

Estudio de Caso N° 54

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ

Humberto Rosso Morales

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Junio 2001



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Entre 1994 y 1995 se promulgaron en Bolivia las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa. Con ello se inició un proceso de transferencia y traspaso de funciones desde el Gobierno Central a los entes subnacionales, que transformó a los gobiernos municipales en agentes claves de la descentralización boliviana.

A seis años de iniciado dicho proceso, este estudio profundiza en la gestión desarrollada por el Gobierno Municipal de La Paz. Se identifican los principales subsistemas que integran el Gobierno Municipal y se analizan sus procesos de gestión en las áreas de planificación, organización, inteligencia, seguimiento y evaluación e imagen institucional.

Los hallazgos de la investigación develan serias insuficiencias en los siguientes aspectos:

- La aplicación de instrumentos de planificación para el desarrollo local e institucional, y su interrelación con los planes de desarrollo económico y social nacionales, departamentales y sectoriales.
- En la estructura organizacional del Gobierno Municipal y en la definición de políticas de desconcentración y delegación de servicios.
- Carencia de un sistema de inteligencia global e integrador de los subsistemas.
- Dificultades en el diseño de indicadores de resultados y de impactos de gestión.
- Ausencia de imagen institucional compartida y reflejada en objetivos, políticas y estrategias integrales de comunicación.

Este diagnóstico permite construir una propuesta de mejoramiento basada en una serie de instrumentos que se articulan en un Sistema de Gestión Estratégica. Su objetivo es hacer más eficiente y eficaz la gestión municipal y así responder –de manera más directa– a los objetivos propuestos por el proceso de descentralización.

I. INTRODUCCIÓN

1. ANTECEDENTES GENERALES

Hasta comienzos de 1994 Bolivia tuvo un sistema de gobierno centralizado, caracterizado por una tradición paternalista, concentradora e intervencionista del Estado. En este contexto, la descentralización era un tema necesario para modificar a un Estado verticalista, poco participativo y carente de espacios de vinculación con la ciudadanía. Además, desde hacía más de una década las regiones planteaban la necesidad de mayor autonomía e independencia del gobierno central.

Algunos de los rasgos que determinaron la irrupción del proceso de participación popular y de descentralización administrativa en Bolivia fueron las crecientes migraciones desde las zonas rurales a los centros urbanos, con su secuela de hacinamiento, extrema pobreza y desempleo; así como la consolidación de un estilo de gobierno burocrático e ineficiente, aislado de la comunidad, ignorante de sus necesidades y de las enormes asimetrías entre el campo y las ciudades.

Paradójicamente no fue la presión social de las regiones la que –en última instancia– conduce e impulsa este proceso histórico de descentralización. Es el propio gobierno central quien decide iniciar la descentralización al otorgar mayores espacios de poder y participación a las regiones, municipios y ciudadanos del país.

El proceso de descentralización implementado en Bolivia a partir de 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), y en 1995 con la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), busca mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país en función de tres niveles de administración –nacional, departamental y municipal– y dos niveles de gobierno: central y municipal.

A este último nivel se delega un conjunto de atribuciones y se le transfieren competencias de gasto y recaudación asociadas principalmente al sector social (educación, salud, saneamiento básico, microrriego, cultura, caminos vecinales y otros). El nexos coordinador entre ambos niveles de gobierno

es la Prefectura¹, responsable de articular y armonizar las políticas y estrategias nacionales de desarrollo económico y social.

Esta reestructuración del Estado trae consigo una nueva forma de gestión pública y de participación ciudadana, que se potencia mediante la reasignación de funciones fiscales y la redistribución de los recursos y del poder. Estos factores se conjugan y se traducen en estructuras locales² más equitativas, desde el punto de vista de la asignación y la participación, y en decisiones públicas más transparentes y cercanas a la comunidad.

Actualmente, el gobierno boliviano busca consolidar los procesos de participación popular y de descentralización administrativa, incorporando criterios de eficiencia económica, social y participativa para desatar un proceso continuo de desarrollo y superación de la pobreza. Con la implementación de políticas públicas sustentables se espera construir un modelo de gestión pública con mayores niveles de eficacia y eficiencia, orientado a obtener resultados; generar impactos, y favorecer la cohesión social, la responsabilidad, la transparencia y la gobernabilidad, en la perspectiva de reforzar y potenciar el capital social y humano de Bolivia, en especial en el ámbito municipal.

¹ *La Prefectura es la instancia departamental de administración del nivel central. En Bolivia hay nueve departamentos con sus respectivas prefecturas. Su rol mediador responde a dos necesidades: evitar el riesgo de fragmentación de la política pública nacional y la dispersión de los esfuerzos nacionales, y acercar al municipio al Estado, donde cada nivel tiene un papel dentro de la gestión compartida de los servicios públicos.*

² *Con la LPP se inician importantes cambios estructurales:*

- (a) *En el ámbito institucional se constituyen 314 gobiernos municipales con nuevas responsabilidades y competencias; mientras que en el ámbito central y departamental se establece un nuevo ordenamiento de todas las instituciones públicas para apoyar el proceso de participación popular.*
- (b) *En el ámbito económico se redistribuyen los recursos de coparticipación tributaria, bajo una perspectiva de equidad que considera el número de habitantes de cada municipio.*
- (c) *En el ámbito territorial se amplía la jurisdicción urbano y rural de cada municipio, y se introduce un nuevo ordenamiento territorial para la prestación de servicios públicos con la creación de los distritos administrativos y municipales.*
- (d) *En el ámbito social se reconoce legalmente a las organizaciones comunitarias rurales y urbanas, y se instituye el Comité de Vigilancia como una organización civil de control social de la gestión pública municipal y de articulación entre las organizaciones territoriales y el Gobierno Municipal.*

2. FUNDAMENTOS DEL ESTUDIO

Desde 1976, Bolivia venía experimentando un fuerte proceso de urbanización, producto de la masiva migración campo-ciudad. Este fenómeno generó cordones periurbanos de pobreza en las principales ciudades, lo que –a su vez– incrementó la desocupación encubierta y el desempleo abierto. Esta situación se tradujo en disminución de ingresos, ocupaciones inestables, actividades de baja productividad y en el crecimiento de la informalidad. Ello trajo consigo la subutilización de la fuerza de trabajo, el deterioro constante de la calidad del empleo, y el incremento de los niveles de pobreza.

Estas condiciones de pobreza tendieron a aumentar en los '80 y los '90, debido a graves problemas estructurales en la asignación y distribución de recursos de los programas sociales. A mediados de los '90, el gobierno decidió promulgar la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995). El propósito era impulsar un proceso de transformación estructural que permitiera a Bolivia salir de la extrema pobreza, gracias a un modelo de gestión innovador y moderno. Este se basa en la delegación de atribuciones y poder, la participación social y la reasignación equitativa de los recursos públicos a municipios y departamentos.

Los logros más importantes de este proceso en el ámbito municipal se materializan en la mayor y mejor distribución de los recursos del Estado y en la participación de la comunidad en su asignación. Esto último se expresa en decisiones de desarrollo local; uso de los recursos de participación tributaria; fiscalización del sistema de gestión municipal³ a través de órganos de control social, y generación de servicios públicos pertinentes a las realidades locales.

Al comenzar el proceso de descentralización una de las debilidades más fuertes era la capacidad de gestión municipal. Por esta razón, se desarrolló un Programa de Fortalecimiento Municipal para mejorar la capacidad de gestión de los entes subnacionales.

³ *El Sistema de Gestión Municipal contiene los subsistemas de Gestión Estratégica, Servicios Públicos, Recursos Humanos, Recursos Económico-Financieros y Administrativos, Relaciones Interinstitucionales y Política (Tamayo, Gonzáles y Montecinos, 1999, "Sistema de Gestión Pública Municipal: Guía para el Ejecutivo Municipal").*

Se implantaron instrumentos gerenciales para lograr “que las nuevas autoridades y técnicos municipales pudieran asumir de manera responsable, las competencias transferidas” (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 1988^b, pág. 15).

Sin embargo, este programa resultó insuficiente para mejorar la capacidad de gestión de los funcionarios municipales. Se dio la tendencia de obviar el objetivo central del proceso de descentralización, y la capacitación se centró en entrenar a los funcionarios en los nuevos procedimientos administrativos, derivados de la aplicación obligatoria de los Sistemas de Administración y Control Gubernamental (SAFCO).

Actualmente, los municipios no han logrado constituir un adecuado sistema de gestión municipal para un manejo más eficaz y eficiente de los recursos públicos en el ejercicio de las competencias transferidas; es decir, en una administración local que transforme las demandas de la ciudadanía en proyectos útiles y eficientes.

Un diagnóstico realizado en 1999 confirma que los municipios enfrentan una “marcada debilidad de gestión e inestabilidad administrativa, para lo cual se requiere fortalecer la capacidad de gestión técnica y administrativa de los Gobiernos Municipales a través de una política integral de fortalecimiento municipal, orientada básicamente a la generación de instrumentos de gestión y la capacitación en temas gerenciales de sus funcionarios” (Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 1999, pág. 57).

En virtud de estas debilidades y en su afán de profundizar el proceso de descentralización, el actual gobierno boliviano ha establecido como meta prioritaria la implementación de un Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Social (PGDES)⁴. Este contiene un conjunto de políticas orientadas a:

- Fortalecer la capacidad de gestión municipal, incrementando la capacidad de autogestión técnica y administrativa, así como la capacidad de gestión

⁴ *El PGDES es un plan estratégico nacional participativo que define las grandes estrategias y políticas de desarrollo económico y social del país con un alcance de cinco años, y al cual deben alinearse y vincularse los planes de desarrollo departamental, municipal y sectorial, respectivamente. Mayores antecedentes en Plan General de Desarrollo Económico y Social: 1997-2002.*

desconcentrada de servicios públicos (salud, educación, saneamiento básico y otros).

- Generar capacidades de gerencia y gestión en los funcionarios públicos, mediante la creación de capacidades administrativas y técnicas de gerencia y gestión pública municipal.

A partir de la importancia que adquieren los municipios en la profundización del proceso de descentralización, y en el logro de los objetivos estratégicos del PGDES; se justifica la necesidad de profundizar –en este estudio– las formas de gestión municipal y, a partir de ellas, mejorar su accionar institucional para que respondan a los nuevos desafíos que el país y la sociedad les impone.

No obstante, los alcances y resultados de este trabajo son particulares para el caso estudiado, y no representan necesariamente el universo de los 314 municipios existentes en 2000. La investigación se centra en el Gobierno Municipal de La Paz porque es el municipio que concentra el mayor número de habitantes (casi un millón de personas ⁵) y además, debido a que sus interacciones con el gobierno central tiene enorme importancia en el accionar político, social y económico del país. Por último, evidencia enormes falencias de planificación, organización, información, control y evaluación de sus actividades, lo que da cuenta de la falta de instrumentos gerenciales a escala local.

Las dificultades señaladas son coherentes con los resultados del diagnóstico efectuado, en junio de 2000, por el Gobierno Municipal de La Paz. Parte de él señala lo siguiente⁶:

“El municipio de La Paz, en otros tiempos con liderazgo político, económico y social, viene atravesando su peor crisis. Más de la mitad del millón de habitantes que tiene el municipio experimentan un bajo nivel de salud, mala calidad de educación y sufren el desempleo. Este estancamiento obedece a la crónica ausencia de políticas municipales, lo cual ha limitado su actividad económica a

⁵ Existen cuatro categorías de municipios: categoría A para aquellos municipios que cuentan hasta con 5 mil habitantes; categoría B con una población hasta 20 mil habitantes; categoría C con una población hasta 50 mil habitantes, y categoría D con una población de más de 50 mil habitantes.

⁶ Mayores antecedentes en “Lineamientos Estratégicos del Gobierno Municipal de La Paz”, junio de 2000.

los servicios en desmedro de la producción (...) La situación en el momento de la transferencia del Gobierno Municipal a sus actuales autoridades se caracterizó por el caos administrativo, la quiebra financiera, la corrupción generalizada, el descalabro urbano y el aislamiento institucional. La ineficiencia administrativa deformó y quebró las líneas de mando y bloqueó y enredó los mecanismos de control interno hasta neutralizarlos, se manipularon los sistemas de registro y se alteró la memoria institucional, y el manejo financiero discrecional y orientado a satisfacer las ansias de enriquecimiento de algunos funcionarios llevó al endeudamiento a su extremo, aceleró la mora hasta su parálisis y defraudó la demanda ciudadana por obras y servicios" (Municipalidad de La Paz, 2000).

3. PROBLEMA DE ESTUDIO

La gestión municipal está formada por un conjunto de áreas o subsistemas que permiten el manejo integral del sistema municipal. Un problema complejo de la gestión en el municipio paceño se relaciona con el inadecuado diseño, manejo y aplicación de instrumentos de gestión estratégica. Estos son vitales para el funcionamiento integral de la Alcaldía porque "permiten el establecimiento de la misión y objetivos estratégicos de la institución, la Gestión o Dirección del Gobierno Municipal, lo que genera un conjunto de funciones decisorias en cuanto a la determinación del rumbo del municipio y al manejo gerencial del todo integrado y de las diferentes partes que integran su funcionamiento" ⁷.

Una investigación preliminar evidencia que los problemas más críticos del diseño, manejo y aplicación de instrumentos de gestión estratégica son ⁸:

⁷ Tamayo, Gonzáles y Montecinos, *op. cit.*, pág. 67.

⁸ Tamayo, Gonzáles y Montecinos, *op. cit.*

- a. Planes de Desarrollo.** En primer lugar, los municipios no han logrado articular adecuadamente sus Planes de Desarrollo (PDM) con los planes Departamental (PDDES), Nacional (PGDES) y Sectorial, respectivamente. En segundo lugar, los gobiernos municipales no han diseñado, en los términos y alcances que establecen las Normas Básicas de Programación de Operaciones (POA)⁹, su Plan Estratégico Institucional (PEI).
- b. Información de Gestión y Evaluación de Resultados.** Los sistemas de información diseñados por los municipios tienen limitaciones tecnológicas, de concepción y de alcance. Para evaluar resultados por lo general se utilizan indicadores de ejecución presupuestaria y de avance físico de obras y casi ningún indicador cualitativo y de impacto. Si bien en todos los municipios se elabora el POA, éste no se ha construido para que contemple el control a través de las áreas gerenciales de los municipios, unidades operativas, desconcentradas y delegadas.
- c. Estrategia de Organización.** La estructura organizacional de la gran mayoría de los municipios no tiene correspondencia con el tamaño, presupuesto y objetivos propuestos en los PDM y POA.
- d. Imagen Institucional.** Los canales de comunicación con la población son escasos o inadecuados para construir una adecuada imagen institucional. Por lo general, los gobiernos municipales no han impulsado estrategias de comunicación que informen apropiada y periódicamente a la ciudadanía sobre los resultados e impactos de la gestión municipal. Tampoco hay estrategias para recibir y atender sus demandas.

En este contexto, "el discurso de modernización de la gestión del Estado debe concretizarse en el fortalecimiento de los municipios, no solo a partir de la capacitación de los funcionarios públicos, sino a partir del desarrollo de instrumentos gerenciales que les permitan asumir y cumplir sus responsabilidades en un marco de eficiencia y eficacia"¹⁰.

⁹ El POA es un instrumento que debería permitir al Alcalde Municipal efectuar la planificación anual y el seguimiento y evaluación de las actividades del Municipio en los ámbitos de los PDM y PEI.

¹⁰ Tamayo, Gonzáles y Montecinos, op. cit., pág. 7.

4. OBJETIVOS DEL ESTUDIO Y RESULTADOS ESPERADOS

El objetivo de este estudio es analizar el sistema de gestión estratégica para establecer qué instrumentos se manejan, cómo se aplican y de qué manera repercuten en el sistema de gestión integral. Para lograr este propósito se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Establecer cómo se elaboran y articulan los Planes de Desarrollo Municipal y Estratégico Institucional con los Planes de Desarrollo Departamental, Nacional y sectoriales, respectivamente.
- Examinar si estos planes se utilizan como instrumentos de gestión estratégica y qué efectos tienen sobre la gestión integral.
- Establecer cuál es la estrategia de organización que ha adoptado el municipio, y si ésta se corresponde con su tamaño, actividades y objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Estratégico Institucional y los Planes Operativos Anuales.
- Determinar si la Alcaldía tiene un sistema de información –o sistema de inteligencia– para establecer de manera objetiva y oportuna los avances, resultados e impactos.
- Investigar si tiene desarrollado un sistema de seguimiento y evaluación de gestión (control), y si éste se sustenta en indicadores (resultados e impactos) que permitan el seguimiento y evaluación de las actividades del municipio.
- Establecer qué medios o instrumentos de imagen institucional se han desarrollado y si éstos coadyuvan al acercamiento efectivo con la población del municipio paceño.

En función del objetivo general y los específicos se pretende alcanzar el siguiente resultado: determinar las deficiencias en el diseño, manejo y aplicación de los instrumentos de gestión estratégica que ha desarrollado el Municipio de La Paz en los subsistemas de Planificación, Organización, Inteligencia, Seguimiento y Evaluación e Imagen Institucional.

Producto del primer resultado, se diseñan opciones de mejoramiento que, materializadas en un sistema de gestión estratégica, incorporan aquellos subsistemas e instrumentos que no se han tomado en cuenta o se han trabajado en forma inadecuada.

II. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para realizar el estudio se utilizó el método descriptivo-explicativo, que permite describir el estado actual de la gestión estratégica, su grado de implicancia en los subsistemas que lo conforman y en la gestión integral del municipio. Asimismo, para apoyar el logro de esos propósitos se recurrió al análisis deductivo para conocer, interpretar y analizar los datos de la investigación de forma general, hasta llegar a su descomposición particular.

Para recopilar, registrar y analizar los datos del estudio se utilizaron de manera complementaria técnicas de investigación de campo, con el propósito de obtener información primaria de los sujetos de estudio. Además, se recurrió a la investigación documental para recopilar información secundaria que contribuyera a configurar el estado actual del sistema de gestión estratégica del Gobierno Municipal de La Paz, y para establecer elementos de análisis técnico-conceptual que permitan elaborar una propuesta de gestión.

2. POBLACIÓN DE ESTUDIO Y ELECCIÓN DE LA MUESTRA

La unidad de análisis de este estudio es la Municipalidad de La Paz. Su gobierno y administración lo ejerce el Gobierno Municipal a través de potestades normativas, fiscalizadoras, ejecutivas, administrativas y técnicas en el ámbito de su jurisdicción y de las competencias establecidas por la Ley de Municipalidades N° 2.028.

Por los alcances de la investigación y las características de la población objeto del estudio, se identifican tres instancias diferentes al interior del Municipio (fiscalizadora, ejecutiva y de control social), pero con funciones y responsabilidades inherentes a la gestión estratégica del Gobierno Municipal. De cada una de estas instancias se seleccionó una muestra intencionada de funcionarios a entrevistar, que en total sumaron 18 personas con las siguientes funciones ¹¹:

¹¹ *En caso de ausencia de éstos, se previó entrevistar a los inmediatos subordinados o suplentes.*

- Secretario Ejecutivo Municipal y Oficiales Mayores en las áreas Financiera, Técnica, de Desarrollo Humano, Promoción Económica y Cultura. Componen el órgano ejecutivo del Gobierno Municipal y son los responsables, en el área de sus competencias, de la gestión edil (siete ejecutivos).
- Concejo Municipal: son elegidos democráticamente para representar los intereses de la ciudadanía. Por lo tanto, son la máxima autoridad del Gobierno Municipal y es el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal (cuatro representantes).
- Comité de Vigilancia: es la instancia social que representa a la sociedad civil organizada ante el Gobierno Municipal. Es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano de la gestión social, con acciones que beneficien a la colectividad. Ejerce control y vigilancia sobre los recursos del Gobierno Municipal y coordina sus actividades con otros comités, juntas o directorios sectoriales relacionados con las competencias municipales (siete miembros).

3. INSTRUMENTOS DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Para alcanzar los objetivos propuestos se recurrió a fuentes de información primaria, obtenida a través de cuestionarios guías aplicados a ejecutivos municipales, miembros del Concejo Municipal y representantes del Comité de Vigilancia. La información secundaria se obtuvo a partir del análisis de normas jurídicas y documentos y textos vinculados con la gestión municipal.

Para recopilar información de primera fuente se diseñaron tres tipos de cuestionarios¹², dirigidos a:

- Los ejecutivos municipales, para indagar acerca de la forma en que se diseñan, manejan y aplican los subsistemas e instrumentos de gestión estratégica, además de su articulación con los otros sistemas de gestión municipal.

¹² *Los tres cuestionarios pasaron por un proceso previo de depuración, producto de las entrevistas piloto realizadas a tres de cada uno de los sujetos de investigación, lo que permitió validar su consistencia, precisión y asimilación.*

- Los miembros del Concejo Municipal, con el propósito de determinar cómo esta instancia de control y fiscalización participa en el proceso de diseño, ejecución y aplicación de instrumentos de gestión estratégica desarrollados por el ejecutivo municipal.
- Los miembros del Comité de Vigilancia, con la finalidad de examinar la percepción que tienen acerca del uso de instrumentos, funcionamiento, resultados e impactos de la gestión estratégica municipal.

Una vez recopilada la información se realizó un análisis descriptivo-cualitativo para diagnosticar en general la gestión del Gobierno Municipal de la Paz y evaluar cada uno de los subsistemas ya mencionados. Los resultados y las conclusiones del estudio se presentan en un cuadro de situación general, donde se muestran los hallazgos efectuados y algunas de las opciones propuestas.

III. MARCO DE REFERENCIA

1. GESTIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN MUNICIPAL

Hoy día, las organizaciones del sector público desarrollan sus actividades en un sistema dinámico de constantes y acelerados cambios económicos, sociales, políticos, legales, tecnológicos, ambientales y otros. Estos determinan que el entorno interno y externo en el que realizan sus actividades sea cada vez más complejo e incierto. Para responder apropiadamente a estos cambios, las organizaciones requieren incorporar un conjunto de funciones e instrumentos de gestión pública para alcanzar con eficiencia, eficacia y calidad de servicio los objetivos propuestos.

La gestión pública se concibe como un proceso que implica el desarrollo de una serie de funciones y actividades tendientes a “la determinación de objetivos, realización de esos objetivos y el control. Se parte de una recogida de información que tras su análisis debe cristalizarse en un plan y en unas decisiones, cumpliéndose así la primera fase y ya se sabe lo que se quiere, cuándo, cómo y con qué medios. La realización de los objetivos implica establecer la organización de los recursos, una adecuada comunicación de metas, la motivación de personal y saber dirigirlos. La fase final consiste en la medida y evaluación de resultados, con el fin de replantear las acciones hacia dichos objetivos o bien revisarlos, si las condiciones lo aconsejan, iniciándose de nuevo el proceso” (Blanco, 1985, pág. 3).

Los gobiernos municipales, como organizaciones del sector público, son sistemas complejos. Su misión fundamental consiste en garantizar el bienestar de la comunidad residente en el área de su jurisdicción, a través de servicios públicos y planes de desarrollo local. Un Gobierno Municipal puede ser visto –desde la perspectiva de la teoría de sistemas– como “un conjunto organizado formando un todo, en el que cada una de sus partes está conjuntada a través de una ordenación lógica que encadena sus actos hacia un fin común” (Del Pozo, 1989, pág. 17); o también como “un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delineado por límites de su suprasistema ambiente” (Kast y Rosenzweig, 1989, pág. 108).

A la luz del enfoque sistémico se concibe a los gobiernos municipales como un conjunto de subsistemas o componentes dinámicamente interrelacionados e interdependientes, cuya finalidad es el logro de objetivos comunes que deben traducirse en el bienestar de la comunidad.

En función de estos criterios, el Gobierno Municipal estará constituido por componentes o subsistemas y por la disposición jerárquica que éstos adoptan, debido a las relaciones que establecen en su conjunto. Los subsistemas que lo componen tienen que ver con la gestión: estratégica, de servicios públicos, de recursos humanos, de recursos económico-financieros, administrativa, de relaciones interinstitucionales y de relaciones políticas.

2. EL SISTEMA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL

La concepción del Sistema de Gestión Estratégica dependerá “de la visión particular del equipo ejecutivo de un Gobierno Municipal para identificar y jerarquizar unos u otros temas, según su mayor importancia o la naturaleza crítica que tengan éstos para la gestión municipal”¹³. Sin embargo, es posible descomponer este sistema, respetando el concepto “estratégico” (visión de lo fundamental) en cinco subsistemas:

A. Subsistema de Planificación

Su función esencial es la movilización de todos los recursos municipales para alcanzar objetivos estratégicos. Está constituido por el conjunto de acciones desarrolladas por el nivel ejecutivo para determinar la visión, misión y objetivos de largo plazo del municipio. Además, establece políticas y directrices para dimensionar todos los planes que constituyen la planificación edilicia. La planificación municipal abarca dos escenarios: uno macro, relativo a la proyección del desarrollo del municipio, y otro micro, relacionado con la capacidad de las distintas unidades para manejar instrumentos de planificación.

¹³ Tamayo, Gonzáles y Montecinos, 1999, pág. 74.

Los planes de desarrollo constituyen el principal instrumento del Sistema de Gestión Municipal. De acuerdo con el alcance dispuesto en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), se clasifican en cuatro niveles:

- El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES).
- Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental (PDDES).
- Planes de Desarrollo Municipal (PDM), elaborados en el marco establecido por la Planificación Participativa Municipal¹⁴.
- Los denominados planes “transversales” de carácter sectorial. Asimismo, el Gobierno Municipal debe desarrollar, de acuerdo con las Normas Básicas de Programación de Operaciones, un Plan Estratégico Institucional (PEI), sustentado en un soporte operativo y organizacional denominado Estrategia de Desarrollo Institucional (DIM).

B. Subsistema de Organización

Para alcanzar los objetivos propuestos, la institución organiza sus recursos humanos, materiales y financieros para la aplicación eficiente, sistemática y coordinada de dichos recursos en el cumplimiento de los objetivos señalados. Existen dos instrumentos básicos que el Gobierno Municipal puede utilizar para determinar la estructura organizacional, desde un punto de vista técnico y en función de los objetivos establecidos en los Planes de Desarrollo:

- Las políticas de administración desconcentrada, a partir de la transferencia de atribuciones de carácter administrativo y técnico a las subalcaldías.
- Las políticas de Administración Delegada que posibilitarían la administración de algunos servicios públicos municipales y la concesión, uso y disfrute de sus bienes de dominio público.

¹⁴ *Las Normas de Planificación Participativa, al igual que las de Planificación Departamental, se encuadran en las directrices del Sistema Nacional de Planificación.*

C. Subsistema de Inteligencia

Su finalidad es la de proveer conocimiento e información de acuerdo con los requerimientos del Gobierno Municipal, mediante procesos de búsqueda y registro, procesamiento, análisis y difusión de la información pasada, presente y futura de la entidad. Esta deberá ser utilizada por los responsables de la gestión estratégica en la toma de decisiones, y por los funcionarios en general. Esto puede darse con la creación de un Sistema de Inteligencia de Gestión (SIG), con el fin de obtener información y conocimiento retrospectivo, presente y prospectivo sobre actividades, desafíos, riesgos, logros e impactos de la entidad, así como sobre su funcionamiento.

D. Subsistema de Seguimiento y Evaluación

Se relaciona con el seguimiento y evaluación (control) de los resultados e impactos de la gestión municipal con un alto grado de síntesis y elaboración, considerando las áreas funcionales completamente integradas entre sí. Un sistema de seguimiento y control de gestión, basado en resultados, podría considerar tres instrumentos substanciales:

- El Programa de Operaciones Anual (POA), principal medio de seguimiento y evaluación de gestión para el ejecutivo municipal y las otras instancias de fiscalización y control social;
- El sistema de información o SIG, y
- El establecimiento de indicadores de gestión que permitirán evaluar de manera objetiva los resultados e impactos de las actividades desarrolladas en razón de los objetivos propuestos.

E. Subsistema de Imagen Institucional

Su propósito es “construir” una imagen institucional positiva, como actividad estratégica del Gobierno Municipal, ya que la comunidad se vale de ésta para “calificar” su desempeño. Por lo tanto, hay que informar a la comunidad sobre los avances, logros e impactos de la gestión edilicia y constituir espacios institucionales permanentes para que ésta plantee sus demandas.

Para lograr una imagen institucional positiva se requiere elaborar estrategias de comunicación, a partir de la definición de objetivos.

La finalidad del Gobierno Municipal es contribuir a satisfacer las necesidades colectivas, “creando las condiciones que garanticen el bienestar social y material de los habitantes del Municipio”¹⁵. Por lo tanto, la misión del Municipio es ofertar servicios que satisfagan –en cantidad y calidad– las necesidades de toda la comunidad asentada en su jurisdicción. No obstante, su dotación no constituye, en sí misma, una justificación suficiente para su existencia, ya que es necesario que estos servicios cumplan ciertos requisitos previos y mínimos. Estos son: cobertura, calidad y transparencia, oportunidad y frecuencia y costo del servicio, además de atención al usuario y participación ciudadana en la gestión edilicia.

La gestión de los gobiernos municipales, de acuerdo con criterios de calidad empresarial e indicadores de gestión (resultados e impactos), tiene que ver con la optimización del uso de los recursos públicos para obtener el máximo beneficio para la comunidad y ofrecer servicios que satisfagan sus necesidades a costos mínimos. Esto implica trabajar con criterios de productividad, eficiencia, eficacia, impacto, transparencia y calidad de los servicios, mejoramiento continuo de los mismos y establecimiento de indicadores de gestión.

3. EL ENTORNO JURÍDICO INSTITUCIONAL

En el sector público toda voluntad de cambio se materializa mediante instrumentos legales aprobados por las instancias respectivas y de acuerdo con una jerarquía establecida: leyes, decretos supremos y resoluciones supremas¹⁶. En este sentido, existe un conjunto de disposiciones jurídicas que regula el funcionamiento de los gobiernos locales, delimita sus atribuciones y alcances de gestión y uso de recursos, y establece sus relaciones con los ámbitos central, departamental, local, sectorial, social y administrativo.

¹⁵ *Ley de Municipalidades, artículo 5.*

¹⁶ *Las leyes son sancionadas por el Congreso de la República de Bolivia, los decretos supremos son promulgados por el Poder Ejecutivo y las resoluciones por los ministerios del ramo.*

A. Las Normas Macro

Son un conjunto de leyes y decretos supremos que norman y regulan las atribuciones, funciones, asignación, uso y disposición de recursos y relaciones interinstitucionales de los gobiernos municipales. Entre éstas se encuentra la Constitución Política del Estado (CPE); la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE); el PGDES; la Ley de Participación Popular y Decretos Reglamentarios (LPP); la Ley de Descentralización Administrativa y Decretos Reglamentos (LDA), y la Ley de Municipalidades.

B. Las Normas de Administración y Control Gubernamental

Definen la forma en que deben administrarse los recursos asignados al Municipio (qué, cómo, cuándo, dónde y quiénes). Ello es posible mediante los sistemas nacionales de planificación e inversión nacional (SISPLAN y SNIP), que permiten elaborar los planes a largo y corto plazo para programar, organizar, ejecutar y controlar la gestión edilicia.

Estas disposiciones están contenidas en la Ley N° 1.178 (más conocida como SAFCO), que es el instrumento marco donde se establece una jerarquía de disposiciones compuesta por las normas básicas de carácter general y los reglamentos específicos que corresponde elaborar a cada Gobierno Municipal. Los sistemas que reglamentan la programación y organización de actividades son: Programación de Operaciones (SPO), Presupuesto (SP), y Organización Administrativa (SOA). Para ejecutar las actividades programadas los instrumentos son: la Administración de Personal (SAP), Administración de Bienes y Servicios (SABS), Tesorería y Crédito Público (STCO), y Contabilidad Gubernamental Integrada (SCGI). Para ejercer el control de la gestión del sector público el medio es el control gubernamental, a partir del control interno y control externo.

C. Las Normas Sectoriales

Son el conjunto de disposiciones que afectan y delimitan la gestión municipal, y se traducen en un conjunto de leyes y decretos supremos de carácter sectorial, entre los que se destacan en el ámbito educacional, la Ley de Reforma Educativa y sus Reglamentos;

en el ámbito de la salud, el Nuevo Modelo Sanitario Nacional, el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez y Seguro de Vejez, y en otros sectores la Ley del Medio Ambiente, Sistema Nacional de Carreteras, Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte, Instituto Nacional de Catastro, Ley de Pensiones y otras disposiciones.

IV. RESULTADOS Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

1. DIAGNÓSTICO

Los resultados y conclusiones que se describen a continuación son producto de las entrevistas aplicadas a los sujetos de estudio, de la investigación documental y de las referencias conceptuales y normativas del Capítulo III. Para presentar los hallazgos de la investigación se elaboró un cuadro de situación. En él se describen los resultados y conclusiones, de acuerdo con las áreas o subsistemas, los respectivos instrumentos que conforman el sistema de gestión estratégica municipal y su respectiva vinculación con los objetivos específicos del estudio.

CUADRO 1: CUADRO DE SITUACIÓN. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA, GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ

Subsistemas	Instrumentos	Resultados	Conclusiones
Planificación	Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	Insuficiente contenido y débil participación ciudadana en su elaboración, lo que se expresa en limitaciones técnicas y conceptuales del Plan.	Existen debilidades técnicas en: <ul style="list-style-type: none"> • Preparación y organización del proceso; • Elaboración del diagnóstico municipal; • Formulación de la estrategia de desarrollo; • La programación de operaciones anuales; • Ejecución y administración, y • Seguimiento evaluación y ajuste del PDM.
	Plan Estratégico Institucional (PEI)	No contiene todos los lineamientos estratégicos que define la Norma de Programación de Operaciones, inherentes a la visión y misión del municipio paceño.	Falta precisar metas de orden cuantitativo y cualitativo en el mediano y largo plazo, además de políticas y estrategias que se aplicarán para alcanzar los resultados previstos.
	Plan General de Desarrollo Económico y Social, Nacional, Departamental y Sectorial	Articulación insuficiente entre PDM y PEI y entre el primero y el PGDES, PDDDES y Planes Sectoriales (educación, salud y otros) que se refleja en la falta de armonización y cohesión.	Existencia de obstáculos: <ul style="list-style-type: none"> • Técnicos, por inapropiado manejo de instancias e instrumentos de planificación; • Conceptual, por las deficiencias en la interpretación y aplicación de las normas de planificación, y • Político, con posturas ideológico-partidarias superpuestas a aspectos técnicos.

Subsistemas	Instrumentos	Resultados	Conclusiones
Organización	Objetivos PDM, PEI y POA	La estructura organizacional no está diseñada para soportar los objetivos, políticas y estrategias de desarrollo que se han establecido en el PDM, PEI y, anualmente, en el POA de la entidad.	Se advierte la existencia de una organización extremadamente piramidal, con una elevada presencia de funcionarios y unidades organizacionales que no son compatibles con sus lineamientos estratégicos y operativos y, por añadidura, con sus responsabilidades, tamaño y presupuesto.
	Políticas de Administración Desconcentrada y de Delegación de Servicios	Las unidades desconcentradas (subalcaldías) no están cumpliendo su rol. No se han definido políticas precisas para los servicios delegados de educación y salud y traspasar al sector privado otros servicios municipales.	Las subalcaldías no actúan como catalizadores y facilitadores de las demandas ciudadanas en la generación y prestación de servicios. Aún no se han fijado criterios para descentralizar los servicios de educación y salud y de esa forma mejorar su gestión. Tampoco hay definiciones respecto del traspaso de otros servicios municipales al sector privado, lo que facilitaría la gestión del Gobierno Municipal
	Estrategia de Desarrollo Organizacional	En términos generales, no se percibe que se hayan definido estrategias y/o instrumentos de organización para vincular la estructura municipal con el PDM, PEI y POA, de manera que se facilite el logro de sus objetivos de desarrollo, institucionales y de gestión.	No se ha desarrollado con claridad una estrategia de desarrollo organizacional tendiente a superar las falencias de organización encontradas y que en definitiva responda a los lineamientos estratégicos de desarrollo del municipio y de la institución; acordes con sus responsabilidades, tamaño y presupuesto, para plasmar eficaz y eficientemente los planes de desarrollo y para ofrecer servicios de calidad a la comunidad en su conjunto.

Subsistemas	Instrumentos	Resultados	Conclusiones
Inteligencia	Sistema de Inteligencia de Gestión (SIG)	Insuficiente información generada por el Gobierno Municipal tanto para el seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y servicios municipales, como para el control integral de sus actividades. Además, se evidencia un limitado acceso de la comunidad a la información de la gestión edilicia y sus resultados e impactos.	La obtención, acumulación, procesamiento, análisis y difusión de la información es parcial, desagregada e inoportuna, ya que su sistema de inteligencia aún es precario, lo que dificulta el seguimiento y evaluación de los avances, resultados alcanzados e impactos de las actividades que desarrolla el Gobierno Municipal.

Subsistemas	Instrumentos	Resultados	Conclusiones
Seguimiento y Evaluación	Programa de Operaciones Anual (POA)	No se utiliza el POA como instrumento de seguimiento y evaluación de las actividades, resultados e impactos de la gestión municipal.	Falta desarrollar indicadores de gestión cuantitativos y cualitativos para medir impactos y resultados en todas las áreas de la institución y no existe un sistema de control integrado que abarque a todas las unidades e instancias del Gobierno Municipal.
	Sistema de Información	No existe un adecuado sistema de información (inteligencia), aspecto que se manifiesta en su alcance e integridad.	Esto limita la capacidad de las autoridades ejecutivas, Concejo Municipal, Comité de Vigilancia, funcionarios en general y la comunidad para tener pleno conocimiento del estado de avance, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades, funcionamiento e impactos de la gestión edilicia.
	Indicadores de Gestión	Insuficiente desarrollo y aplicación de indicadores de resultados e impactos de gestión municipal.	Los indicadores se aplican sobre todo en el área financiera en lo que respecta a la ejecución física y presupuestaria para programas, proyectos y servicios. No obstante, se están implementado lentamente indicadores de cobertura e impacto de servicios, de eficacia y eficiencia en construcción de obras, recaudación de ingresos, productividad del personal y otros.

Subsistemas	Instrumentos	Resultados	Conclusiones
Imagen Institucional	Políticas y estrategias de comunicación	En la anterior gestión, las políticas y estrategias de comunicación privilegiaban las aspiraciones político-partidarias y personales de las autoridades. En el presente, la situación ha cambiado y existe un acercamiento Gobierno Municipal-ciudadanía basada en la transparencia y honestidad.	<p>En la gestión anterior la imagen del gobierno municipal se caracterizaba por el caos, corrupción e ineficiencia administrativa, por lo que las demandas, reclamos y exigencias ciudadanas se soslayaban y/o eran inadecuadamente atendidas.</p> <p>Actualmente la situación está siendo revertida, aunque falta desarrollar políticas y estrategias de comunicación integral y mecanismos para generar y facilitar un acercamiento más fluido y oportuno con la comunidad, lo cual puede propiciar un cambio de imagen positiva de la entidad, sus autoridades y funcionarios en general.</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL ANÁLISIS DE CUESTIONARIOS.

2. ANÁLISIS POR SUBSISTEMA

De acuerdo con los resultados y conclusiones del Cuadro N° 1, a continuación se exponen los resultados específicos para cada subsistema de gestión estratégica identificado en este estudio:

A. *Subsistema de Planificación*

Existen insuficiencias notorias en la forma en que se elaboró el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Estratégico Institucional (PEI), el grado de articulación de ambos y su relación con el Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental (PDDES), el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y los planes sectoriales. A la vez, se corroboró que el PDM y el PEI no se usaron adecuadamente como instrumentos de gestión estratégica para desarrollar al municipio paceño y a la institución, respectivamente.

B. Subsistema de Organización

No se ha diseñado una estrategia de organización del Gobierno Municipal acorde con los lineamientos estratégicos de desarrollo municipal de la Alcaldía, y con su tamaño, presupuesto y atribuciones. Aunque el actual Gobierno Municipal desarrolla algunas acciones para una mayor desconcentración y delegación, éstas aún se muestran lentas.

C. Subsistema de Inteligencia

Las limitaciones encontradas reflejan que el Gobierno Municipal de La Paz tiene un sistema de inteligencia que no responde a las exigencias internas y externas de información ágil, precisa y oportuna. Ello dificulta el seguimiento y evaluación de los avances, resultados alcanzados, y el impacto de las actividades que desarrolla para materializar programas y proyectos de desarrollo y generar servicios públicos.

D. Subsistema de Seguimiento y Evaluación

Si bien el Gobierno Municipal actual hace tremendos esfuerzos para mejorar los mecanismos e instancias de control interno; aún falta desarrollar el sistema de seguimiento y evaluación de gestión integral, sustentado en el Programa de Operaciones Anual (POA) y en un sistema de inteligencia global e integral.

E. Subsistema de Imagen Institucional

El Gobierno Municipal está consciente de que la actividad comunicacional no sólo implica informar, sino fundamentalmente escuchar a la población, por lo que sus esfuerzos apuntan en tal sentido. Asimismo, está plenamente consciente que debe reforzar sus políticas, estrategias e instrumentos de comunicación para propiciar un cambio de imagen y actitud de la ciudadanía respecto de la gestión municipal y de sus autoridades.

En función de lo ya expuesto, se puede establecer que hay deficiencias en el diseño, manejo y aplicación de los instrumentos de gestión estratégica que ha desarrollado el Municipio de La Paz en los subsistemas de: Planificación, Organización, Inteligencia, Seguimiento y Evaluación e Imagen Institucional.

Si bien el Gobierno Municipal de La Paz tiene un sistema de gestión estratégica, para su apropiado funcionamiento se requiere adecuar los instrumentos estratégicos utilizados en la actualidad. Además, hay que incorporar otros que respondan a las necesidades de gestión de las autoridades ejecutivas, de los técnicos y del personal operativo municipales; de control y fiscalización del Concejo Municipal, y de control social del Comité de Vigilancia y de la ciudadanía. Todo lo anterior, en la perspectiva de efectuar una gestión municipal eficaz, eficiente y transparente para brindar a la comunidad servicios de calidad.

V. PROPUESTA DE MEJORAMIENTO

En este capítulo se desarrolla –desde la concepción del enfoque de sistemas– un conjunto de instrumentos de gestión estratégica. Son medios que permiten generar una adecuada formulación de las políticas públicas municipales, y propician una adecuada gestión del municipio paceño que repercuta en sus servicios y planes de desarrollo local.

El diseño de esta propuesta comprende tres aspectos: el análisis y descripción de las variables o factores exógenos que forman el ambiente externo del Gobierno Municipal; el análisis de los factores internos que configuran su ambiente interno, y el desarrollo del sistema de gestión estratégica municipal.

1. DESARROLLO DE LA PROPUESTA

Ambiente externo. Compuesto por el entorno económico, tecnológico, político, social, legal y ambiental. Son variables exógenas que afectan la toma de decisiones estratégicas del Gobierno Municipal, e inciden en el proceso de determinación de las políticas públicas y en la generación de los servicios públicos y planes de desarrollo e institucionales.

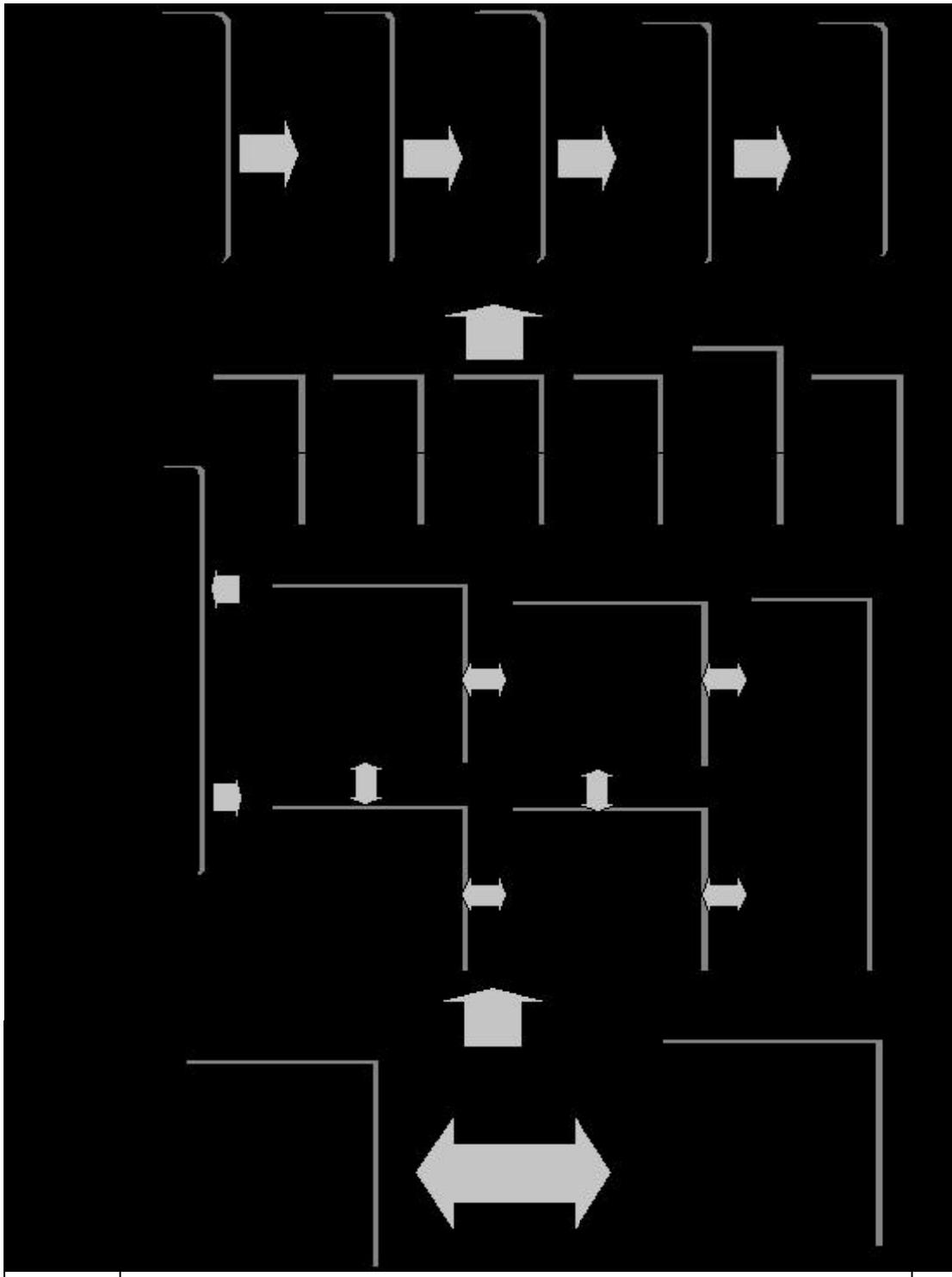
Ambiente interno. Constituido por factores como el desempeño del Gobierno Municipal, los recursos humanos con que cuenta, la estructura organizacional establecida para alcanzar los objetivos propuestos, el clima laboral y otros factores internos. Al igual que los externos, son determinantes para la toma de decisiones y para la formulación de políticas públicas municipales, planes institucionales y de desarrollo.

El Sistema de Gestión Estratégica. Configurado por el sistema de gestión estratégica y sus respectivos instrumentos, a partir de los subsistemas de planificación, organización, inteligencia, seguimiento y evaluación e imagen institucional, y su interrelación con los sistemas de servicios públicos, recursos económico-financieros, gestión administrativa, relaciones interinstitucionales y gestión política que, en suma, representan el Sistema de Gestión Municipal.

Las funciones y responsabilidades del Sistema de Gestión Estratégica se centrarán en el gobierno y en el funcionamiento del sistema de gestión municipal y su interrelación con el entorno; a través de una red de decisiones tomadas por las autoridades ejecutivas, el Concejo Municipal y el Comité de Vigilancia (este último en lo que concierne al uso, disposición y destino de los recursos de coparticipación tributaria).

El propósito de introducir la gestión estratégica con una visión de sistema persigue inducir a que el funcionamiento de la institución se rija de acuerdo con el logro de objetivos concretos que se desprendan del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), Plan Estratégico Institucional (PEI), de la estrategia de Desarrollo Institucional (DIM) y el Programa de Operaciones Anual (POA), en distintos horizontes de tiempo. La visión de largo plazo debe ser coherente con la de mediano y corto plazo, y consustancial a este concepto, lo que involucra la noción de optimización de los recursos municipales para maximizar el logro de sus objetivos con el mínimo costo y esfuerzo y la mayor productividad. Este enfoque, a su vez, permitiría el desarrollo de planes y políticas públicas municipales en un ambiente proactivo, que redundaría en la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

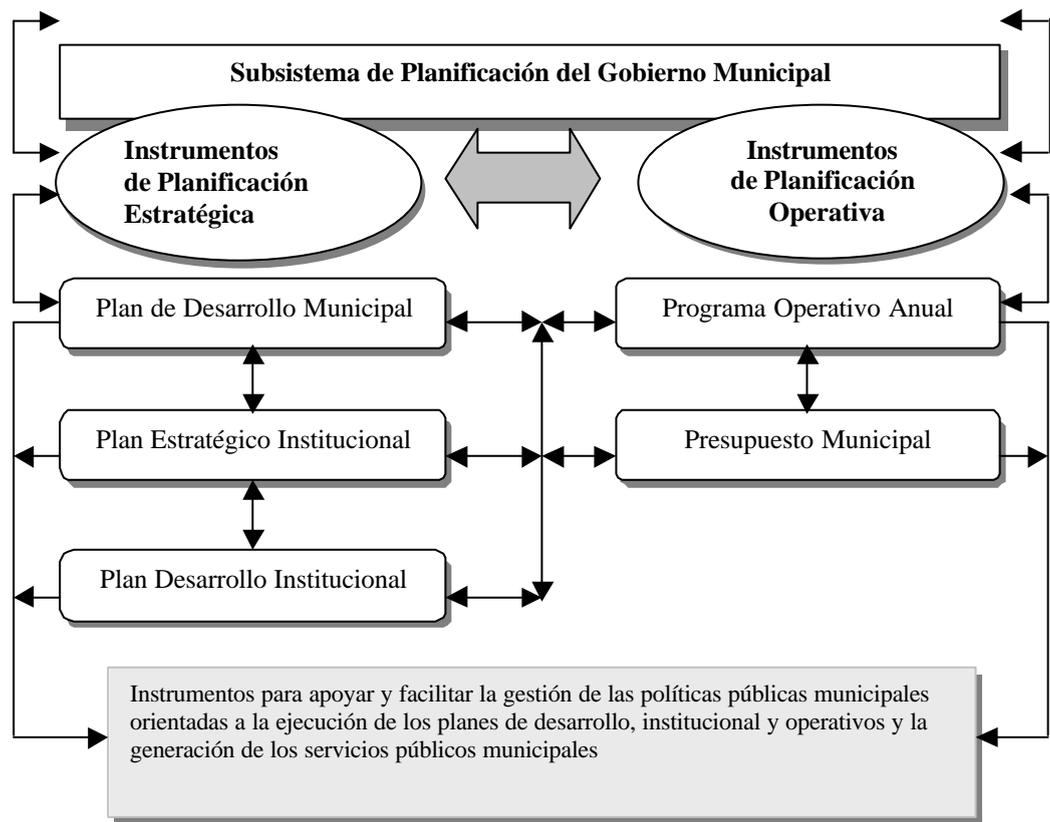
GRÁFICO 1: SISTEMA DE GESTIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Subsistema de Planificación. El Gobierno Municipal de La Paz debe renovar el concepto normativo de la planificación y reemplazarla por una de tipo prospectivo. La meta es disponer de un instrumento eficaz que coadyuve a precisar, delimitar, ordenar, coordinar y optimizar las atribuciones y la formulación de las políticas públicas municipales en un contexto de globalización y economía de mercado. Además, debe reordenar las funciones y responsabilidades de sus organismos competentes de planificación para que la productividad, la capacidad de inversión y el desarrollo del municipio paceño estén en consonancia con las necesidades de la comunidad, y las exigencias de desarrollo económico y social que el gobierno central ha delineado en el PGDES. Para ello deberá utilizar, en el marco que dispone la normativa, los instrumentos de planificación; vale decir, el PDM, PEI y DIM.

GRÁFICO 2: SUBSISTEMA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL



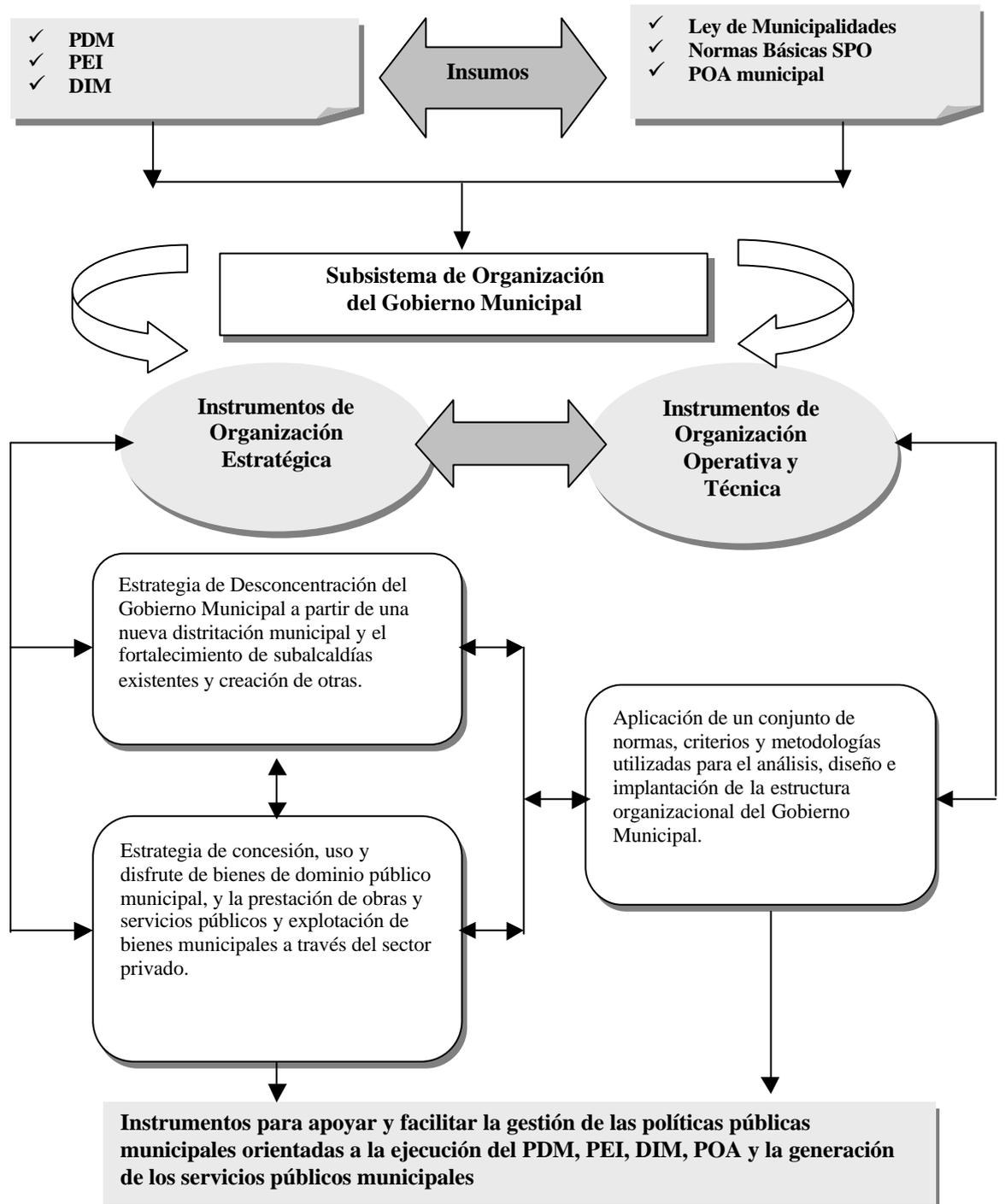
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Subsistema de Organización. Los aspectos operativos y técnicos de este subsistema son responsabilidad de la Unidad de Administración General y de Sistemas del Gobierno Municipal de La Paz (según lo que establece la Ley de Municipalidades N° 2.028 y las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa). Ello debe reflejarse en la aplicación obligatoria de un conjunto ordenado de normas y criterios metodológicos para definir la estructura organizacional de la entidad.

Las autoridades ejecutivas, Concejo Municipal y Comité de Vigilancia deberán decidir, en el ámbito de sus atribuciones, en función de esas normas, y según los objetivos del PDM, PEI y DIM, estrategias de organización que faciliten la materialización de los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social del municipio; así como la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Estas estrategias podrían aplicarse en los ámbitos de la desconcentración de atribuciones y funciones técnicas a las subalcaldías, y la delegación al sector privado de la generación de servicios y la explotación de los bienes públicos de dominio municipal, mediante su concesión, uso y disfrute.

Subsistema de Inteligencia. El dinamismo con que se producen los cambios al interior y exterior del Gobierno Municipal, y el desarrollo de la tecnología y la globalización imponen a la compleja función de gobernar el municipio paceño una creciente necesidad de información sobre el estado, avance, resultados e impactos en todos los sistemas de gestión municipal. Lo anterior supone el desarrollo de un sistema de inteligencia que incorpore métodos modernos, ágiles y oportunos de captura, proceso y difusión de la información para mejorar –tanto en el nivel estratégico como en otros niveles jerárquicos– el proceso de toma de decisiones y las funciones de seguimiento, evaluación y ajuste de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio y en la generación de los servicios públicos.

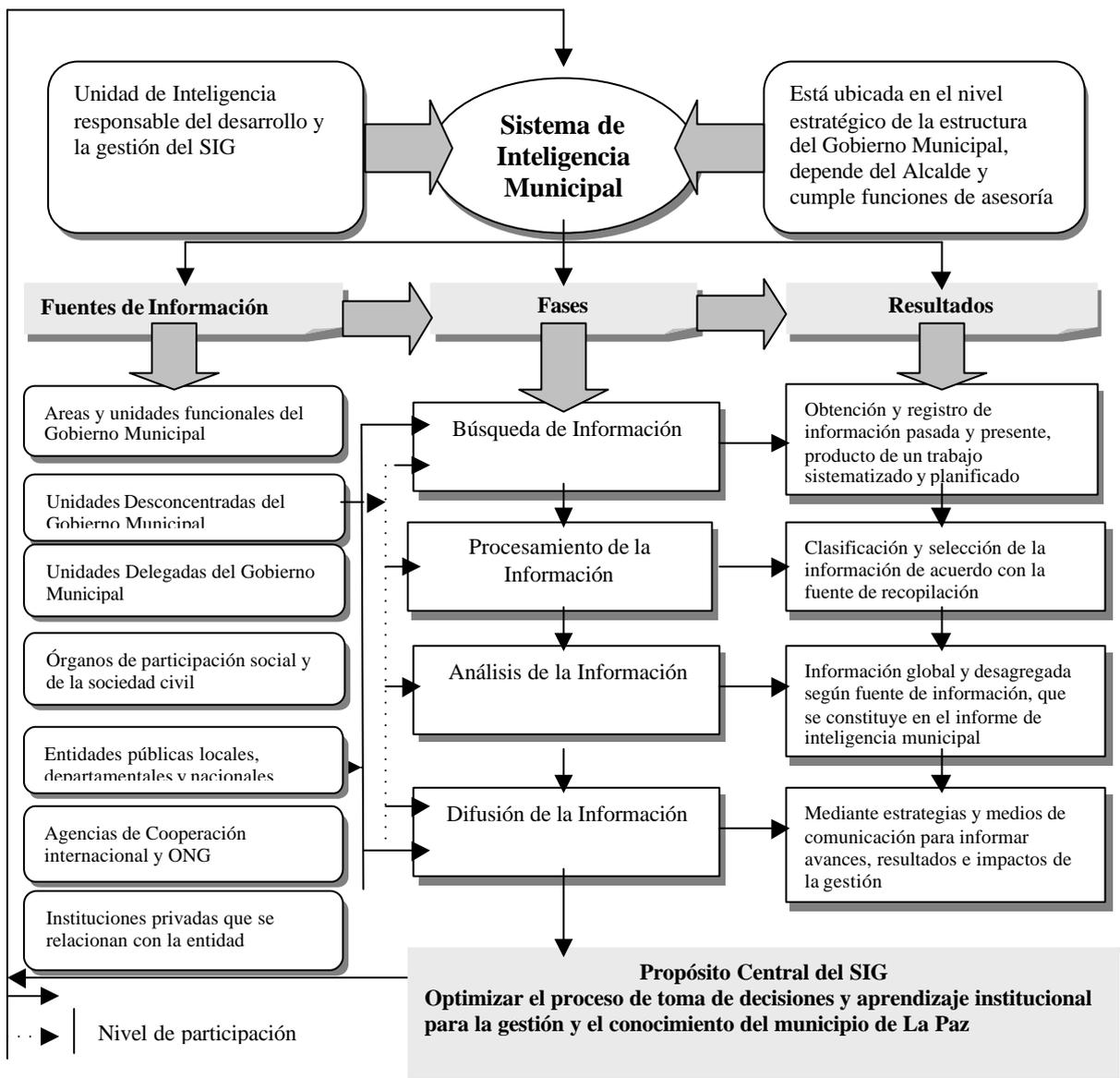
GRÁFICO 3: SUBSISTEMA DE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El desarrollo, ejecución y dependencia del sistema de inteligencia, como instrumento estratégico, será atribución y responsabilidad de la Unidad de Inteligencia (a crearse). Situada en el nivel estratégico de la estructura del Gobierno Municipal y con dependencia directa del Alcalde, cumplirá funciones de asesoría.

GRÁFICO 4: SUBSISTEMA DE INTELIGENCIAMUNICIPAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Subsistema de Seguimiento y Evaluación. Es responsabilidad del Alcalde – mediante las instancias ejecutivas, técnicas y operativas pertinentes – realizar el seguimiento, evaluación y ajuste (generación de medidas correctivas) de las actividades del Gobierno Municipal, tendientes al logro de los objetivos propuestos en el PDM, PEI, DIM y POA y a la generación de los servicios públicos. Debe proporcionar las instancias e instrumentos de seguimiento, evaluación y retroalimentación necesarios para cumplir eficaz y eficientemente con sus obligaciones de control y, por añadidura, para controlar el sistema de gestión municipal al:

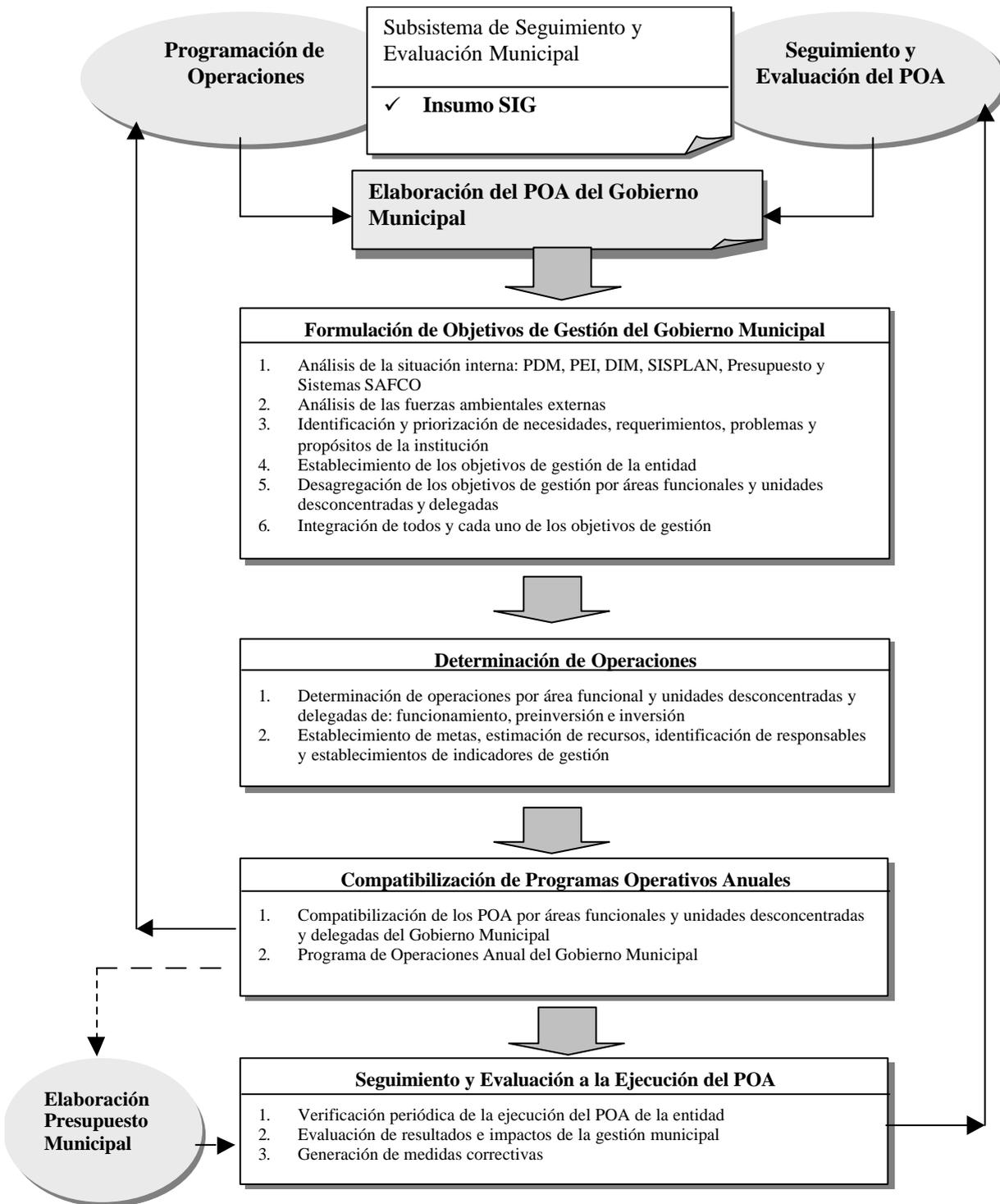
- Concejo Municipal: para fiscalizar la gestión del ejecutivo municipal, a través de la petición de informes y minutas sujetos a Reglamento Interno.
- Comité de Vigilancia: órgano ciudadano de control de la gestión social del municipio, de acuerdo con los alcances de la Ley de Participación Popular.
- Contraloría General de la República, que ejerce el control fiscal de la entidad conforme al artículo 155 de la CPE.

El seguimiento al PDM, PEI y DIM y a la prestación de servicios puede realizarse en forma mensual, bimensual o trimestral, de acuerdo con las características de las metas y objetivos señalados en dichos planes. En caso de incumplimiento deberían generarse medidas correctivas para rectificar la gestión, mediante el diseño de acciones alternativas participativas y consensuadas.

Periódicamente, y al finalizar cada año de gestión, el Gobierno Municipal debe evaluar los impactos sociales y económicos logrados durante el periodo, e informar a la comunidad acerca de los cambios producidos debido a la acción municipal, y a las actividades coordinadas y articuladas con la ciudadanía, las instituciones del gobierno central y el sector privado.

Los instrumentos mínimos sugeridos, y que deberían ser de aplicación obligatoria en la entidad, son: el POA del Gobierno Municipal, los indicadores de gestión y el sistema de inteligencia.

GRÁFICO 5: SUBSISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN MUNICIPAL



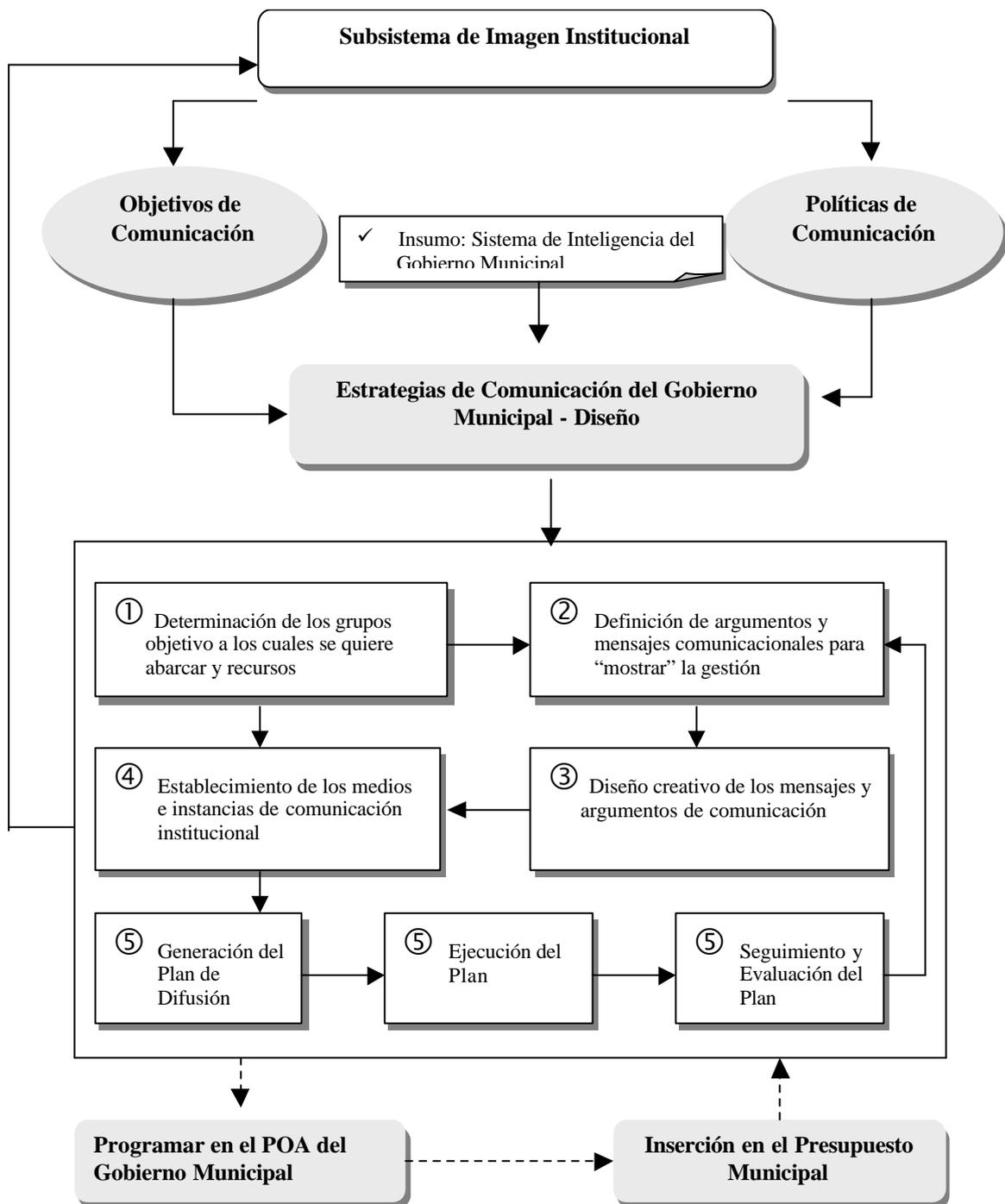
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Subsistema de Imagen Institucional. La transparencia de la gestión municipal debe ser uno de los propósitos fundamentales del Gobierno Municipal y del Comité de Vigilancia. Debe convertirse en una práctica generalizada en la comuna y en el elemento más efectivo para la comunicación y la participación democrática y el control de la ciudadanía de los resultados de la gestión comunal. Estos aspectos contribuirán al fortalecimiento de la imagen institucional, la identidad de la sociedad y a la visión y proyección del desarrollo económico y social del Municipio de La Paz.

Sí bien la Ley de Municipalidades N° 2.028 en el artículo 44, numeral 30, señala que el Alcalde Municipal debe difundir y publicar –al menos una vez al año– sus informes de gestión referidos a la ejecución física y financiera, a través de los medios de comunicación del Municipio, esta medida debe complementarse con estrategias que permitan diseñar instrumentos e instancias de comunicación no tan sólo para “difundir” la gestión municipal; sino, principalmente, para comunicarse, articularse e interactuar con la sociedad para la definición y solución participativa de los problemas sociales, económicos y urbanos del municipio.

La finalidad principal del subsistema de imagen institucional, que estará a cargo de la Unidad de Comunicación Social, debe ser la construcción de una percepción positiva y prospectiva del Gobierno Municipal y de sus funcionarios para que la sociedad valore, comprenda y participe de la gestión del municipio; pero no en los términos tradicionales de “informar”, sino bajo la concepción de “saber escuchar, saber hacer y saber informar”. Por lo tanto, para cumplir con esa finalidad hay que determinar objetivos y políticas de comunicación que privilegien el proceso: Gobierno Municipal-ciudadanía-Gobierno Municipal, y cuyo logro se debería materializar a partir del diseño de instrumentos estratégicos de comunicación que puntualicen la definición de grupos objetivo (internos y externos); la definición y diseño creativo de argumentos y mensajes comunicacionales; la determinación de medios de comunicación, y la generación, ejecución y seguimiento y evaluación del plan de difusión.

GRÁFICO 6: SUBSISTEMA DE IMAGEN INSTITUCIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO ILLESCAS (1988). *El Control Integrado de Gestión*, Limusa, México.
- CHIAVENATO, IDALBERTO (1997). *Introducción a la Teoría General de la Administración*, McGraw Hill, Bogotá, Colombia.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1993). Ley N° 1.178 de Administración y Control.
- DEL POZO NAVARRO, FERNANDO (1985). *La Dirección por Sistemas*, Limusa, México.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (12 de agosto de 1994). Ley N° 1.585, Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (14 de marzo de 1997). Normas de la Planificación Participativa Municipal R.S. N° 216.961, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (16 de agosto de 1996). Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones R.S. N° 216.784, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (16 de septiembre de 1997). Ley de Organización del Poder Ejecutivo N° 1.788, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (20 de abril de 1994). Ley de Participación Popular N° 1.551, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (20 de julio de 1990). Ley de Administración y Control Gubernamental N° 1.178, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (20 de mayo de 1997). Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa R.S. N° 217.055, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (26 de julio de 1996). Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación R.S. N° 216.779, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (28 de julio de 1995). Ley de Descentralización Administrativa, La Paz, Bolivia.
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA (28 de octubre de 1999). Ley de Municipalidades N° 2.028, La Paz, Bolivia.
- HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ y BAPTISTA (1991). *Metodología de la Investigación*, McGraw Hill, Bogotá, Colombia.
- ILPES (junio de 2000). "Guía de Propuestas para la Gestión de los Planes de Desarrollo Comunal", Santiago de Chile.
- INVERTEC-IGT (1998). *Innovación en la Gestión Pública*, Santiago de Chile.

- KAST FREMONT E. y JAMES E. ROSENZWEIG (1987). *Administración de las Organizaciones: Enfoque de Sistemas y de Contingencias*, McGraw Hill, México.
- KOONTZ y WEHRICH (1998). *Administración*, McGraw Hill, México.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN (1998^b). "Manual para la Gestión Municipal de Servicios: Para los Gobiernos Municipales", La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN (febrero de 2000). "Guía Metodológica para la Formulación del Plan Estratégico Institucional", I edición, La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN (septiembre de 1998^a). "Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1997-2002", La Paz, Bolivia.
- PROYECTO DE APOYO A LA DESCENTRALIZACIÓN Y FONDO DE DESARROLLO CAMPESINO (1997). "Manuales de Gestión Municipal", La Paz, Bolivia.
- TAMAYO R., G. GONZÁLES y L. MONTECINOS (1999). "Sistema de Gestión Pública Municipal: Guía para el Ejecutivo Municipal", Ministerio de la Presidencia, La Paz, Bolivia.
- TAMAYO SÁEZ, MANUEL (1997). *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial S.A., Madrid, España.
- VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (agosto de 1998). "Proyecto Policy: Planificación Estratégica Social", La Paz, Bolivia.
- VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR (1999^a). *Lo Que Usted Debe Saber de la Participación Popular*, IV Edición, La Paz, Bolivia.
- VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR (1999^b). "Estrategia de Desarrollo Institucional Municipal", La Paz, Bolivia.
- VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR (enero de 2000^c). *Participación Popular en Cifras*, I Edición, La Paz, Bolivia.

VII. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Guémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE
NICARAGUA

Raquel del Carmen Aguirre.