódica y sistemática a manera de retroalimentar los procesos de planificación - programación y realizar ajustes para reconducir la inversión hacia prioridades estratégicas regionales e institucionales, previstas previamente en el diseño de los planes.

En esta capacidad también se evalúa la instancia organizacional que desarrolla los procesos de planificación. En todas las Gobernaciones del país se cuenta con unidades y direcciones de planificación, sin embargo, por su importancia éstas deberían encontrarse a nivel de Secretarías, así mismo contar con las unidades de planificación del desarrollo, planificación institucional, programación, presupuesto – inversión, ordenamiento territorial y seguimiento y monitoreo. Solo de esta manera será posible lograr la articulación tan necesaria en el proceso de planificación – programación – presupuestación – evaluación, sumado a sus complementos y guías naturales como el ordenamiento territorial.

b. La Capacidad de Gestión.

El informe del Ministerio de Participación Popular concluyó que la capacidad de gestión estaba presente en las prefecturas del país en un grado de medio a bajo, básicamente debido a la *“alta partidización y cuoteo de los cargos, baja aplicación de las normas de funcionamiento, parcial aplicación de los sistemas de administración de personal, inexistencia de sanciones a las fallas en el trabajo, inexistencia de sistemas completos de monitoreo y evaluación del trabajo, y poca transparencia interna”*.

En la actualidad aunque se han dado pasos importantes para avanzar en muchas de estas variables, básicamente la mayoría siguen siendo asignaciones pendientes. Las Gobernaciones no cuentan con procesos de institucionalización de personal (la cantidad de institucionalizados es mínima), si bien se cuenta entre sus filas con técnicos de buen nivel y formación, no es menos cierto que adolecen de procesos meritocráticos para la selección del personal, esto además de ser un filtro natural para garantizar un mejor equipo técnico, le otorga al funcionario seleccionado autoestima, motivación y mayor estabilidad, características claves para mejorar la cultura organizacional de las entidades públicas

Existen mecanismos para hacer seguimiento a las actividades, logros y resultados al personal como la Programación Operativa Anual Individual (POAi), pero al igual que la mayoría de los instrumentos de planificación y programación en el sector público están más orientados para marcar el “check list” de cumplimiento para efectos de contraloría y no hacia su uso como verdaderos instrumentos de gestión con el cual se pueden planificar actividades, analizar avances y tomar medidas conjuntas para garantizar el cumplimiento de metas, pues el logro del funcionario es también el logro de la unidad y de la institución como tal. Es decir la productividad individual agregada es la que genera una institución más productiva.

c. La Capacidad Fiscal (de recaudar) y financiera.

En el 2005 se identificó a las prefecturas con un grado medio en la capacidad financiera, debido principalmente a que casi todo el gasto de las prefecturas estaba condicionado por el gobierno central, así como a intervenciones del Ministerio de Hacienda que realizaba “descuentos automáticos” de sus cuentas para financiar proyectos. Por otro lado y tal vez lo más débil en esta capacidad en dicho contexto era la imposibilidad de generar recursos propios, al ser – como se comentó anteriormente – una instancia desconcentrada del nivel nacional.

Hoy en día si bien persisten de manera sorprendente -dado que vivimos en un “Estado con Autonomías” - los descuentos automáticos y la intromisión del nivel nacional, en lo que se ha avanzado a pasos agigantados es en la posibilidad de generar recursos propios, pues la Constitución establece como competencias exclusivas departamentales la “Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales” y la “Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental” (CPE: Art. 300, par. I, num. 22 y 23).

Si bien en el tema impositivo hay también bastantes restricciones de parte del nivel nacional, queda abierta aun la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de recursos que logren la sostenibilidad financiera del nivel departamental en el mediano y largo plazo.

d. Capacidad de Involucramiento (relación con la sociedad civil)

El estudio antes citado encontró que las prefecturas tenían un grado medio en la capacidad de involucramiento. Aunque normalmente se invitaba a las organizaciones civiles a participar en la planificación de las actividades prefecturales se detectó que el control de la sociedad sobre el comportamiento de las administraciones departamentales era muy pobre. Los medios de participación no eran definitivos ni estables y dependían del estilo de cada prefecto.

En cuanto a la capacidad de involucramiento de los actuales gobiernos departamentales podemos decir que existe un muy heterogéneo nivel de capacidades entre las distintas entidades, pues mientras existen gobernaciones que han construido un importante capital social y gozan de altos niveles de aprobación por parte de la sociedad civil, existen otras que han limitado su participación a un mero involucramiento con las estructuras del partido oficialista. Son estas justamente las que aparecerían con una “baja capacidad”.

Otro dato importante es que junto a la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, desaparecen también los “Consejos Provinciales de Participación Popular (CPPP)” órganos institucionalizados para realizar planificación participativa en cada provincia con la participación de los municipios involucrados. Estos mecanismos han sido uno de las más eficaces herramientas para lograr el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones, pues los CPPP incluían la participación de representantes de la población en los procesos de planificación provincial así como a los diferentes gobiernos municipales que formaban parte de la provincia. Existía una verdadera articulación público privada y gran parte de los proyectos priorizados, se incorporaban efectivamente en la lista de

“proyectos concurrentes” entre el nivel departamental y municipal, en los lugares donde lograron funcionar los citados Consejos.

Aunque en cada departamento han tenido sus propias peculiaridades, en Santa Cruz, funcionaban como CPPP y en Tarija se denominaron Comités de Desarrollo, en resto del país han sido conocidos como consejos de coordinación, mesas de diálogo, mecanismos de planificación participativa, entre otros. Lo importante es hacen notar que existían y algunos casos aún existen, formas de hacer participar a la población, sobre todo en la fase de planificación. En este sentido existen aún dos aspectos pendientes en esta capacidad: el primero ya desarrollado en la “capacidad de planificación”, que está vinculado al hecho de poder articular la programación y el presupuesto con el levantamiento de la demanda en lo que se denomina la “planificación participativa”, el segundo, el involucramiento de la población en la “devolución” de información sobre los avances de los resultados de la implementación efectiva de dicha planificación participativa (accountability).

Actualmente se han incorporado en las propuestas de Estatutos Departamentales mecanismos de planificación participativa, que sin embargo, debido a que dichas normas aún están en fase de construcción, no ha sido posible su puesta en práctica, al menos de manera oficial, para poder analizarlos, compararlos y evaluarlos.

e. Capacidad Productiva

La capacidad productiva, según el estudio del 2005, no estaba presente en las prefecturas del país. *“Las autoridades departamentales y los empleados de las prefecturas no tienen una conciencia de la naturaleza productiva de su trabajo”*, agrega el informe. Es decir no imaginaban a la Prefectura como una empresa con una capacidad instalada (infraestructura, personal), que usa materias primas y otros recursos (políticas nacionales y regionales, prioridades de la población, el financiamiento), los procesa y elabora productos (programas, proyectos, servicios) que son demandados por el mercado cuyo consumo genera satisfacción (o insatisfacción) en la población.

Esta investigación agrega que *“el sistema prefectural es un proveedor mecánico de servicios públicos, que se despreocupa de su calidad y es indiferente a la satisfacción o insatisfacción que ellos provocan en la población”*.

En esta capacidad, al evaluar a las Gobiernos Departamentales, considero que existe un cambio cualitativo. Por un lado existe una mejor comprensión de la institución en la lógica empresarial de proveer servicios de calidad hacia su “cliente externo”, la población. Pues ha habido un cambio radical en la relación empresa – cliente: a partir del 2005, el cliente elige al que llevará el rumbo de la empresa. Con la “selección” de prefectos que se realizó en el 2005 se bañó de legitimidad a dicho cargo y en general a la institución, pero a su vez generó desde los gobernantes un mayor grado de compromiso hacia sus electores.

En donde aún no se ha avanzado con una mirada empresarial es en la revalorización de su “cliente interno” (este análisis corresponde también a la capacidad de gestión). Es decir la organización debe ver a su talento humano como un cliente con sus propias necesidades a satisfacer, en la medida que estén alineadas a la visión de la organización.

Así también se difiere con la lógica que plantea el texto citado sobre buscar mecanismos de “castigo”, pues en realidad ya los hay y no se puede retroceder en ellos (Ley SAFCO, recientemente la Ley Quiroga Santa Cruz) sino más bien se propone (más adelante se desarrolla esta propuesta) atraer, mantener y desarrollar a las personas idóneas para los cargos, con mecanismos meritocráticos, con buenas condiciones laborales y un adecuado clima laboral, esto contribuirá a cambiar o al menos mejorar la cultura organizacional. Esto sí convertirá a los Gobiernos Departamentales en empresas productivas.

f. La capacidad para aprender

“Las prefecturas no poseen condiciones para aprovechar adecuadamente los esfuerzos realizados por entidades nacionales y por la cooperación internacional en el mejoramiento sus capacidades”, concluía el informe del 2005 y agregaba: “... inexistencia de archivos y registros sobre las actividades de capacitación del personal realizadas en los últimos años”.

En este sentido algo que puede haberse heredado a los gobiernos departamentales es aquella baja capacidad para “aprender” como organización, es decir de convertir el conocimiento individual en conocimiento de los equipos de trabajo y de la organización, debido a que como pasaba con las Prefecturas actualmente no se registra adecuadamente los procesos de capacitación y generalmente no se los difunde y comparte. Si sumamos a esta “falta de registro”, la insuficiente institucionalización del personal no existe una memoria viva del desarrollo de capacidades (o existen muy pocas) tanto de procesos de capacitación y aún más importante de procesos de construcción de conocimiento y generación de capacidades a través de la misma práctica que han experimentado las instituciones en la cotidianeidad misma de sus funciones, de la ejecución de sus proyectos o del diseño de sus políticas públicas más importantes.

El nivel de desarrollo de las capacidades expuestas determina la necesidad de realizar ajustes en los niveles subnacionales que apunte a las variables más críticas y con énfasis en aquellas que se toman especialmente relevantes para lograr un enfoque estratégico en la gestión. Estas variables son incorporadas en la propuesta de ajuste institucional en el siguiente título.

C. LA PROPUESTA DE AJUSTE INSTITUCIONAL PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LAS ETAS

En la presente propuesta se desarrolla por un lado el concepto del enfoque estratégico para una organización, posteriormente con base en éste, se describe tanto el proceso de dirección estratégica, como el de marketing interno que deben seguir las ETAs.

1. Enfoque Estratégico para la Gestión Subnacional

Para hablar del Enfoque Estratégico para las ETAs debemos hablar primeramente del concepto de Estrategia. Para autores que han escrito sobre el tema (Hax y Majluf;1997), la estrategia *“abarca todas las actividades críticas de la organización, proporcionándole un sentido de unidad, dirección y propósito así como facilitando los cambios necesarios inducidos por su entorno”.*

Es a partir de este enfoque que se considera que la estrategia debe ser la estructura fundamental a través de la cual una organización cumple sus metas, alcanza su visión y se adapta al entorno cambiante y a veces turbulento.

Figura 1. Elementos en torno al concepto de Estrategia



Fuente: Elaboración Propia, adaptado de Guerras y Navas (2008:40)

Es la estrategia entonces, tal como muchos autores han señalado, la forma de vincular a la organización con el entorno. Si bien el entorno influye en la organización vinculando sus decisiones, ésta también forma parte de él y tiene una influencia en el mismo. Porter (1987) va más allá y establece que la estrategia no solo se trata de dar una respuesta al entorno sino que debe tratar de moldear el entorno a su favor.

En el pensamiento estratégico se suelen considerar tres niveles de definición de estrategias, correspondientes a distintos niveles jerárquicos de la organización. En el mundo empresarial estos tres niveles son “estrategias corporativas o de empresa, estrategias competitivas o de negocio y estratégicas funcionales” (Guerras y Navas, 2008: 45). Utilizando esta lógica y salvando las diferencias, en el sector público podemos hablar así mismo de al menos tres distintos niveles de Estrategia:

g. Estrategia Organizacional.

En este nivel se trata de fijar la orientación básica de la organización, generalmente esta orientación viene dada por una norma (la que crea la institución) pero a partir de ella se debe construir una visión, definir la misión y los objetivos principales.

h. Estrategias Sectoriales.

En este segundo nivel se trata de determinar cómo las diferentes áreas de la organización, en el marco de las estrategias organizacionales, definen como cumplirán con sus competencias y responsabilidades para aprovechar las potencialidades y aminorar las limitantes de su entorno

específico, identificadas en el análisis FODA. Serán estrategias para el área de desarrollo productivo, estrategias para el área de salud, educación, etc.

i. Estrategias Funcionales.

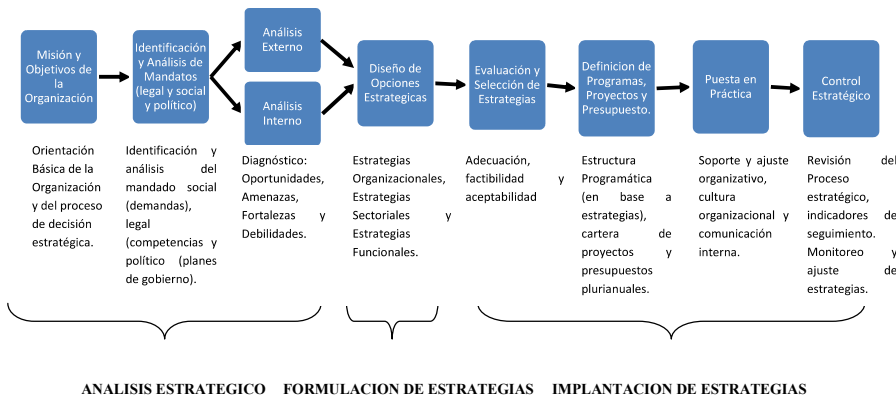
En el tercer nivel está la estrategia funcional que se centra en cómo utilizar y aplicar los recursos y habilidades dentro de cada área funcional de cada área de la organización con el fin de maximizar la productividad de dichos recursos. Son estrategias transversales a la organización y que contribuyen tanto al logro de las estrategias sectoriales como a las organizacionales, y se refieren a estrategias de comunicación, recursos humanos, finanzas, desarrollo institucional, entre otras.

Los tres niveles de estrategia descritos forman una jerarquía de estrategias cuya responsabilidad corresponde a distintas personas dentro de la organización, Gobernador – Alcalde, Secretarios Departamentales – Oficiales Mayores, o directores y jefes de unidad.

Al ser estas estrategias, instrumentos transversales a la organización, basadas en las capacidades, la propuesta se centrará sobre ellas al momento de abordar el marketing interno, pues tanto la comunicación como la gestión del talento humano (que conforman el marketing interno) son áreas que inciden en toda la organización de manera integral.

2. El proceso de Dirección Estratégica

Figura 2. El Proceso de Dirección Estratégica



Fuente: Elaboración Propia adaptado para el sector público de Guerras y Navas (2008)

La figura 2 describe una aproximación racional acerca de las distintas etapas que incluye el proceso para adoptar y poner en marcha una decisión estratégica en la organización. Es el

modelo que se propone seguir, en lo esencial, para que las Entidades Territoriales Autónomas agreguen un enfoque estratégico a su gestión.

En la realidad este proceso no está tan claramente definido, y no siempre es posible seguirlo de manera lineal, algunas de las partes se llevan a cabo de forma implícita o siguiendo la intuición o la experiencia de los líderes, por eso también es necesario entender como la toma de decisiones estratégicas influyen en la consecución de las metas organizacionales.

El proceso de dirección estratégica cuenta con tres fases claramente definidas pero interdependientes: Análisis Estratégico, Formulación de Estrategias e Implantación de Estrategias. Cada fase cuenta a su vez con una serie de pasos que se describen a continuación.

Acá es necesario aclarar que para cumplir con la normativa del SISPLAN (Sistema Nacional de Planificación) todas las entidades públicas elaboran y presentan rigurosamente sus Planes Estratégicos, así mismo dependiendo del nivel territorial lideran el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. Sin embargo el proceso de dirección estratégica se refiere mas al “como” elaborarlos y no al cumplimiento mecánico “por norma” de su diseño.

Las actividades previstas en el proceso de dirección estratégica representan una oportunidad invaluable para que las personas de la organización puedan exponer los problemas, pero también los aspectos positivos de la institución y como se pueden aprovechar las oportunidades de entorno y trabajar para disminuir las amenazas. Cuando las ideas salen de los propios empleados, seguramente serán ellos mismos los actores más motivados a la hora de su implementación y retroalimentación.

a. Análisis Estratégico

Es el proceso mediante el cual es posible determinar el conjunto de amenazas y oportunidades que el entorno presenta a la organización, así como el conjunto de fortalezas y debilidades de la misma de forma que permita a la dirección un diagnóstico y evaluación de la situación y la correspondiente formulación de una estrategia, una vez definidos la misión, la visión, objetivos estratégicos y los mandatos de la organización.

La definición de la misión y objetivos de la organización busca dar coherencia a toda la actualización institucional y al propio proceso de dirección estratégica.

El análisis FODA nos dará por un lado los elementos más importantes del entorno y por otro lado las variables del interior de institución, es en esta fase donde se deben identificar o analizar los aspectos que se pusieron de relieve en el diagnóstico del presente documento, las capacidades de planificar, gestionar, financiar, relacionar y aprender.

El sector público tiene una peculiaridad que es la identificación de sus mandatos, que básicamente implican la identificación de sus competencias, definidas en la norma que las crea, en nuestro caso es la misma Constitución Política del Estado que cuenta con un catálogo competencial para cada nivel de gobierno, el mandato social que implica un levantamiento, sistematización e identificación de demandas desde la sociedad civil, proceso que se encuentra ya realizado por los planes de desarrollo que serán la referencia para la identificación de este mandato y finalmente el mandato político que viene dado generalmente por el Plan o propuestas

de gobierno que elaboró la autoridad de la ETA para ponerla en consideración de sus electores y que finalmente resultó ganadora.

De los mandatos el análisis competencial es vital para entender en qué sectores y rubros debe participar la organización y cual el alcance que debe tener en cada uno de ellos, tomando en cuenta los tipos de competencias, tal como se describen en el cuadro de texto.

El análisis externo trata de identificar las oportunidades y amenazas del entorno, tanto general como específico de la organización.

El análisis interno buscar determinar y evaluar el conjunto fortalezas y debilidades más importantes de la institución. Se debe identificar así mismo los recursos y capacidades más relevantes, que son los medios para lograr sus objetivos.

b. Formulación de Estrategias

En esta segunda fase, en base al análisis estratégico, la organización diseña las estrategias en todos sus niveles, así como las posibles alternativas que se tienen para cumplir con su mandato en el contexto identificado.

De esta manera se definirán estrategias organizacionales, sectoriales y funcionales, tal como se las describió anteriormente.

c. Implantación de Estrategias

Las estrategias diseñadas deben ser evaluadas y priorizadas para ver cuales pasan un análisis de adecuación, viabilidad y factibilidad, a manera de filtro, tomando en cuenta los recursos y capacidades de la institución (establecidos en el análisis FODA). Una vez elegida las estrategias es útil la elaboración de un plan estratégico que recoja los objetivos y las decisiones que se han adoptado en etapas anteriores, así como la asignación de medios y el camino a seguir para que la estrategia tenga éxito. En el caso de las entidades públicas el contar con el plan es un requisito lo cual se convierte en un arma de doble filo, ya que al ser una meta el plan mismo, este puede perder calidad en el proceso y -lo más importante - no ser construido con la participación de los distintos niveles de la organización para otorgarle legitimidad y empoderamiento. Aspectos claves que son especialmente notorios a la hora de su implementación.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 297, párrafo I, establece cuatro tipos de Competencias asignables a los diferentes niveles de Gobierno:

Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni se delega, y están reservadas para el nivel central del Estado. Este tipo de competencias se refieren a aquellas en las que solo el nivel central puede ejecutar las diferentes facultades competenciales (legislar, reglamentar y ejecutar) y no existe la posibilidad constitucional de transferir o delegar ninguna de las mismas. Se entiende que este conjunto de competencias (22) listadas en el artículo 298, párrafo I, son las que estarían directamente relacionadas a la seguridad, estabilidad (macroeconómica – financiera) y unidad del Estado.

Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. A diferencia de las privativas, las exclusivas han sido asignadas a cada nivel del Estado, es decir hay exclusivas nacionales (38 competencias, artículo 298, párrafo II), departamentales (36 competencias, artículo 300, párrafo I), municipales (43 competencias, artículo 302, párrafo I) e IOC (23 competencias, artículo 304, párrafo I) y a diferencia también de las privativas en este caso cada nivel titular de sus competencias puede decidir –bajo un procedimiento regulado por la LMAD – delegar o transferir alguna (s) de sus competencias o un componente de estas a otros niveles de gobierno.

Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. Las competencias concurrentes son aquellas en las que por mandato constitucional todos los niveles “concurrent” para su implementación óptima. Para ordenar mejor dicha concurrencia, la norma máxima plantea que sea el nivel nacional el que defina la Ley (facultad legislativa) y el resto de los niveles simultáneamente reglamenten y ejecuten (facultades reglamentaria y ejecutiva), en el marco de lo previsto en la Ley Nacional. Sin embargo la LMAD realiza una interpretación y un sutil pero significativo ajuste a la descripción de este tipo de competencias y establece que la reglamentación y ejecución se realizará simultáneamente también con el nivel nacional, lo cual convierte a este tipo de competencias en una especie de competencia exclusiva del nivel nacional en la que la Ley les podría otorgar algunas funciones a los niveles subnacionales y en otros casos más bien la pesada y costosa carga de financiar la competencia, aunque no puedan tomar decisiones sobre ella, como está sucediendo sobre todo en los importantes casos de salud y educación principalmente.

Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas. En este caso en particular, aunque el Art. 410 de la CPE establece en una misma jerarquía toda la legislación boliviana (de los diferentes niveles), la misma Constitución dispone una supremacía de la denominada Legislación Básica, a cargo únicamente del nivel nacional. La legislación de desarrollo - que debe enmarcarse en la Ley Básica – se encuentra a cargo de los niveles subnacionales.

Fuente: Martínez A., Luis Eduardo; (2012: 9 - 13), “Análisis Competencial y Normativo del Sector de Sancamiento Básico y Sancamiento Sostenible Descentralizado en Bolivia”, sin publicar, SNV – ASDI.

Los planes deben contar con un sistema de monitoreo y control que plantee indicadores claros y medibles, con metas consensuadas, para que sean efectivamente evaluadas. De este proceso de monitoreo y control puede surgir la necesidad de hacer ajustes de manera periódica y con ello se tiene además una planificación dinámica.

3. El enfoque de Marketing Interno

Como se planteó anteriormente, las estrategias funcionales, transversales a la organización, son especialmente importantes por su enfoque e impacto integral en la institución. En la presente propuesta se plantea como parte del enfoque estratégico, y como una de sus principales estrategias funcionales, la utilización del Marketing Interno. Este enfoque trata de posicionar la idea al interior de las organizaciones - como una premisa fundamental - que el empleado (funcionario público, en este caso) es un cliente interno de la institución, al cual se le deben satisfacer sus necesidades - alineadas a los objetivos de la organización - como un requisito indispensable para poder prestar un mejor servicio a la ciudadanía (cliente externo).

Stanton (2005: 348) explica que el marketing interno debe contribuir para que la organización vea a sus empleados como “clientes”, *“cuando una organización adopta esta perspectiva, hará una gran labor de selección de personas adecuadas para esos puestos, los capacitará y hará interesantes y satisfactorios esos empleos”*. El autor añade que *“el efecto neto se convierte en encuentros de servicios que satisfacen a los clientes (externos) y en éxito para la organización”*.

En este sentido, la importancia del marketing interno está dada como una alternativa para aumentar el compromiso de los empleados con la organización y con la satisfacción de los clientes (beneficiarios) (Kotler, 1998).

Así mismo Villarroel (2005: 15) hace referencia a la importancia del talento humano en la calidad de la gestión pública, *“ya que de la calidad de estos (al referirse a los bienes y servicios públicos) dependerá en gran medida de la capacidad y motivación con que los empleados asumen sus tareas”*.

El marketing interno cuenta con sus propias variables así como un conjunto de elementos claves que se desarrollarán a manera de recomendaciones para el nivel subnacional.

a. Variables de la mezcla de marketing interno:

La mezcla de marketing (marketing mix) interno con sus 4 P's se describen a continuación:

- i. Producto. Esta variable se refiere a lo que la organización oferta a su cliente interno, es por un lado sus principios, valores y actitudes, en un nivel estratégico. En un nivel táctico ofrece una forma de relacionamiento y comunicación con el cliente interno, servicios y capacitación, posibilidades de ascenso, entre otros.
- ii. Precio. El precio que el funcionario “paga” por estos productos además de su trabajo, es el nivel de involucramiento con la organización.
- iii. Plaza. Son los lugares donde son divulgadas las políticas de la organización o donde son hechas las capacitaciones, donde se entrega el “producto”.

- iv. Promoción. Son los instrumentos de comunicación con el empleado y las campañas para influenciar las actitudes de éste.

b. Elemento Básicos del Marketing Interno:

Tomando en cuenta que el objetivo central del marketing interno es atraer, desarrollar, motivar y retener empleados calificados y que el objetivo final es el de la motivación de los trabajadores para contribuir al incremento de la productividad global de la organización, se proponen los siguientes elementos básicos como actividades esenciales de la Estrategia de Marketing Interno planteado en el presente ensayo.

- i. **Luchar por talentos:** Pensar el mercado del talento humano como una competencia para poder incorporar a la organización a las mejores personas y así, buscar, por diversos medios, el personal ideal que cumple con el perfil para trabajar en la Organización.
- ii. **Ofrecer una visión:** ofrecer una visión sencilla que debe ser comunicada con pasión y frecuencia por el nivel estratégico. Que quiere lograr la institución?, hacer notar que la organización está conformada por todos sus empleados, lo demás es material, por tanto son las personas las que logran la visión. Además, ella debe contribuir para mantener emocionalmente las personas en la organización.
- iii. **Preparar a las personas:** los empleados reciben capacitación relacionada a “cómo” hacer la tarea y no “por qué” hacer la tarea. El proceso debe ser continuo y, si es posible, realizado por los mismos empleados superiores o especialistas. En el caso de las ETA sigue pendiente el que los técnicos y autoridades conozcan el nuevo modelo de asignación de competencias, como funciona y que implicaciones tiene en el cambio organizacional e individual.
- iv. **Trabajar en equipo:** buscar alternativas para que el trabajo interno (que puede generar estrés y fatiga), sea más agradable. Un trabajo en equipo necesita de: liderazgo de equipo, compartimiento de objetivos, reconocimiento y mantenimiento de las personas que lo componen.
- v. **Libertad para el trabajo:** Dotar de autoridad y responsabilidad de los niveles más bajos de la empresa (que están próximos del cliente externo). Esta actitud requiere determinación, paciencia y conciencia para pensar las reglas de la institución.
- vi. **Medida y reconocimiento:** desarrollar un sistema efectivo de reconocimiento para los empleados con una adecuada medida de performance que determine quién merece reconocimiento.
- vii. **Conocer sus clientes:** Considerar que los empleados también son clientes, y que necesitan de tareas bien definidas para alcanzar sus aspiraciones e intereses.

D. CONCLUSIONES

- a. La Autonomía no solo debe ser “sino también parecer” (Martínez, Luis Eduardo; 2010), según encuestas a la población, la autonomía “*no ha pasado del dicho al hecho*” (El Deber, lunes 24/09/2012: Encuestas). Según la misma fuente “*en los tres años de su aplicación, el 63% de las personas consultadas en Santa Cruz de la Sierra aseguran que no siente los beneficios del proceso autonómico*”. Por otro lado y contrastando con este dato la Gobernación de Santa Cruz figura en la encuesta como la mejor institución de Santa Cruz (33% de aprobación) y la Alcaldía de Santa Cruz es la “tercera institución pública con peor imagen, con el 15%” solo por encima de la Policía y la Caja de Salud. Si bien no se cuenta con este tipo de información a nivel nacional, se puede utilizar este estudio, al menos la pregunta de *¿Usted siente o no los beneficios de la Autonomía?*, como un referente a nivel nacional, pues es en Santa Cruz donde se gesta la demanda autonómica de los últimos años, y que de alguna manera esto ha creado mayores expectativas sobre su puesta en práctica, lo importante es resaltar que la población tanto de Santa Cruz como a nivel nacional espera aún más de sus entidades autónomas, lo cual está generando una presión sobre el sector público nacional y subnacional, que si es bien direccionado puede servir para tomar decisiones estructurales en los diferentes niveles sobre *los aspectos organizacionales y normativos necesarios para consolidar la institucionalidad de las autonomías*.
- b. Las entidades subnacionales al igual que las entidades del nivel nacional adolecen de un conjunto de debilidades ya expuestas en diferentes estudios. Sin embargo la variable más importante en todas ellas es el talento humano, son las personas las que administran todos los recursos de la organización, de ellas depende entonces, en mayor medida, la calidad de la gestión y en ellas se debe invertir prioritariamente. Una adecuada gestión del talento humano y una dirección estratégica en las organizaciones garantizarían mejorar la calidad en la presentación de bienes y servicios a la población.
- c. Las estrategias organizacionales, definen la identidad de la institución e implica que en base al entorno y a su mandato toman decisiones tales como desconcentrar o descentralizar la institución, desarrollar corporaciones, tercerizar la ejecución para ser una institución más ágil y dedicarse a fiscalizar la calidad, realizar convenios y-o alianzas con otras instituciones públicas o privadas, crear empresas públicas, etc.
- d. Las estrategias sectoriales no son una repetición de lo establecido en el PDDDES ni en el plan sectorial si lo hubiera, sino más bien una descripción de la forma en que la institución y la instancia específica, contribuirá al logro de las metas de desarrollo que contienen los planes antes citados, basada en su estrategia organizacional. Por ejemplo si la estrategia organizacional ha definido desconcentrar la institución hacia las provincias, la estrategia sectorial de desarrollo productivo preverá como los programas y proyectos de su área pueden prestar un mejor servicio desde dichas instancias desconcentradas y se propondrá en tal sentido la Estrategia Institucional de Desarrollo Productivo, que además estará enfocada en sus propias competencias “servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria”, “servicios para el desarrollo productivo y agropecuario”, “comercio, industria y servicios para el desarrollo

y la competitividad en el ámbito departamental” entre otros. Estas estrategias sectoriales se basan también en el hecho de que la población no tiene solamente una imagen global de la organización, sino más bien recuerda lo que se hizo en el “tema productivo” o la construcción de “caminos” o la calidad de la atención de “salud” o el pozo de “agua”. Son estos, haciendo el paralelismo con una empresa, los distintos “negocios” de la institución, y como tal hay que velar que cada uno de ellos satisfaga de mejor manera a su “segmento de mercado”, sus beneficiarios específicos.

- e. Las estrategias funcionales como se indicó anteriormente son transversales al resto de las estrategias y a la organización como tal, y es en este nivel de estrategia que se puede dar respuesta al análisis de capacidades identificado en el presente documento.
- f. En cuanto a la capacidad de planificar, lo que propone es potenciar las áreas responsables de Planificación en las ETAS, colocarlas a un nivel de secretaría u oficialía según el caso, para que las decisiones allí tomadas no estén supeditadas a alguna otra secretaría sectorial, o en todo caso tener dependencia de una secretaría general.
- g. Si bien se recomienda la institucionalización de todo el personal técnico de las instituciones públicas, un buen lugar para iniciar con procesos de contratación en base a la meritocracia serían las áreas de planificación, convertir estas instancias en verdaderas memorias institucionales de la gobernación.
- h. El área de planificación debe poder analizar de manera integral la planificación, el presupuesto, la programación y el ordenamiento territorial, en tal sentido estas deben ser instancias de su dependencia.
- i. Los procesos de planificación internos deben contar con una amplia participación e involucramiento real de los funcionarios. Esto generará una apropiación del proceso que será evidente al momento de su ejecución.
- j. En cuanto a las capacidades de gestión, son muchas las variables pero se pueden resumir en la más importante de ellas, *gestionar el talento humano de la organización* y no hacer una simple administración de recursos humanos, acá se propone una estrategia de Marketing interno.
- k. Implementar una estrategia de Marketing Interno (como una estrategia funcional) que tomen en cuenta que los funcionarios son clientes internos de la institución, al cual se le deben satisfacer sus necesidades, estas necesidades en lo ideal deben estar alineadas a las objetivos de la organización (esto se puede prever en adecuados procesos de selección y desarrollo del personal) esto garantizará prestar un mejor servicio a la ciudadanía (cliente externo). Esta estrategia debe considerar las cuatro P's del marketing interno y sus diferentes elementos.
- l. El reto y la estrategia en el área financiera será el de generar recursos propios, en base a la posibilidad constitucional de crear impuestos, tasas, patentes y otros ingresos, de manera creativa para salvar las restricciones del nivel nacional y enfocadas a las características

propias en cada región. Esta debe ser entonces una estrategia prioritaria que debe ser encarada por las distintas instancias de la organización, analizando y proponiendo posibles fuentes de ingresos en el marco de sus respectivas áreas (tasas sobre servicios prestados, por ejemplo en desarrollo agropecuario, sanidad, medio ambiente; impuestos sobre temas de su competencia, entre otros).

- m. En cuanto a la capacidad de involucramiento se deben institucionalizar mecanismos de interacción de la sociedad civil para involucrarlos en los procesos de planificación, no solo para transparentar dicho proceso y hacerlo participativo sino también y esencialmente para destinar esfuerzos y recursos conjuntos para su implementación. El involucramiento debe también tomarse en cuenta al momento de desarrollar capacidades tanto en los técnicos de la entidad como de la sociedad civil para rendir cuentas sobre los resultados planificados versus los logros (accountability).
- n. En cuanto a la capacidad productiva, se propone profundizar el enfoque empresarial en la gestión misma pero sensibilizando a los funcionarios de la existencia de un “cliente externo” a satisfacer y concientizando a las autoridades y nivel ejecutivo que existe así mismo un “cliente interno” con sus propias necesidades. En la medida que los ejecutivos de la organización puede alinear dichas necesidades se podrá contar con una organización altamente productiva, con empleados motivados y beneficiarios satisfechos.
- o. La capacidad de aprender pasa por aspectos como potenciar las Unidades de Desarrollo Organizacional, para que sean verdaderas gestoras del conocimiento y aprendizaje de la institución, que junto a la institucionalización del personal garanticen la existencia de una memoria viva del desarrollo de capacidades y una adecuada gestión del talento humano. Estos aspectos pueden generar que la institución pública pueda ser vista finalmente como un modelo de gestión, productivo y transparente.

E. BIBLIOGRAFIA

Barja Daza, Gover y otros; "Diseño Institucional e Incentivos Implícitos en la Descentralización Boliviana (1994 – 2008)"; La Paz – Bolivia: PIEB.

Barrios S., Franz X.; 2005; "Evaluación de las Capacidades Prefecturales"; La Paz – Bolivia: Ed. Molina & ASoc., Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular.

Hax, A.C.; Majluf, N.S.; 1997; "Estrategias para el Liderazgo Competitivo", Buenos Aires.

Guerras, Luis Angel; Navas, J. Emilio; 2008; "La Dirección Estratégica de la Empresa"; Pamplona – España: Ed. Civitas.

Kotler, Philip; 2008 "Fundamentos de Marketing"; México: Ed. Prentice Hall.

Martínez A., Luis Eduardo; 2010; Artículo: "Un rostro "productivo" para la Autonomía Departamental de Santa Cruz", La Paz – Bolivia: La Razón.

Martínez A., Luis Eduardo; 2012; "Análisis Competencial y Normativo del Sector de Saneamiento Básico y Saneamiento Sostenible Descentralizado en Bolivia", Bolivia: sin publicar, ASDI – SNV.

Porter, Michael; 1987; "Ventaja Competitiva"; México; Ed. C.E.C.S.A.

Stanton, William J; Etzel, Michael J.; Walker, Bruce J.; 2004; "Fundamentos de Marketing"; México; Ed. Mc Graw Hill.

Villarroel, Sergio; 2005; "Servicio Civil y Escalafón Híbrido para Puestos Jerárquicos"; La Paz - Bolivia: Plural Editores.