

El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales

The Narrative Method to Understand the Trajectory and Functioning of Local Public Policies

Jessica Lanza

Universidad Privada Boliviana, La Paz, Bolivia

lanza.jessica@gmail.com

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 28 de enero de 2017

DOI: <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62557>

Cómo citar este artículo:

APA: Lanza, J. (2017). El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales. *Ciencia Política*, 12(23), 175-203.

MLA: Lanza, J. "El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 175-203.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

Resumen

Hoy en día la administración pública exige que el análisis de las políticas públicas aplique enfoques y herramientas que vayan más allá de la revisión de las características del diseño y los resultados. Cobra relevancia, entonces, el estudio de experiencias de la gestión pública mediante la aplicación del método narrativo que se enfoca en el desarrollo/trayectoria y la operación/funcionamiento de las prácticas gerenciales. El estudio y análisis que se presenta en este trabajo sobre la construcción de una gestión orientada a la participación ciudadana y al valor público del municipio boliviano de La Paz, mediante la aplicación del método narrativo —a partir de la formulación de eventos, establecimiento de relaciones significativas entre eventos y generación de preguntas de investigación relevantes— identifica los avances de esta experiencia en el alineamiento del triángulo estratégico del valor público y evidencia la flexibilidad de este método para el análisis de las prácticas gerenciales.

Palabras clave: gestión pública; La Paz; método narrativo; participación; políticas públicas; valor público

Abstract

Today, public administration requires that when analyzing public policies there be approaches and tools that go beyond reviewing design characteristics and results. It is important to study the experiences of public management through the application of the narrative method that focuses on development / trajectory and the operation / running of managerial practices. The study and analysis of constituting a management style oriented towards citizen participation and public value of the Bolivian municipality of La Paz, through the application of the narrative method - from the formulation of events, establishment of significant relationships between events and generation of relevant research questions - it identifies the progress of this experience in aligning the strategic triangle of public value and it evidences the flexibility of this method when analyzing managerial practices.

Keywords: policy management; La Paz; narrative method; participation; public policy; public value

Introducción

Como gobernar ya no se circunscribe a los actos del gobierno, sino que comprende procesos de integración entre diferentes actores sociales, públicos y privados, se pone punto final a la historia de una administración pública sin público, sin ciudadanos que deliberen sobre su vida asociada, sin ciudadanos que contribuyan a la solución de los problemas de su vida en sociedad. La nueva gobernanza transforma a los espacios públicos en el terreno donde la ciudadanía y el Estado se encuentran para deliberar sobre problemas públicos, descubrir oportunidades y definir propuestas de políticas públicas.

En este panorama caracterizado por la nueva gobernanza y la democratización de la administración pública, se reconoce que el análisis de las políticas públicas exige el uso de enfoques y herramientas que superen la revisión de las características del diseño y los resultados de las experiencias, y se enfoque en los rasgos fundamentales de la trayectoria de las mismas y su aporte a la gestión pública.

Para aportar al arte de gobernar de forma efectiva por y para la democracia, se propone que el estudio de experiencias de la gestión pública latinoamericana se enfoque en el desarrollo/trayectoria y la operación/funcionamiento de las prácticas gerenciales; lo que supone la aplicación del método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar en el documento "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". Con la aplicación de este método, se presenta la experiencia del municipio boliviano de La Paz durante el periodo 2000-2012, con el propósito de identificar lecciones relacionadas con el funcionamiento de las prácticas gerenciales para la construcción de una gestión orientada a la participación ciudadana y al valor público.

Para el desarrollo de la estructura narrativa del caso, se desarrollaron tres tareas previas: la primera, la formulación de los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio (la experiencia se descompuso en eventos relacionados y delimitados temporalmente, dando lugar a tres episodios); la segunda, el establecimiento de relaciones significativas entre eventos a partir de la trama general del relato; y la tercera, la generación de preguntas de investigación relevantes (las preguntas de investigación se definieron entorno a dos eventos generales: la institucionalización de la participación ciudadana y la implementación de una gestión local para la creación de valor público). Para la primera tarea, se descompuso la experiencia en eventos que fueron ordenados en una línea de tiempo para luego agruparlos en episodios. En cada episodio se clasificó los eventos en: *centrales*, por la influencia que tienen en el

episodio; *anteriores*, que ocurrieron antes del episodio y ejercieron influencia sobre este; *contemporáneos*, que ejercieron influencia sobre el episodio, pero que ocurrieron de manera simultánea al episodio; *relacionados*, que fueron influidos por el episodio y que ocurrieron al mismo tiempo; y *posteriores*, que fueron influidos por el episodio, pero tuvieron lugar después del mismo.

Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las prácticas gerenciales del caso de estudio, se adaptó la propuesta de Barzelay y Cortázar que se centra en las prácticas gerenciales relacionadas con el desarrollo de la estrategia, implementación de la estrategia y evaluación. Los eventos fueron formulados en función de las prácticas que responden al proceso gerencial de creación de valor público, es decir, que se centra en los componentes del triángulo estratégico para la creación de valor público propuesto por Moore: la estrategia sustantivamente valiosa, factibilidad operativa y administrativa de la estrategia, y legitimidad y sostenibilidad política de la estrategia

1. Políticas públicas y el método narrativo

Históricamente, en la región de América Latina se asumió un modelo centralizado de poder donde el Estado se constituía en el único actor capaz de identificar metas, plantear mecanismos de acción y lograr resultados de gestión eficiente. La concentración de poder resultante generó prácticas caracterizadas por el paternalismo, clientelismo y limitación de derechos, dando origen a la crisis fiscal y la instauración de regímenes no democráticos. Para superar esta situación, emergieron dos procesos: primero, la reforma administrativa de la década de 1980 que ajustó el presupuesto del sector público y aseguró la eficiencia económica mediante la evaluación, control y descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales; y segundo, la aparición de innovadoras formas de organización de la sociedad civil que lucharon por el retorno de la democracia e introdujeron cambios en la relación Estado-sociedad.

Resultado de estos cambios, se reconoció la insuficiencia de la gobernanza tradicional porque gobernar requiere de algo más que la simple capacidad de hacer las cosas con eficiencia bajo una lógica técnica-administrativa, precisa, más bien, entender que gobernar involucra una dimensión política. La nueva gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos, de modo que se transforme la dirección de la sociedad en una actividad del conjunto

social y se redefinan los instrumentos, prácticas y alcances de la actividad directiva del gobierno (Peters, 2006; Aguilar, 2009; Uvalle, 2009).

Para que la nueva gobernanza alcance sus objetivos se ha propuesto una reforma gerencial que subordina la eficiencia, o cualquier otro criterio racional administrativo, al criterio democrático definido en los espacios públicos. Esta propuesta consiste en transparentar la administración pública, ampliar el espacio de control social y transformar lo público.

La democratización de la administración pública emerge de la necesidad de una gestión pública que supere las lógicas burocráticas o de mercado y que reconozca que la resolución de los problemas de interés público requiere de la generación de acuerdos. La democratización, no solo permite reconocer que las aspiraciones colectivas determinan dónde radica el valor público,¹ sino que también fortalece, directa e indirectamente, a la ciudadanía. En suma, la democratización de la administración pública exige la construcción de una ciudadanía como actor político con medios de influencia sobre la administración y una gestión orientada a crear valor público (Cunnill, 2007, pp. 431-435).

De los procesos de transformaciones del Estado y del gobierno, las políticas públicas en la región latinoamericana emergen como una disciplina que, debido a su enfoque, método u conceptos, haría posible que las decisiones del gobierno se distingan por su naturaleza pública y eficacia social. La disciplina de las políticas públicas pone su atención en el interés público o naturaleza pública mediante la subordinación a la ley, incorporación de la opinión pública, participación ciudadana y en la eficacia y eficiencia. Desde su nacimiento latinoamericano, la política pública se enfoca en “exigir la naturaleza pública de la política, las políticas y el poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que solo se podía lograr si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales” (Aguilar, 2014, p. 51).

La política pública² es un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas, que representan un patrón de actuación del gobierno

1 El valor público se define en un espacio democrático deliberativo que busca responder qué es lo más valioso para el público y qué adiciona valor a la esfera pública, enfocándose en las necesidades de los usuarios actuales y futuros. El valor público se sustenta en la creación de un público con conciencia y capacidad para participar en el diálogo (Benington, 2009, pp. 232-249).

2 Las políticas públicas suelen identificarse con un programa o paquete de normas y procedimientos que se expresa en normas jurídicas y/o programas. Sin embargo, no todos los programas ni todas las leyes que orientan la acción gubernamental son

respecto a sus funciones públicas y a la atención que presta hacia los problemas públicos. Una política pública es un plan de acción específico que hace énfasis en un gobierno orientado a resolver problemas sociales específicos. También es un proceso integrado por acciones intelectuales y políticas interdependientes. Es una acción pública y no solo gubernamental, porque su proceso es acompañado de acciones de diálogo, discusión, argumentación y entendimiento entre el poder público y el público ciudadano (Aguilar, 2014, pp. 51-57).

La complejidad de la democratización de la administración pública y de la nueva gobernanza, exige que el estudio y análisis de las políticas públicas se sobreponga de su énfasis en el conocimiento de las características de su diseño y resultados. Si se pretende que el análisis de políticas públicas se constituya en una contribución útil al arte de gobernar de forma efectiva por y para la democracia (Roth, 2015, pp. 17-19), será preciso que el analista supere el enfoque analítico centrado en variables independientes y dependientes y su asociación en función a una relación causa-efecto, para aplicar métodos centrados en eventos o acciones singulares que se encadenan en una secuencia coherente. En definitiva, es fundamental que el análisis de las políticas públicas se enfoque en rescatar los rasgos fundamentales de sus trayectorias y sus aportes a la gestión pública.

Una alternativa acorde con la anterior exigencia, es el método narrativo. Este permite entender al estudio de caso como un medio o instrumento para generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo/trayectoria y la operación/funcionamiento de las prácticas gerenciales, con el fin de extraer lecciones relativas a la mejor forma de lograr que dichas prácticas se constituyan en respuestas efectivas a los problemas prácticos. Dentro de esta visión, las prácticas gerenciales son métodos (procesos) específicos para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan resultados valiosos (Barzelay y Cortázar, 2004).

políticas públicas. Para que una acción gubernamental sea una política pública debe tener como componentes: a) la selección e identificación de un problema con claridad; b) una fórmula precisa para resolverlo; c) el compromiso con los resultados en un plazo específico; y d) la incorporación a lo largo del proceso de definición, diseño, e implementación de distintos individuos y grupos sociales involucrados en la solución de los problemas seleccionados (Merino, 2016, pp. 39-40).

A diferencia del método analítico —centrado en variables independientes y dependientes y su asociación en función a una relación causa efecto—, el método narrativo tiene como producto un relato que se centra en eventos o acciones singulares que se encadenan en una secuencia coherente (trama del relato) en función de su significado al interior de una experiencia. Un relato, según Barzelay y Cortázar, es un proceso que opera vinculando diversos eventos a lo largo de una dimensión temporal e identificando el efecto que tienen unos sobre los otros. El proceso de elaboración de la trama —similar a la de la hipótesis— es una construcción conceptual que “propone una conjetura que es contrastada con los eventos [...] se produce así una interacción entre las conjeturas del investigador y la evidencia relativa a los eventos” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 24).

Las características del método narrativo exigen que las fuentes de información utilizadas, no se limiten a los documentos oficiales, sino que se incluya la información, experiencia y percepción de los actores que formaron parte de los eventos. Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las prácticas gerenciales del caso de estudio, la narrativa del caso estará orientada a explicar la trayectoria y operativa de la práctica gerencial, por lo tanto, los eventos son formulados en función de las prácticas que responden al proceso gerencial.

2. Narrativa de la trayectoria de las políticas públicas en el municipio de La Paz

Desde el periodo de la colonia, los gobiernos municipales se caracterizaron por momentos de aparición y desaparición dentro de la configuración del Estado boliviano. Pese al antecedente de debilidad institucional de los gobiernos locales —que permitieron la configuración de un Estado boliviano centralizado y omnipotente—, durante la década de los noventa, el régimen municipal logró consolidarse a través de la aprobación de normativa que fortalecía su gestión y ampliaba sus competencias.

La Ley de Participación Popular (Ley 1551, 1994) es una norma paradigmática para el régimen local porque definió una profunda transformación en los gobiernos municipales, a partir de: extender a la sección de provincia a territorio de los gobiernos municipales autónomos; otorgar personería jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), validándolas como únicas interlocutoras con los municipios; otorgar a los municipios recursos de la coparticipación tributaria; y transferir a los gobiernos municipales competencias sobre la gestión local de servi-

cios básicos. Adicionalmente, esta ley introdujo, en el sistema de planificación del aparato estatal, el concepto de planificación participativa con el propósito de ligar la programación de los recursos de la coparticipación tributaria a las necesidades y demandas de la población. Así, el Sistema Nacional de Planificación, creado en 1996, establece la planificación estratégica a nivel nacional, la planificación participativa a nivel municipal, y la departamental como una mezcla de ambos tipos de planificación.

Esta visión se consolidó en la Ley de Municipalidades (Ley 2028, 1999), al establecer que los municipios debían elaborar Planes de Desarrollo Municipal (PDM) bajo una metodología que se enfoque en la demanda social, y que los municipios como unidades territoriales, políticas y administrativamente organizadas, tienen un gobierno autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el marco de la Nueva Constitución (Constitución Política del Estado, 2009), Bolivia adopta una forma de gobierno democrática participativa, directa y representativa. En este marco, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031, 2010) define que los gobiernos autónomos municipales son espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios. El proceso de consolidación de los gobiernos municipales reconfiguró los retos y alcances de la gestión local. En este marco, durante el periodo 2000-2012 el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) impulsó de forma sostenida y comprometida una gestión orientada al valor público sustentada en la participación ciudadana.

2.1 La transformación institucional del municipio de La Paz (2000-2004)

A partir de la guerra civil de 1949 y la revolución de 1952, la designación de los alcaldes era realizada personalmente por el Presidente de la República. A partir de 1985, después de 33 años de la supresión de la autonomía municipal, se designaron a las autoridades municipales a partir del voto emitido en elecciones generales. Lamentablemente, el municipio de La Paz desde 1987 inició un periodo caracterizado por gestiones efímeras, sin planes, estructuras o visión de futuro, y un Concejo Municipal que designaba al alcalde sin respeto a la voluntad ciudadana y distribuía cargos bajo criterios políticos.

La promulgación de la Ley de Participación Popular (Ley 1551, 1994) inició la consolidación de la descentralización y fortalecimiento de la

gestión municipal con el voto constructivo de censura y la ampliación del mandato municipal de 2 a 5 años; pero no puso fin a las prácticas políticas al interior del Concejo Municipal de La Paz, lo que condujo a una crisis política e institucional (GMLP, 2010, p. 29). Resultado de las elecciones municipales de 1999, Juan del Granado del Movimiento Sin Miedo (MSM) fue electo alcalde. Para lograr la estabilidad política necesaria para su gestión, realizó pactos con los partidos políticos que conformaban en el Concejo Municipal (GMLP, 2009a).

Para que las relaciones alcalde-ciudadanía rompieran con su carácter paternalista y populista, se ampliaron los espacios de participación ciudadana de acuerdo a estructuras de vinculación y participación ciudadana.³ La recuperación de la confianza de la ciudadanía se sustentó en el cambio de significado del servicio público y la construcción de una cultura organizacional caracterizada por el compromiso con la comunidad.

A partir de esta visión, se diseñó un modelo de gestión con dos pilares: modelo de planificación participativa en red, y modelo de gobernabilidad orientado a la participación ciudadana. Además, se definieron como premisas: el saneamiento institucional (eliminación del cuoteo y reducción de la planilla); el saneamiento financiero (eliminación de gastos superfluos, reducción salarial, renegociación de la deuda, reapertura de canales de acceso a créditos); y el saneamiento moral y enfrentamiento frontal a la corrupción. La transformación institucional priorizó la gestión operativa, mediante la creación de capacidades operativas, al considerarla como el soporte de los procesos de gestión estratégica y políticas públicas necesarias para alcanzar la institucionalidad.

Modelo de planificación en red

En el 2000, se diagnosticó que era necesario cambiar la discreción en la toma de decisiones, desarrollar herramientas que soporten las decisiones y fortalecer la capacidad de formular y gestionar políticas públicas (GMLP, 2009b, p. 12-13). En consecuencia, se implementó el modelo de planificación en red que asume que la generación de políticas públicas tiene como eje a la gestión de resultados y utiliza las herramientas

3 Durante el periodo 2000-2004, se impulsaron cuatro tipos de estructuras de vinculación y participación ciudadana: vínculo alcalde-ciudadano y alcalde-sociedad organizada; vínculo oficialías Mayores-Consejos-comités-redes distritales; vínculo subalcaldías-coordinación distrital-OTB's; y vínculo Asesoría General-instituciones de representación paceñas.

de una red de sistemas de soporte a las decisiones.⁴ Los resultados más importantes de este modelo son la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005 y la implementación de la planificación de contingencia que ajustó dicho PDM.

De acuerdo con la Resolución Municipal 132 del 2002, el PDM es un proceso participativo, de concertación y negociación, que considera a la demanda social como la expresión de aspiraciones, intereses y estrategias sociales de la población, compartidas, reflexionadas y jerarquizadas. Durante la etapa de preparación y organización del PDM, se recorrió los distritos municipales con el propósito de convocar a las OTB's, e identificar a mujeres líderes. Durante la etapa de diagnóstico se realizaron 543 talleres vecinales donde participaron un total de 8.129 ciudadanos y 5.858 ciudadanas; además de 7 Jornadas de Género con la participación de 1.060 mujeres; también se desarrollaron 23 Talleres Distritales, con la participación de Comités de Vigilancia, Asociaciones Comunitarias, 813 dirigentes de Juntas Vecinales y 83 representantes de las Jornadas de Género, donde se validó, complementó y analizó la demanda vecinal que posibilitó la definición de proyectos estratégicos por distrito. Adicionalmente, se realizó la definición preliminar de la visión estratégica del Municipio y de las vocaciones económicas productivas distritales. Con la participación de Comités de Vigilancia, representantes de Organizaciones no Gubernamentales, expertos y personalidades, y el Equipo Técnico Municipal, se desarrollaron Mesas Ciudadanas de Concertación Temático Sectorial.

La formulación del PDM 2001-2005 se constituye en el primer ejercicio de planificación participativa de largo plazo que evidencia la apertura de la gestión local a la participación de los actores locales. Es importante resaltar que entre los 7 ejes estratégicos del PDM 2001-2005, se incluyó el eje denominado *Municipio Solidario, Equitativo y Afectivo* que incluía el área de acción *Participación Ciudadana* que permitió instituir la planificación participativa anual mediante los Planes Operativos

4 La red de sistemas de soporte a las decisiones se compone de: una base de datos de soporte a la toma de decisiones (Sistema de Inversión Municipal-SIM), un sistema que oriente las inversiones a partir de los lineamientos de las estrategias y planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo (Sistema de Planificación Municipal-SISPLAN), y un sistema que mejore la asignación de los recursos de inversión (Sistema de Inversión Pública-SNIP).

Anuales (POA); la participación directa en el área rural de los comités de vigilancia y sindicatos agrarios; y la posesión de 17 consejos ciudadanos (GMLP, 2007c).

Es importante mencionar que el 19 de febrero de 2002, la ciudad de La Paz fue azotada por una granizada de noventa minutos que provocó deslizamientos e inundaciones severas. Esta tragedia evidenció la precariedad y abandono de la infraestructura municipal, obligando a ajustar el PDM 2001-2005, priorizando la recuperación de la viabilidad del municipio.⁵

Modelo de gobernabilidad

En este periodo se priorizaron: la participación ciudadana como una política permanente de estímulo y correcta orientación hacia el contacto y el diálogo y la recuperación de la confianza ciudadana en espacios de participación caracterizados por su amplia convocatoria y comunicación clara. En consecuencia, resaltan las siguientes experiencias participativas:

- Audiencias barriales y distritales. El contacto del alcalde con los vecinos en los barrios dio lugar a audiencias distritales.
- Formulación del primer PDM. El 2001 se formuló el primer PDM a través de un proceso de construcción colectiva, plural y participativa.
- Planificación participativa del POA vecinal. Anualmente se realizan asambleas distritales y macrodistritales para identificar demandas que deben ser gestionadas por las Subalcaldías a corto plazo.

En relación a la transparencia y lucha contra la corrupción, se iniciaron procesos judiciales contra cuatro ex autoridades, se implementó el Programa Cero Tolerancia a la Corrupción⁶ y el Código de Ética (2001). Respecto a la descentralización y control social, se fortaleció a las Subalcaldías a través de la transferencia gradual de tareas y atribuciones.

5 El nuevo enfoque priorizó cuatro áreas de recuperación: viabilidad físico-estructural, viabilidad económica financiera, viabilidad urbana y viabilidad institucional (GMLP, 2010, pp. 80-81).

6 Para el Programa Cero Tolerancia a la Corrupción, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento institucional son un proceso continuo y sostenido, en el cual se deben desarrollar mecanismos estructurales de información y perfeccionamiento de los servicios para transparentar los procesos institucionales y ampliar la participación ciudadana.

Creación de capacidad operativa

Para iniciar la transformación de la gestión operativa se impulsaron múltiples acciones que sentaron las bases para transformar la gestión municipal a través de la recuperación de la viabilidad físico-estructural, económica financiera, urbana, e institucional que había perdido el GMLP. Las áreas operativas que mostraron acciones importantes fueron las de recaudación financiera, reforma institucional, gestión del riesgo, desarrollo humano, desarrollo económico, comunicación institucional y desarrollo de las artes y culturas.

Tabla 1. Áreas y acciones para la creación de capacidad operativa (2000-2004)

Área operativa	Acciones centrales
Readecuación Financiera (GMLP, 2009c)	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la recaudación tributaria. • Racionalizar el gasto a través de reestructuración del presupuesto. • Refinanciar la deuda a través de su reprogramación. • Modernizar la gestión administrativa financiera.
Reforma Institucional (GMLP, 2009d)	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar y desconcentrar para fortalecer las Subalcaldías. • Hacer gestión tecnológica. • Regularizar los sistemas de administración y control bajo la normativa nacional (modelo de gestión de recursos humanos)
Gestión del riesgo (GMLP, 2009e)	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar la prevención de riesgos y atención de emergencias (gestión integral del riesgo ante desastres naturales).
Desarrollo Humano (GMLP, 2009f)	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar el Desayuno Escolar (política de salud). • Priorizar el acceso y permanencia escolar, educación descentralizada, calidad educativa y el cero déficit de mobiliario escolar (política de educación). • Impulsar la creación de policía comunitaria (política de seguridad ciudadana). • Crear redes en favor de poblaciones vulnerables (política de derechos ciudadanos). • Impulsar Escuelas Deportivas Municipales (política de deporte).
Desarrollo Económico (GMLP, 2009g)	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación del sector privado en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas y en explotaciones municipales.
Comunicación Institucional (GMLP, 2009h)	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar la difusión de mensajes claros y retroalimentación con la opinión de los ciudadanos.
Desarrollo de las artes y culturas (GMLP, 2009i)	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer la relación entre el desarrollo cultural con el desarrollo social sostenible y el desarrollo humano integral.

Nota: Elaboración propia.

2.2 La transformación del municipio a través de la participación ciudadana (2005-2010)

En el ámbito nacional, durante este periodo, sucedieron eventos que reconfiguraron el Estado boliviano. Como resultado final, en el 2009 se aprobó una nueva Constitución que define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.

Con la reelección de Juan del Granado (del MSM) como alcalde, en el 2004 se inicia la evaluación de las iniciativas impulsadas en la gestión anterior. Respecto a la reconfiguración de la relación alcalde-ciudadanía, se decide ampliar la lógica participativa y reconocer como actores de la participación a los representantes territoriales, sectoriales y funcionales. La visión de este periodo incorpora al valor público como criterio de referencia para evaluar las políticas y la institución; en suma, se priorizó la consolidación del modelo de gestión y el fortalecimiento institucional (GMLP, 2007a). La planificación en red se consolidó como el modelo que fortalece la institucionalidad en la toma de decisiones y que orienta la gestión al interés público. Además, se impulsó la cultura ciudadana como una propuesta para mejorar la convivencia de los paceños.

Modelo de planificación en red

Debido a que desde el 2005, se contaba con información estadística relacionada con la inversión municipal y la situación de los distritos, se implementó una nueva política de fondos (2007)⁷ y una nueva fórmula distribuidora que incorpora datos relacionados con la extensión territorial, índice de pobreza, vulnerabilidad física y responsabilidad tributaria de los vecinos, lo que amplía el alcance de los planes estratégicos sectoriales que posibilitan responder a las demandas presentadas por la dirigencia vecinal.

Además, con el propósito de dar continuidad a la planificación participativa, el 2007 se formula el PDM 2007-2011, a través de cuatro etapas (Torrez, 2006, pp. 17-70):

7 La nueva política de fondos amplía el alcance de los planes estratégicos sectoriales que no responden directamente a la demanda vecinal canalizada por la dirigencia vecinal, de manera que destina mayores recursos a las zonas con mayores necesidades. Además, se realiza una asignación prioritaria a obras estructurantes de envergadura, impacto y beneficio significativo para un mayor número de vecinos, en lugar de la inversión dispersa en obras pequeñas.

- a. *Diagnóstico estratégico* (compuesto por el pre-diagnóstico y diagnóstico). El *pre-diagnóstico* enfatizó en la evaluación de las políticas vigentes y principales problemáticas, a través de entrevistas y mesas de trabajo con todas las Oficialías Mayores, Subalcaldías y el Concejo Ciudadano de Planificación; en esencia fue un proceso de información y debate interno. En el *diagnóstico* la metodología fue la elaboración de talleres⁸ con actores territoriales, sectoriales y funcionales; en total se realizaron 32 talleres territoriales (9 macrodistritales y 23 distritales), 5 talleres funcionales (sobre niñez y adolescencia, género, bachilleres, tercera edad y discapacitados), y 14 talleres sectoriales (en las áreas de desarrollo humano, gestión territorial, infraestructura, desarrollo económico y productivo, gestión financiera y delegados municipales).
- b. *Definición de la visión*. Se realizaron diversos talleres, cuyo resultado fue la definición de las redes de visiones de los ámbitos económico, territorial-ambiental, funcional y desarrollo humano.
- c. *Plan de acción*. Se realizó la validación constructiva y social del PDM a lo largo de tres etapas: la primera, constituida por talleres de consulta directa con actores sectoriales, funcionales y distritales; la segunda, con la realización de talleres macrodistritales y un taller Cumbre para la validación de la visión; y la tercera, la validación de la estrategia municipal y el plan quinquenal en talleres macrodistritales y un taller Cumbre.⁹ Se desarrollaron 52 talleres de consulta ciudadana: 32 territoriales, 14 sectoriales, 5 funcionales y 1 Cumbre.

8 La metodología de los talleres presentaba como actividades la exposición de los objetivos del PDM de acuerdo a la normativa; la presentación de insumos técnicos; los principales problemas y preocupaciones del sector; la determinación sobre qué actores debían ser complementarios al proceso de participación; y la presentación del futuro con las visiones del municipio y vocaciones del sector. En los talleres sectoriales y funcionales se realizaron mesas de debate donde los participantes demandaban soluciones a una problemática específica, mientras que en los talleres territoriales se realizaban rondas de preguntas donde los participantes reflejaban sus problemas de manera general en intervenciones limitadas.

9 La estrategia de desarrollo fue validada en el taller Cumbre, donde se expusieron las visiones y vocaciones de todos los talleres realizados en la etapa del diagnóstico y se expusieron los ejes del PDM 2007-2011. La metodología se basó en dos etapas, primero se realizó una presentación y luego los invitados lideraron un debate con aclaraciones y conclusiones. El taller Cumbre cerró la etapa de participación ciudadana ha-

Como resultado de este proceso, se definió el PDM 2007-2011¹⁰ denominado “Jayma” (vocablo aymara que significa, trabajo conjunto en tierra comunitaria) el cual fue aprobado mediante la Ordenanza Municipal 330 de 31 de mayo de 2007. Entre los 7 ejes estratégicos del PDM el Eje 7 “La Paz Participativa”, incluye los sub-ejes: participación, orientado a promover y fortalecer los mecanismos y sistemas participativos para lograr corresponsabilidad y control social, que permita mejorar la eficiencia e impacto de la inversión municipal y la gobernabilidad local; e institucionalidad y valor público, enfocado a descentralizar y desconcentrar la gestión municipal para lograr prestaciones orientadas a la satisfacción de las necesidades de la ciudad y la comunidad de manera eficiente y eficaz.

Modelo de gobernabilidad

Teniendo como base las experiencias de promoción de participación ciudadana impulsadas en el periodo previo y la identificación de los rasgos y dinámicas de la participación municipal, en el 2006 el GMLP aprueba la norma de Participación Ciudadana que reconoce los límites de la visión territorial de la Ley de Participación Popular y amplía los actores, instancias y mecanismos de participación. También, la norma institucionaliza como instancias de participación a la Asamblea del Municipio, Consejos Macrodistributales y Consejos Ciudadanos Sectoriales y establece como mecanismos de participación la designación de Subalcaldes a través del voto directo, Audiencias Públicas y Acción Ciudadana. Finalmente, reconoce como sistemas de consulta de decisión a las encuestas ciudadanas, referéndum municipal e iniciativa legislativa ciudadana. Es importante resaltar, también, que esta norma reconoce a la información y comunicación como insumos esenciales para la transparencia y una creciente participación, además, teniendo en cuenta el carácter intercultural del municipio, se establece como obligatorio el bilingüismo para todos los servidores municipales y mensajes de comunicación de cualquier unidad organizacional.

ciendo participes a los principales actores involucrados en las etapas participativas de elaboración y difusión del PDM.

- 10 Cuando se aprobó este PDM, el Concejo Municipal instruyó desarrollar un sistema de monitoreo y ajuste (SISMA). También, se desarrolló un Sistema de Indicadores Diarios de Gestión (SIDIG) y el Cuadro de Mando Integral Institucional para articular el modelo de planificación en red con la gestión por resultados (GMLP, 2009b, pp. 60-61 y 120).

Dando cumplimiento a dicha norma, en el 2008 el GMLP organizó la Primera Asamblea del Municipio para abordar los temas sobre: estrategias de transformación del Municipio (PDM 2007-2011), grandes proyectos estratégicos, metropolización, el Bicentenario de la Revolución del 16 de julio de 1809, las autonomías departamentales y la estrategia de cultura ciudadana. Antes de la Asamblea se impulsó un proceso preparatorio que incluía talleres territoriales en los macrodistritos urbanos y rurales y 7 talleres funcionales, cuyos resultados fueron sistematizados y presentados en la asamblea como insumo y guía de discusión. En esta Asamblea participaron 139 representantes acreditados de organizaciones, entidades e instituciones, que, al terminar las deliberaciones, emitieron una Declaración que ratificaba el apoyo a las acciones y planes presentados por el GMLP, y resaltaba la necesidad de institucionalizar este espacio de diálogo y consenso respecto a los temas estratégicos concernientes al desarrollo de La Paz.

En el 2009, la Segunda Asamblea del Municipio estuvo orientada a la elaboración del anteproyecto de la Carta Orgánica del Municipio. El proceso preparatorio contó con 60 eventos que movilizaron a 4.471 personas; se convocaron a Consejos Ciudadanos Macrodistritales y Consejos Sectoriales y además se contó con un programa televisivo semanal de 1 hora donde se socializaban ideas, visiones y problemáticas relacionadas con la asamblea. Después de la primera plenaria se organizaron 12 comisiones de trabajo y mesas de trabajo, que realizaron por lo menos 4 sesiones de análisis para la elaboración de propuestas. Finalmente, el 3 y 4 septiembre, en pleno, se recibieron, discutieron y aprobaron las propuestas en conclusión de cada una de las comisiones; una de ellas fue la encargada en integrar y concordar el Anteproyecto de Carta Orgánica. Pese a la gran convocatoria, esfuerzo y tiempo invertido en la redacción del Anteproyecto, a la fecha, aún no ha sido aprobado en el Honorable Concejo Municipal.

Adicionalmente, la norma de Participación Ciudadana establece a los Consejos Ciudadanos Sectoriales como instancias de asesoramiento, coordinación y análisis de la problemática y las políticas municipales concernientes a un ámbito sectorial o intersectorial determinado. De acuerdo con el Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP), la naturaleza y estructura de cada Consejo Ciudadano Sectorial varía de acuerdo a la temática y función por la que fueron creados; adicionalmente, algunos fueron creados mediante Ordenanza o Resolución Municipal

expresa y han dejado de funcionar, o simplemente nunca funcionaron, o en algunos casos fueron fusionados con otros consejos emergentes (OLDP, 2007, p. 3-23).

El OLDP identificó que los Consejos Ciudadanos Sectoriales, que para el 2007 desarrollaban actividades,¹¹ enfrentaban los siguientes problemas comunes:

- Poco interés de los miembros del sector en participar debido a la poca difusión y socialización de las actividades emprendidas.
- Poca coordinación y apoyo de la unidad organizacional coordinadora. Debido a esto la viabilidad de los proyectos y actividades fijadas, se obstaculizaba.
- No se cuenta con ambientes propios para realizar las actividades programadas.
- Los Consejos en lugar de avocarse al asesoramiento, se dedican a solucionar problemas entre los actores del sector.
- Asistencia irregular de los miembros de los Consejos originada por la falta de coordinación de horarios o porque algunas instituciones tienen miembros eventuales.
- Falta de comunicación y relacionamiento con los demás Consejos.
- Falta de unificación de metodologías y organización.

Adicionalmente, con el propósito de coordinar, monitorear y hacer seguimiento a los Consejos Ciudadanos, en el 2009 se creó la Red de Consejos Ciudadanos Sectoriales (RCCS).

Creación de capacidad operativa

Considerando que en el periodo previo los múltiples esfuerzos para superar la falta de viabilidad municipal tuvieron resultados positivos para la transformación de las acciones del gobierno local, se decidió impulsar la consolidación del modelo de gestión y el fortalecimiento institucional. Vale la pena resaltar las acciones y los resultados de las áreas operativas: saneamiento fiscal y financiero, reforma institucional, gestión del riesgo, desarrollo humano, inserción laboral, servicios municipales, comunicación institucional y desarrollo de las artes y culturas.

11 Incluye a los Consejos Ciudadanos de la Juventud, Planificación y Control, Culturas y Artes, Calidad Ambiental, Comités Municipales de la Juventud, Ética y Transparencia y Seguridad Ciudadana, Consejo Municipal de Promoción Económica y el Consejo de Asesoramiento de Tráfico y Transporte.

Tabla 2. Áreas y acciones para la creación de capacidad operativa (2005-2010)

Área operativa	Acciones centrales
Saneamiento Fiscal y Financiero (GMLP, 2009c)	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la recaudación impositiva. • Emitir Bonos Municipales (política de endeudamiento). • Aplicar piloto del SIGMA (gestión administrativa financiera)
Reforma Institucional (GMLP, 2009d)	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el Manual de Procesos Gerencial y la Estrategia de Profundización del Proceso de Desconcentración que define como pilares de la desconcentración al fortalecimiento previo y empoderamiento de las capacidades gerenciales.
Gestión del riesgo (GMLP, 2009e)	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y elaborar políticas públicas sobre gestión integral de riesgos y gestión integral de manejo de cuencas
Desarrollo humano (GMLP, 2009f)	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el impacto del Desayuno Escolar en la nutrición de los escolares (política de salud). • Implementar el Plan de Operación Cole-Mi segundo Hogar motivando el respeto hacia el colegio (política de educación) • Impulsar la Propuesta de Protección Integral de la ciudad y la comunidad (política de seguridad ciudadana) • Dar apertura del Servicio Legal Integral Municipal, 7 defensorías, casas comunales del adulto mayor, y Plataformas de Atención Integral a la Familia (política de derechos ciudadanos)
Inserción laboral (GMLP, 2009f)	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar el programa Mi Primer Empleo para jóvenes entre los 23-30 años.
Servicios municipales (GMLP, 2009d)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los servicios de terminal de buses, cementerio general, Zoológico Municipal y servicios higiénicos.
Comunicación Institucional (GMLP, 2009h)	<ul style="list-style-type: none"> • Crear el programa radial semanal “Directo con el alcalde”¹² para que la gente exprese sus sugerencias, críticas y denuncias.
Gestión para el desarrollo de las artes y culturas (GMLP, 2009i)	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar el Consejo Ciudadano de las Culturas y Artes de La Paz. • Implementar la Estrategia de Cultura Ciudadana (2007).

Nota: Elaboración propia.

12 Una vez que se recibe la participación vecinal, se sistematizan las demandas y se las reparte a las instancias municipales relacionadas. Durante el periodo 2005-2012 —sin tomar en cuenta la gestión 2011— en el programa se recibieron un total de 6.042 llamadas. En el periodo 2006-2010 (excluyendo la gestión 2007) las llamadas se relacionaron con: 22.02% vías; 11.23% obras; 7.48% denuncias; 6% gremiales; 5.44% planimetría; 5.26% social; 5.23% limpieza; 4.08% luminarias; 3.22% áreas verdes; 3.22% seguridad ciudadana; el restante 26.83% se relacionó con varias temáticas. Adicionalmente, en la gestión 2010, se tuvieron 152 participaciones mediante Facebook. Finalmente, en la gestión 2012 el programa cambió de nombre a “Hecho y dicho, en línea con el alcalde”.

2.3 Fortaleciendo la transformación (2011-2012)

Antes de iniciar ese periodo, dos eventos configuraron la acción del GMLP. El primero, es la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031, 2010), que amplía y profundiza la acción de los gobiernos municipales. Esta define que la autonomía municipal tiene el objeto de impulsar el desarrollo económico local, humano y urbano; se ejerce a través de la libre elección de autoridades, la potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, la facultad legislativa, y la gestión pública intercultural. Adicionalmente, establece que los gobiernos autónomos deben garantizar la participación social en la elaboración de políticas públicas.

El segundo evento, es la elección de Luis Revilla (del MSM) en el 2010, como alcalde del municipio de La Paz. Es importante notar que, desde el 2005, el MSM oficializó una alianza con el Movimiento Al Socialismo (MAS), denominada “Alianza por la refundación del país” que innegablemente ayudó a dar continuidad a las políticas públicas locales (Kafka, 2011). Sin embargo, en el 2010, se rompe la alianza entre el MAS y el MSM y se inicia una guerra de declaraciones, que generó un divorcio entre el gobierno municipal y el gobierno central. Esta ruptura de la alianza fue causada porque desde el año 2006, el accionar del Presidente dio lugar a políticas rígidas que solo favorecen a sus grupos afines, o porque parece que él se ha dedicado a destruir a sus enemigos y a la institucionalidad democrática (Ovando, 2008), o por la molestia que generaron los resultados de las elecciones municipales. Resultado de este divorcio, el MAS empezó a generar observaciones a las políticas públicas ejecutadas por el gobierno municipal. Para septiembre de 2012, se iniciaron 21 procesos judiciales contra el alcalde que aparentemente fueron iniciados por particulares, aunque no se deshecha la posibilidad que los denunciantes fueran promovidos e instigados para que presentaran dichos procesos.

En este escenario de confrontación política, la gestión del GMLP definió que su propuesta electoral “Las 10 tareas para La Paz” orientaría a la política institucional de la gestión 2010-2015. El modelo de gestión dio continuidad a las iniciativas que se impulsaron desde el año 2000. Los modelos de planificación, gobernabilidad, cultura ciudadana y reforma institucional buscan la implementación de propuestas innovadoras que permitan: reconfigurar el territorio, responder de forma adecuada a la atención a los ciudadanos, continuar transformando

las laderas¹³ y comunidades, profundizar la participación a través de la cultura ciudadana y comprometer a los funcionarios con el servicio a la comunidad.

Modelo de planificación de red

Teniendo en cuenta que “Las 10 tareas para La Paz” mostraba el compromiso con dar continuidad a los modelos de gestión, el modelo de planificación impulsó proyectos que ya venían trabajando, como la redistribución, las Unidades de Planificación Zonal, y la metropolización. Además se continuó impulsando la conformación de una región metropolitana —que permitirá: la concertación de objetivos, mejor distribución territorial de recursos, optimizar la planificación e inversión pública, y promover procesos de integración— entre los municipios de La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Palca, Laja y Pucarani. (Dirección de Ordenamiento Territorial, 2012).

Durante este periodo, se impulsó —por primera vez en la historia del municipio— la construcción de un plan de mediano y largo plazo, denominado Plan La Paz 2040, a través de un proceso de planificación participativa que incluía a actores sociales públicos y privados, urbanos y rurales. Es importante notar que durante su formulación, la metodología fue ajustada restando certeza a los participantes respecto al grado, en que el documento final, reflejaría lo debatido y consensuado; además, se desconocía si antes de tener una versión final del Plan se realizaría una etapa de revisión o aprobación. Fue solo hasta el 4 de abril de 2014 que el Plan 2040 fue aprobado mediante la Ley Autonómica Municipal 068.

13 Teniendo en cuenta que la mayor cantidad de la población del municipio vive en condiciones de pobreza y habita las áreas periurbanas o laderas, en el 2000 se inicia el programa de “Mejoramiento de Barrios” con el objeto de contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y saneamiento básico. Durante el periodo 2002-2004, el programa se enfocó en la transformación física de los barrios. El 2005 se crea el programa “Barrios de Verdad” para enfrentar la marginalidad urbana mediante intervenciones integrales de desarrollo barrial relacionadas con la infraestructura y el desarrollo comunal. Reconociendo sus resultados, en el PDM 2007-2011 se incluye el eje estratégico Barrios de Verdad (GMLP, 2007b). El divorcio político entre el gobierno central y el GMLP generó el bloqueo de los recursos de los financiadores internacionales destinados a este programa.

Modelo de gobernabilidad

Dando continuidad al cumplimiento de la norma de Participación Ciudadana se llevaron a cabo la Tercera (2010) y Cuarta (2012) Asambleas del Municipio. Con el objetivo de debatir el Anteproyecto de Ley Municipal sobre Participación y Control Social, la Tercera Asamblea del Municipio conformó un Comité Impulsor Ciudadano con la participación de 15 instituciones y organizaciones representativas del municipio; que socializó el Anteproyecto en talleres macrodistritales y sectoriales. Finalmente, el pleno de la Asamblea, con la participación de 832 representantes de 527 instituciones aprobó dicho Anteproyecto, que posteriormente fue promulgado por el Honorable Concejo Municipal el 8 de octubre de 2012, como la Ley Municipal 025 de Participación y Control Social.

En respuesta al avasallamiento del Parque Nacional Mollasa encabezado por los comunarios del Sindicato Agrario de Mollasa, el 4 de diciembre de 2012 el GMLP realizó la Cuarta Asamblea Municipal denominada “En defensa de nuestro territorio”. Durante la Asamblea, se presentó la situación actual de límites, el avasallamiento de Mollasa, la propuesta de metropolización y distritación. Con la participación de 392 delegados de 114 instituciones cívicas, académicas y ediles, se aprobó una Declaración que: ratifica el apoyo de la sociedad civil al GMLP para la defensa de la unidad del territorio, demanda que se convoque a un referéndum en el mes de abril de 2013, y que el año 2013 sea destinado a la consolidación territorial.

Creación de capacidad operativa

Como la transformación y consolidación del modelo de gestión y el fortalecimiento institucional fue un proceso con resultados significativos en la construcción de una gestión orientada al valor público, el GMLP dio continuidad a las acciones previamente impulsadas. Los primeros dos años de la gestión del alcalde Revilla no presentaron cambios institucionales o innovaciones relevantes que reconfiguraran el modelo, las políticas y las acciones definidas desde el 2000. Solamente en las áreas de desarrollo de artes y culturas y reforma institucional se puede evidenciar algunas iniciativas por dar continuidad a la transformación de la gestión.

Tabla 3. Áreas y acciones para la creación de capacidad operativa (2011-2012)

Área operativa	Acciones centrales
Desarrollo de las artes y culturas	Impulsar la réplica del proyecto “Cebras” en Tarija, Oruro, Viacha y El Alto
Reforma institucional	Priorizar la mejora de la atención al público y la agilización y simplificación de trámites a través de los Centros Municipales Multipropósito como espacios donde la ciudadanía tiene la oportunidad de realizar diferentes tipos de trámites (Coordinación de Mejora Continua para la Atención Ciudadana, 2011).

Nota: Elaboración propia.

3. Conclusiones

Respecto a las lecciones relacionadas con el funcionamiento de las *prácticas gerenciales para la construcción de una gestión orientada a la participación ciudadana y al valor público*, se reconoce que cuando el MSM se hizo cargo del GMLP definió como lineamientos centrales del modelo de gestión: el relacionamiento ciudadanía-gobierno municipal y los instrumentos de gestión para priorizar, enfocar y efectivizar los recursos y esfuerzos institucionales hacia el logro de políticas públicas con valor público. Resultado de este modelo de gestión emergieron tres hitos: primero, se priorizó la participación ciudadana devolviéndole al ciudadano centralidad en la planificación y gestión municipal; segundo, se relacionó la planificación y gestión operativa; y tercero, se reconfiguró la forma en la que se realizaban alianzas con los partidos políticos —al interior del Concejo Municipal— y con las organizaciones de la sociedad con capacidades, recursos y experiencias para cooperar en la gestión.

Para recuperar la viabilidad institucional se priorizó el ajuste del proceso de creación de capacidad operativa. De forma paralela, se asumió como eje central de la planificación en red a la gestión por resultados, sustentada en la planificación participativa, en la gestión de valor público y en una red de sistemas de soporte a las decisiones. En relación con la creación de capacidad operativa, es importante reconocer las acciones relacionadas con: la modernización y sistematización de los procesos de atención al ciudadano, implementación de sistemas de comunicación interna y externa por medio de tecnologías de información, sistematización y generación propia de información estadística territorial y de gestión, formalización e institucionalización de los sistemas de administración y operaciones e implementación de estudios de diagnóstico previo a la elaboración de propuestas de gestión.

Además, por su aporte a la construcción de la cultura organizacional, se rescata el rol del proceso de desconcentración de las Subalcaldías, el programa Barrios de Verdad, y el Programa Educadores Urbanos Cebras.

Tabla 4. Avances y tareas pendientes en la construcción de la gestión de valor público del GMLP (2000-2012)

Gestión de valor público	Avances (2000-2012)	Tareas Pendientes
Definición de valor público	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización de espacios de validación y socialización. • Alineación y demanda ciudadana-criterio técnico. • Participación ciudadana incide en la planificación de corto y largo plazo. • Planificación con lógica territorial, sectorial y funcional 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del diseño de los espacios de validación y socialización. • Alineación prioridades-expectativas-valores-prácticas. • Grado de independencia de los espacios, delimitación de funciones y alcance. • Mecanismos de seguimiento y propuesta. • Transición de una visión de servicios hacia la consolidación de derechos.
Creación de capacidad operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión por Resultados. • Desconcentración. • Sistematización de procesos, información y trámites. • Mejor atención al ciudadano. • Cultura organizacional. • GMLP pionero en innovación de gestión y en asumir competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de la estructura para que facilite el cumplimiento de funciones, coordine y reduzca la burocracia. • Mejorar el clima y satisfacción laboral. • Seguimiento a la calidad de obras terciarizadas.
Autorización y apoyo operativo	<ul style="list-style-type: none"> • Redes con la dirigencia vecinal-territorial. • Inclusión de las organizaciones de la sociedad civil. • Activación de los consejos ciudadanos. • Acercamiento del GMLP con el Concejo Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de las redes con las organizaciones de la sociedad civil. • Tolerancia al disenso • Acercamiento continuo del Consejo a la sociedad.

Nota: Elaboración propia, en base a Lanza (2013).

Aún se privilegia la ejecución presupuestaria y física, a pesar de que el modelo de gestión del GMLP presenta un enfoque comprometido con la creación de valor público para superar la visión orientada a la eficiencia de corto plazo. Para que el GMLP transite hacia una gestión de creación de valor público será necesario revisar la concepción de la participación ciudadana, la priorización del resultado sobre el proceso y el impacto, que en definitiva se coloque al ciudadano, y no al cliente, en el centro de la gestión municipal y de la construcción democrática local.

Para que el GMLP democratice la administración pública local deberá, inevitablemente, superar las ideas de que su labor es realizar trámites y brindar servicios. En consecuencia, el GMLP deberá asumir que su función central es consolidar y promover el ejercicio de los derechos ciudadanos, es decir, generar valor público. Esto exige la reflexión y revisión de dos temas centrales: primero, el alineamiento de los procesos de definición de valor público con los procesos de autorización y apoyo operativo; y segundo, la concepción y lineamientos estratégicos relacionados con la participación ciudadana, gestión de conflictos y ciudadanía.

Mediante la norma de Participación Ciudadana, el GMLP superó los criterios de diseño monocultural de las instituciones participativas definidas por la Ley de Participación Popular que imponía una lógica territorial de prácticas participativas propias del ambiente rural. Mientras que la norma impone una lógica participativa que amplía la convocatoria (más allá de la participación de los representantes territoriales, se motiva la participación de las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general) y prioriza la gestión de los espacios de participación.

En el marco de la nueva norma de Participación Ciudadana y del modelo de planificación en red, el GMLP encabezó ejercicios de planificación participativa de largo plazo que incluyó a actores territoriales, sectoriales y funcionales. Los talleres de formulación y aprobación del PDM 2007-2011 solamente tuvieron como fines: socializar, analizar y validar la oferta estratégica municipal. Lamentablemente el proceso no estuvo exento de deficiencias en la comunicación, socialización y acercamiento en la explicación del PDM, limitando la participación. Si bien este ejercicio aportó a la ampliación de la participación ciudadana, es necesario reconocer que la convocatoria fue limitada privilegiando a la representación territorial, y que el proceso se orientó a la ratificación de propuestas y no a la construcción de abajo-arriba de políticas públicas.

Respecto a los Consejos Ciudadanos, es necesario reconocer que si bien lograron la inclusión de algunas de sus propuestas y proyectos en la gestión; en general, se reconoce una limitada incidencia debido a que la valoración del asesoramiento y la inclusión de propuestas dependen directamente de la voluntad y visión de las autoridades del GMLP. Pese a los logros de los Consejos, lamentablemente su existencia parece solo ser una buena intención sometida a la voluntad y visión de la autoridad de turno. En el fortalecimiento de esta instancia de participación, es ineludible la revisión de su diseño de forma tal que genere redes de coope-

ración que permitan al GMLP aprovechar los recursos, conocimientos y experiencias de los actores sectoriales y funcionales.

Finalmente, la experiencia del GMLP ratifica la necesidad de la ampliación y profundización de la democracia a través del ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la administración pública. Además, se reconoce que el ejercicio del derecho a participar en la gestión tiene como requisito el fomento y compromiso gubernamental con la construcción de la ciudadanía y la cultura ciudadana.

Tabla 5. Avances y conclusión de la promoción de la participación ciudadana del GMLP (2000-2012)

Participación Ciudadana	Avances 2000-2012	Conclusiones
Rasgos de la relación gobierno local-ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> Recupera la confianza ciudadana. Privilegia el acercamiento con la dirigencia vecinal. Amplía espacios de participación operativa (corto plazo) y estratégica (largo plazo). 	<ul style="list-style-type: none"> Goza de mayor cercanía y confianza con la ciudadanía. La confianza es una construcción continua inacaba.
Características y mecanismos participativos	<ul style="list-style-type: none"> Representación territorial con mayor participación en la planificación de corto y largo plazo. Creación de mecanismos que incluye a actores sectoriales y funcionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere hacer seguimiento a propuestas. Requiere consolidar mecanismos y redes. Revisar dependencia con la voluntad y visión política, y alcance y funciones.
Impacto en las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Planificación participativa es insumo de las políticas públicas. Participación como proceso de información para la validación de propuestas de la gestión local. 	<ul style="list-style-type: none"> Impacto positivo en las políticas públicas. Requiere un ajuste en el diseño e impacto de los mecanismos participativos. Alinear propuestas-prioridades de gestión.
Impacto en la gestión	<ul style="list-style-type: none"> Democratiza la gestión Recupera la centralidad del ciudadano en la gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere transitar a una gestión pública con visión de valor público Requiere orientación a los impactos y procesos.

Nota: Elaboración propia, en base a Lanza (2013).

Respecto a la *aplicación del método de la narrativa para el análisis de las políticas y la gestión públicas locales*, se reconoce que presenta varios beneficios y retos. El enfoque en los eventos —y no en las variables— permite entender que el estudio de un caso no se limita a lo acontecido al interior de la organización o de la experiencia, sino que las relaciones

entre los eventos no están limitadas por las fronteras institucionales, están ampliadas de acuerdo a la dependencia entre eventos. De esta forma, se entiende que al estudiar un caso local, las relaciones entre los eventos exigen reconocer la relación entre lo local y lo nacional, y en algunas ocasiones, hasta lo internacional.

Adicionalmente, la relación entre eventos también exige que el estudio de un caso no se circunscriba únicamente a lo acontecido en un periodo de tiempo específico. La influencia de los eventos previos, contemporáneos, posteriores y relacionados sobre el evento central, permite conocer su trayectoria y evolución; lo que da significado a los eventos centrales a través de su relación con los eventos ocurridos a través del tiempo.

Al romper los límites temporales e institucionales, el enfoque en los eventos y las relaciones entre estos permite conocer la trayectoria de los episodios y del caso de forma integral. Un estudio centrado en las variables y sus relaciones, no ignora la relación entre instituciones, actores y periodos de tiempo, pero no se enfoca en entender la trayectoria, sino, por el contrario, se preocupa por demostrar supuestos respecto a las variables y sus relaciones. Así, en el centro del método narrativo se encuentra la descomposición de la complejidad de la experiencia en un flujo dinámico de acontecimientos; o como señala Abbott, el método narrativo parte de la complejidad de la experiencia para descomponerla mediante un proceso de simplificación, mientras que el método centrado en variables procede de manera contraria (Abbott, 2001).

Bajo la propuesta metodológica de Barzelay y Cortázar, el interés es desarrollar estudios de caso instrumentales, en los que el estudio de una experiencia singular permita responder a inquietudes que excedan la experiencia en cuestión. En este sentido, se plantean preguntas relativas a las inquietudes teóricas (temáticas), y preguntas relativas (explicativas y descriptivas) a la experiencia. Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las *prácticas gerenciales* se utiliza una clasificación que permita distinguir tipos de prácticas gerenciales a los que las preguntas teóricas sobre su trayectoria y operación puedan aplicar. En este sentido, Barzelay y Cortázar proponen como prácticas gerenciales: el desarrollo de estrategias (elaboración de visión, planificación de políticas y planificación organizativa de los recursos), implementación de estrategias (gestión de operaciones y control de gestión), y evaluación (generación y análisis de información y retroalimentación estratégica). En esta ocasión, con el propósito de aportar a la metodología para el análisis y eva-

luación de la gestión de creación de valor público, se asumió como prácticas gerenciales a los componentes del triángulo estratégico propuesto por Moore: la estrategia sustantivamente valiosa, factibilidad operativa y administrativa de la estrategia, y legitimidad y sostenibilidad política de la estrategia. El análisis de los componentes del triángulo estratégico no se limitó a explicar cómo éstos se desarrollaron y operaron durante la experiencia, también sirvió para analizar el alineamiento existente entre ellos.

En conclusión, se puede afirmar que el método narrativo permite un acercamiento innovador para el estudio de experiencias únicas. Adicionalmente, presenta la flexibilidad suficiente como para que las prácticas gerenciales, que guiarán el análisis, sean ajustadas de acuerdo al enfoque de gestión pública que el investigador utilice como marco de reflexión y referencia.



Reconocimientos

Este artículo presenta parcialmente los resultados de la tesis doctoral de la autora titulada “Generando valor público desde la participación ciudadana en los municipios bolivianos. La transformación de la gestión del municipio de La Paz”. Se agradece la disposición para compartir sus voces y experiencias a: los funcionarios del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Comités de Vigilancia, Asociaciones Comunitarias, Juntas de Vecinos, representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil y vecinos paceños.



Jessica Lanza Butrón

Administradora de empresas, realizó estudios de Maestría en Prospectiva Estratégica y en el Doctorado de Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Es profesora invitada en la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”; colabora a nivel post gradual en la Universidad Mayor de San Andrés y es docente en la Facultad de Ciencias Empresariales y Derecho, de la Universidad Privada Boliviana. Como investigadora y consultora tiene interés en políticas públicas, gestión pública, valor público, gobernanza, prospectiva estratégica, cultura ciudadana, e innovación.

Referencias

- Abbott, A. (2001). *Times Matters. On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2014). El concepto de política pública. En J. I. Cuervo (Ed.), *Ensayos sobre Políticas Públicas* [Vol. II] (pp. 35-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Barzelay, M., y Cortázar, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 3-4(32), 232-249.
- Coordinación de Mejora Continua para la Atención Ciudadana. (2011). *Proyecto Mejora de los Canales de Atención al Ciudadano*. Proyecto, La Paz.
- Cunnill, N. (2007). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 425-462). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Dirección de Ordenamiento Territorial. (2012). *Metropolización*. Presentación para la Cuarta Asamblea del Municipio, La Paz.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (abril de 1994). *Ley 1551*. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (1999). *Ley 2028*. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). *Ley 031*. La Paz, Bolivia.
- GMLP. (2007a). Eje 7: La Paz Participativa. *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. La Paz, Bolivia.
- GMLP. (2007b). Estrategias Eje 1 y 2: Barrios de Verdad y Revitalización del Centro Urbano. *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. La Paz: PNUD, AECI-Bohispania.
- GMLP. (2007c). Documento de Evaluación PDM 2001-2005. *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. La Paz: PNUD, AECI-Bohispania.
- GMLP. (2009a). *Modelo de gestión del Concejo Municipal*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009b). *Modelo de gestión en: Planificación Municipal*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009c). *Saneamiento fiscal y sostenibilidad financiera*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009d). *Organización, Desconcentración de Personal, Gobierno Electrónico y Atención al Ciudadano*. La Paz: AECID, GMLP.

- GMLP. (2009e). *Modelo de Prevención de Riesgos*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009f). *Modelo de Gestión en: Desarrollo Humano*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009g). *Modelo de Gestión en: Promoción Económica*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009h). *Modelo de gestión en: Comunicación Institucional*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009i). *Modelo de gestión en: Promoción Cultural e Interculturalidad*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2010). *10 años de transformación 2000-2010*. La Paz, Bolivia.
- Kafka, J. (2011). *La participación ciudadana en la relación política con el gobierno municipal: gestión institucional de La Paz de 2005 a 2010 para la comunicación estratégica*. La Paz: UMSA.
- Lanza, J. (2013). *Generando valor público desde la participación ciudadana en los municipios bolivianos. La transformación de la gestión del Municipio de La Paz* [Tesis de doctorado]. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, México.
- Merino, M. (2016). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México D.F.: CIDE.
- Observatorio Local de Democracia Participativa, OLDP. (2007). *Diagnóstico de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del GMLP* [Informe de diagnóstico]. La Paz: OLDP.
- Ovando, G. (2008). *A grandes males, grandes reformadores. Ensayos sobre la recuperación de la identidad indígena, las reformas gonistas, movimientos sociales, transición de Evo Morales de la subalternidad a la Presidencia, Asamblea Constituyente y proceso autonómico*. La Paz: Plural Editores.
- Peters, G. (noviembre, 2006). *Globalization, governance and the State: some propositions about governing*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Roth, A. (2015). Problemas, oportunidades y retos actuales en la elaboración de las políticas públicas en América latina. En P. Pineda (Coord.), *Cuestiones sociales y políticas* (pp. 17-30). Jalisco: Prometeo Editores; Universidad de Guadalajara; Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno.
- Torrez, A. (2006). *Participación ciudadana generador de valor público*. La Paz: OLPD.
- Uvalle, R. (2009). Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea. *Convergencia*, (49), 73-102.