Vivencias y miradas sobre la participación popular

Vivencias y miradas sobre la participación popular

Esta sistematización y publicación contó con el apoyo de Centro MAGIS

Bazoberry, Oscar

Vivencias y miradas sobre la participación popular / Oscar Bazoberry; Lorenzo Soliz; Juan Carlos Rojas. -- La Paz : CIPCA, 2006

160 p. -- (Cuadernos de Investigación; 65)

D.L: 4-1-445-06 ISBN: 99905-837-2-2

/DESCENTRALIZACIÓN / PARTICIPACIÓN POPULAR / SOCIEDAD CIVIL / PARTICIPACIÓN SOCIAL / CONTROL SOCIAL / EQUIDAD DE GÉNERO / GOBIERNO LOCAL / FINANZAS LOCALES / MUNICIPIO PRODUCTIVO / GESTIÓN PÚBLICA / AUTONOMÍA MUNICIPAL / DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL / I. Soliz, Lorenzo II. Rojas, Juan Carlos III. Título IV. CIPCA, ed. V. Serie

352.14 / B364e

© CIPCA, marzo de 2006.

Metodología y Sistematización: Oscar Bazoberry Lorenzo Soliz Juan Carlos Rojas

Edición: Soledad Domínguez

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA Pasaje Fabiani 2578
Av. 20 de Octubre, Campos y Pinilla
Tels. (591-2) 2432272 y 2432276
Correo electrónico cipca@cipca.org.bo
Página web www.cipca.org.bo

Producción: Staff Publicidad & Marketing

Impreso en Bolivia Printed in Bolivia

Índice

Presentación	7 9
Parte I La descentralización y la participación ciudadana en Bolivia	
Principales resultados Principales dificultades Aprendizajes	17 19 21
Parte II Experiencias específicas	
Primer eje temático: equidad de género	
del gobierno municipal	61
Cuarto eje temático: finanzas municipales	
Sexto eje temático: control social	

Parte III Propuesta para mejorar y profundizar la participación popular y la descentralización

1.	Nueva división político-administrativa para un mejor	
	funcionamiento de los municipios	119
2.	Profundización de la autonomía municipal	
3.	Desarrollo económico local	123
4.	Municipios y empresas municipales	124
	Tratamiento diferenciado a los municipios	
	Revocatoria del mandato	
7.	Cargos y formas de elección	126
8.	Condiciones para asumir en su totalidad los servicios	
	de educación y salud	127
Bi	bliografía recomendada	129
Aı	nexos	139

Presentación

Los gobiernos municipales pequeños y rurales son los que menos han participado en la legislación que directamente les atañe. Y es muy probable que los actores de gobiernos locales, alcaldías, comités de vigilancia, organizaciones sociales, órganos públicos dependientes del gobierno central y de instancias departamentales corran esa misma suerte.

Sin embargo, hay que ver que tras once años de participación popular, hay mucha experiencia acumulada en gobiernos municipales y actores locales que debe tomarse en cuenta, pues desde los primeros años del proceso muchas cosas han cambiado. En correspondencia con esos cambios, hoy CIPCA formula su desafío institucional "Democracia intercultural y eficacia en gobiernos e instituciones locales e intermedios", uno de los cinco desafíos que orientan su trabajo. En este marco, se ha organizado actividades de reflexión y capacitación, que oportunamente han sido enriquecidas con la participación de Acción Cultural Loyola y el apoyo del Centro MAGIS.

La aventura de la presente investigación se inspiró en especialistas, investigadores y teóricos de la descentralización. Con los insumos teóricos que ellos proporcionaron, se generó después el debate entre actores de base, distintos y diversos tanto por su posición en la estructura del poder local como por su identidad, sexo e ideología. El resultado obtenido espera ser un complemento de los estudios sobre la participación

popular que se han llevado a cabo en estos años y motivar a una mayor y renovada discusión sobre aspectos que hay que madurar no sólo porque se acerca la Asamblea Constituyente, sino porque las normas deben ajustarse al avance de los pueblos y reconducirse para que no sean un estorbo en el camino.

En el texto que se pone a consideración, se podrá encontrar elementos contradictorios, constataciones que sirven como ejemplos y contraejemplos para defender o inculpar a la participación popular; en todo caso, reflejan las preocupaciones latentes en los distintos ámbitos y circunstancias donde aquélla se dio. Cabe anotar que las situaciones que se describen son el reflejo del momento y la condición en que se desempeñaba cada uno de los que participamos en esta experiencia.

Por ello mismo, es posible que alguno que otro asunto aquí abordado pueda parecer una "grave acusación" o que se nos haya "pasado la mano". Si hay omisiones, errores o tergiversaciones atribuibles a una visión particular, mil disculpas; si son generalizaciones o experiencias de los propios actores, pedimos comprenderlas.

Esperamos que la prolongada participación de un equipo de trabajo tan numeroso como el que participó de esta experiencia haya logrado el documento provocador que nos propusimos al principio. Las muchas personas que contribuyeron al producto final expresaron sus puntos de vista y sugerencias al calor de un debate que ojalá contribuya al avance y a la profundización de la participación popular.

Agradecemos a todo ese equipo por haber apoyado la iniciativa, por haber mantenido el entusiasmo, por haber confiado en quienes diseñaron la metodología y terminaron sistematizando la experiencia. Asimismo, apelamos a la comprensión de los participantes si es que algo se quedó fuera de este documento, quizás alguna idea que no se "atrapó" adecuadamente.

Con esta publicación queremos invitar a otras personas a participar en el debate sobre la descentralización y el aporte municipal. Esperamos que este libro sea una buena ayuda memoria para el futuro próximo, porque enriquecer la democracia municipal vale la pena.

Oscar Bazoberry Chali DIRECTOR GENERAL CIPCA

Introducción

Es creciente la tendencia a una mayor descentralización en el país, así como el interés por profundizar la generación de una normativa que respete la diversidad y amplíe la participación y el control social. Asimismo, está en ascenso la participación de nuevos actores políticos en los espacios locales y regionales, donde destacan campesinos e indígenas; también hay avances en la institucionalidad local, así como en la experiencia de los gobiernos municipales.

Han existido y existen múltiples problemas emergentes del desarrollo institucional; pero, con todo, es un hecho que el desarrollo local tiene y tendrá como actores de primera línea a los gobiernos municipales. Por esa razón, es imprescindible identificar temas y problemas cuya solución sirva para mejorar las estrategias en el ámbito local.

Si bien existe una importante producción bibliográfica sobre la participación popular, especialmente para evaluar la primera década de su vigencia, CIPCA ha optado por otra vía para enriquecer su aporte: ha apelado a la visión valorativa de actores locales y técnicos institucionales.

El presente trabajo se realizó merced a una alianza con la Fundación ACLO y la participación de hombres y mujeres que ejercen o ejercieron cargos de alcaldes, concejales, dirigentes de comités de vigilancia y de organizaciones campesinas e indígenas. De este modo, se logró una

aproximación a la realidad de veintitrés municipios pertenecientes a ocho departamentos del país, que corresponden a áreas de cobertura intensiva de las dos instituciones directamente involucradas. A ello se sumó la visión de técnicos y técnicas de las oficinas regionales, personas que trabaja con actores locales y viven de cerca los procesos municipales.

La naturaleza de este emprendimiento –reflexionar sobre la experiencia de instituciones y actores locales– supuso una particular estrategia metodológica: privilegiar el debate como método de conocimiento. Para ello, se recurrió a la discusión abierta, en el mayor número posible de espacios municipales, de un conjunto de hipótesis; se confrontaron distintos criterios, experiencias, necesidades y realidades concretas y allí se estableció, en gran medida por consenso, un conjunto de conclusiones.

La investigación partió del siguiente planteamiento: "existen suficientes estudios y constataciones empíricas que nos permiten confirmar que la participación popular, la descentralización municipal y el control social en Bolivia han generado dinámicas nunca vistas en todo el territorio nacional. Sin embargo, a una década de su inicio, es necesario realizar un balance crítico para orientar acciones y políticas en el futuro inmediato".

Con la investigación nos propusimos, como objetivo general, "disponer de una valoración generalizable para distintos municipios del país y dinamizar en este proceso un grupo de discusión que retome el debate crítico en los espacios en los que se desenvuelve habitualmente".

El proceso se inició con un taller nacional donde participaron representantes de concejos municipales, miembros de comités de vigilancia, representantes de organizaciones sociales y técnicos de CIPCA y ACLO. En este taller se difundió un documento base con un conjunto de provocaciones respecto de la situación de los municipios luego de la aplicación de la Ley de Participación Popular. Esas provocaciones se convirtieron luego en preguntas de trabajo que se organizaron según siete ejes temáticos: género, organizaciones de la sociedad civil, institucionalidad local, presupuesto, municipio productivo, control social y otros. La amplia participación permitió profundizar la reflexión en cada uno de los ejes temáticos desde la múltiple experiencia de los municipios y la visión de sus actores.

Los resultados del taller se tradujeron en un documento borrador,

Introducción 11

organizado según seis ejes temáticos: género en la participación popular, organizaciones de la sociedad civil, desarrollo institucional del gobierno municipal, finanzas municipales, municipio productivo y control social. En cada eje emergieron varias constataciones y ejemplos concretos sustentados en la reflexión colectiva.

Con aquel documento borrador como base para la discusión, se realizó seis talleres regionales: en Riberalta (con participación de municipios del norte del Beni y extremo sureste de Pando), en San Ignacio de Mojos, en Santa Cruz de la Sierra, en El Alto (con participación de municipios de La Paz, Cochabamba y el norte de Potosí), en Potosí y en Sucre. Participaron alcaldes y alcaldesas, ex alcaldes y ex alcaldesas, concejalas y concejales, ex concejalas y ex concejales, funcionarios municipales, representantes de comités de vigilancia, dirigentes hombres y mujeres de organizaciones sociales, representantes de instituciones locales (de salud, de educación). En todos los talleres se confrontó las constataciones previas con nuevas visiones de la realidad, lo que dio lugar a la revisión y ampliación de los argumentos y ejemplos que sostienen esas constataciones. El debate, sostenido por el aporte de los hombres y las mujeres participantes, enriqueció los planteamientos del documento base. Los talleres regionales corrigieron y complementaron su contenido; en unos casos ampliaron sus argumentos y ejemplos; en otros, corrigieron las constataciones para reflejar correctamente la realidad incorporando mejores argumentos; en algunos casos, finalmente, desestimaron ciertas constataciones. De este modo, surgió un nuevo documento destinado a la discusión final. El mismo fue publicado en el sitio web de CIPCA, sección foro, y se recogieron varios comentarios y aportes.

Dicha discusión final se desarrolló en un segundo taller nacional donde participaron autoridades y ex autoridades de gobiernos municipales, representantes de órganos de control social y organizaciones sociales, así como personal de las instituciones auspiciantes; todos provenientes de municipios mayormente rurales de Bolivia. El taller revisó en detalle el documento borrador corregido en los talleres regionales, definió la vigencia o la modificación de las constataciones, amplió los argumentos y ejemplos para cada una de éstas e identificó tareas pendientes para una profundización de la participación popular.

Al cabo, con todos los elementos analizados a profundidad, se procedió a elaborar un documento final que resume el proceso deliberativo en sus distintos momentos. Para un último ajuste, se envió ese documento a los distintos municipios, instituciones y organizaciones participantes para que hicieran algunas correcciones, con lo que el trabajo quedó concluido.

Las características de este libro responden a esa metodología de construcción y se ha dividido en tres partes. La primera parte contiene reflexiones acerca de la descentralización y la participación popular en Bolivia, de acuerdo a la experiencia directa de CIPCA en estos años, que tiene que ver con la aplicación de la medida. Se hace hincapié tanto en resultados, en dificultades como en aprendizajes; todo ello se constituye en insumo teórico para la siguiente parte del documento. La segunda parte, la más extensa, contiene 42 constataciones organizadas en seis ejes temáticos. Son resultado de las reflexiones compartidas entre los diferentes actores que participaron en el proceso, incluyen testimonios e información concreta de los municipios de donde provienen los diferentes actores, que ejemplifican y dan fuerza a las constataciones allí expuestas. Finalmente, la tercera parte contiene reflexiones, tareas pendientes y propuestas concretas de los actores que han participado en el proceso, con miras a la Asamblea Constituyente y con el propósito de contribuir al debate y a profundizar y consolidar la participación popular, la descentralización y el desarrollo local.

PARTE I

La descentralización y la participación ciudadana en Bolivia¹

¹ Este capítulo es resultado de la información sistematizada del trabajo de CIPCA sobre la temática municipal, que se encuentra en sus informes anuales de los años 1997 a 2004.

Es notorio el entusiasmo que algunos sectores del país demuestran por un nuevo proceso de descentralización, centrado en las autonomías, que pretende continuar con el proceso de desconcentración iniciado, posiblemente, desde el inicio mismo de la historia republicana.

Diversos argumentos culturales, económicos, políticos, administrativos y de otro género se esgrimen para justificar la necesidad de continuar debatiendo y avanzando en acercar las formas de gobierno, la elección de gobernantes y el control social a una división territorial del Estado más homogénea y más manejable.

El debate se sustenta en el cansancio de la población respecto de las formas de gobierno nacional y de una burocracia política ineficiente. Al mismo tiempo, hay intereses locales empeñados en empujar y acelerar el proceso para disponer de mayor poder y control sin poner en riesgo los privilegios conseguidos en los últimos cincuenta años, como la propiedad de la tierra, los servicios empresariales, los cargos públicos, etc.

Sin lugar a dudas, el antecedente más sólido del proceso actual de descentralización y participación ciudadana se dio en 1994, con la llamada Ley de Participación Popular. Esta ley reconfiguró la división política territorial de Bolivia en 327 municipios –al principio, fueron sólo 311–,

estableció una nueva forma de gobierno: los gobiernos municipales, y una forma de control social: los comités de vigilancia.² Como pocos procesos de descentralización, éste vino acompañado de recursos. Lo hizo por medio de la coparticipación tributaria, que, en una fórmula sencilla, distribuía alrededor del 20% de los ingresos nacionales a los municipios según su número de habitantes. Posteriormente, se agregó los recursos del HIPC³ por medio de una nueva fórmula que consideraba, además del componente poblacional, el índice de desarrollo humano (IDH) y la condición de pobreza de los habitantes.

Un dato adicional que se debe tomar en cuenta y que profundiza la participación ciudadana se refiere a la reforma constitucional de 2004. La nueva Constitución Política permite, según su artículo 222, que, además de los partidos políticos, los pueblos indígenas y las agrupaciones ciudadanas puedan postular candidatos propios en elecciones municipales y nacionales. Asimismo, en su artículo 4º institucionaliza la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum.

Otro aspecto que facilitó la participación ciudadana y garantizó la equidad de género fue la introducción de las cuotas de género, en distintos momentos y con distintas características. Primero, se estableció el 30% mínimo de participación femenina en las listas electorales de los partidos políticos; luego, el 50% de participación femenina en las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, en estricta sujeción a la paridad y la alternancia.

El proceso de participación popular ha generado también dificultades. Pero tales dificultades están siendo sobredimensionadas y sirven de pretexto para proponer un nuevo nivel de gobierno que concentre algunas de las funciones y decisiones de los municipios; pero con ello

² La reconfiguración territorial generó una serie de conflictos limítrofes, que hasta entonces estaban latentes y no tenían mayor trascendencia. Aunque se hizo esfuerzos por superarlos, hasta el día de hoy muchos continúan sin resolverse y se profundizan.

³ Estos recursos provienen del programa Hight Indebted Poor Countries (HIPC, por sus siglas en inglés), que es resultado de la condonación de la deuda externa de Bolivia –considerada entre los países más pobres y más altamente endeudadoscon los ocho países más ricos del planeta. (Nota de la editora)

se corre el riesgo de retroceder en lo avanzado y desechar el aprendizaje de los años transcurridos.⁴

Las consideraciones y reflexiones aquí expuestas se refieren a la mayoría de los municipios de Bolivia; de ellos se ha excluido a las nueve capitales de departamento y la ciudad de El Alto, porque, por su población, ingresos y servicios, las grandes ciudades presentan en general una problemática distinta a la de los municipios pequeños.

Principales resultados

La descentralización municipal, tal como fue implementada, de golpe y sin mayor preaviso, conllevó de todas maneras un enorme proceso de movilización social que hoy mantiene su mismo entusiasmo inicial en muchas regiones del país. En algún momento, se opinó que se debió haber introducido los cambios de manera más pausada y ordenada, ya que no todos los municipios del país —en realidad, la minoría— se encontraban en condiciones de asumir las nuevas funciones; sin embargo, este argumento no se sostiene sino en virtud de un perfeccionismo académico y burocrático.

Por otro lado, la manera en que se distribuye los recursos del Tesoro General de la Nación muestra que existe disponibilidad de recursos económicos en todo el territorio nacional, a riesgo y cuenta de los propios gobiernos municipales y de los órganos de control social; en pocas oportunidades actúan las instituciones tutoras nacionales. De ahí que la medida permitiera una verdadera descentralización de las decisiones, lo que ha motivado el sentimiento en la población de que la descentralización va en serio.

Aunque en Bolivia existe un debate muy marcado en cuanto a la validez de los resultados de los censos de 1992 y 2001, ciertamente la

⁴ Un ejemplo de estos problemas es el voto de censura, ejercitado en los municipios para destituir alcaldes. Luego se empezó a afirmar que un gran problema del diseño municipalista era la inestabilidad o ingobernabilidad que generaba. Caso similar ocurrió con algunos casos de corrupción e inoperancia en los gobiernos municipales; se universalizó el criterio de que la corrupción había llegado a los municipios y creaba dificultades a la región.

tendencia a la "desruralización" (es decir, la migración del campo a la ciudad) ha disminuido; sin embargo, hay quienes apuntan que todavía es apresurado asegurar que este fenómeno se deba a la descentralización municipal. Lo que no se puede negar es que en estos últimos once años ha habido una enorme inversión, si se compara con periodos anteriores, en localidades alejadas de los centros políticos; un gran desplazamiento de profesionales, aunque sea temporal; la multiplicación de pequeños núcleos de burocracia municipal y apertura de mercados que, por supuesto, van reconfigurando las dinámicas de desarrollo y de población en los municipios.

También se han multiplicado las instituciones de servicio al desarrollo, desde aquellas que trabajan en el tema de planificación y administración hasta las que ejecutan proyectos de infraestructura, como escuelas, caminos, postas sanitarias y, en muchos casos, prestan servicios financieros.⁵

Los procesos de creación de mancomunidades, por su parte, han generado espacios de encuentro que a la larga pueden generar la reconfiguración de algunas divisiones municipales francamente inviables.

Gracias a la planificación participativa, muchas organizaciones sociales han conseguido la implementación de importantes proyectos y la inserción de criterios de equidad en la inversión de los recursos municipales.

Por medio de los subalcaldes, muchas organizaciones intercomunales, territorios indígenas y territorios aislados han logrado contar con autoridades nombradas por ellos mismos y de este modo se han transformado en interlocutores adecuados y con alguna atribución en el manejo de recursos y proyectos públicos.

Muchas organizaciones sociales, especialmente campesinas indígenas, y también vecinales, se han fortalecido al organizarse para presentar sus demandas al gobierno municipal. Pero, en algunos casos, la organización se ha visto obligada a modificar su estructura organizativa con relación al ámbito municipal, lo que ha sido visto por algunos sectores como una forma de debilitar a la sociedad civil y distraerla con asuntos pequeños y locales.

⁵ A esta dinámica se sumaron muchas ONGs y una parte de la cooperación internacional. En muchos casos, perdieron incluso la noción de país.

Con todo, el proceso ha generado una cantidad notoria de líderes sociales y políticos en el ámbito municipal, unos más vinculados a sus organizaciones que otros; con el tiempo, es frecuente que los segundos vayan alejándose de las bases y se articulen a nuevos movimientos ciudadanos o a partidos políticos.⁶

Con la necesaria cautela, es posible afirmar que la presencia de las organizaciones campesinas indígenas en los gobiernos municipales ha permitido consolidarlas y proyectarlas como instrumento político⁷ en el ámbito nacional, y por esta vía se ha incrementado la diversidad y el número de los representantes en el Parlamento nacional.

Por medio de la participación de asociaciones ciudadanas y pueblos indígenas en los procesos electorales, muchos grupos excluidos han podido acceder al gobierno municipal; al mismo tiempo, han roto con la lógica política partidaria que subordinaba los políticos locales a las estructuras nacionales.⁸

Principales dificultades

Si de dificultades se trata, lo primero que salta a la vista es que la asignación de fondos por parte del Tesoro Nacional según el número de habitantes y la situación de pobreza en cada municipio no genera un incentivo para mejorar el esfuerzo fiscal local. Y ya que, normalmente,

⁶ La creciente presencia de autoridades indígenas en los gobiernos municipales ha sido motivo de estudio en muchos libros de Xavier Albó, en los que además se muestra las diversas connotaciones políticas de la etnicidad en Bolivia.

⁷ Esta expresión hace referencia a la estrategia de las organizaciones campesinas indígenas para participar de manera independiente en los procesos políticos que les permiten acceder al poder, que es un sinónimo de gobierno.

⁸ Al conocerse las primeras cifras –alrededor de novecientos preinscritos– que expresaban el interés de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas por participar en las elecciones municipales de diciembre de 2004, se comenzó a especular sobre lo que ocurriría con la estructura política de los gobiernos municipales. Hubo quienes pregonaron el fin del "orden y la razón", otros avizoraron el inicio de la "verdadera" participación política. Ahora se sabe que 430 organizaciones (17 partidos políticos, 344 agrupaciones ciudadanas y 69 pueblos indígenas) participaron del proceso en los distintos municipios del país. La cifra global sigue asustando a los más cautelosos.

los impuestos no reditúan votos en las elecciones, se posterga la introducción de ese instrumento que podría ayudar a mejorar la ocupación del espacio y su distribución equitativa entre la población.

Por otro lado, pese a que en los últimos años las transferencias del Tesoro Nacional han ido decreciendo y muchos recursos se han dispuesto por ley de la República, las autoridades municipales no han generado una actitud crítica en su relación con el gobierno central.

Tampoco los funcionarios públicos consideran como tarea importante y prioritaria la oportuna, sistemática y correcta información que deben brindar a la población, a las organizaciones e instituciones sobre su trabajo. Prima el concepto instrumental de que el gobierno actúa con legitimidad por el solo hecho de haber conseguido suficientes votos o haber realizado acuerdos políticos posteriores.

La estructura que van adoptando las mancomunidades y los consejos de planificación y coordinación, entidades jurídicas independientes, puede terminar generando superestructuras privadas que subordinen los gobiernos municipales a criterios técnicos, administrativos o de cualquier otra índole. Aquí suele jugar un papel importante la orientación y los recursos de la cooperación internacional.

Tampoco se ha conseguido desarrollar una oferta de servicios profesionales suficientemente amplia y multidisciplinaria con presencia permanente en los municipios rurales. Paradójicamente, ante los limitados recursos de la mayoría de los municipios, los profesionales suelen sobrevalorar su remuneración argumentando que las incomodidades de la vida rural, la falta de servicios, su alejamiento de la ciudad encarece su trabajo. Además de escasos, los cargos en la función pública descentralizada son los más politizados, por lo que la carrera administrativa y la estabilidad funcionaria resultan imposibles de establecerse.

La calidad de los sistemas de servicios privados y públicos en los municipios se ha ido deteriorando con el tiempo; y, con el menor costo de la oferta, ha disminuido la calidad y la oportunidad del servicio.

⁹ Un docente universitario decía con relación a los nuevos profesionales: "la mayoría prefiere estar de dibujante en la ciudad, que de jefe en departamentos u oficial mayor en un pueblo". Ello ocurre no obstante la alta tasa urbana de desocupación profesional.

Los sistemas de capacitación y servicios a la gestión municipal no han sido concebidos con criterios realistas, lo que constituye una deficiencia estructural; de esta manera, se han convertido en acciones de corto plazo con objetivos de largo plazo imposibles de cumplir.¹⁰

En los municipios donde existen organizaciones sociales débiles, ha tenido lugar una excesiva formalización de la participación ciudadana mediante algunos grupos que han copado espacios de poder representativo en desmedro de la amplia participación de la población excluida.

En ciertos momentos, la excesiva planificación participativa ha deteriorado la capacidad del gobierno municipal para disponer de una planificación estratégica a largo plazo.

También ha ocurrido que la fuerza de las organizaciones en el ámbito supracomunal y supramunicipal dificulta el potencial que tiene el proceso de participación popular y de descentralización en los ámbitos municipales. Esto fue muy notorio en el caso de algunas organizaciones campesinas e indígenas, y extremadamente notorio en el caso de organizaciones de los sectores de educación y salud.

Por todo ello, estos once años de descentralización municipal han mostrado que, una vez ganados los espacios formales de gobierno municipal, los campesinos indígenas, especialmente las mujeres, son altamente vulnerables a las imposiciones; muchos terminan siendo obligados a obedecer políticas impuestas desde arriba o a abandonar los cargos para los que fueron elegidos.

Aprendizajes

En los casos donde se ha dado mayor exclusión, sólo el cambio normativo que favorezca la participación directa de la población puede permitir el acceso de sectores más amplios a la información, deliberación y participación en los ámbitos de gobierno.

Por otro lado, los sistemas estándar y supervisados de administración de los gobiernos municipales han contribuido a disminuir la corrupción, pero no han logrado eliminarla.

¹⁰ Ver documento de Jorge Aliaga en: www.cipca.org.bo

Se ve también que la costumbre de planificar y presupuestar por encima de la capacidad financiera de los municipios termina castigando, en el momento de la ejecución, a los grupos menos organizados y más vulnerables, pues se les recorta la inversión inicialmente destinada a ellos.

En el ámbito municipal, la calidad de la gestión y la administración influye notablemente en las orientaciones estratégicas y en la formulación de políticas públicas. Existe una correlación positiva entre la calidad de la gestión de los gobiernos descentralizados y la calidad de la relación entre actores y sectores del municipio.

Los gobiernos municipales, sobre todo los más pequeños, tienen dificultades estructurales para generar capacidades que les permitan un desarrollo independiente de los servicios externos en gestión y administración, diseño y ejecución de proyectos y políticas. Habría que desarrollar ofertas de largo aliento, estables y sostenibles, para ellos. Por todo eso, se requiere trabajar en una relación proactiva y crítica entre los distintos niveles de gobierno, central, regional y municipal.

Cuando el origen de la crisis de gobernabilidad no es esencialmente político-partidario, la gestión municipal recibe un menor impacto.

Para generar un ambiente de desarrollo propicio, no basta con trabajar en el marco institucional formal; es necesario conseguir la concurrencia del conjunto de organizaciones y actores del municipio.

La información oportuna, en calidad y cantidad, es imprescindible para garantizar una relación constructiva entre los ámbitos de gobierno y la ciudadanía.

Empero, la información se difunde más por la presión de la sociedad civil que por la iniciativa de las autoridades municipales.

También se ha notado que a mayor formalidad e institucionalidad de algunas instancias de gobierno municipal y de la participación ciudadana es menor la participación de las mujeres. Donde hay organizaciones propias de mujeres, ha sido más fácil y sostenible su incorporación en el gobierno municipal, en las organizaciones de control ciudadano y en las organizaciones de participación política. Además, esta participación ha sido más directa, protagónica y propositiva.

Con la asignación de recursos para el control social (a los comités de vigilancia), se ha incrementado la capacidad de movilización de los

dirigentes; sin embargo, no es evidente que se haya mejorado la calidad del control o la relación de los dirigentes con sus bases.

El incremento de presupuesto para los gobiernos municipales, destinado a gastos de funcionamiento, no soluciona, en la mayoría de los municipios del país, las dificultades que éstos tienen para disponer de un equipo eficiente de profesionales y de condiciones mínimas de trabajo.

Por otro lado, se debe evitar el carácter policiaco de la participación ciudadana y del control social; se debe promover el concepto de corresponsabilidad en las relaciones de los actores de las unidades descentralizadas. Se debe desarrollar el concepto y la práctica de la corresponsabilidad en paridad con los conceptos de control social y gobierno municipal. La corresponsabilidad entre el gobierno, las organizaciones y la ciudadanía es más probable en su práctica municipal.

El desempeño y la permanencia de alcaldes y concejales, principalmente de origen campesino e indígena y de mujeres, es mejor y menos vulnerable cuando éstos permanecen vinculados a las organizaciones a las que representan.

En los municipios donde las organizaciones sociales son fuertes, el control social al gobierno ha sido más efectivo y propositivo.

Es necesario considerar apoyos específicos a los distintos actores en distintos momentos; por ejemplo, se debe brindar un tipo de apoyo a campesinos indígenas y mujeres en el momento de las campañas electorales y otro distinto, e igualmente cercano, cuando ya ejercen cargos públicos.

PARTE II Experiencias específicas

Primer eje temático: equidad de género



Uno de los desafíos más importantes del sistema democrático es dar lugar a que se expresen y participen, en igualdad de condiciones, los distintos sectores de la sociedad. Siempre las mujeres han sido especialmente relegadas por el sistema político en Bolivia y por ello es importante incorporarlas con sus propias demandas a la plena participación en democracia.

Comúnmente se escucha decir que la participación de la mujer es mayor en los espacios familiares y locales que en los espacios regionales y nacionales. Esto se podría enriquecer con datos; por ejemplo, se podría decir que hay mayor porcentaje de mujeres concejalas que mujeres consejeras departamentales. Sin embargo, las simples cifras no dan cuenta de su cotidiana lucha por ocupar espacios locales, comunales y municipales y de su permanente demanda por suprimir los sistemas de exclusión que les impiden acceder a espacios regionales y nacionales.

Los movimientos y organizaciones de mujeres han promovido un conjunto de normas para facilitar la participación femenina en los espacios políticos y públicos; han promovido sistemas de capacitación, organización y defensa de sus derechos. Probablemente, donde mejor impacto ha tenido el conjunto de demandas y políticas ha sido el ámbito municipal; allí se ha incrementado el número de alcaldesas, concejalas, funcionarias municipales y organizaciones de mujeres.

La presencia y la participación de las mujeres en los espacios de representación municipal muestran un notable avance, aunque en grado muy variable de acuerdo a la organización o institución de la que se trate: gobierno municipal, comité de vigilancia, organizaciones de la sociedad civil. Por eso se puede decir que ese avance no es fácil y aún no está consolidado.

Constatación 1

En general, la introducción de cuotas de género para la presentación de candidaturas ha significado un cambio positivo en la legislación boliviana sobre el ámbito municipal pues los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas no habrían asumido esta acción de propia voluntad; así se ha incrementado el número de mujeres que fueron elegidas concejalas municipales.

En algunos municipios de La Paz, Cochabamba, norte Potosí y Pando (Villa Nueva) se considera que todavía existe exclusión a causa de una actitud machista muy arraigada, pero también porque las mujeres tienen temor para hablar en público y no expresan lo que sienten o piensan.

En Betanzos (Potosí), en cambio, la presencia de la mujer es importante en espacios municipales de decisión, aunque su participación no es activa.

Con la introducción de cuotas de género, la presencia de concejalas es ahora mayor. ¹¹ La obligatoriedad de la norma ha permitido que muchas mujeres sean tomadas en cuenta, aunque sea a disgusto de algunos políticos y dirigentes, pues mientras aquéllas se han estado organizando y han ido expresando sus demandas de distinta manera, las organizaciones políticas se han dado modos para marginar su participación.

Se conoce de casos en los que se ha utilizado la imagen de la mujer

¹¹ La Ley de Cuotas de Participación establece la inclusión de un 30% mínimo de mujeres en las listas electorales de los partidos políticos. Posteriormente, la Ley de Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas introdujo como norma la inclusión del 50% de candidatas.

para aprovechar, con fines electorales, sus características de honestidad y trabajo, pero ello no se ha reflejado en su ubicación en las listas de candidatos.

También es cierto que, más allá de la norma, hubo candidatas y luego concejalas y alcaldesas elegidas por su condición de líderes naturales, que contaron con el reconocimiento social por su carácter aguerrido (lo que constituye una honrosa excepción); otras, por ser esposas y familiares de políticos; y otras porque, finalmente, los partidos políticos no pudieron encontrar a tiempo candidatos varones. En estos casos, era común que las candidatas respondieran con mayor fidelidad a los partidos políticos que a las organizaciones o a las demandas propias de mujeres. El vínculo con la población lo establecía el partido y el alcalde; los demás acompañantes electos no valían mucho y no se les prestaba importancia.

Por eso, no se puede negar que en la mayoría de los casos, sin la obligatoriedad de la ley, las mujeres ni siquiera habrían sido tomadas en cuenta, o se las habría ubicado en los últimos lugares de la lista, allá donde no se las hubiera podido ver y tampoco elegir. Suele ocurrir también que, a pesar de las disposiciones legales, hay factores que no permiten que las mujeres logren una concejalía; esto ocurre, por ejemplo, cuando se las coloca como suplentes del primero de la lista y como titulares en el segundo lugar, tal como ocurre en la mayoría de las organizaciones políticas. Si se da una alta dispersión del voto, sólo una mujer logra un lugar en el concejo: aquella que figura como suplente del que se elige como alcalde.

De ahí que el hecho de que muchas mujeres hayan llegado al cargo de alcaldesas y concejalas es ya un avance para terminar con su exclusión en los cargos públicos. También se está avanzando en las agencias cantonales y subalcaldías, donde los cargos también van siendo ocupados por mujeres.

Existen, inclusive, algunos municipios donde la mayoría del concejo se compone de mujeres; por ejemplo en Alcalá (Chuquisaca) o San Ignacio de Mojos (Beni), donde tres de cinco concejales son mujeres, aunque esta situación se dio luego de la elección del alcalde. También hay casos en que, siendo mayoría, las mujeres no se han animado a elegir una alcaldesa y han elegido como autoridad a un hombre.

Constatación 2

Las mujeres en el gobierno municipal todavía tropiezan con una serie de dificultades a la hora de ejercer el cargo.

Las mujeres van superando las muchas dificultades y trabas que les toca afrontar. Un ejemplo se ha dado en Monteagudo (Chuquisaca), donde una mujer guaraní llegó a ser concejala y en algunas ocasiones solía ocupar interinamente el cargo de alcaldesa. Un día le tocó ir a una comunidad alejada y pidió al chofer de la alcaldía que la llevara, como normalmente lleva al alcalde; pero el chofer no le hizo caso, porque era mujer y guaraní. Ante esta situación, la alcaldesa interina contrató una movilidad particular y se trasladó hasta aquella comunidad. El chofer, al percatarse de esto, se trasladó también al lugar para tratar de enmendar su conducta; pero allí, la alcaldesa le dijo que, como no había llegado a recogerla, había contratado un vehículo y que los gastos de transporte serían cargados a la cuenta del funcionario, que tuvo que pagar ese costo.

Hay casos en los que las mujeres todavía son utilizadas por las organizaciones políticas para cumplir con la Ley de Cuotas. Se las toma en cuenta para llenar las listas de candidatos, tal como establece la ley, 12 con alternancia y paridad, pero no tienen una real participación en la conformación de los poderes públicos. Cuantitativamente, hay mayor número de mujeres en los gobiernos municipales; pero, desde una óptica cualitativa, aún falta mucho para que ellas ejerciten efectivamente sus cargos.

En algunos municipios, las mujeres que han llegado a ocupar cargos públicos no son tomadas en cuenta como autoridades precisamente por su condición de mujeres, y esta exclusión la realizan no sólo los hombres sino también las demás mujeres. Muchas encuentran limitaciones a la hora de ejercer sus cargos en un ámbito nuevo como es el gobierno municipal, pues les falta preparación y seguridad a la hora de actuar y

¹² En las elecciones municipales de 1999, las primeras que se realizaron bajo la modalidad de 30% de cuotas de género a favor de las mujeres, fueron famosos los "candidatos travestis"; es decir, candidatos que se inscribieron con nombre de mujer y a la hora de recibir las credenciales de concejal tuvieron problemas.

ejercer autoridad; a ello se les suman otras dificultades, como la insuficiente capacidad de lectoescritura en castellano, la falta de apoyo de sus parejas y hasta de su familia; todo esto suele llevarlas a situaciones límite.

Se supone, equivocadamente, que los hombres tienen capacidad y experiencia en el ámbito público, lo que no es correcto. Cuando los problemas surgen, surgen para todos los que conforman el gobierno municipal; entonces, si se tiene que capacitar para mejorar, debe ser a todos, indistintamente de que sean hombres o mujeres.

Tanto hombres como mujeres consideran que las actitudes de exclusión de género se deben a uno de los antivalores más arraigados en la sociedad boliviana: el machismo, ¹³ que concibe a la mujer como un ser débil y carente de capacidad, destinado a desempeñarse sólo en el ámbito privado y doméstico. Por esa secular cultura machista, las mujeres que asumen cargos públicos enfrentan casi siempre problemas familiares y se ven obligadas a decidir entre su cargo o su familia, especialmente en las comunidades campesinas e indígenas donde tienen múltiples responsabilidades domésticas.

Es conocido el caso de una concejala de Achacachi (La Paz) que soportó presiones legales, sicológicas y físicas que, llevadas al extremo, la obligaron a renunciar. Gracias a su persistencia, después de un año, la justicia le dio la razón. Los concejales de Achacachi tuvieron que "devolverle" la titularidad del cargo, aunque fue prácticamente al final de su mandato.

Por otro lado, al no existir legislación específica que proteja a la mujer que es autoridad, ésta sufre presiones, maltratos y acosos –sobre todo de tipo político– por parte de sus "colegas" en el gobierno municipal; los argumentos suelen ser distintos pero siempre desembocan en presiones sociales, políticas o familiares que, en casos extremos, derivan en renuncias a su cargo. En consecuencia, asume su cargo el suplente, que es varón si la mujer es titular, o el segundo titular, que también es varón si la mujer concejal es suplente.

¹³ Esta conclusión se expresó en los talleres locales realizados por este proyecto, tanto hombres como mujeres consideraron al machismo como parte de la cultura boliviana, como una práctica arraigada ampliamente en la sociedad.

Constatación 3

Muchas organizaciones sociales, especialmente campesinas indígenas, van incorporando normas internas para facilitar la participación de las mujeres gracias al empuje de ellas mismas.

Aunque no es, precisamente, un efecto directo de la Ley de Cuotas o de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, muchas organizaciones de la sociedad civil, especialmente campesinas e indígenas, están tomando en cuenta la participación de la mujer en sus estatutos, aunque sea en porcentajes mínimos.

Desde hace más de cinco años, el estatuto de la Asamblea del Pueblo Guaraní señala que la vicepresidencia de esta organización debe ser ocupada por una mujer. Desde entonces, ya ocuparon el cargo cuatro mujeres. Actualmente la presidencia está a cargo de Nelly Romero y otras cuatro carteras son ejercidas por mujeres.

Por su parte, las mujeres consideran que las organizaciones están abriendo espacios a su participación y liderazgo gracias a su propio trabajo y persistencia, lo cual deriva de la capacitación que reciben en distintos ámbitos. También consideran que la ausencia de representantes femeninas en algunos lugares se debe a que ellas sienten que pueden ser observadas negativamente por la sociedad o por su comunidad.

En general, las organizaciones que han incorporado cuotas de género sin restricción para todas las carteras encuentran dificultades en el momento de la implementación, pues no han modificado ciertas prácticas que impiden la real participación femenina o al menos su presencia en las reuniones.

Esto ha dado lugar a intensos debates, incluso después de la incorporación de cuotas en los estatutos y en la etapa de implementación de leyes y estatutos. Hay quienes opinan que se debería participar abiertamente, sin normas de participación que obliguen a la organización o a hombres y mujeres.

Muchos varones desplazados por mujeres consideran que esa participación debería ser abierta a todos, sin restricciones ni porcentajes de cuotas. A raíz de la inclusión femenina, precisamente, se presentan

las desavenencias conyugales; muchas mujeres optan por dejar a sus parejas para poder cumplir con los compromisos que asumen con la comunidad y su organización.

Constatación 4

Allí donde hay organización de mujeres, éstas adquieren mayor protagonismo en el gobierno municipal, pero todavía no en los comités de vigilancia.

Existen municipios donde las mujeres no tienen organización propia y municipios donde sí ellas cuentan con una larga tradición organizativa. En estos últimos, las mujeres tienen mayor posibilidad de discutir y debatir sus problemas; y dado que tienen capacidad de representación, sus decisiones son tomadas en cuenta por el gobierno municipal.

El soporte que les brinda la organización propia permite a las mujeres participar en los debates dentro del municipio; también en los procesos de capacitación se nota una mayor participación; todo ello les permite contar con la capacidad de negociar candidatas tanto con las organizaciones campesinas como con los instrumentos y partidos políticos.

En cambio, cuando las mujeres se incluyen en grupos mixtos, su participación en general resulta más limitada y no necesariamente es respaldada por el resto de mujeres o de organizaciones, sino por otros mecanismos, como las alianzas partidarias o los acuerdos políticos. En este mismo contexto, existen casos donde las mujeres son dinámicas y se destacan dentro de la organización y en la planificación municipal, aunque esta situación es más una excepción que una norma.

En los directorios de los comités de vigilancia de Riberalta (Beni) y Sacabamba (Cochabamba) no existen mujeres; pese a que en estas zonas existen organizaciones de mujeres, aún ellas no son tomadas en cuenta debido a su escasa participación en asuntos públicos.

En el municipio de Gonzalo Moreno (Pando) no existe organización de mujeres pero sí hay participación femenina en los órganos de control social.

En Ancoraimes (La Paz), la organización de mujeres ha logrado incidir para la elección de dos de ellas al comité de vigilancia.

Es también cierto que muchas organizaciones de mujeres no son representativas, sus acciones se limitan a una actividad o proyecto específicos y no tienen una orientación políticamente más amplia; en estos casos, su participación es irrelevante ya que no representan al conjunto de mujeres de su sector y no tienen la legitimidad necesaria para enfrentar procesos municipales. Por otro lado, es evidente que muchas notables organizaciones de mujeres tuvieron su origen en algún tipo de proyecto o en la actividad de unas cuantas pioneras.

También es evidente que, en los últimos años, algunas organizaciones tradicionalmente masculinas han abierto espacios de participación a las mujeres en lugares antes inimaginables; hay interesantes casos de participación femenina, con mujeres ocupando las primeras carteras municipales, provinciales, regionales y departamentales, tanto en el oriente como en el occidente del país.

Las organizaciones de mujeres son anteriores a la participación popular; sin embargo, desde la estructura departamental y provincial se estructuró instancias en el ámbito seccional para que correspondieran con la cobertura del municipio. En contraste, la estructura de la participación popular no favorece explícitamente la participación y elección de las mujeres en cargos públicos, en lo que es la representación territorial y de género.

Hay necesidad de complementar o ampliar las cuotas de género a todos los ámbitos de decisión y participación, como el comité de vigilancia por ejemplo. Por otro lado, hay que compatibilizar la elección de las mujeres con la normativa que indica la vigencia de usos y costumbres en la elección de autoridades.

Constatación 5

A pesar de los avances, son todavía insuficientes las políticas municipales específicas que responden a los intereses de las mujeres.

Si bien es cierto que muchas acciones del Estado tienen como objetivo central a la madre y el niño, en el sector de salud, o a la niña, en el sector de educación, todavía los gobiernos municipales no han establecido políticas específicas de protección a las mujeres en asuntos cuya problemática es más local. Por ejemplo, están los municipios expulsores de mujeres destinadas al servicio doméstico, o los municipios con alta migración temporal de varones y donde las mujeres asumen todas las responsabilidades familiares y con la comunidad. No se ha establecido políticas para facilitar una participación femenina más activa en el municipio, aunque es cierto que muchos gobiernos municipales destinan recursos para la capacitación y el encuentro entre organizaciones de mujeres.

Las acciones más básicas que suelen realizar los municipios son la implementación de servicios legales integrales y la otorgación de recursos para el seguro universal materno infantil (SUMI). Pero incluso hay gobiernos municipales que se resisten a ejecutar esas medidas elementales en contra de la población que brega para hacerlas cumplir, pues son normas nacionales y obligatorias.

En Vitichi (Potosí), gracias al empuje de la organización de productoras denominada Ch'aska Palomas, existe un importante avance en la definición de políticas municipales favorables a las mujeres. Esta organización ha logrado recursos municipales para sus actividades productivas. En el mismo sentido, en Sacabamba se apoya la capacitación formal de mujeres en la artesanía.

Entre tanto, Ancoraimes (La Paz) tiene una política de educación alternativa que se viene implementando y de la que se benefician mayormente mujeres.

Hay mayor avance en el ámbito de los proyectos, pues todos los municipios han considerado partidas para apoyar iniciativas productivas, de comercialización, de capacitación. En todos estos casos, ello es resultado del fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y de su participación en organizaciones mixtas donde tienen capacidad de demanda y negociación con otras organizaciones y con el gobierno municipal.

Donde la organización de mujeres es débil y subordinada, es muy común que sus demandas sean incorporadas, en una primera instancia, en los planes municipales; sin embargo, llegado el momento de establecer prioridades, se desecha esos proyectos sin mayor explicación. Muchas veces, incluso, las mujeres son presionadas para que renuncien

a sus proyectos en los espacios de debate público donde se establece prioridades.

Uno de los argumentos centrales para que no se disponga de proyectos específicos relativos a las mujeres es que existen otros proyectos de beneficio más amplio en los que todas las personas y sectores se benefician por igual, como por ejemplo los proyectos de agua potable, alcantarillado o caminos. Estos proyectos muchas veces son plenamente respaldados por las mismas organizaciones de mujeres a costa de postergar sus propias aspiraciones.

Ya que los proyectos de interés más amplio son privilegiados, no se hace consultas por grupo social y por género para saber si existen aspectos o impactos que pueden perjudicar a un sector, o para introducir nuevos elementos que reduzcan los efectos problemáticos que podrían tener esos proyectos sobre las mujeres o grupos específicos de mujeres.

Constatación 6

Hay mayor control de la sociedad sobre las concejalas que sobre los concejales, y las sanciones sociales también son mayores para ellas que para ellos.

En el desempeño y el ejercicio de sus funciones, las concejalas siguen siendo mucho más observadas que los concejales. Muchas acciones y actitudes de los hombres no se aprecian de manera tan drástica como cuando las comete una mujer. Esta situación las hace más vulnerables a la presión interna y externa.

Posiblemente éste sea el contrapeso a la Ley de Cuotas: aquellas personas que no estaban de acuerdo con la designación obligatoria de una mujer para algún cargo no pierden oportunidad para criticarlas ante la menor dificultad que se les presente. El hecho de que las mujeres sean todavía minoría en la función pública las hace más visibles a los ojos de la crítica, bien sea ésta positiva o negativa.

En los municipios de Betanzos y Vitichi (Potosí), las concejalas son más respetadas que los concejales, ya que éstos están siendo permanentemente tildados de corruptos.

También es cierto que la sociedad en general es más severa con las mujeres que con los hombres, sobre todo cuando ellas ocupan un cargo de jerarquía, así como es más severa con los indígenas y pobres que con los no indígenas y más pudientes. En este sentido, se hace aun más difícil la situación de las concejalas que son campesinas indígenas y pobres.

Ahora bien, esto no es generalizable a todas las mujeres, pues existen municipios donde algunas han logrado un grado de participación importante en los partidos políticos y las organizaciones y nadie se atreve a censurarlas. Es el caso de los partidos políticos tradicionales, donde hay mujeres que por ser familiares de personalidades políticas gozan de protección.

Las presiones siempre llegan al entorno inmediato de la autoridad: su familia; eso genera una serie de tensiones que muchas veces no son resueltas sino con el alejamiento del cargo; en otros casos, la familia brinda su apoyo para que la concejala enfrente la situación.

Por lo tanto, la discriminación no sólo tiene un componente de género, sino que se complementa con aspectos étnicos, de clase, de apellido, de situación laboral, de partido político.

El extremo es la total invisibilidad de las mujeres. Es común, por ejemplo, que los medios de comunicación de los pueblos y ciudades intermedias ni se ocupen de las autoridades mujeres, pues son menos visibles en esos espacios, aun ocupando cargos de importancia. Normalmente no buscan a las mujeres porque saben que no obtendrán privilegio o rédito alguno de esa relación; es muy difícil que ellas busquen ser más visibles entregando a cambio información distorsionada, promesas o contratos. Por eso, los medios de comunicación contribuyen a menudo a que las mujeres sean socialmente más controladas, vigiladas y sancionadas con el alejamiento del cargo.

Constatación 7

Muchas veces, las mujeres elegidas pierden sus cargos municipales por presión de sus propios cónyuges y sus propias organizaciones sociales y políticas.

Como consecuencia de la discriminación de género en la sociedad y en los espacios de poder local, es más común que las mujeres concejalas se vean obligadas a renunciar antes que los hombres.

En un municipio del altiplano, poco después de las elecciones municipales de 2004, una mujer que fue elegida concejal tuvo que renunciar a su cargo para que su marido accediera a un cargo "jerárquico" dentro del ejecutivo municipal: como oficial mayor. En realidad, ése es un cargo inferior al de concejal, pero la concejala optó por esta decisión. Nadie cuestionó la equidad de género, su carrera política, su legitimidad.

Muchas renuncias se han hecho públicas; pero otras muchas se hicieron silenciosamente para no causar mayores problemas a la organización, al partido o a la familia. Lamentablemente, la población del municipio suele expresar su conformidad y avala lo ocurrido. Ante esta situación, las afectadas han tenido que buscar protección legal por medio de abogados y jueces.

La presión no siempre es directa; hay formas solapadas que obligan a dejar el cargo: por ejemplo cuando se nombra a las mujeres como secretarias de actas sabiendo que tienen mayor dificultad en la escritura y lectura del lenguaje comúnmente usado en la vida política. También se considera que los puestos electivos pertenecen a la organización y al partido político, y esto hace que los más vulnerables sean fácilmente removidos, entre ellos las mujeres.

Pero, por otro lado, es cierto que hubo casos en que las mujeres cometieron errores, se alejaron de sus organizaciones, cometieron o aceptaron formas autoritarias de mandato, participaron en actos de corrupción o los aceptaron. En todos estos casos, la presión social y su posterior renuncia se justificaban.

En algunos municipios, las representantes mujeres son condicionadas por sus parejas para seguir con su cargo, y muchas veces pierden su hogar por cumplir con la función que desempeñan. Es el caso del municipio de Villa Nueva (Pando), donde una concejala optó por quedarse en su cargo, con lo que perdió a su familia. La comunidad de su lugar de residencia (Belén) le pidió que se retirara de allí porque tenía un sueldo y había dejado a su pareja.

Pero es imposible negar los casos de completa injusticia, donde se argumentó que las mujeres son más vulnerables o se las puede convencer fácilmente, o que no son confiables cuando hay mucha presión sobre ellas, o que sencillamente son débiles. La reacción de las organizaciones de mujeres no ha sido unívoca; en algunos casos, han contribuido con más críticas. En otros casos sí hubo cierto apoyo entre ellas; independientemente de que fueran de partidos y de organizaciones contrarias, se notó mayor solidaridad.

La baja valoración que en general se tiene acerca de una mujer como autoridad hace que, en muchas ocasiones, sean las propias mujeres las encargadas de destruir la carrera política de otras mujeres que llegan a ejercer cargos públicos. Con el pretexto del control social y el derecho a la crítica, ellas mismas se encargan de magnificar algunos errores o limitaciones y provocar su salida del cargo. Muchas veces, las mujeres tienen una especie de actitud contemplativa, considerada normal y hasta permisiva con las acciones de los hombres, pero no perdonan a sus compañeras.

También han existido casos en que, por maniobras del concejo municipal, se ha logrado sacar a alguna concejala, lo que ha motivado la defensa de las organizaciones y sobre todo de las organizaciones de mujeres; en estos casos, la relación de las autoridades con las organizaciones es imprescindible para enfrentar las maniobras políticas en el gobierno municipal. Esto demuestra que más allá de la sola condición de mujer, es importante la función que ésta cumple y la visibilidad que logra; la población reconoce una buena gestión y está dispuesta a apoyarla.

Aunque se ha constituido y se considera importante la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), su presencia es relativamente reciente en el escenario nacional y no hay mucha información, por lo menos en los municipios rurales, en sentido de que esta institución hubiera actuado con prontitud en situaciones de discriminación de género o hubiera tomado alguna previsión en este sentido.

Constatación 8

Existen menos mujeres en los comités de vigilancia que en las organizaciones sociales y en el gobierno municipal, y muy pocas son postuladas y elegidas. Algunas de las que logran acceder a estos espacios dejan la función luego de ser electas. No es muy común que se postule y se elija mujeres como miembros del comité de vigilancia; hay excepciones, ciertamente, pero por lo general son minoría o prácticamente no existen en esta instancia de control social.

Probablemente, la principal causa para esto sea que el cargo demanda mucha movilización, tiempo, dedicación, y su recompensa, el prestigio, no vale lo que las mujeres, su familia y su comunidad están dispuestas a sustituir.

La utilidad del comité de vigilancia está cada vez más discutida; quizá por ello son cada día menos los sectores interesados en participar de esta instancia de control social. Se dice que generalmente el comité de vigilancia está dominado por el gobierno municipal o se opone tanto que tampoco resulta útil. En todo caso, un comité de vigilancia muy crítico, aunque tenga toda la razón, despierta recelos en el gobierno municipal, pues de darse un eventual congelamiento de fondos por las actitudes hostiles, será culpa del órgano de control social que no se hagan obras.

Una mujer es presidenta del comité de vigilancia de Charagua. Asimismo, es visible el apoyo de los maridos para la postulación y elección de mujeres a esta instancia de control social.

De los 45 municipios de Cochabamba sólo hay uno, el de Colomi, que tiene una mujer como presidenta de su comité de vigilancia.

Mientras que, por un lado, las mujeres son minoría en los comités de vigilancia, por otro lado tampoco se nota mucha motivación en las organizaciones y sus líderes para pelear por estos espacios; probablemente ello sea un reflejo del desgaste de esta forma de control social. Sin embargo, está cada vez más claro que las distintas formas de organización, incluidas las de mujeres, ejercen el control social de manera directa.

Una gran desventaja para las mujeres ausentes de los comités de vigilancia es que normalmente esta instancia funciona como una escuela de capacitación; muchos de sus miembros pasan luego a formar parte del gobierno municipal disponiendo ya de experiencia y conocimiento iniciales en gestión municipal.

Segundo eje temático: organizaciones de la sociedad civil



Se suele señalar que en los municipios donde existen sólidas organizaciones de la sociedad civil, de hombres y de mujeres, trabajan mejor los partidos políticos, los líderes locales y el control social. Ésta es una opinión importante; sin embargo, hay que darle su verdadera dimensión.

Este razonamiento nos permite despejar una serie de dudas y temores que surgieron en los primeros años de la participación popular, por ejemplo cuando se pensaba que las organizaciones serían debilitadas y absorbidas por los partidos políticos y las demandas locales.

Ciertamente, en muchos casos las organizaciones se han reestructurado para atender con más eficiencia el ámbito municipal, pero sin dejar de articularse a la provincia, al departamento y su instancia nacional.

El espacio local también ha sido escenario de encuentros y desencuentros entre diferentes organizaciones y líderes, muchas veces manifestándose en relaciones conflictivas, otras veces caracterizándose por relaciones de alianza y complementariedad.

Todavía quedan organizaciones que no han conseguido aprovechar de mejor manera la descentralización municipal y tienen más fuerza fuera de su municipio que dentro de él; en estos casos sí existe riesgo de debilitamiento a mediano plazo.

Pero en general, lejos de debilitarse y subordinarse, las organizaciones sociales han aprovechado la participación popular para adecuar sus estructuras, afianzar su fortaleza dentro del municipio, organizar e incorporar sus demandas a la gestión municipal, promover nuevos liderazgos y movimientos políticos y establecer alianzas con distintos sectores de la población.

Constatación 9

Las organizaciones campesinas e indígenas participan habitualmente en los procesos de planificación participativa municipal, aunque ello no siempre garantiza que sus demandas sean tomadas en cuenta ni sus consensos respetados.

Las organizaciones campesinas indígenas son muy dinámicas en el ámbito comunal y municipal; normalmente generan muchas demandas y propuestas. Estas propuestas, en la mayoría de los casos, son presentadas directamente al gobierno municipal; y sólo en algunos municipios, con la mediación de los comités de vigilancia.

En aquellos procesos de consulta y formulación de planes municipales en que participa la mayoría de las organizaciones es posible establecer negociaciones y alianzas con otros sectores para dar prioridad a proyectos de beneficio más amplio o para programar las inversiones por más de una gestión.

A pesar de la participación de las organizaciones del municipio, del comité de vigilancia, de concejales, del alcalde y los empleados municipales, a veces no se respeta lo acordado en los procesos de planificación. Durante la ejecución y a medida que pasa el año, las autoridades municipales van tomando otras iniciativas y dejando lo acordado en el camino. No necesariamente se consulta a todas las bases para proceder a reformular los planes ni se les proporciona información oportuna. No siempre se cumple el cronograma de desembolsos de las instituciones que ofrecen recursos de contraparte para el plan municipal, y eso obliga a hacer modificaciones. Muchas veces, la ejecución presupuestaria es superior a la prevista inicialmente; o finalmente son las comunidades o distritos que cambian de prioridad con el cambio y renovación de

dirigentes, lo que también muestra que no siempre hay visiones y criterios compartidos.

Cuando no se respeta la planificación participativa y no se da las suficientes explicaciones al momento de decidir los cambios, el mecanismo de consulta se va deteriorando y los dirigentes, hombres y mujeres, participan con menos entusiasmo y preparación previa. La población y las organizaciones señalan que no es suficiente participar en la planificación, sino que hay que participar en el seguimiento, control y vigilancia para que se ejecuten los proyectos de la manera en que fueron formulados y presentados. Por otro lado, algunas organizaciones no logran realizar un buen diagnóstico ni unificar criterios sobre su desarrollo, lo cual limita su participación en la planificación.

En cambio, allí donde la participación de la población ha sido propositiva y dinámica desde el inicio no hace falta seguir complicándola ni seguir provocando un innecesario gasto de energías, sobre todo de la población rural, que es la que tiene que recorrer distancias considerables para participar en las reuniones de planificación y seguimiento. De este modo, resulta normal que las comunidades rurales y los barrios marginados conozcan y participen con mayor dedicación de todos los procesos de planificación municipal participativa, así como que consulten información sobre presupuestos, ejecución y calidad de las obras.

En los últimos años se ha creado diversas instancias y espacios para mejorar la participación de la población y las organizaciones en la planificación y seguimiento. Cumbres, encuentros de avance y la ruta de gestión municipal son mecanismos que en algunos municipios han permitido a la población contar con información y hacer seguimiento a sus planteamientos.

Mas siempre existe el riesgo de burocratizar los procesos de planificación, de complicar los instrumentos y las prácticas de consulta, lo que terminará aislando a la población y sus organizaciones. En algunos casos, existe una cúpula de dirigentes que conoce los procesos y los procedimientos y se los guarda para sí, incrementando los sistemas y mecanismos de mediación entre la alcaldía y la población. Esta especialización concentrada suele dificultar la renovación de liderazgos.

Constatación 10

Con la aplicación de la participación popular, las organizaciones campesinas e indígenas han ajustado en algunas regiones sus estructuras en el nivel intermedio, entre lo local y lo regional, y redefinieron sus roles.

De una u otra manera, con la participación popular, todas las organizaciones campesinas e indígenas han modificado sus estructuras. Prácticamente, se las ha provocado a que usen este instrumento legal de la mejor manera, pues muchas de sus aspiraciones y demandas se pueden solucionar en este ámbito y en muchos casos bajo su propia dirección.

A raíz de la implementación de la participación popular, se han constituido nuevas organizaciones en el ámbito de la sección municipal, como la central campesina de Acasio y Arampampa (Potosí) que antes funcionaba como central provincial de Bilbao.

En Torotoro (Potosí) se creó la central seccional de Torotoro (mixta) y la central seccional de mujeres.

En Jesús de Machaca (La Paz) se ha creado la subfederación de mujeres campesinas.

En Charagua (Santa Cruz), las organizaciones indígenas eligen a los subalcaldes en asambleas zonales.

En general, se han fortalecido las estructuras municipales o de coordinación entre organizaciones dentro de un municipio y se han debilitado las estructuras provinciales. Sin embargo, no se han debilitado las organizaciones departamentales y nacionales.

Al mismo tiempo que se han redefinido los roles, la demanda de las organizaciones ha trascendido los intereses directos de cada sector; temas nacionales como hidrocarburos, tierra, asamblea constituyente, recursos naturales son demandas que han articulado a las organizaciones. El desafío es mantener la relación entre estos dos ámbitos de demandas.

Una de las mayores limitaciones de las organizaciones regionales y nacionales es que no han construido una propuesta para el ámbito municipal; se nota entonces una desconexión de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba. Esto es particularmente visible cuando, en un mismo municipio, se presenta distintas alternativas y normalmente

las organizaciones departamentales y nacionales envían candidaturas desconectadas de las organizaciones municipales.

La división y la fragmentación de las organizaciones no necesariamente tienen que ver con la participación popular, aunque debido a la dinámica que ésta desencadenó en el ámbito local quizás contribuyó a hacerlas más intensas y acelerar su desenlace. También es posible que muchas autoridades y organizaciones políticas hayan contribuido a esa fragmentación.

Las comunidades del altiplano, de los valles, el Chaco y parte de las tierras bajas están amoldando la participación popular a sus usos y costumbres. En esa medida, ese proceso se funde con las lógicas comunitarias en sus espacios propios de decisión y en la jerarquía de sus autoridades. Existe un proceso de recuperación de algunos cargos (apu mallku, mama t'alla, mburuvicha, etc.) y del prestigio que conlleva el uso de los símbolos de autoridad (poncho, chicote) o de la denominación de instituciones sociales (ñemboati).

El municipio de Viacha (La Paz) resolvió autodenominarse "municipio intercultural" recuperando los usos y costumbres de las comunidades, así como la visión y prácticas del sector urbano.

Esto muestra que hay una apropiación y, en algunos casos, un ajuste de la norma nacional a las condiciones locales. Pero, para eso, es importante la fortaleza que puedan tener las organizaciones campesinas indígenas. En cambio, si la organización no es fuerte, el gobierno municipal tiende a controlarla, y también al comité de vigilancia.

Constatación 11

Cuando una organización campesina indígena participa en las elecciones, ya sea directamente o mediante alianzas, y sus representantes se han mantenido articulados a la organización y su gestión municipal ha sido buena, aquélla se fortalece.

En la mayoría de los casos donde ha existido una articulación promovida y asumida por la organización y sus representantes en el gobierno municipal, con resultado positivo, la organización resulta fortalecida. Esta situación es más fácil de apreciar si se la contrasta con situaciones contrarias.

Hay organizaciones que en las anteriores elecciones (1999) obtuvieron cuatro representantes en el gobierno municipal, pero en las últimas elecciones (2004) no lograron el mismo resultado debido a la mala gestión de sus representantes.

Desde la vigencia de la participación popular, varios representantes de la Asamblea del Pueblo Guaraní han sido elegidos como autoridades municipales o miembros del comité de vigilancia del municipio de Charagua.

En cambio, en el municipio de Urubichá, donde los pobladores indígenas son la mayoría, la elección de representantes guarayos a cargos públicos ha tenido cifras muy variables y más bien negativas.

En la gestión municipal 1995-1999, dieciocho alcaldes campesinos fueron elegidos en Chuquisaca; de ellos, sólo dos continuaron como autoridades; el resto fue criticado por sus propias organizaciones.

En el municipio de Filadelfia (Pando), hay señales claras de que la buena gestión de representantes campesinos en el municipio está fortaleciendo a la organización campesina.

La mala gestión no es necesariamente sinónima de mala administración de recursos o de su apropiación indebida. Puede ser resultado de otros factores, como actitudes de soberbia en los representantes, que se nieguen a dar información oportuna, que no participen en reuniones, que no aclaren dudas a tiempo, que se burocraticen en exceso, que pierdan contacto con la población, que tengan excesiva dependencia o sean cooptados por los partidos políticos. Puede deberse también a la falta de capacidad para manejar la relación entre lo administrativo y lo político.

Normalmente, quien pierde o gana es la organización a la que representaron al momento de ser elegidos. Ésta es la principal razón para que se evalúe negativamente la relación entre la participación popular y las organizaciones campesinas indígenas. Pero si la organización comprende el nuevo papel que juegan sus representantes en el gobierno municipal y no les exige atender sólo las demandas de su sector, sino

todas las demandas del municipio, habrá fortalecido al gobierno municipal y a la propia organización.

51

En algunos casos, la cercanía de la organización a la gestión municipal les crea demasiada interdependencia, de manera que la organización no se mueve sin los recursos del municipio y el gobierno municipal no se mueve sin el aval de la organización. Esta situación distorsiona las relaciones y hace que ante el resto de la población pierdan tanto el gobierno municipal como la organización.

Si bien antes se podía invisibilizar la participación indígena campesina mediante las alianzas con partidos políticos, ahora, con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, será más evidente el éxito o no de las organizaciones que participan directamente en la conformación de los poderes públicos. Son numerosas las organizaciones campesinas indígenas y representantes campesinos indígenas, hombres y mujeres, del altiplano, valles, tierras bajas y Amazonía que ganaron las elecciones municipales en 2004 y tienen el reto de realizar una buena gestión. Si lo logran, fortalecerán a sus organizaciones. Empero, no hay que olvidar que el control social, la vigilancia y la crítica del conjunto de la población pueden ser más rigurosos con la gestión municipal a cargo de campesinos indígenas.

Constatación 12

Existe un mayor número de líderes campesinos indígenas que participan en la vida pública y política de los municipios, bien de manera orgánica o bien de manera individual.

Cada vez hay más líderes campesinos indígenas, sobre todo hombres, participando en gobiernos municipales, comités de vigilancia, consejos departamentales e instancias de coordinación específica con sectores, como salud y educación. Tal participación se da de manera orgánica o individual; esto último se da, sobre todo, en cargos públicos remunerados.

Aunque existe preferencia por líderes ligados a las organizaciones de las que muchos salieron, no se puede negar que existen otros con experiencia en gestiones anteriores, que son conocidos, que han desempeñado buenas funciones y que tienen aspiraciones que no pueden ser cubiertas por su organización. Entonces buscan otras opciones, aunque algunas veces éstas sean contrarias a las organizaciones campesinas indígenas.

Hay municipios donde las organizaciones han asignado funciones específicas a las ex autoridades, y en muchos casos su presencia en otras organizaciones políticas es vista como una complementación más que como una amenaza.

Quienes participan de manera individual, muchas veces representan intereses que no son propios del sector al que pertenecen; si bien tienen legalidad, carecen de legitimidad en el contexto del municipio. Es común que grupos de residentes¹⁴ y organizaciones políticas acudan a campesinos indígenas para que representen sus intereses en el municipio.

Por otro lado, especialmente en el altiplano, pero sin descartar los valles, se puede identificar dos etapas electorales. En la primera hubo una avalancha de residentes disputándose el cargo de alcalde en sus municipios de origen; en la segunda, gente de las propias comunidades u organizaciones se postuló. Así pues, la participación popular ha sido subsumida por la lógica organizativa de las comunidades.

Normalmente, algunos miembros del comité de vigilancia suelen ser candidatos municipales; también ha ocurrido que empleados municipales, asesores y quienes están en el entorno del gobierno municipal participen como candidatos.

Lamentablemente, muchas veces los múltiples liderazgos y candidaturas dividen a la organización campesina indígena.

Constatación 13

La participación política en el gobierno local es indispensable para el fortalecimiento del instrumento político en los ámbitos regional y nacional.

¹⁴ Se llama así a las personas que siendo originarias de alguna comunidad residen (precisamente de ahí viene la denominación) en la ciudad, pero todavía poseen tierras rurales que las hacen sujetos de derechos y obligaciones. Entre estos últimos, dos son los más requeridos: asumir un cargo en la comunidad y desempeñar trabajos comunales.

Para las organizaciones campesinas indígenas es indispensable tener presencia política en los gobiernos locales para también tener presencia política en instancias regionales y nacionales de gobierno. Por esto, existe una presión cruzada que se orienta a que los movimientos locales participen en movimientos de mayor envergadura, ya sea mediante alianzas circunstanciales o proyectos conjuntos.

Todos los partidos políticos con presencia nacional pelean hasta el último espacio de poder y en esto no hay mayor novedad. Sin embargo, los movimientos campesinos, indígenas y otros de origen municipal han crecido desde abajo y su firmeza en el ámbito local les da proyección regional y nacional.

Ellos conocen que no es posible participar en el poder regional y nacional como organizaciones locales; para hacerlo deberán establecer alianzas con otras organizaciones campesinas, indígenas o sociales; y ése es un aspecto que requiere mucha dedicación. En caso de que se articulara un instrumento político, es importante que éste, para fortalecerse, demuestre capacidad de gestión en el gobierno mediante sus representantes, tal como sucede en algunos municipios de Pando.

Hay algunos movimientos que no trascienden el ámbito local; en cambio, otros que tradicionalmente eran fuertes en espacios mayores se van diluyendo a medida que van apareciendo nuevos actores que ya no necesitan de paraguas político alguno.

Constatación 14

El acceso de las organizaciones campesinas indígenas al gobierno municipal obliga a quienes asumen funciones de gobierno a equilibrar el papel de autoridades o de gestores públicos del municipio con el papel de representantes de su organización, que les da legitimidad ante sus bases.

Es casi imposible que la separación de papeles dentro de una misma organización campesina indígena no implique división de papeles entre los dirigentes. Cuando los mismos dirigentes desempeñan ambos papeles, seguramente declinarán acciones de uno a favor del otro.

En el municipio de Sacabamba, la central campesina perdió credibilidad ante la población porque pedía cargos públicos.

Algunos dirigentes han abandonado a sus bases para privilegiar su apoyo a la gestión municipal; igualmente, las bases han defenestrado a algunos dirigentes al no haber comprendido los ritmos de la administración pública. En estos casos, antes de la ruptura entre los dirigentes y las bases, se rompió la comunicación y la confianza.

Los papeles organizativos y políticos no siempre son compatibles, tampoco es fácil equilibrar los ámbitos local, regional y nacional. Hay que analizar en qué medida la participación de las organizaciones fortalece la gestión municipal, pero también ver en qué medida éstas se fortalecen con la gestión municipal. Esta situación indica que el desafío es lograr el balance y la combinación de ambas funciones evitando que un organismo se coma al otro o viceversa. Cada institución-organización debe mantener su propia personalidad con sus respectivos roles.

Está por comprobarse si hay un doble efecto en los municipios donde el gobierno municipal es administrado por organizaciones campesinas indígenas. Por un lado, su afincamiento, posicionamiento y reconocimiento como actores políticos e interlocutores válidos, y, por otro, un progresivo debilitamiento organizacional interno.

El comité de vigilancia de Guaqui (La Paz) realiza un continuo control de obras debido a que la organización campesina le exige informes periódicos; si sus miembros no cumplieran estas tareas, serían destituidos.

Los casos más exitosos de gestión municipal de las organizaciones han sido aquellos donde se encomendó esta tarea a un grupo específico de dirigentes, hombres y mujeres, y se ejerció control sobre la demanda, la planificación y el comportamiento de las autoridades, pidiéndoles cuentas de manera permanente. Existe una manera de gestión compartida, donde las organizaciones se involucran en los problemas de la gestión municipal y conjuntamente con el municipio enfrentan proyectos de mayor envergadura; incluso establecen relaciones con otras instancias de gobierno departamental y nacional.

Constatación 15

A medida que avanza la gestión municipal, hay mayores posibilidades de que campesinos indígenas, elegidos como autoridades, pierdan su cargo.

Es cierto que existen mayores posibilidades de que campesinos indígenas pierdan sus cargos a medida que avanza la gestión municipal, pero las causas son variadas y normalmente no tienen que ver con el origen étnico de la autoridad.

La principal causa es la falta de experiencia en el manejo del gobierno municipal y la dificultad de hacerse de un entorno adecuado de empleados municipales eficientes y comprometidos; eso da lugar a que la población considere que la gestión no responde a sus expectativas.

Normalmente, los campesinos indígenas que llegan a estos cargos tienen bastante preparación y son buenos líderes en sus organizaciones; pero ya en el ejercicio mismo del cargo público enfrentan dificultades técnicas. Este espacio es distinto al organizativo; requiere nuevas competencias y funciona bajo otro sistema, sujeto a leyes y normas.

A diferencia de los partidos políticos y de los políticos tradicionales, la gestión de las nuevas autoridades tiende a ser más lenta y dubitativa. Con el ánimo de cambiar de práctica política, a la que se criticó mucho desde fuera, se rodean de empleados de su confianza, con méritos dentro de la organización pero tan inexpertos como ellos. A corto plazo, esto les brinda un marco de confianza pero a largo plazo origina gran acumulación de problemas.

En muchos casos, los funcionarios tropiezan con mala voluntad e intereses deshonestos de parte de sus aliados, de las instituciones cercanas, de los propios empleados, lo que crea condiciones para su alejamiento del cargo. Sin duda, también existen casos en que los dirigentes, una vez elegidos como autoridades, dejan de lado su compromiso, dan la espalda a sus organizaciones y se corrompen. Y ha ocurrido que aun así algunas autoridades no han sido removidas porque se rodearon de políticos y técnicos hábiles, para sostener a la autoridad impune durante toda su gestión.

En otros casos, finalmente, las organizaciones presionaron a sus representantes que fungían como autoridades, pero sin medir las consecuencias; a mediano plazo, el resultado fue que dichas autoridades dejaron su cargo, y así se perdió espacios en el gobierno y se reestableció los sistemas políticos tradicionales.

Suelen haber demasiadas expectativas de las organizaciones campesinas indígenas con relación a la capacidad y las posibilidades reales de sus representantes electos al gobierno municipal. Con frecuencia, las expectativas se frustran por la normativa que rige la gestión; sobre todo cuando las organizaciones acceden por primera vez al poder, se encuentran con que no pueden hacer todo lo que pensaron y proyectaron. En cambio, las que ya tienen varios años de experiencia en el gobierno municipal son más cautas y realistas en sus pretensiones.

Campesinos e indígenas que llegan a ocupar cargos son resultado de un proceso de construcción de liderazgo que no es sencillo; esto lleva años y sólo algunos llegan al ámbito municipal. En otros casos, cuando hacen una buena gestión, continúan con su trayectoria hacia ámbitos superiores de la organización o de los poderes públicos.

Cuando cae un líder campesino indígena postulado por su organización, sea cual fuere la razón, en realidad cae la organización campesina indígena o el sector campesino indígena. Es difícil reponerse de esta caída; lleva mucho tiempo el restituir la confianza de la población en general y de los mismos campesinos indígenas en particular.

Por este temor, en algunos casos, las organizaciones son complacientes con sus representantes y mantienen la esperanza de que recapaciten y mejore su comportamiento en el gobierno municipal. Pero muchas veces, las cosas terminaron complicándose hasta volverse prácticamente irremediables.

Constatación 16

En municipios donde existen relaciones conflictivas entre actores y sectores sociales, los conflictos se exacerbaron en el contexto de la participación popular y mostraron su verdadera dimensión.

En muchos municipios, los conflictos existentes entre diversos sectores se manifestaron en los escenarios del gobierno municipal y del control social. Para muchos sectores, la exclusión de campesinos, indí-

57

genas o mujeres era inherente a la organización de los poderes públicos; al ser tomados estos espacios por organizaciones campesinas, muchos líderes y algunas organizaciones locales generaron corrientes de opinión contrarias y con predisposición al conflicto, lo que en algunos casos desembocó en enfrentamientos violentos. Los "tapiados" de las alcaldías son ejemplo de esos conflictos que llegaron a situaciones límite. Fueron promovidos, unas veces, por la población urbana; otras veces, por el sector rural, en especial por las organizaciones de campesinos indígenas.

En San Ignacio (Beni) coexisten organizaciones indígenas y no indígenas. Un dirigente indígena dijo al respecto: "por el tema de la tierra, que es nuestra mayor preocupación, tenemos problemas con el grupo de poseedores de tierra y que antes estaban en el gobierno municipal. Aunque ahora incluso tenemos alianzas con algunos de esos sectores, los conflictos por la tierra superan lo municipal y seguramente va a llevar mucho tiempo todavía superarlos".

En el municipio de Santos Mercados (Pando), los funcionarios del gobierno municipal se atribuyen funciones que no les compete en relación con la dotación de tierra y la creación de nuevas comunidades, usurpando funciones del INRA y generando más conflicto.

Estos conflictos han tomado cuerpo y han profundizado las diferencias en distintos ámbitos: entre lo urbano y lo rural, entre lo indígena y lo no indígena, entre los progresistas y los conservadores, entre los ilustrados y los no educados, entre los residentes y los habitantes en el municipio.

Asimismo, en el fondo, persisten discursos, modelos y visiones de desarrollo contrapuestos entre sectores. Los planes de desarrollo municipal (PDM), si bien son el resultado de acuerdos mínimos y una base de consenso en este contexto de tensiones, no abordan suficientemente los problemas. Hay necesidad de encararlos, de promover relaciones interculturales en un escenario diverso; allí, la educación formal y no

¹⁵ El "tapiado" consiste en cerrar con adobes, ladrillos y piedras puertas y ventanas de las oficinas, en este caso de las instalaciones del municipio, para evitar su funcionamiento. Esta forma de protesta sucede en conflictos que llegaron al límite.

formal podría contribuir en cierto modo a zanjar los problemas. Pero son procesos de largo plazo.

En algunos municipios de tierras bajas también se ha presentado conflictos entre indígenas originarios del lugar y campesinos provenientes de otras zonas, especialmente de la andina, sobre todo a la hora de tomar decisiones y de asignar recursos. Sin embargo, la intensidad de esos conflictos es menor que con otros sectores.

En muchos casos, la lucha política por el gobierno municipal expresa tensiones de otra naturaleza, donde el gobierno municipal no es más que una pieza de la estructura de poder. Esto se ve claramente en territorios donde el saneamiento no ha resuelto la tenencia de la tierra y donde hay confrontación abierta por el acceso y aprovechamiento de recursos naturales.

No hay duda de que también se avanza, sobre todo allí donde las organizaciones han logrado articular alianzas con otros sectores y han consolidado una representación mayoritaria, o allí donde han logrado atender los intereses de otros sectores que no participan directamente del conflicto.

Hay que reconocer que el grado de conflictividad es diferente en cada municipio. Hay municipios donde los conflictos son relativamente manejables y otros donde son muy complejos. Pero en estos once años hay un aprendizaje sobre qué tipo de poder tiene cada cual, cuánto se puede lograr por diversos caminos y cómo se puede enfrentar estas situaciones sin llegar a la violencia.

En un municipio de Santa Cruz con numerosa presencia guaraní, de forma progresiva y a mediano plazo, ha ido disminuyendo la polarización de las relaciones entre indígenas y no indígenas en la disputa por la defensa de sus intereses; esto es fruto del fortalecimiento de las organizaciones indígenas en el último tiempo.

En cambio, en el altiplano y en algunas regiones del valle, los conflictos son de otro tipo; no son entre campesinos y grupos de poder, aunque no se desconoce que haya este tipo de conflictos. Los conflictos se dan entre comunidades, y eso se debe a posturas e intereses políticos, por la distribución de recursos o por la contraposición de necesidades e intereses entre pobladores urbanos y rurales.

Un hecho que podría aminorar los conflictos entre sectores es que en el altiplano y los valles no existen enclaves económicos fuertes que afecten o se contrapongan a los intereses de las comunidades; aunque hay excepciones, como las empresas mineras, cementeras o de turismo.

Tercer eje temático: desarrollo institucional del gobierno municipal



Una de las principales cualidades de un gobierno es su capacidad de tomar decisiones autónomas en representación del pueblo, lo cual es una responsabilidad indelegable y se traduce en el ejercicio de atribuciones establecidas en las normas y de acuerdo a ciertos procedimientos.

Desde la vigencia de la Ley de Participación Popular, como forma de profundización de la descentralización municipal definida en la Ley de Municipalidades, se establece que los gobiernos municipales tienen capacidad de legislar y ejecutar acciones de acuerdo a ciertas atribuciones. Estas condiciones mejoran si cuentan con legitimidad local. También se crea formas de control social para facilitar la vigilancia ciudadana sobre los gobernantes. Éste es el marco que define la importancia de los gobiernos municipales.

Un gobierno requiere de ciertas condiciones para ejercer adecuadamente sus atribuciones y responsabilidades: recursos económicos, recursos humanos, recursos materiales, marco normativo que facilite su accionar, procedimientos claros, relaciones permanentes con actores e instituciones locales, alianzas con otros niveles e instituciones del Estado, etcétera. Todo esto hace a la institucionalidad del municipio y crea las condiciones para que un gobierno sea efectivamente autónomo.

La institucionalidad del gobierno municipal se construye paulatinamente; no es algo que surge inmediatamente. Por lo mismo, es también un objetivo importante, pues la ausencia de institucionalidad suele acarrear gobiernos inestables, prácticas ineficientes y, en muchos casos, corruptas. La ausencia de una sana relación entre la población y el gobierno o la falta de información son otros problemas adicionales.

La ausencia de institucionalidad debilita a los gobiernos y corrompe a las autoridades. Por eso, la institucionalidad del gobierno municipal es imprescindible para el pleno ejercicio de la autonomía municipal; éste debe ser un objetivo de los gobiernos municipales y una exigencia de la población.

Constatación 17

Los gobiernos municipales y el conjunto de actores del municipio mantienen una relación poco crítica y cercana a la subordinación con los niveles de gobierno y las organizaciones regionales y nacionales.

Al margen de las leyes que establecen el marco legal para el funcionamiento de los gobiernos municipales, ¹⁶ hay otro conjunto de normas que paulatinamente han ido limitando la autonomía de los gobiernos municipales.

Hay muchas normas nacionales, como el SUMI, que sin duda son positivas para el país y la población beneficiaria. Pero el caso es que, de seguir esta tendencia de asignación de responsabilidades por parte del gobierno central, los gobiernos municipales terminarán sólo administrando recursos dispuestos por otros ámbitos de decisión.

Mucho más compleja es la subordinación financiera. En las gestiones 2003 y 2004, los municipios recibieron menos recursos de lo previsto a principio de cada año; sin embargo, ninguno hizo reclamo alguno al respecto. Esta actitud pasiva muestra el poco interés de los municipios por el conjunto de la economía del país. Cierta comodidad con la dependencia económica y su dificultad por generar ingresos propios los vuelve más vulnerables.

¹⁶ Principalmente, las leyes de Municipalidades, de Participación Popular, de Descentralización, del Diálogo Nacional y SAFCO.

Los municipios que perciben pocos recursos debido a su escasa población son más propensos a la dependencia casi exclusiva del gobierno central o de las prefecturas, por la escasa o nula formación académica de sus autoridades o al verse imposibilitados de contar con profesionales. Esto se profundiza en aquellos casos donde además existe subordinación política.

La relación con las prefecturas no es menos compleja, pues a pesar de existir consejos departamentales cuyos consejeros son elegidos por los concejales de los gobiernos municipales, éstos se han convertido en tramitadores o mediadores de proyectos, no en promotores de relaciones horizontales entre niveles de gobierno. Muchas veces, los empleados de las prefecturas asumen una posición de supremacía estructural e influyen, para bien y para mal, en los gobiernos municipales.

Los problemas descritos están siendo enfrentados en la práctica, ya que es también evidente que desde una actitud que evita el conflicto, existe una especie de insubordinación no manifiesta en relación con un conjunto de normas; los gobiernos municipales se han dado formas para hacer más ágil la administración municipal, dar respuesta a la población y a las características de los proyectos demandados.

Constatación 18

Se conoce y reconoce la importancia de las asociaciones de gobiernos municipales; sin embargo, en los municipios rurales y alejados de los centros de información no se tiene conocimiento sobre la defensa concreta de sus intereses.

Para tener una relación horizontal con otros niveles de gobierno son necesarias instancias como la Asociación de Municipios de Bolivia y la Federación de Asociaciones de Municipios. Pese a esto, es conocida la fuerza de los municipios más grandes y la fragilidad participativa de los municipios más pequeños.

Es evidente que todavía la articulación es débil, por la distancia entre municipios y las diferencias en tamaño, medios y condiciones. En otros casos, conspiran las falencias de las asociaciones departamentales que no cumplen sus funciones o la cooptación partidaria.

En la práctica, los municipios han asumido pasivamente muchas normas que incrementan sus responsabilidades, mientras disminuyen sus competencias y recursos. Esa situación pudo haber sido enfrentada por las instancias asociativas. Pero el único caso conocido, en once años de participación popular, en que se desarrolló una acción más o menos conjunta y estructurada fueron las presiones y movilizaciones municipales de septiembre de 2005 para conseguir recursos provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH).

Tampoco los municipios chicos han sabido articularse a las asociaciones de municipios para exigir un rol más protagónico y acorde a las necesidades del conjunto, especialmente los más alejados de los centros nacionales de poder.

En este ámbito también se debe incluir a las mancomunidades, en unos casos conformadas sólo por gobiernos municipales y en otros casos incluyendo a otros actores del municipio. Varias de estas instancias asociativas, por estar más próximas a los municipios y porque surgen de intereses específicos y comunes, han logrado dar respuestas concretas a los planteamientos de sus miembros.

Constatación 19

No existe suficiente interés de las autoridades municipales y funcionarios de las alcaldías para brindar información a la población.

No es una práctica común que las autoridades municipales informen a la población sobre su gestión, especialmente si se asume que información es un concepto mucho más amplio que las meras campañas publicitarias que acompañan a la entrega de obras. Algunas autoridades y empleados municipales consideran que la comunicación es una herramienta que sirve para enfrentar o prevenir las críticas de la población; pero también consideran que cualquier comunicación en su contra es un hecho político. Cuando las autoridades municipales no informan a la población, existe la idea generalizada de que es porque hay corrupción de por medio.

La información oportuna a todos los actores municipales podría ser el mejor instrumento para una buena relación entre las organizaciones sociales, el comité de vigilancia y el gobierno municipal. En los municipios de San Pedro e Ingavi, en Pando, aún no es común la presentación de informes a la población; y cuando se solicita información, no hay manera de encontrar una respuesta oportuna y positiva.

En cambio, en los municipios de Santa Rosa y Charagua, en Santa Cruz, las nuevas autoridades municipales están presentando informes cuatrimestrales.

En Sopachuy, Alcalá, El Villar, Zudáñez y Tomina (Chuquisaca), las autoridades tienen interés por brindar información a la población; sin embargo, ello está sujeto al interés y eficiencia de los funcionarios municipales; además, los técnicos siempre se atrasan en el procesamiento de la información. La instancia de fortalecimiento municipal de la prefectura y la Contraloría no dan un apoyo técnico efectivo, especialmente para la prevención de errores. Tampoco se ha institucionalizado una metodología adecuada para la elaboración de informes; hay tantos cambios en los instrumentos y formularios con el mismo ritmo con que cambian las autoridades y funcionarios de ministerios y viceministerios.

Se han dado casos en que el gobierno municipal, el comité de vigilancia y las organizaciones sociales están alineadas a una misma corriente política; entonces el flujo de información a la población disminuye o desaparece; de ese modo y aparentemente, existiría un marco de confianza entre los actores que no requiere ampliarse con información.

Es importante destacar que incluso las propias autoridades, alcalde o concejales, carecen a veces de información oportuna y comprensible. Entonces, para paliar ese defecto, adoptan actitudes que despiertan la sospecha de la población, en lugar de reconocer ante las organizaciones y la población que no lograron procesar los documentos necesarios o que tienen problemas técnicos y profesionales. En esos momentos, crece la desconfianza sobre ellos.

También hay que reconocer que, algunas veces, la información circula sólo para ciertos dirigentes, que a su vez no tienen los elementos o el interés para bajar la información a las bases. En muchos municipios, son las organizaciones y los comités de vigilancia quienes realizan la labor de información, incluso en contra de la voluntad de las autoridades municipales.

Se han dado casos destacados de municipios, en los que las autoridades distribuyen documentos sintetizados de los planes operativos, difunden por radio sus presupuestos, discuten los problemas con la

población, dan a conocer las limitaciones, acuden a cuanta reunión son invitados; y todo ello no necesariamente para inaugurar obras o hacer promesas. Esto, sin embargo, suele ser la excepción.

En algunas oportunidades, por más que el gobierno municipal tenga voluntad de informar, le fallan los instrumentos, el lenguaje, los mecanismos de difusión, los operadores. Esto suele ocurrir principalmente cuando el gobierno municipal cuenta con un medio de comunicación propio, como una radio y un canal de televisión.

En otros casos, las autoridades se ven hostigadas con solicitudes de información o con denuncias de información insuficiente, tergiversaciones, malas interpretaciones; esto normalmente ocurre cuando la oposición maneja temas sensibles con mala fe y con el fin de desprestigiar a las autoridades. También suele invertirse la figura cuando las autoridades desprestigian a las organizaciones y al comité de vigilancia con medias verdades.

A pesar de todo, se ha mejorado mucho la circulación de la información a la población con relación a los primeros años de la participación popular; incluso algunos municipios tienen estrategias comunicacionales definidas; al menos, cumplen con las leyes en este sentido. Estos avances se han dado sobre todo porque las organizaciones y la sociedad civil son más vigilantes y porque hay mayor control social, salvo excepciones que tienen que ver generalmente con la lentitud de los funcionarios que realizan informes complejos y tardíos. Entonces las autoridades se convierten en dependientes de los funcionarios.

Donde todavía no se ha avanzado mucho es, justamente, con los funcionarios subalternos. Éstos asumen que la información generada dentro del gobierno municipal es una especie de propiedad privada y que su función es guardarla antes que darla a conocer. De ahí la sistemática negativa a proporcionar información, y cuando se la solicita, se da lo mínimo necesario.

Constatación 20

Los encuentros de avance (EDAs), cumbres municipales, consejos de desarrollo municipal (CDMs) y otros espacios de información y construcción de consensos son necesarios y contribuyen a una gestión municipal transparente. Los espacios de consenso son especialmente importantes en los municipios donde es habitual la falta de información de parte de las autoridades municipales y en general de los servidores públicos. Esa situación se está superando paulatinamente pero aún no está resuelta.

Las experiencias son diversas si se habla de esos espacios. Encontramos municipios donde aún no funcionan, sobre todo en los municipios alejados y pequeños. Hay municipios donde recién en la última gestión pusieron en funcionamiento la información pero con deficiencias en su metodología y la manera de presentarla, lo que, en lugar de informar, confundió a los asistentes o desmotivó la participación, sobre todo, de las mujeres. Hay municipios donde la población tiene una alta motivación para participar en los procesos de planificación, seguimiento y control; incluso circula información con anterioridad a las reuniones y la población está informada y preparada para participar en ellas.

Pero también hay municipios, sobre todo aquellos en los que la participación popular se ha implementado adecuadamente desde los primeros años, donde estos espacios más bien burocratizan el proceso de participación popular y la gestión municipal misma.

En Riberalta existe un "Modelo de gestión participativa municipal" que incluye EDAS, cumbres y otros espacios. Este modelo facilita que la población pueda acceder a la información y prácticamente obliga a las autoridades a proporcionarla. En estos espacios, todas las instancias o actores –concejo, comité de vigilancia, muchas veces el mismo alcalde, los consejeros departamentales, el diputado uninominal, las organizaciones– tienen la posibilidad de informarse.

En el municipio de Urubichá y en municipios de Pando nunca se ha realizado EDAs y cumbres; por eso la población tiene escasa información sobre la gestión municipal.

En cambio, en otros municipios, como Vitichi (Potosí) o Charagua (Santa Cruz) se considera que no es necesario crear otros espacios de información porque las organizaciones ya tienen sus propios espacios funcionando hace tiempo, como los ampliados o cabildos que son parte de su tradición organizativa. Estos espacios son adecuados para que las autoridades presenten información sobre la gestión municipal a la población.

Constatación 21

La constitución de subalcaldías ha mejorado la presencia del municipio en el territorio, pero no ha mejorado la equidad en la distribución de recursos de inversión ni la gestión municipal.

A pesar de que forman parte de la estructura municipal, reconocida por la normativa legal, las subalcaldías correspondientes a distritos municipales urbanos o rurales no se extienden a todo el país; existen muchos municipios que no tienen esta instancia y conviven con otro tipo de estructuras estatales, como el cantón, dependiente de la subprefectura.

Allí donde hay subalcaldías, si el gobierno municipal nombra subalcaldes o subalcaldesas en correspondencia a territorios definidos y consultando previamente a la población, la legitimidad de estas autoridades intermedias mejora notablemente, así como la imagen del gobierno municipal, lo que le permite tener una mayor presencia en su jurisdicción. El diálogo entre el alcalde y la población para la nominación de subalcaldes o subalcaldesas mejora la relación entre la población y el gobierno municipal.

Sin embargo, se advierte que cuando las organizaciones imponen un subalcalde que no cuenta con la aceptación del alcalde, la medida más bien puede ser un freno. En estos casos, el alcalde no tiene la suficiente confianza ni la fuerza para encargar trabajos al subalcalde y luego pedirle que rinda cuentas, ya que éste se podría escudar en su designación por las bases y enfrentarse al propio gobierno municipal.

En los municipios de Urubichá (Santa Cruz), Riberalta, Gonzalo Moreno, Villa Nueva (Pando), Sopachuy, Alcalá, El Villar, Zudáñez, Tomina (Chuquisaca), Vitichi, Torotoro (Potosí), Anzaldo, Sacabamba (Cochabamba), Ancoraimes, Guaqui y Viacha (La Paz), todos participantes en la presente investigación, así como en muchos otros del resto del país, no existen subalcaldías.

En la mayoría de los casos, subalcaldes y subalcaldesas tienen mayor funcionalidad que los agentes cantonales, ¹⁷ funcionarios que se elige por

¹⁷ Autoridad política del cantón, elegida mediante voto junto con las autoridades municipales; depende del subprefecto de la provincia y, por su intermedio, del prefecto del departamento.

voto popular pero que no pertenecen al esquema de las organizaciones sociales ni al esquema del gobierno municipal, por lo que prácticamente pasan desapercibidos. Sin embargo, en algunos municipios, como Riberalta por ejemplo, los agentes cantonales gozan del reconocimiento de la población y de otras autoridades porque ejercen sus funciones y atienden las demandas, con lo que se hace innecesaria la existencia de otra autoridad estatal que cumpla similares funciones.

En el común de los municipios rurales y los municipios medianos con población urbana, las subalcaldías no funcionan como unidades desconcentradas; principalmente representan a la alcaldía y en muchos casos también representan a la población ante la alcaldía. Entonces sus atribuciones no son propiamente administrativas. Representan pero no administran.

En municipios donde existen subalcaldes y subalcaldesas, como San Lucas (Chuquisaca), Santa Rosa o Charagua (Santa Cruz), éstos no siempre tienen claras sus funciones y atribuciones. Por ello, muchas veces son figuras casi decorativas.

A pesar de una mayor presencia del gobierno municipal en la jurisdicción y los grados de diálogo y coordinación que se logra con la población y los subalcaldes y subalcaldesas, en muy pocos municipios se ha mejorado la equidad en la distribución de recursos. Normalmente, donde la distribución es equitativa, es porque hay organizaciones fuertes que velan por los derechos del conjunto de la población y no precisamente porque exista una subalcaldía.

Hay muchos problemas y confusión en este nivel de administración estatal, como unidad mínima de planificación. Lo primero que resalta es la coexistencia de estructuras distintas pero reconocidas todas por el Estado: el cantón municipal, el distrito municipal y el distrito indígena; cada cual con su línea de dependencia y su respectiva autoridad. Esto lleva a la sobreposición de atribuciones y funciones asignadas a sus autoridades, agente cantonal y subalcalde o subalcaldesa, respectivamente; esto da como resultado una confusión sobre cuál es o cuál debería ser titular. El agente cantonal es elegido mediante comicios, mientras que el subalcalde es designado por el alcalde. Cuando uno de ellos adquiere

mayor funcionalidad, el otro pasa a ser una autoridad simbólica. Sin duda, éste es uno de los aspectos que se debe resolver en el futuro.

En muchos municipios, las distancias entre la capital de sección y otros centros poblacionales importantes, territorios indígenas o comunidades medianas y grandes, exige reconsiderar una mejor desconcentración de presupuestos y planes antes de llegar a la subdivisión, pues muchas regiones que no son atendidas buscan convertirse en nuevos municipios.

Constatación 22

Las mancomunidades se han creado para enfrentar proyectos de mayor envergadura que los del ámbito municipal; sin embargo, existe el riesgo de que a la larga subordinen a los gobiernos municipales. Este riesgo puede ser superado si los municipios participan activamente y controlan a la mancomunidad.

Son diversas las experiencias de las mancomunidades en el país. En la mayoría de los casos, se crearon para atender proyectos de interés comunes a varios municipios; muchas veces se inspiraron en la relación generada por vecindad histórica, por compartir una cuenca, por identidad cultural. De ahí que las principales preocupaciones de las mancomunidades tengan que ver con la apertura de caminos, la dotación de energía, el desarrollo económico. En algunos casos, apuntan a reivindicar acciones de la prefectura y el gobierno central hacia un conjunto de municipios, de manera más articulada y concertada.

En los hechos, las mancomunidades más exitosas presentan una nueva forma de regionalización del país: sobre la base de criterios y necesidades específicas, más allá de la simple división política del Estado. Muchas mancomunidades tienen estructuras abiertas en las que participan, además de los gobiernos municipales, las organizaciones de la sociedad civil, los órganos de control social y las instituciones.

En general, no hay una relación de subordinación entre los gobiernos municipales y la mancomunidad. Esto puede ocurrir cuando la mancomunidad recibe un importante apoyo financiero de organismos internacionales; puede suceder que la mancomunidad se independice e intente tomar decisiones por encima de los alcaldes y concejales.

Las mancomunidades que han sido promovidas externamente, como la de Azurduy y de los Cintis (Chuquisaca), no son sostenibles. En cambio, aquellas que han sido creadas por la propia voluntad de los municipios y de la población tienden a ser más duraderas, como es el caso de Chuquisaca Centro (Chuquisaca) y El Caine (sur de Cochabamba y norte de Potosí)

Por otro lado, aunque las mancomunidades están extendidas en todo el país, existen municipios que no participan en estos espacios; es el caso de San Ignacio de Mojos (Beni) o Betanzos (Potosí).

Es previsible que no duren mucho las mancomunidades que se crearon más por la disponibilidad de recursos económicos que por lazos históricos y culturales importantes, pues son muy dependientes del financiamiento externo. En cambio, aquellas que han surgido por la voluntad de los municipios, aunque no tengan proyectos específicos, son más sostenibles.

Existe confusión sobre la situación legal de sus gerencias, pues al adquirir personería jurídica, muchas veces con amplias atribuciones (poder amplio y suficiente), podrían generar relaciones de subordinación. Esto se intuye cuando la gerencia de las mancomunidades se da atribuciones para formular políticas, presupuestos y propuestas de desarrollo para sus asociados.

Las mancomunidades se crearon para reivindicar demandas regionales sobre la base de necesidades reales y prioritarias, pero luego adquirieron vida orgánica propia, a veces separándose de sus necesidades y objetivos iniciales. En algunos casos, se empezó con actitudes mancomunadas de municipios y terminaron constituyéndose en mancomunidad. En otros casos, se podría estar llegando a establecer una institucionalidad y acciones distintas de lo acordado inicialmente por los gobiernos municipales.

Algunas mancomunidades se están convirtiendo en una especie de corporaciones de desarrollo, o de superintendencias, dejando de lado los instrumentos de planificación participativa de los municipios y sobreponiéndose a ellos, sobre todo a los más chicos. Con ello se justifican a sí mismas; pero esta situación afecta a las autonomías municipales. En algunas mancomunidades no sólo se da el hecho de que el directorio

de la mancomunidad toma sus propias decisiones al margen de los municipios, sino que la institución supramunicipal está permeada por partidos políticos e involucra muy poco a la sociedad civil.

Constatación 23

La designación de personal en cargos públicos municipales responde, en gran medida, a la lógica de cuoteo político.

A pesar de la Ley del Funcionario Público y la Ley de Municipalidades, todavía no se ha avanzado en la implementación de la carrera administrativa, lo que afecta a la institucionalidad del gobierno municipal y a la calidad, eficiencia y transparencia de su gestión.

También es cierto que no es fácil conseguir recursos humanos calificados dispuestos a trabajar en municipios aislados y de bajos ingresos, y por tanto con bajos niveles de remuneración. Además, en los municipios pequeños, con poquísimos empleados, las autoridades no pueden darse el lujo de rodearse de personal que no sea de su confianza.

En muchos municipios, la fuente de empleo estatal más importante es la alcaldía, y, por tanto, está sujeta a la actividad política, a los cambios de correlación de fuerzas que se dirimen en cada elección. En las alcaldías pequeñas resulta difícil distinguir entre los cargos que cumplen una función política y los que cumplen una técnica; esto lleva, normalmente, a una confusión o a un desequilibrio entre ambas funciones.

En algunos municipios, que no son precisamente los más pequeños, algunos cargos están siendo institucionalizados, sobre todo aquellos relacionados a la parte administrativa y áreas especializadas.

Las autoridades municipales reconocen que es difícil superar esta situación, pues sería necesario el "alineamiento político" de algunos cargos, especialmente de los que son de confianza, sin descuidar la eficiencia técnica en la gestión municipal. Frente a esta realidad, sería importante tener más cuidado en la forma de incorporación de nuevos funcionarios cuando suceden los cambios de gobierno, de manera que se ubique a las personas allí donde mejor puedan rendir. Si reconocemos que los municipios son una fuente de empleo, lo ideal sería que los empleados añadan valor a la gestión.

En algunos municipios con fuerte presencia campesina indígena y con autoridades municipales que representan a estos sectores, se está dando una nueva forma de cuoteo: el territorial. Esto se da cuando las organizaciones sociales de determinado cantón, distrito municipal indígena o jurisdicción de la organización, como por ejemplo una subcentral, imponen personas para determinados cargos en la estructura municipal. En estos casos, los funcionarios así designados suelen responder más a la organización que los eligió que al alcalde.

Constatación 24

Los sectores de educación y salud, como gremios, no son sujetos activos en el municipio, a pesar de que han recibido mayor soporte de la participación popular.

Los sectores de salud y educación, sobre todo en lo que a infraestructura se refiere, han recibido mayor atención de la participación popular debido, principalmente, a las políticas nacionales y su coincidencia con la propia demanda de los municipios.

Aunque ciertamente sus organizaciones, sobre todo su cuerpo directivo, están presentes en los procesos de planificación participativa, no hay mayor entusiasmo ni expectativa en su participación, pues ya tienen asignados porcentajes de inversión. A lo más, exigen el cumplimiento de los planes previamente delimitados. En la mayoría de los casos, sus demandas son intermediadas por las organizaciones de la sociedad civil, que dan prioridad a obras y acciones en salud y educación.

Es conocido que en los primeros años de la participación popular, gran parte de los recursos se destinó a estos sectores. Por lo tanto, buena parte de la demanda está cubierta y por eso existe una tendencia a disminuir su presencia en el presupuesto anual. Esto da lugar a que se invierta en otros rubros que también inciden en la salud, como la producción. A pesar de ello, existen algunos municipios, como San Ignacio de Mojos (Beni), donde la población reclama la falta de recursos económicos y humanos para estos dos rubros.

Las responsabilidades en salud y educación delegadas al gobierno municipal por el Estado están siendo cumplidas, pero el gobierno nacional no cumple con maestros y personal de salud y ello redunda en perjuicio de la población. Los paros y huelgas que la organización sindical de estos sectores suele sostener en los ámbitos departamental o nacional, así como los acuerdos con autoridades de gobierno, perjudican en gran medida a los municipios y a su población. Especialmente si el municipio, en cumplimiento de sus atribuciones, invierte en infraestructura y aporta a su funcionamiento.

En Riberalta (Beni), el personal de salud, dando cumplimiento a los acuerdos nacionales del sector, trabaja seis horas. Es decir, se deja de prestar atención justo cuando la mayoría de la gente más necesitada concluye de trabajar y puede acudir al hospital. Este problema ha sido analizado por el gobierno municipal, el comité de vigilancia y las organizaciones sociales y aún no se ha llegado a un acuerdo.

En el caso del SUMI, a pesar de los beneficios que ofrece, hay aspectos negativos, como por ejemplo el cobro de veinte dólares anuales por cada asegurado según débito automático que realiza la CNS, y ello sin haber atendido, en muchos casos, a la población beneficiaria.

Ante este irregular cumplimiento de responsabilidades complementarias, la presencia de los gremios de salud y educación resulta invisible en los municipios. No se conoce propuestas de estos sectores para mejorar la calidad de sus servicios, de manera que acompañen el entusiasmo de las organizaciones locales y del gobierno municipal.

Se han dado desencuentros muy notables respecto de la situación y futuro de estos sectores. Uno de esos momentos difíciles ocurrió cuando el gobierno nacional propuso la municipalización del personal de salud y educación. El debate adquirió alcance nacional, las organizaciones sindicales de maestros y trabajadores en salud se movilizaron en contra de esta propuesta y el gobierno tuvo que retirarla. Este acontecimiento muestra cómo las políticas de salud y educación no acompañan al proceso de descentralización municipal.

Constatación 25

No se ha eliminado la corrupción en la gestión municipal, aunque es imposible comprobar si ésta aumentó o disminuyó en los últimos años.

La corrupción en la gestión municipal involucra a muchos actores públicos y privados de los ámbitos local, regional y nacional. Se habla mucho de ella y surge la suspicacia cuando algunas personas y autoridades aumentan sus ingresos e inversiones en corto tiempo; pero existen pocas formas y muchas barreras para comprobar los actos irregulares.

No se ha eliminado la corrupción; al contrario, se mantiene y presenta varias modalidades: tráfico de influencias, favoritismo, protección, sobreprecio en obras, comisiones, "diezmos", porcentajes por cotización o compra, "palos blancos". Y en toda esa variedad de actos, ciertos funcionarios municipales suelen ser los factores decisivos. Al mismo tiempo, existe cierta permisividad en la población, en las organizaciones políticas o en las instituciones del Estado. La corrupción es promovida, en sus orígenes, por distintas fuentes y diversos actores, desde la campaña política hasta el apoyo de ciertas empresas, personas e instituciones; de manera que quienes accedieron al poder adquieren el compromiso "moral" de devolver lo recibido.

Aunque los procesos administrativos para la aprobación y ejecución de obras se lleven adelante de acuerdo a lo establecido en las leyes, hay muchas formas para hacer que determinadas empresas se adjudiquen los proyectos y logren beneficios especiales; por ejemplo, están los cambios de orden, que incluyen la modificación de los diseños iniciales, los requisitos técnicos, los costos y la facturación. No está mal que haya flexibilidad en la ejecución de proyectos, pues la realidad así lo impone; pero que esto se convierta en un sistema para sacar ventaja a la hora de calificar el proyecto distorsiona el principio de transparencia en la gestión municipal.

Por su parte, cuando existieron sospechas fundamentadas e incluso pruebas documentadas, las instituciones llamadas por ley a esclarecer casos de corrupción y establecer responsabilidades sobre sus autores no tuvieron la capacidad de llegar donde era necesario con oportunidad, profesionalidad y claridad en sus conclusiones y recomendaciones.

En cierto municipio de tierras bajas donde ninguno de los candidatos obtuvo mayoría en las elecciones municipales de 2004, y cuando se estaba conformando el gobierno municipal, el representante

regional de un partido político recordó a un candidato los aportes que recibió en su campaña, por lo que, como retribución, debería conformar una alianza con su partido. Luego se supo que ese representante aportó a la campaña de todos los candidatos que tenían posibilidades de acceder al gobierno municipal. Cuando la prensa local le consultó sobre esto, él respondió que efectivamente había apoyado a todos, "para que compitieran en igualdad de condiciones".

La Contraloría no ha llegado a todos los municipios, aunque exista mucha expectativa de la población o haya solicitudes específicas de las autoridades salientes. Por otra parte, las categorías de daño económico que maneja la Contraloría para hacer la fiscalización tienen que ver, la mayoría de las veces, con la incorrecta apropiación de cuentas, gastos no autorizados por las leyes y otras situaciones que no deben confundirse con la apropiación en beneficio propio de autoridades o personas particulares. No se conoce una acción concreta de la Contraloría que haya comprobado o desmentido hechos de enriquecimiento indebido en los municipios.

Por otro lado, la oficina anticorrupción que sostenía el gobierno anterior despertó mucha expectativa en la población, pues se visitaba los municipios y se recogía información; pero finalmente no se conocieron resultados concretos de esas acciones. Esto generó malestar en la población y dio lugar a una mayor sensación de inmunidad en las autoridades. Los mecanismos de control y fiscalización contra la corrupción no han funcionado.

A los municipios de Pando no ha llegado la participación popular como al resto del país; no se la vislumbra por la forma cómo se hace la gestión municipal.

Por la transparencia de la información, parecería que hay algunas señales de que la corrupción está disminuyendo en algunos municipios de La Paz, pues las autoridades presentan en las asambleas documentos contables a la comunidad.

En Zudáñez (Chuquisaca) también hay indicios de esa disminución, pues existe mayor control social y se aplica la Ley SAFCO.

De esta manera, no existe posibilidad de demostrar si la corrupción ha aumentado o disminuido. Todo lo que sobre corrupción se diga son simplemente apreciaciones subjetivas.

Constatación 26

La inestabilidad en los gobiernos municipales no necesariamente influye en los índices de desarrollo del municipio.

La inestabilidad en los gobiernos municipales se debe a varios factores; no existe un único patrón de inestabilidad, cada municipio es diferente. En algunos casos, los municipios que fueron copados por intereses particulares fueron fuente de inestabilidad; en cambio, en otros casos, estos intereses lograron un control total y las autoridades gobernaron durante un periodo completo e incluso fueron reelegidas.

En los municipios de Chuquisaca, ninguna censura constructiva ha sido legal, sino ejercida por presión político-partidaria. En ese contexto, la única garantía para la gobernabilidad fue tener mayoría absoluta en el concejo municipal.

En muchos casos, el abuso de poder en la gestión dio lugar al cambio forzado de autoridades; sin embargo, los casos de pésima gestión no motivaron la misma preocupación de la población.

Muchas veces, la inestabilidad proviene de factores externos; por ejemplo, cuando por acuerdos regionales o nacionales los partidos y organizaciones deciden el cambio de autoridades municipales sin tomar en cuenta la opinión de los líderes locales de su propio partido.

En la inestabilidad de los gobiernos municipales existe una tensión irresuelta entre lo legal y lo legítimo. Sin embargo, cuando la población está informada y mantiene una relación cercana con el gobierno municipal, es más probable que la legitimidad esté por encima de la legalidad y que una buena gestión sea respaldada por la población, de manera que se logra superar o neutralizar los aprestos desestabilizadores, que vienen unas veces desde adentro y otras desde afuera.

Por lo general, la inestabilidad en los gobiernos municipales es causa de muchos retrasos y complicaciones de diversa índole en la ejecución de programas, proyectos, inversiones, etc.; por tanto, es lógico que esto genere escasos avances y mejoras en la población, que se expresan en diferentes índices y niveles de desarrollo. Pero esto no es automático; hay municipios que han gozado de estabilidad y gobernabilidad y muestran menores avances en los índices y niveles de desarrollo, tal como lo muestran informes oficiales del gobierno. Por el contrario, hay municipios que han estado en permanente situación de inestabilidad y han avanzado en varios rubros de desarrollo. Ello muestra que la inestabilidad no necesariamente es la razón más importante para la mejora y el bienestar de la población; y esto no significa una invitación a la inestabilidad e ingobernabilidad.

Cuarto eje temático: finanzas municipales



El aspecto más nombrado en toda valoración acerca de la participación popular –y, de hecho, es uno de los aspectos considerado como más positivo desde la aplicación de la ley– es la distribución de recursos económicos a los municipios en función de los índices de población y pobreza, que se conoce como coparticipación tributaria.

Esto ha revalorizado el ámbito local como espacio de promoción del desarrollo, ha dinamizado a los gobiernos municipales, ha movilizado recursos en el municipio y ha acercado al Estado a lo local. En contrapartida, también ha generado otros problemas vinculados al manejo o la asignación de los recursos.

Los gobiernos municipales, mediante el alcalde y los concejales, que en esencia son actores políticos, tienen que administrar las tensiones para la asignación de los recursos. Por un lado, existe un marco normativo que condiciona la asignación a determinadas partidas; por otro lado, están las demandas sociales que normalmente se plantean como urgentes e impiden proyecciones de largo plazo. Pero también esta asignación responde a cálculos políticos que no siempre coinciden con las normas contables.

La idiosincrasia de la población, en sentido de que al Estado se le puede exigir todas las responsabilidades sin asumir corresponsabilidad alguna, resultó volviendo dependientes a los municipios de los recursos de coparticipación tributaria. Si bien los recursos económicos administrados por los gobiernos municipales han servido para atender la demanda social con equidad y han sido base para encarar procesos estratégicos de desarrollo, el marco normativo nacional y las actitudes de la población han reducido las posibilidades de un mejor desempeño financiero en los gobiernos municipales.

Constatación 27

La inversión municipal tiende a ser más equitativa en su distribución, aunque no siempre es estratégica porque existe una permanente tensión entre lo urgente y lo importante a la hora de planificar las inversiones.

No es muy común que la población haya logrado acuerdos para realizar inversiones estratégicas a largo plazo, pero sí existen varios municipios donde se da esta situación en función de ciertas condiciones.

En Poroma (Chuquisaca), antes de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, las autoridades solían ser del pueblo; posteriormente a la aplicación de la ley, varios comunarios accedieron al gobierno municipal y están logrando cambiar la imagen del municipio. Por ejemplo, por medio de la construcción de un puente sobre el río Chayanta se ha logrado conectar Sucre, el norte Potosí y Cochabamba. Con esto no sólo quedarán vinculadas estas zonas sino que habrá un flujo turístico importante entre Sucre y Torotoro. Por otro lado, Poroma se ha incorporado a la Mancomunidad del Caine, lo que permitirá el fortalecimiento mutuo.

Una de esas condiciones es la estabilidad del gobierno municipal, especialmente en aquellos municipios donde el alcalde ha permanecido en el cargo durante dos gestiones o más.

Otro aspecto que coadyuva a la inversión estratégica es la clara visión que tienen los actores sobre un desarrollo compartido para el municipio; mientras haya mayor claridad, existirán mayores posibilidades de inversión estratégica y equidad en la distribución de recursos económicos. Esto permite combinar lo equitativo y lo estratégico con participación de todos los distritos.

Asimismo, una mayor presencia de campesinos e indígenas en los gobiernos municipales cambió la visión acerca de las inversiones estratégicas y la equidad en los presupuestos municipales; estas autoridades, a diferencia de las anteriores, amplían la perspectiva del municipio hacia zonas y temas que benefician a sectores tradicionalmente desatendidos. De manera que los gobiernos municipales tienen que administrar la tensión que existe entre las comunidades (la parte rural) y el pueblo (la parte urbana).

Las inversiones estratégicas han adoptado diferentes formas. Algunas experiencias indican que estas inversiones se realizaron en zonas identificadas como prioritarias durante los primeros años, para luego rotar hacia otras zonas en los años siguientes. Otras experiencias muestran que los gobiernos municipales se empeñaron en resolver las demandas de equidad en los primeros años, de manera que las inversiones tuvieron un sentido más estratégico en posteriores gestiones.

En Sacabamba, se priorizó en los primeros años la construcción de una represa y un gran sistema de riego en la subcentral Ch'allaque, que ha cambiado la vida de sus habitantes. Tras la conclusión y puesta en marcha del sistema de riego, ahora las inversiones municipales estratégicas se dirigen hacia otras subcentrales.

Algo similar ocurre en Zudáñez, donde las inversiones estratégicas se concentran en el área rural.

Sin embargo, la realidad muestra que las inversiones estratégicas están reñidas con las demandas de equidad; al parecer, porque entre los sectores que componen un municipio no se logra consensuar una visión de desarrollo que incluya a todos y que se plasme en un PDM, o porque las necesidades son tan grandes que sobrepasan las posibilidades económicas e institucionales de los municipios. Quizás la razón más importante es de tipo político, pues las inversiones estratégicas, por lo general, no dan votos. Una supuesta equidad en la asignación de recursos resulta más efectiva a la hora de captar votos o hacer aprobar informes.

Existen regiones donde la demanda de equidad se hace en función del número de habitantes, lo que posterga o anula las inversiones estratégicas. Una de las demandas recurrentes que apuntan a la equidad, en el último tiempo, es aquella que reclama la prioridad de proyectos productivos para que generen empleos y muevan la economía en los municipios.

Constatación 28

Cuando los recursos no alcanzan para los proyectos, normalmente se recurre a los recursos de las comunidades menos organizadas, porque éstas no tienen fuerza para defenderlos.

Es evidente que al faltar recursos en los municipios, las comunidades organizativamente más débiles tienen menor capacidad de retener los recursos que fueron asignados a sus demandas, aunque este hecho no necesariamente es atribuible a esa característica.

Sin embargo, es más común que existan sanciones aplicables a comunidades basándose en acuerdos establecidos entre los actores locales y el gobierno municipal, como la no asignación o el recorte de recursos y proyectos.

En Acasio (Potosí) existe un acuerdo por el que se sanciona con la no asignación de recursos para proyectos a la comunidad que no envía un hombre y una mujer a las reuniones de planificación y seguimiento del CODEMA.

En Vitichi (Potosí) no se invierte en comunidades que todavía no tienen camino carretero o en aquellas que tienen escasas posibilidades de desarrollo económico.

En cambio, en Poroma (Chuquisaca), una comunidad organizativamente débil, fue la visión de sus autoridades la que llevó a hacer inversiones estratégicas en ella.

En algunos municipios de los valles se ha hecho habitual que las organizaciones que no asisten a las reuniones de planificación y seguimiento sean "castigadas" con recortes a sus recursos asignados. En los municipios del altiplano es común que a la comunidad que no participa se le recorte el presupuesto; por eso, los dirigentes tienen que movilizarse bastante para conseguir y mantener los fondos para sus proyectos.

Es evidente también que cuando existe participación de la población, hay criterios de solidaridad para asignar recursos a las comunidades con más necesidades, o, aunque la comunidad sea débil en su organización, son las autoridades municipales las que defienden y ejecutan las inversiones estratégicas en ellas. Pero esto es una excepción antes que una norma.

Constatación 29

Aunque existe interés de las autoridades municipales por mejorar los ingresos propios, éstos están restringidos por las normas legales y por la oposición de la población (falta de cultura tributaria); eso afecta a los ingresos propios municipales y a las familias de menores ingresos.

Está establecido por ley que es atribución del gobierno central la creación de impuestos, de manera que las alcaldías no pueden crearlos por iniciativa propia. Su atribución alcanza sólo a la creación y el cobro de tasas y patentes en su jurisdicción, previa aprobación del Senado. Por eso existe interés en varias autoridades municipales para mejorar los ingresos mediante el cobro de tasas y patentes. Es un interés todavía sin concresión debido a que no se encontró los mecanismos o las estrategias más adecuadas, en parte debido a la oposición de la población. Hay varios factores que componen el problema.

La palabra "impuesto" es uno de ellos. Para el caso de los municipios, en realidad se trata de tasas y patentes, que generan una oposición casi automática en la gente. Esta oposición se explica porque los ingresos de las familias, sobre todo campesinas e indígenas, son ya bastante reducidos como para que se les cargue con el pago de impuestos.

En los municipios de poca población, la autoridad o funcionario municipal, por lo general, tiene alguna relación de parentesco o de convivencia con las familias que sostienen una actividad económica importante –tiendas y otros negocios–; o al menos es persona conocida. Eso le resta autoridad y dificulta su labor recaudadora.

Sin duda, el problema mayor parece radicar en una falta de cultura tributaria en la población, lo que lleva a plantear propuestas extremas como el "cero impuesto". De este modo, los más beneficiados son los

que tienen más recursos e ingresos y se perjudica a los que tienen menos.

Como se sabe, en los centros urbanos hay "lotes de engorde" o actividades de alta rentabilidad, como la venta de materias primas (por ejemplo, madera) por las que normalmente no se paga impuestos; incluso existen empresas grandes que se resisten a pagar las patentes de funcionamiento. Por el contrario, hay casos en los que la población espera el subsidio del gobierno municipal para mantener en funcionamiento infraestructura y equipos logrados por inversiones municipales y que son de directo beneficio particular o familiar, como es el caso de sistemas de agua potable que funcionan con bombas en el altiplano.

En Charagua, la relación de proximidad entre el funcionario municipal y los contribuyentes causa conflicto a la hora de los cobros, más aun si se trata de cobros coactivos.

Por lo tanto, son aquellos sectores económicamente acomodados los que manejan, generalmente, propuestas como el cero impuesto; y estas propuestas son vistas con simpatía por el resto de la población, que no se percata que eso resulta en perjuicio, especialmente para los sectores de menores ingresos. Mayores recaudaciones para el municipio significarían más obras y proyectos.

Existen también otras limitaciones que impiden generar ingresos propios para los municipios. Una de ellas es la centralización de servicios de cobro de impuestos en las capitales de departamento; es el caso de los impuestos a los motorizados, que se paga en las capitales de departamento, aunque se conoce que los municipios de los valles cochabambinos reciben una pequeña parte de estos recursos. Otro caso lo representa un municipio del norte del Beni, donde las empresas descentralizadas de servicios básicos son deficitarias, dificultan el avance hacia una mejor calidad de vida de la población y afectan a los ingresos municipales.

A pesar de las dificultades, los gobiernos municipales han llevado a cabo una serie de iniciativas para generar ingresos propios. En los valles, es una tradición la organización de ferias y otras actividades promovidas por los municipios, las que, además de dinamizar la economía local, per-

miten al municipio generar algunos ingresos. ¹⁸ En el caso de Riberalta, una acción para el mejoramiento de los barrios llevó a la regularización y amurallado de lotes, que generó ingresos al tesoro municipal.

No existen mecanismos para quienes se benefician con recursos públicos mediante inversiones productivas y pueden aportar algo al municipio. Por ejemplo, los beneficiarios de los sistemas de riego, que han logrado cambios importantes en sus ingresos y en la economía familiar, bien podrían contribuir con algo al municipio para que los nuevos recursos se destinen a otras iniciativas y familias.

Constatación 30

El HIPC II y la Ley del Diálogo, al modificar los criterios de asignación de recursos públicos a los municipios, castigaron a los gobiernos municipales más eficientes en el "apalancamiento" de recursos de contraparte y premiaron a los más dejados.

Antes de la incorporación de los recursos de la condonación de la deuda externa (HIPC II) y de la puesta en marcha de la Ley del Diálogo, muchos municipios lograban recursos de contraparte para sus planes y proyectos, ya que desarrollaron capacidades para la formulación de proyectos, su negociación y gestión ante diferentes organismos públicos nacionales e internacionales; como resultado, lograron cuadruplicar sus recursos de coparticipación. En contrapartida, también había otra cantidad de municipios que únicamente ejecutaba los recursos de coparticipación recibidos del gobierno central, sin desarrollar esfuerzo alguno por conseguir recursos de otras fuentes.

Los criterios utilizados para la asignación de fondos públicos mediante el HIPC II y el Fondo Productivo y Social (FPS) tuvieron impacto

¹⁸ En los municipios de Sacabamba y Anzaldo (Cochabamba) se paga por la propiedad del bien inmueble y también por la chicha, esta última es la que más ingresos genera. En varios momentos de la historia nacional, la chicha permitió generar importantes recursos por concepto de impuestos para las arcas del Estado. Véase al respecto Rodríguez Ostria Gustavo y Humberto Solares Serrano: Sociedad olígárquica, chicha y cultura popular, Cochabamba, Editorial Serrano, 1990.

negativo sobre los municipios con capacidad de "apalancar" recursos; dichos criterios obligan a las autoridades municipales a gestionar recursos de entidades públicas nacionales o internacionales únicamente por medio de estos mecanismos.

Estas disposiciones, en la práctica, terminaron castigando a los municipios eficientes en la gestión, "apalancamiento" y canalización de recursos de contraparte, y resultaron premiando a aquellos que nunca desarrollaron esas capacidades o se preocuparon por ellas. Varias autoridades municipales han expresado su preocupación por esta limitación impuesta al "apalancamiento" de recursos públicos y, en consecuencia, a las inversiones estratégicas que venían realizando.

Por otra parte, se debe reconocer que un efecto positivo de los recursos y la aplicación de los mecanismos del HIPC II y el FPS es que los gobiernos municipales se han visto obligados a fortalecer sus equipos administrativos y técnicos. Lo que resta por ver es en qué medida se ha mejorado la capacidad de ejecución de los recursos asignados bajo estos nuevos criterios en los municipios "premiados" y qué pasó con los municipios "castigados". Lamentablemente, no es posible acceder a información oficial al respecto.

Constatación 31

Los municipios tienen diversas experiencias de gestión de empresas públicas municipales, desde aquellas deficitarias y que son una carga para el municipio hasta aquellas que además de prestar servicios a la población son rentables y generan ingresos municipales.

El discurso de ajuste estructural del Estado boliviano apuntaba a que las empresas públicas eran inviables, lo que llevó a su privatización bajo diferentes modalidades, como la transferencia directa o la capitalización. En contraparte, algunos municipios pasaron a su cargo empresas de servicios como agua, luz, recojo de basura, bajo diferentes formas de administración: descentralizada, delegada, licitada.

Algunas de esas empresas son deficitarias debido a su mal manejo administrativo o a la falta de previsión que no renovó los activos y dejó crecer los pasivos; de manera que requieren la subvención de recursos municipales, normalmente de coparticipación tributaria, para seguir funcionando. Esta situación las convierte en una carga para el municipio, una preocupación permanente para las autoridades y motivo de disputas en la población.

En otros casos, las empresas son rentables porque logran cubrir suficientemente sus costos sin recurrir al auxilio de los recursos municipales. Pero aun en ese caso, no está garantizada su sostenibilidad a largo plazo, a menos que reciban inversiones estratégicas adicionales que ellas mismas no están en condiciones de realizar, porque su situación económica no se los permite.

Este panorama muestra claramente que las empresas municipales son un desafío para la capacidad de gestión del municipio, especialmente para aquellos municipios alejados y con poca población donde no llegan recursos financieros precisamente porque no hay condiciones que garanticen el retorno de la inversión.

Más allá de discutir si el Estado debe o no intervenir en la economía haciéndose cargo de una empresa, está la necesidad de que alguien se haga cargo de los servicios en poblaciones donde el actor institucional y con ciertos recursos es el gobierno municipal. Entonces el dilema a resolver es si el municipio tiene capacidad de hacer una empresa municipal.

Constatación 32

La autonomía municipal se ve afectada por su poca capacidad de generar recursos propios.

La capacidad de generar ingresos propios está directamente relacionada con la autonomía municipal, que se ve afectada por todo lo dicho líneas arriba; es decir, la mayoría de los municipios depende enteramente o casi exclusivamente de los recursos de coparticipación tributaria. Esto, unido a la existencia de políticas y normas de carácter nacional que determinan el destino de dichos recursos, limita sus posibilidades de acción para atender prioridades propias o incluso algunas emergencias.

Quizás los informes que los gobiernos municipales deben presentar al gobierno central y a las entidades financieras son una muestra de la limitada autonomía municipal; la característica más emblemática es la falta de la facultad de tomar decisiones en este ámbito.

Con todo, existen algunas pistas que bien podrían llevar a los municipios a mejorar sus ingresos propios. Si los municipios pudieran ampliar sus atribuciones para cobrar impuestos por la propiedad de la tierra, sin duda obtendrían importantes ingresos para el tesoro municipal, lo que luego se traduciría en obras y proyectos de prioridad municipal no necesariamente sujetos a normativa nacional. Lo mismo se podría decir si otros municipios pudieran cobrar patentes de funcionamiento a empresas cementeras, petroleras o minas, allí donde éstas existen.

En estos casos, el principio de autoridad enfrentaría la tensión entre lo político y lo técnico-económico. La disyuntiva que se plantea es: o se afecta los intereses de quienes pueden pagar impuestos para tener éxito económico, pero probablemente enfrentando un descalabro político; o se mantiene una estabilidad política, sin mejorar los ingresos económicos.

Quinto eje temático: municipio productivo



Después de los primeros años de la participación popular, se llevó a cabo en el país una intensa movilización para el fortalecimiento económico de los municipios, luego de haber concentrado las inversiones municipales principalmente, aunque no únicamente, en infraestructura de salud y educación.

"Municipio productivo" es un término que contiene un conjunto de medidas orientadas, principalmente, a dinamizar la economía local desde el gobierno municipal con participación de los actores económicos; sin embargo, en la práctica, existen varias maneras de entender y aplicar esta propuesta. Por otro lado, y a pesar de los esfuerzos desplegados por sus mentores, en varios municipios es todavía un concepto desconocido.

Ahora que han pasado varios años desde aquellos esfuerzos iniciales, hay más dudas que certezas y menos entusiasmo para seguir impulsando el municipio productivo, aunque existe mayor convencimiento en algunos municipios de que es una estrategia para la reducción de la pobreza. Esto sucede cuando se amplían cada vez más las competencias municipales y la cantidad de recursos no aumentan, e incluso disminuyen.

Por eso, en varios municipios del país se continúa impulsando el fortalecimiento, dinamización y promoción de la economía de actores y sectores. Estos actores económicos tienen diversas características así

como diferentes actitudes y comportamientos en relación con el municipio y el gobierno municipal.

Ya dadas las primeras experiencias de implementación de la estrategia, el debate se ha tornado intenso entre los investigadores, los propios actores económicos, las autoridades municipales y la cooperación internacional. También hay una serie de experiencias exitosas que dan pautas y orientaciones para la formulación de políticas y estrategias de desarrollo económico municipal y que dieron lugar a propuestas consensuadas en el proceso del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, de fines de 2004.

Esta tarea de promoción y dinamización de las economías locales debería estar compatibilizada con la acción del Estado en los ámbitos departamental y nacional, lo que no ocurre actualmente.

Es vital para el desarrollo local el impulso de un conjunto de acciones para dinamizar la economía local, así como la asignación de suficientes recursos económicos y políticas de respaldo que liberen a los gobiernos municipales de las actuales normas que les impiden cumplir con políticas nacionales y demandas sociales.

Constatación 33

La estrategia denominada "Municipio productivo" que las autoridades nacionales y municipales están implementando con la participación de actores económicos no guarda relación con las acciones del nivel central del Estado.

Esta estrategia no es algo que haya emergido propiamente de los municipios ni de los productores; es más bien una propuesta que se incorpora por la acción de un programa de cooperación internacional que sin duda ha generado debate e iniciativas concretas en los municipios. De ahí que se la use todavía como eslogan de campaña política y que todavía las políticas públicas o estrategias sean insuficientes para desarrollarla, pues los menos beneficiados son los pequeños productores, muchos de ellos aglutinados en OECAs.¹⁹ No obstante, hay varias formas de entender y aplicar la estrategia.

¹⁹ Organizaciones Económicas Campesinas, cuya representación nacional es el Comité de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC).

No hay una idea o visión compartida entre los actores, sectores y organizaciones sobre lo que se entiende por desarrollo económico local, rural o municipal. Por lo general, cuando se habla de promover y dinamizar el desarrollo económico del municipio, se señala, de manera privilegiada, el acceso a mercados de exportación y no –o sólo marginalmente– a los mercados nacionales, regionales y locales donde el gobierno municipal juega, o debe jugar, un rol de promoción. De ahí que, de acuerdo a esta perspectiva exportadora, haya cierta frustración ante los pocos avances en su implementación. Aunque no se ha hecho mucha propaganda, sin duda también existen avances en los enfoques que promueven y dinamizan las economías locales y que se orientan sobre todo hacia los mercados locales y nacionales.

La tarea de lograr un municipio productivo, encargada al gobierno municipal, es, en cierto modo, un contrasentido si se toma en cuenta la capacidad real que tiene esta instancia estatal local ante la cantidad de competencias señaladas y los escasos recursos que puede disponer. Es el Estado central quien debería implementar políticas de promoción y dinamización productiva; en cambio –salvo excepciones, como el Decreto Supremo "Compro Boliviano" – viene implementando políticas que van en contra de la dinamización de las economías locales.

Para mayor referencia, describiremos brevemente una de esas políticas. La estrategia de las cadenas productivas²⁰ orientadas a la exportación genera transferencias del productor rural a los sectores secundarios y terciarios de la cadena, que no se ubican, precisamente, en los pequeños y medianos municipios ni hacen inversiones en éstos; por lo que el mayor peso y menor beneficio se lleva el pequeño productor, que es el primer eslabón de la cadena.

El acceso, manejo y aprovechamiento de los varios recursos naturales, tal como está concebido y normado, despoja a los productores rurales, promoviendo el acceso de actores económicos externos mediante concesiones, como los madereros, por ejemplo. Se puede anotar, como contrapesos a las buenas intenciones de las normas que pretenden dina-

²⁰ Las cadenas productivas agroindustriales priorizadas por la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural son: algodón y textiles, avicultura, bananos y plátanos, bovinos para carne, camélidos, castaña, cueros y manufacturas, haba, maderas y manufacturas, palmito, quinua, soya, trigo, turismo, uvas, vinos y singanis.

mizar las economías locales: el retraso en el saneamiento de la tierra y territorio, recurso que es base de la economía de los pequeños productores locales; la falta de cumplimiento de normas ambientales que posibilitan actividades económicas atentatorias a los recursos naturales de los municipios, por la contaminación minera y petrolera; la tala selectiva de recursos forestales exportables; la quema de monte para habilitar pastizales; el uso intensivo e irracional de los suelos para actividades agrícolas de exportación; la falta de una acción eficaz del Estado para contrarrestar el contrabando de productos agropecuarios, que está afectando a la producción nacional, sobre todo la de los pequeños productores.

El gobierno municipal de Charagua no tiene capacidad para frenar el uso depredatorio de los suelos del chaco guaraní que está en manos de colonias menonitas. En los años que lleva la participación popular, se ha incrementado el desmonte de 3.500 a 34.000 hectáreas, siendo que la vocación del chaco es agrosilvopastoril, como sostiene el mismo Estado mediante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

A ello se añade la carencia de estrategias y políticas, como un plan de desarrollo económico departamental o uno nacional, que pudiera orientar el avance y concreción del municipio productivo. Si bien existen políticas de desarrollo rural –como la ENDAR²¹, que incorpora las resoluciones del Diálogo Bolivia Productiva, una de cuyas prioridades es el desarrollo económico local–, éstas son de reciente definición y todavía no cuentan con recursos económicos ni con mecanismos definidos para su implementación. El Estado pide al gobierno municipal lo que él mismo todavía no está en condiciones de hacer.

En la débil inserción del municipio productivo a los planes municipales también hay que considerar que el gobierno municipal está sujeto a las demandas de la población, cuyas organizaciones priorizan la satisfacción de necesidades básicas como agua potable, educación y salud y no proyectos productivos. Esto condiciona la elaboración y ejecución de planes municipales.

²¹ Aprobado mediante Decreto Supremo Nº 28153, que define a la ENDAR como instrumento orientador de la política agropecuaria y rural en Bolivia.

Constatación 34

Los actores económicos en el municipio son diversos, con presencia temporal o permanente, y tienen diferentes intereses, incluso contrapuestos, lo que muchas veces dificulta el desarrollo económico del municipio.

Si bien al principio de la participación popular los actores económicos no estaban incorporados en la normativa, la Ley de Municipalidades y la Ley del Diálogo les abrieron posibilidades de participar en el proceso de desarrollo al establecer bases para que el gobierno municipal genere condiciones favorables a sus actividades económicas.

En ese marco, algunos gobiernos municipales, asumiendo un papel más protagónico y directo, realizaron importantes inversiones productivas, como caminos, riego, microrriego, energía, pie de cría de ganado o dotación de plantines frutales, entre otras, de manera directa o mediante licitaciones. Sin embargo, una dificultad permanente en las autoridades municipales es la falta de claridad en la normativa legal sobre la forma, alcances y restricciones de la promoción económica y la dinamización de la economía local al momento de realizar inversiones. Un tema recurrente es la inversión pública destinada a privados, observada y sancionada por la Ley SAFCO.

En otros casos, antes que hacer inversiones por sí mismos, los gobiernos municipales optaron por crear condiciones favorables –liberando tasas, patentes y otros tributos– para atraer a inversores y actores económicos externos.

La implementación del municipio productivo bajo las dos modalidades señaladas permitió establecer que los actores económicos son diversos, con intereses también diversos y en muchos casos contrapuestos. Tanto así que en algunos casos no se considera productores, ni mucho menos productores privados, a los pequeños productores, sobre todo a los campesinos indígenas; esto debido en parte a concepciones y enfoques externos. Como ya se dijo, es habitual encontrar municipios donde no hay una visión, un horizonte compartido de desarrollo económico.

Es por eso que en algunos lugares no todos los actores económicos están involucrados en la participación popular y sólo acuden al gobierno municipal cuando tienen alguna necesidad. Podemos decir que existen

"actores económicos pasajeros", como las empresas petroleras y mineras, que no tienen interés real en el desarrollo municipal. En cambio, otros sectores, aun con las limitaciones que pudiesen tener, están establecidos y apuestan por el desarrollo del municipio, que es su propio desarrollo. Entre estos sectores podemos citar a los campesinos indígenas organizados o no en tanto productores, los microempresarios, proveedores locales de servicios, etcétera. También podemos encontrar algunos grandes productores cuyos intereses no siempre son coincidentes con lo que se propone el desarrollo municipal o no muestran ningún interés en este tema.

Hasta el presente, no se ha avanzado mucho en los municipios que tuvieron conflictos de gobernabilidad o hicieron muy poco en la promoción y dinamización de la economía local. A eso se suma el hecho de que los actores económicos y productores no conocen a cabalidad las normas referidas a esta temática. Es por ello que medidas como las provenientes del Diálogo Nacional y el Compro Boliviano no son debidamente aprovechadas ni por el municipio ni por los actores económicos locales.

Constatación 35

La inversión productiva municipal aún no está dando los resultados esperados, porque se concentra mayormente en la producción, escasamente se orienta a la transformación y prácticamente nada a la comercialización.

Es evidente que si bien las inversiones productivas realizadas en los municipios, sobre todo desde el segundo lustro de la participación popular –luego de hacer hincapié en la inversión en salud y educación–, no han logrado superar la pobreza, están sentando bases para mejorar la vida de la población. Por ejemplo, en muchos municipios las familias ya reciben beneficios provenientes de la inversión productiva municipal; ya no salen de sus comunidades en busca de ingresos complementarios o la migración temporal por razones laborales ha disminuido en grado notorio; incluso en algunos casos están retornando a la comunidad. Éstas señales muestran que hay avances, que se está mejorando la producción y la economía local.

Sin embargo, no es fácil establecer niveles de no retorno, ya que esto dependerá de las características del municipio o de las zonas que lo conforman, la población, las condiciones del medio, las prácticas y valores socioculturales, etcétera. En todo caso, la experiencia va mostrando que se trata de procesos a mediano y largo plazo. Hay casos en que las inversiones municipales, con frecuencia, requieren estar acompañadas de cambios culturales, cambios en los sistemas de producción, como por ejemplo la implementación de sistemas de riego en zonas tradicionales de agricultura a secano, cambios en sistemas de crianza ganadera extensiva a semintensiva, implantación y manejo de sistemas agroforestales, sistemas de comercialización asociada, etcétera. A menudo, se requiere de procesos que implican cambios en la idiosincrasia local.

Entonces, estos procesos son graduales; la gente tiene que aprender a hacer nuevas cosas. No es sólo inversión lo que falta, también hace falta nueva visión, nueva mentalidad, nuevas formas de producir y criar, nuevos rubros por cultivar; eso lleva tiempo. Obviamente, no se trata de que las inversiones productivas vayan a desestructurar el sistema cultural (la cosmovisión, las prácticas y ritos del ciclo agrícola) que ordena actualmente los sistemas productivos familiares y comunales; se trata más bien de dinamizarlo.

En varios municipios, incluso, la inversión productiva es todavía algo marginal y no responde a las necesidades o prioridades de los productores locales, o a inversiones estratégicas. Es necesario que los municipios realicen inversiones productivas estratégicas, de lo contrario no habrá condiciones para lograr resultados a mediano y largo plazo. Sólo así, con inversiones estratégicas y no puntuales, la inversión municipal obtendrá resultados esperados por los productores.

En Anzaldo, donde se ha construido atajados con fines de riego, las familias campesinas ya están aprendiendo a manejar y a cultivar nuevos rubros y a mejorar la producción. Algunas familias o miembros de familias que estaban fuera de la comunidad están retornando. Pero todavía falta avanzar para tener ingresos suficientes.

En Riberalta, el gobierno municipal está apoyando en la transformación y comercialización del copuazú.

En Sacabamba, las inversiones municipales realizadas en el sistema de riego ya muestran sus resultados: los ingresos económicos de las familias se han incrementado más del doble. La mayoría de los gobiernos municipales que están esforzándose en la implementación del municipio productivo apoya, sobre todo, a la producción primaria, muy escasamente a la transformación y prácticamente nada a la comercialización y el acceso a mercados propiamente dichos. Algunas voces sostienen que el gobierno municipal debería involucrarse en toda la cadena de producción

En algunos lugares, los gobiernos municipales compran productos de la zona para el desayuno escolar. Con todo, no queda claro hasta dónde pueden apoyar al desarrollo y dinamización de la economía local, o sólo restringirse a apoyar la producción.

Constatación 36

Los municipios aún no tienen políticas y estrategias claras para dinamizar la economía local.

En la mayoría de los municipios que impulsaron el municipio productivo, a pesar de haber realizado inversiones productivas y tener resultados tangibles, no siempre existen políticas y estrategias claras para dinamizar la economía local y generar empleo.

Esta situación se debe mayormente a que no queda claro hasta dónde llegan sus competencias y responsabilidades. Visto de modo más amplio: en qué medida es responsabilidad del municipio superar la pobreza, cuando ésta es un problema estructural.

Hay que tomar en cuenta que la pobreza actual no es resultado del inadecuado funcionamiento de los municipios con relación a la promoción económica sino que es un problema anterior y de otros orígenes, una situación causada por la manera en que ha venido funcionando el Estado.

En este contexto, mal se puede asignar únicamente al municipio la tarea de superar la pobreza cuando es un problema que rebasa su capacidad, más aun cuando no hay sintonía con la acción estatal central y menos con el entorno macroeconómico.

Sexto eje temático: control social



Desde el principio, el control social fue un tema muy difícil y todavía hoy lo sigue siendo, porque en la compleja estructura de la gobernabilidad municipal se convierte en un factor de estabilidad o de inestabilidad. Unas veces enarbolado como bandera, otras veces como amenaza por parte de las organizaciones de la sociedad civil para controlar al gobierno municipal.

Son pocos los municipios donde se logró ejercer un control social efectivo y que haya avanzado en su institucionalización. En gran medida, para ser efectivo, el control social depende del grado de organización de la sociedad civil. Sólo después de algunos años de su implementación y de algunas acciones contundentes, como el congelamiento de cuentas municipales, muchas autoridades municipales le han dado la debida importancia al comité de vigilancia.

La decisión de asignar recursos económicos provenientes de la coparticipación tributaria a los comités de vigilancia facilitó su trabajo, pues permite a sus miembros movilizarse hacia las comunidades y poblaciones para tener una acción más cercana con las bases, difundir y proporcionar información, escuchar sus demandas y sugerencias, etcétera. Sin embargo, ello no siempre se traduce en un mejor control social del gobierno municipal y hay dudas acerca de la mejora en la calidad de esta acción.

Aun cuando no fue parte del diseño, la realidad muestra que es un espacio ocupado mayoritariamente por hombres; son pocos los casos en que las mujeres desempeñaron cargos importantes. Esta situación se da sobre todo en municipios preponderantemente rurales, por las condiciones duras del medio, las distancias a recorrer, los conflictos personales y familiares, entre otros.

En la práctica, es común que el control social haya trascendido la estructura de la participación popular; este rol no se limitó al comité de vigilancia, se amplió a otros actores sociales. En algunos casos, se transitó de formas casi policiacas en el ejercicio del control social hacia formas más institucionalizadas de relacionamiento entre el gobierno municipal y el comité de vigilancia; pero eso no quiere decir que se haya consolidado del todo esa instancia.

Por su parte, algunos gobiernos municipales lograron subsumir, como parte del manejo tradicional de la cosa pública, al órgano de control social. Aunque esta práctica es cada vez más rara, todavía no desapareció del todo.

Un problema no resuelto en el comité de vigilancia es su sostenibilidad a largo plazo: es un cargo electivo de mucha responsabilidad pero que pocos están dispuestos a realizar, por el trabajo que implica y la descompensación con las obligaciones no sólo familiares sino económicas. Probablemente, una de las recompensas para el ejercicio de funciones en esta instancia sea que en la práctica sirve como una plataforma de promoción para una futura carrera política, permite acceder a otros espacios, como el gobierno municipal.

En suma, el control social es necesario ya que frena la corrupción, permite impulsar obras en todo el municipio, introduce criterios de equidad en la asignación de recursos, aporta al sentido estratégico de los planes de desarrollo y las inversiones. Por ello, es necesario discutir si esta tarea debe ser asumida necesariamente por el comité de vigilancia o es suficiente que se la haga mediante las organizaciones sociales existentes.

Constatación 37

En los municipios donde las organizaciones de base (campesinas indígenas, juntas vecinales) son fuertes y tienen una relación de complementación con el comité de vigilancia, el control social suele ser más efectivo.

La calidad, experiencia y fortaleza de las organizaciones sociales incide en el control social al gobierno municipal. En varios municipios, estas cualidades han contribuido a una buena gestión municipal; mientras que, en otros, su ausencia ha generado dificultades porque los gobiernos municipales no estuvieron en condiciones de responder a las exigencias de la sociedad civil.

El dinamismo de las organizaciones sociales puede contribuir a que el comité de vigilancia adquiera mayor respeto y fortaleza, especialmente si escucha a las comunidades y organizaciones sociales y cumple su tarea. Sin el respaldo de la sociedad civil se hace difícil ejercer control social, más aun si el gobierno municipal es renuente a ser controlado.

Durante la anterior gestión municipal en Urubichá, las organizaciones y el comité de vigilancia no lograron coordinar entre sí, mucho menos con el gobierno municipal, a pesar de que se hicieron peticiones siguiendo los procedimientos legales, sin ningún resultado. Paradójicamente, resultaba más fácil obtener respuestas de la oficina de Fortalecimiento Municipal de la Prefectura. Es una muestra de la debilidad de las organizaciones de base y de la sociedad civil en general.

En los municipios de Vitichi y del norte de Potosí, las organizaciones locales han creado nuevos espacios y mecanismos para fortalecer los procesos de control social, como los consejos de desarrollo municipal.

Hubo casos en que algunos comités de vigilancia, apoyados en la fortaleza de las organizaciones, trascendieron su papel de ejercer control social propiamente dicho para asumir tareas de fiscalización, lo que no es correcto, ya que esta tarea es propia del concejo municipal. Pero si bien en la Ley de Municipalidades están claramente establecidas las funciones de fiscalización y de control social, el hecho de no haberse cumplido a cabalidad esta normativa ha generado reacciones y tensiones. Es común que los concejales, remunerados por el Estado y llamados por ley a fiscalizar al ejecutivo municipal, apenas se reúnan una vez por semana y no hagan una efectiva fiscalización. Mientras que el comité de vigilancia, que no es remunerado, está más tiempo trabajando en esto. Entonces, como los concejales, por varias razones, no siempre fiscalizan, en los hechos, es el comité de vigilancia el que intenta hacerlo. En muchos

casos, la falta de una efectiva fiscalización de parte del concejo hacia el ejecutivo municipal ha motivado reacciones de la población.

La práctica demuestra que hay mecanismos de control social, formales y no formales. Formales son los comités de vigilancia porque están constituidos y organizados legalmente, aunque no siempre funcionen bien. No formales son aquellos que no están constituidos y organizados según la norma pero que funcionan, están vigentes y a veces pueden ejercer o contribuir al control social; aunque en otros casos también dificultan esta labor. Ejemplos de esto son organizaciones intermedias como las centrales campesinas, capitanías u organizaciones vecinales.

En la medida en que las organizaciones de base respalden a su comité de vigilancia, el control social será más fuerte, como en Riberalta, donde por este medio se ejecutó la boleta de garantía a una empresa encargada de ejecutar una obra. En este mismo municipio, el comité de vigilancia, en cumplimiento de su función, se encarga de que las organizaciones tengan acceso directo a la información sobre la ejecución de proyectos. También hace control a los contratos que el gobierno municipal firma con las empresas, puesto que es allí donde puede detectar irregularidades en cuanto a plazos previstos y la calidad acordada.

Por otra parte, se encarga de vigilar que las instancias fiscalizadoras cumplan los roles que la ley les asigna; asimismo, de controlar a las comunidades cuando no participan en la planificación o en la ejecución de las obras.

Constatación 38

La presencia mayoritaria de organizaciones campesinas e indígenas en el gobierno municipal, por medio de sus representantes, no necesariamente evita que el control social y la fiscalización sean permisivos y hasta encubridores de actos irregulares.

No necesariamente la fortaleza de las organizaciones campesinas e indígenas, traducida en control social, lleva a buenos resultados. Esa misma cualidad puede servir para encubrir actos irregulares del gobierno municipal con presencia campesina indígena, lo que se convierte en un peligro. Entonces, la fortaleza de las organizaciones puede tener doble consecuencia o efectos no deseados.

Asimismo, es importante tomar en cuenta la colisión de normas y prácticas que suele darse en varios municipios rurales. Aquello que avalan y definen las organizaciones sociales tiene amplia legitimidad; sin embargo, puede no ser siempre correcto a los ojos de la Contraloría, porque contraviene normas legales. Eso pone en entredicho las decisiones y la capacidad de decisión de las organizaciones en el municipio.

El hecho de que exista una buena coordinación entre el alcalde, el concejo municipal, el comité de vigilancia, las organizaciones sociales e incluso las organizaciones de productores no necesariamente es una buena señal. Se conoce el caso de un municipio donde esto ocurría, pero en realidad ocultaba una especie de red involucrada en actos irregulares. Fue descubierta por un informe de la Contraloría que incluía pliegos de cargo para autoridades, vigilantes y dirigentes sociales por mal manejo de fondos.

Esto muestra la capacidad de ciertos actores para controlar a los mecanismos de control y fiscalización e involucrarlos en actos ilegales. A la vez, es una señal para que las organizaciones de base se acerquen a los órganos de control social pero asumiendo su propio rol.

Allí donde la aplicación de la participación popular estuvo acompañada de un proceso democrático en las organizaciones campesinas e indígenas, se fue estableciendo mecanismos que han impedido posiciones y actitudes de complicidad frente a los actos irregulares de los gobiernos municipales, independientemente de su relación política.

Constatación 39

Las organizaciones y los mecanismos de control social exigen sus derechos ante el municipio, pero no siempre cumplen con sus deberes ni asumen su responsabilidad a la hora de ejecutar los planes municipales.

En este tema hay situaciones disímiles. Existen municipios donde las comunidades participan activa y organizadamente; además, existe corresponsabilidad en sus actividades. Estos casos se dan mayormente allí donde las organizaciones son fuertes y el cumplimiento de responsabilidades es impulsado por sus autoridades. En otros casos, hay poca participación de la comunidad, sea con aporte local o como contraparte del gobierno municipal. De todas maneras, la responsabilidad final en la ejecución de las obras es del gobierno municipal.

Hay que tomar en cuenta que para la ejecución de planes y proyectos, así como para la ejecución de obras, están definidos diferentes roles correspondientes a otros tantos actores: ejecución, dirección, fiscalización y control social. Si existe coordinación entre estos actores, la obra será ejecutada adecuadamente; en cambio si no se da o falla la coordinación, las obras pueden tener errores, sufrir atrasos o no ejecutarse. Si bien la comunidad puede controlar la adecuada ejecución de las obras, al final son los técnicos y autoridades los que tienen la responsabilidad legal.

Entonces, es imprescindible una adecuada coordinación entre actores sociales e institucionales, el cumplimiento de roles y funciones y la asunción de responsabilidades; se debe evitar que unas instancias se impongan o coopten a las otras. Espacios útiles para lograr esta coordinación, pero además para fortalecer la participación mancomunada y corresponsable, son las cumbres municipales y los EDAS.

Constatación 40

La asignación de recursos económicos al comité de vigilancia no ha mejorado el control social.

La asignación de recursos económicos para el funcionamiento del comité de vigilancia no es condición o garantía para un mejor o peor control social al gobierno municipal. El hecho de que reciban recursos de coparticipación no necesariamente ha mejorado de manera sustancial el control social; pero sí garantiza el cumplimiento de muchas tareas. Por ejemplo, la difusión de información a las organizaciones sociales, vecinos y comunarios, o la movilización de sus miembros; esto da mejores posibilidades de contar con respaldo social.

Una característica de los comités de vigilancia es el carácter no remunerado de sus miembros; éstos cumplen sus funciones sobre la base de buena voluntad y compromiso personal, ya que los recursos de coparticipación no pueden destinarse a sueldos o estipendios. Esta situación muestra que su responsabilidad y esfuerzo resulta siendo mayor que la de los funcionarios de la alcaldía, incluso de los concejales.

Adicionalmente, el Estado sigue asignando nuevas funciones al comité de vigilancia, lo que exige mayor tiempo y responsabilidad de quienes ocupan esos cargos. A futuro, esta situación puede tornarse insostenible ya que nadie puede destinar tanto tiempo al control social y descuidar sus propias actividades. Una alternativa para el análisis sería la posibilidad y viabilidad de remunerar estas funciones.

Las opiniones son diversas sobre esta alternativa. Unos, los vigilantes, consideran que les correspondería este tratamiento ya que no sería más que un reconocimiento a las labores que cumplen en beneficio de la sociedad, lo que les permitiría dedicarse a sus funciones sin mayores preocupaciones. Otros, munícipes y actores sociales, consideran que al darse este tratamiento se estaría desnaturalizando el rol de control, puesto que al percibir remuneración pierden autoridad moral; serían funcionarios y, por tanto, parte del Estado, a quien pretenden o deben controlar.

Las actividades del comité de vigilancia se proyectan en una planificación anual y los recursos se desembolsan sobre la base de este plan, de manera trimestral o semestral. Los descargos se realizan previo respaldo de facturas o recibos establecidos por la oficina de Impuestos Internos, incluidos los impuestos como el ITC (impuesto a las transacciones comerciales). Independientemente del monto que reciben, los representantes de los comités de vigilancia indican que éste no alcanza para cubrir los gastos que demandan las acciones de control social, especialmente por las distancias entre la capital y las comunidades.

Existen otros problemas que afectan al ejercicio del control social, como los malos manejos económicos, la falta de capacitación para elaborar los informes económicos, la falta de apoyo técnico para cumplir las exigencias contables. En algunos casos, los presidentes de los comités se quedan solos y asumen todas las responsabilidades, lo que afecta a la imagen y autoridad de este organismo. Existe el sentimiento de que son "vigilantes vigilados".

En Zudáñez, se han incrementado las peleas por asumir la presidencia del comité de vigilancia, porque así sus miembros acceden al manejo de los fondos de control social.

En una asamblea, la Federación Regional de Campesinos de Madre de Dios (Beni) determinó proponer la mejora en la asignación de recursos al comité de vigilancia para que pueda ejercer sus funciones.

En la gestión 2003-2004, en Ancoraimes y Charagua se hizo una auditoría técnica y social a las obras merced a las buenas gestiones de los comités de vigilancia. Se mejoró el control social porque contaban con recursos que les permitía cumplir con sus funciones.

Constatación 41

El comité de vigilancia está más concentrado en responder a las exigencias de la Ley SAFCO que a ejercer el control social, por la inadecuación de la norma a las condiciones de los municipios preponderantemente rurales.

Los gastos elegibles de los recursos de control social hacen que muchas veces el comité de vigilancia no ejerza adecuadamente sus funciones; a pesar de sus esfuerzos, su trabajo parece insuficiente debido a que los recursos del control social están muy condicionados. Por ejemplo, para muchos comités de vigilancia, es necesario contar con apoyo técnico en temas que no dominan, lo que les permitiría ejercer mejor sus funciones; pero no se puede gastar en apoyo técnico, porque no es un gasto elegible.

El principal cuello de botella es el manejo de los fondos, que se complica por las exigencias de la Ley SAFCO. De esta manera, el comité de vigilancia, antes que concentrarse en las tareas propias de control social, ocupa buena parte de su tiempo cumpliendo con las exigencias de aquella ley.

Esta presión lleva a que algunos opten por abandonar sus funciones, más si no tienen experiencia en el manejo contable y administrativo. En otros casos, se ha visto que prefieren evitar el uso de los fondos por las complicaciones que les plantea la mencionada ley. Se sabe que en muchos municipios los miembros en ejercicio y los ex miembros de los comités de vigilancia deben informes económicos o están conminados a devolver recursos del control social.

El manejo de los recursos de coparticipación tributaria destinados al comité de vigilancia debería estar sujeto a un régimen especial y más flexible, lo que permitiría un control social más efectivo y riguroso sobre el gobierno municipal.

Constatación 42

El comité de vigilancia es un órgano que refleja las contradicciones sociales y un espacio de poder local que hace a la gobernabilidad.

Especialmente en los municipios rurales, algunos comités de vigilancia han sido asimilados y forman parte de las organizaciones sociales, campesinas e indígenas. En municipios con importantes centros poblados, son los representantes de estas poblaciones quienes pugnan por controlar al mecanismo de control social, y en muchos casos están vinculados a los comités cívicos o a los residentes.

Esto muestra que se trata de un espacio donde se pugna por la representatividad social, un espacio de poder sujeto a intereses de los sectores. Con todo, el comité de vigilancia resulta siendo el mecanismo que representa a la sociedad civil para controlar al municipio; esta razón justifica su existencia en la medida en que esté articulado a las organizaciones y mejore su desempeño.

Allí donde las organizaciones y la sociedad civil son débiles, los mecanismos de control social tienden a ser cooptados, manipulados o suplantados por intereses sectarios y de grupo. Tras once años de aplicación de la participación popular, en algunos municipios, los miembros de los órganos de control social todavía son elegidos por la alcaldía, en función de conveniencias político-partidarias, por contubernios o escasa información de la población.

Los primeros comités de vigilancia en San Ignacio de Mojos fueron cooptados por los alcaldes. Luego se logró conformar un comité de vigilancia de las organizaciones, pero el alcalde hábilmente volvió a cooptarlo.²² En 2005, el comité de vigilancia respondía a las organizaciones y se espera un cambio en su funcionamiento.

²² La principal consecuencia de tal cooptación de los órganos de control social es la escasa información que se da, sobre todo de gestiones pasadas.

Durante los primeros años de la participación popular, era frecuente que el alcalde eligiera al comité de vigilancia en municipios del norte amazónico y de tierras bajas en general, entre otras cosas, debido a la falta de información de la población. Esta situación está cambiando, en la mayoría de los casos ahora eligen las organizaciones sociales.

En algunos municipios de los valles todavía se mantiene prácticas orientadas a controlar y neutralizar a los comités de vigilancia. Alcaldes, partidos o grupos de interés realizan acciones para cambiar a algunos miembros de los comités de vigilancia; en otros casos, promueven la conformación de nuevos órganos de control más proclives a ellos, principalmente por motivos políticos.

Aunque no es regla general, se ha dado casos de subordinación del comité de vigilancia al alcalde municipal. Esta actitud tiene varias causas, entre las más visibles se puede identificar la afinidad política con el alcalde, o el ánimo por parte del presidente del comité de vigilancia de sacar ventajas del cargo, como recibir recursos para viajes, negociar contratos o percibir cierto tipo de remuneraciones.

Una de las formas en que se llega a esta relación de subordinación es cierta actitud de "apertura" proclamada por los alcaldes para trabajar conjuntamente con el comité de vigilancia, que al final acaba con la sumisión de éste. Otras formas, en municipios chicos, tienen que ver con la red de relaciones sociales y de parentesco. En estos casos, es difícil establecer si la iniciativa es del alcalde, del partido en función de gobierno o de los miembros del comité de vigilancia.

Aunque tampoco es una regla, se conoce que cuando el alcalde ejerce una gestión transparente, el comité de vigilancia es eficiente; normalmente, en estos casos no existe subordinación. Pero cuando el alcalde no actúa con transparencia o tiene intereses políticos marcados, el comité de vigilancia puede ser "comprado" o cambiado por otro más afín; en casos extremos, se conforma un comité de vigilancia paralelo reconocido por el alcalde.

Sin embargo, la subordinación política o económica depende mucho del respaldo y seguimiento que ejerciten las organizaciones de base hacia

²³ Expresión popular que hace referencia al establecimiento de acuerdos de fidelidad mutua mediados por recursos económicos.

su comité de vigilancia, lo que puede ser resultado de la información que este comité difunde, su organización interna y la planificación que hace. Es el caso de los municipios de Urubichá, Santa Rosa, Charagua y Riberalta, donde existe una relación orgánica del comité de vigilancia con sus bases, puesto que sus miembros son elegidos mediante procedimientos establecidos en las organizaciones, donde se les asigna un rol de representatividad delegada.

Si en un municipio hay un centro poblado importante y su población tiene cierta rivalidad con las comunidades rurales, puede ocurrir que ambos sectores quieran ejercer la titularidad en el gobierno municipal y en el comité de vigilancia. Esta situación lleva a un bloqueo mutuo y persistente entre el campo y el pueblo que puede llevar incluso a la paralización de actividades con los perjuicios consiguientes.

En una anterior gestión, se vivió en Torotoro un enfrentamiento entre sectores sociales. Una parte de la población urbana quería mantener al alcalde, que era del pueblo, con el apoyo de los residentes y del comité de vigilancia; mientras que la central campesina promovía su cambio con el argumento de que no actuaba según estipula la ley. Esta situación ocasionó la paralización del gobierno municipal, y prácticamente fue un año perdido.

En Guaqui se dio una situación contradictoria, ya que la organización, que es fuerte, generó inestabilidad en el municipio por cuestiones políticas.

Todas éstas son facetas distintas de un escenario de intensa disputa política por controlar el gobierno municipal, sea de parte de los partidos o de sectores sociales; eso hace a la gobernabilidad de los municipios. Los mecanismos utilizados tienen importancia al momento de evaluar los comportamientos de los actores, pero suelen ser graves las consecuencias para el gobierno municipal y mucho más para la población.

En todo caso, es importante promover el control social y darle rango de legalidad y legitimidad. Está en discusión si este rol necesariamente debe ser asumido por el comité de vigilancia o si, con algunos cambios en el sistema de representación del concejo municipal y con mayor fortalecimiento de las organizaciones sociales, se lo podría sustituir adecuadamente.

PARTE III

Propuestas para mejorar y profundizar la participación popular y la descentralización

Sobre la base de la experiencia acumulada en estos once años de participación popular, con avances, obstáculos y aprendizajes de diversa índole, los actores directos, con miras a la Asamblea Constituyente y con el propósito de contribuir al debate y a profundizar y consolidar la participación popular, la descentralización y el desarrollo local, presentan los siguientes planteamientos ligados a una visión distinta de país:

1. Nueva división político-administrativa para un mejor funcionamiento de los municipios

Una nueva división político-administrativa del país, reconocida por la nueva Constitución Política del Estado, únicamente debería tener tres niveles de gobierno: nacional, regional y municipal, cada cual con sus respectivas atribuciones y autoridades.

Sobre el nivel departamental, el criterio general es que debe transferir responsabilidad y funciones a los niveles inferiores de manera que los departamentos o regiones administren autónomamente recursos y áreas de desarrollo.

Los departamentos, tal como existen hoy en día, en la práctica no tienen mayor incidencia en el desarrollo de los municipios pequeños y áreas alejadas de los centros urbanos más grandes. A pesar de que uno de sus roles es articular el nivel municipal con el nacional, éste pocas veces se ha cumplido. Se ha incurrido en un centralismo departamental marginando a los municipios, se reprodujo el modelo de una planta administrativa numerosa pero ineficaz. Estas características muchas veces afectaron a un mayor avance en la descentralización y en el desarrollo municipal.

Se propone un departamento o región en la perspectiva de que es necesario, en gran parte del país, revisar los límites departamentales y dejar abierta la posibilidad futura de una nueva reconfiguración político-administrativa. Aquí se agrega el concepto de región porque es importante reconsiderar aspectos espaciales que comprendan mejor las dinámicas locales, la continuidad geográfica y cultural, las relaciones, las problemáticas comunes, etcétera. Esto generaría condiciones de compatibilidad con las competencias y la autonomía municipal, de manera que se adecue a las características propias de la población y de los contextos locales.

Por ejemplo, con la actual división político-administrativa, los guaraníes están dispersos en tres departamentos, con todas las complicaciones que ello implica; podría ser más apropiado que estuviesen dentro de un solo departamento o región, en convivencia con otros sectores y grupos no guaraníes también presentes. Otro ejemplo es el de la Amazonía, donde hay dos regiones claramente diferentes: la forestal y la ganadera. Si se constituyera a estas dos regiones como unidades político-administrativas, se daría mejores condiciones para la concertación y consenso acerca del desarrollo de la región; ello sería más expedito con la participación de los municipios que la conforman. Como estos dos ejemplos, hay muchos otros en el país.

Aunque el riesgo de la centralidad no desaparecerá con unidades político-administrativas regionales, es previsible que sea más fácil superarla y controlarla, precisamente por su mayor cercanía a los municipios y a la ciudadanía. Así, el gobierno dapartamental o regional y los gobiernos municipales estarían en mejores condiciones para avanzar en el desarrollo de espacios más manejables, con condiciones y características similares.

Por su parte, el nivel municipal seguirá vigente con sus actuales jurisdicciones allí donde cumple ciertos criterios, entre los cuales se puede mencionar: continuidad geográfica, integración interna actual o potencial, población mínima. Aquellos municipios que no cumplan los criterios definidos tendrían que readecuarse sobre la base de tres posibilidades: la primera es la división del municipio cuando no sea posible superar la discontinuidad geográfica ni la falta de integración hacia adentro; un caso típico es el de Tiraque, en Cochabamba, donde para llegar de un extremo al otro del municipio se debe pasar por otros dos municipios. La segunda opción sería el reagrupamiento entre espacios con falta de condiciones para conformar un solo municipio. La tercera es que municipios que no reúnan las condiciones básicas deberán llegar a ser parte de otro municipio que actualmente ya las reúne. En este marco, los distritos municipales serían unidades operativas y funcionales dentro de un municipio, allí donde justificaran su existencia.

Tanto en el caso de la redefinición territorial de los departamentos como en el de los municipios, es imprescindible que, además de los justificativos técnicos, sea la propia población la que tome tal decisión mediante mecanismos de consulta como el referendum.

Los territorios indígenas, por sus características, deben ser incorporados a la división político-administrativa del país en tres niveles. Sin embargo, no es posible una propuesta homogénea porque existen situaciones muy distintas entre sí. Por ello, se plantea que los territorios indígenas opten por ser territorios equivalentes al departamento/región, al municipio o al distrito municipal. También en este caso es necesario determinar criterios técnicos y consultar a la población.

Es previsible que la mayor parte de los territorios indígenas corresponda al ámbito municipal y distrital; se deberán diferenciar de cualquier otro ámbito porque, además de las normas del sistema democrático del país, se incorporan competencias y atribuciones refrendadas en las leyes nacionales y las normas propias (estatutos) pertinentes a cada caso.²⁴

Las provincias y cantones podrían desaparecer y sustituirse por otras divisiones convencionales, más flexibles, cuya creación y eliminación se supedite a la práctica de los gobiernos municipales, como la mancomunidad, que podría convertirse en el espacio para algunos

²⁴ La propuesta inicial fue complementada y ampliada en un taller de CIPCA.

niveles de coordinación y delegación de los gobiernos departamentales (lo que es hoy el subprefecto, instancias de salud, educación, juzgados, etcétera).

Vistas así las cosas, una desaparición de estos niveles de la estructura estatal no significaría una pérdida; más al contrario, ayudaría a reordenar las funciones y atribuciones, aclarar las competencias y hacer más efectiva la administración estatal, más expedita la gestión del desarrollo en el ámbito local.

2. Profundización de la autonomía municipal

La nueva Constitución Política del Estado debe dotar de una nueva fisonomía a las autonomías municipales mediante la modificación y ampliación de las competencias actualmente asignadas a los gobiernos municipales. Esta iniciativa debe partir de los municipios, sobre la base de su experiencia acumulada, para modificar la normativa que actualmente limita el accionar de los gobiernos municipales, es decir su autonomía.

Los municipios, sobre todo los rurales, deben dotarse de capacidades para fortalecer su propio desarrollo. Sin embargo, esto no es posible si no tienen tuición sobre aspectos relevantes como la conservación de sus recursos naturales, la posibilidad de conseguir algún rédito importante de las empresas extractivas que explotan su entorno más cercano.

Es necesario que los municipios adquieran nuevas atribuciones, competencias y responsabilidades, como por ejemplo tomar medidas creativas para fijar impuestos municipales o fijar excepciones tributarias e incentivos que les parezcan útiles.

Aunque en el tema de los recursos naturales, la competencia nacional y el principio de solidaridad son importantes, el municipio debería tener competencias sobre el control de ciertos recursos naturales en su jurisdicción, mejorando sus capacidades para administrar el impuesto sobre la propiedad de la tierra, por ejemplo. Un impuesto que posiblemente hay que revisar es el que se cobra sobre alquileres, tanto a la propiedad rural como urbana. Hay que estudiar la posibilidad, entre otras, de transferir dicho impuesto al ámbito municipal. De este modo, los municipios tendrían mayores ingresos propios, lo que repercutiría

en un mayor grado de autonomía para atender mejor las necesidades de su población y dotarla de capacidades de crecimiento.

Por otro lado, para preservar las autonomías municipales, debe haber mecanismos que eviten que las unidades político-administrativas departamentales o regionales se tornen excluyentes y centralistas.

3. Desarrollo económico local

El gobierno municipal es un actor de primer orden para el desarrollo económico local, aunque no es el único. Para profundizar este desarrollo, el municipio debe desempeñar varios roles según los casos y los momentos, sin descartar ninguno de ellos; a saber: promotor, articulador, facilitador, normador, actor e interventor.

Para que el gobierno municipal asuma cualquiera de los roles mencionados debe tomar en cuenta varios factores relacionados con las características económicas del municipio. Por ejemplo, el grado de desarrollo, presencia, institucionalidad y roles que desempeñan los actores económicos privados, y la diversidad de ámbitos o áreas económicas que éstos cubren.

En función a ello, el municipio podrá desempeñar cualquiera de los roles señalados anteriormente; algunas veces podrá desempeñar uno u otro, incluso podrá desempeñar varios simultáneamente. De todas maneras, siempre tendrá que tomar en cuenta a los actores económicos que ya existen en su jurisdicción para no competir con ellos, sino más bien coordinar para realizar acciones complementarias.

En el nivel intermedio, el gobierno departamental o regional debe jugar un doble rol de articulación: hacia adentro, con los municipios que lo conforman, y hacia afuera, con el nivel nacional e interregional. Asimismo, debe hacerse cargo de la infraestructura y las inversiones estratégicas de este nivel.

Por su parte, el Estado nacional debe jugar, sobre todo, un rol normador y evaluador. Este rol implica atender con políticas públicas de carácter nacional al conjunto de los actores económicos, no sólo de un sector ni de algunas regiones o algunos rubros económicos. Dichas políticas, además, han de ser coherentes con las políticas regionales y municipales.

4. Municipios y empresas municipales

Los municipios deben hacerse cargo de resolver la provisión de servicios básicos (agua, luz, alcantarillado, recojo de basura) mediante la creación de empresas públicas, o de promover la creación de empresas mixtas allí donde no existan actores económicos que asuman la provisión de dichos servicios con la calidad, la universalidad y el costo adecuado para el usuario final.

Una alternativa es que el municipio promueva la iniciativa privada y una sana competencia en la prestación de estos servicios; o que consolide emprendimientos de sectores que están interesados en la prestación pero tienen pocas condiciones para encararlos (falta de experiencia, poco capital, etcétera). El gobierno municipal puede buscar contactos con otros municipios o empresas con experiencia en estos rubros, o interesar a instituciones financieras para conseguir capital de arranque.

Para que exista una relación transparente en la provisión de los servicios, las reglas deben estar claras desde el inicio. Esto supone la existencia de contratos, convenios, reglamentos o estatutos aprobados por el concejo municipal en el marco de las normas actuales y que sean de conocimiento de los actores involucrados. Pero, en lo inmediato, se requiere una normativa nacional que facilite las condiciones para la prestación de servicios en municipios alejados o de poca población.

En todo caso, cuando estos servicios estén bajo responsabilidad de actores económicos privados, el municipio tendrá la facultad asignada por ley de velar porque el servicio se oriente al bienestar y calidad de vida de la población y no sea únicamente fuente de lucro; asimismo, velará porque los recursos naturales de uso colectivo o de bien común, como por ejemplo las fuentes para agua potable, no sean privatizados.

5. Tratamiento diferenciado a los municipios

Hay una tensión irresuelta en el sistema municipal. Por un lado, tenemos una normatividad nacional que debe aplicarse para todos sin distinción pero está pensada para los municipios más grandes, es decir en términos urbanos; por el otro, tenemos que los municipios son diferentes entre sí, por su tamaño, por su capacidad económica, por su

geografía, por la institucionalidad de su entorno o sus componentes culturales. Entonces, la mayoría resulta afectada, de una u otra manera, especialmente los que tienen menores posibilidades.

Es obvio que debe existir un tratamiento diferenciado a los municipios. Sería ya suficiente si se toma, principalmente, en cuenta el tamaño de los municipios (grandes, medianos y pequeños) y se reconoce que esto condiciona sus capacidades. Los municipios grandes y medianos, por un lado, y los pequeños, por el otro, deben tener normas generales pero de aplicación particular. Será necesario que se implementen diferentes sistemas de administración y gestión municipal, diferentes normas de contratación de bienes y servicios o condiciones diferenciadas para acceder a los créditos.

Esto lleva a la necesidad de definir o establecer cuál es un municipio pequeño. Ello, por supuesto, bajo la premisa de que tenga posibilidades de generar desarrollo local elevando las condiciones de vida de su población, o que por razones políticas y humanitarias sea importante para la sobrevivencia y crecimiento de un grupo étnico minoritario. Por tanto, las características, sin ser excluyentes, podrían ser fundamentalmente el criterio de población y la viabilidad económica. Sobre eso se debe adicionar otras variables, como continuidad geográfica y ecológica, afinidad cultural, índices de desarrollo, índices de pobreza, oferta de servicios, institucionalidad, etcétera.

El criterio básico para determinar el tamaño mínimo de un municipio podría ser la cantidad de población, porque en este modelo se traduce en cantidad de recursos y en capacidad para encarar su propio desarrollo de manera autónoma. En este sentido, y reconociendo la experiencia de estos once años de participación popular, resulta poco aconsejable la existencia de municipios con población menor a cinco mil habitantes.

Pero la viabilidad del municipio va más allá de la población y los recursos económicos con los que cuenta; ésta debe tomar en cuenta su potencial, sus oportunidades y sus perspectivas de desarrollo. Es necesario identificar si un municipio cuenta, como algunas de sus posibles potencialidades, con recursos naturales, tradición organizativa, lógicas económicas dinámicas, servicios públicos funcionando o recursos humanos formados. Asimismo, si están vinculados a cadenas productivas con su entorno, centros de servicios o centros poblados próximos.

Se hace imprescindible disponer de mecanismos para un reordenamiento territorial en el nivel municipal, para generar espacios autónomos con capacidad de hacerse cargo de su propio desarrollo, siempre pensando en acciones complementarias con los otros dos niveles de gobierno propuestos, pero sin mayores dependencias. Para que este proceso de reordenamiento resuelva efectivamente los problemas actuales, en todos los casos se debe consultar con la población.

6. Revocatoria del mandato

En estos once años de participación popular se ha vivido diversas situaciones: autoridades corruptas que no pudieron ser sacadas de sus puestos, y también autoridades a las que no se les pudo demostrar haber cometido actos ilegales pero que fueron presas de componendas políticas, al margen de su desempeño.

Las componendas políticas para censurar autoridades o para defenderlas contra viento y marea llevó a algunos municipios a violentos enfrentamientos. Por ello, es necesario introducir una norma más legítima para la revocatoria de mandato; esta norma debería abarcar al conjunto de los funcionarios de gobierno, en sus tres niveles, democráticamente elegidos.

Frente a este panorama, los actores locales consideran urgente introducir un mecanismo que permita enfrentar estas situaciones, sobre la siguiente base de razonamiento: así como la población delega su representación a alguna autoridad, asimismo puede retirarle esta delegación. De este modo, existiría consonancia entre legitimidad y legalidad.

El mecanismo para efectivizar esta medida debería ser la consulta a la población mediante un referéndum expreso, solicitado por las organizaciones sociales, especialmente del lugar de donde proviene el representante o autoridad; el referéndum sería autorizado por la instancia a la cual pertenece, sin mayor trámite, y realizado por el órgano electoral correspondiente.

7. Cargos y formas de elección

En este último tiempo, tanto en el ámbito nacional como en el local, ha habido autoridades con escasa legitimidad, y por tanto con poca fuerza para ejercer el gobierno; concentraban el rechazo de la población pero tenían el apoyo de una coalición de partidos. Esto llevó a la paralización del gobierno o a su cambio, como se dio en los últimos años en el ámbito nacional, y a otros cientos de casos que se conocen en el ámbito municipal.

Entonces, es necesario que las autoridades elegidas tengan suficiente respaldo social y político para ejercer sus funciones con suficiente efectividad. Para ello se propone que la nueva Constitución Política del Estado incorpore, para la elección de alcaldes, prefectos o presidente de la República, la modalidad de la segunda vuelta electoral en caso de que ninguna fuerza política consiguiere una mayoría absoluta.

Por otra parte, los miembros del consejo departamental o regional, que tendrían que tener capacidad legislativa, tendrían que ser elegidos por voto directo y sobre una base territorial, que podría ser por circunscripciones municipales o la mancomunidad de municipios.

De igual manera, los concejales municipales deben ser elegidos por circunscripción uninominal, por distritos municipales, lo que daría mayor representación a todos los rincones del territorio.

8. Condiciones para asumir en su totalidad los servicios de educación y salud

Los actores locales consideran que los servicios de salud y educación pueden ser asumidos por los gobiernos municipales, porque sus poblaciones son las que sufren o gozan de estos servicios, dependiendo de su calidad. La cercanía de los gobiernos municipales con estos servicios los hace mejores interlocutores para que funcionen mejor y cumplan sus objetivos.

Esta medida apuntaría a hacerlos más eficientes, lo que no quiere decir que el Estado deba desatender sus obligaciones, sin las cuales los servicios fracasarían. Se requiere que los tres niveles de gobierno asuman responsabilidades complementarias sin sobreposiciones y bajo ciertas condiciones.

El mayor temor de los municipios es que se les asigne responsabilidades y no se les asigne recursos, por lo que una manera de resolver esto es que el gobierno central aplique un criterio de distribución de recursos de manera independiente al resto de recursos municipales, para que se cumplan los criterios de universalidad y calidad en todo el territorio nacional.

Los municipios podrían hacerse cargo de dichos servicios bajo las siguientes condiciones: que se cuente con un sistema de distribución de recursos económicos que sea transparente e independiente al resto de los recursos municipales; que se les apoye en mejorar las capacidades técnicas en el gobierno municipal para administrar el conjunto de los sistemas (aquí tienen una labor importante el gobierno central y el departamental); que se les otorgue la facultad de adecuar las políticas sectoriales a sus propias características; que exista un adecuado sistema nacional de capacitación de recursos humanos, es decir profesores y personal de salud con las mismas capacidades para todo el país.

Bibliografía recomendada

Textos seleccionados a partir del año 2000, que contienen reflexiones elaborrados y sustentados con base en la experiencia.

- 2003 AGUILAR, Gloria: Equidad de género en el modelo de gestión municipal participativa. Gestión municipal participativa, La Paz, Nova Interactiva, 396 p.
- 2002 AGUILAR, Juan Carlos: *Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Municipal, 174 p.
- 2000 AIPE-PROAGRO: Líneas de acción para el desarrollo económico local: el caso del municipio de Zudáñez, "Documentos de Trabajo". Nº 5, La Paz, VPEPP, GTZ, 118 p.
- 2003 AIPE: Cada día tu desayuno: sistematización de la experiencia del desayuno escolar del municipio de La Paz, La Paz, AIPE, 106 p.
- 2004 ALBÓ, Xavier y Víctor Quispe: *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, "Cuadernos de Investigación", Nº 59, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 192 p.
- 2002 ALBÓ, Xavier: *Educando en la diferencia: hacia unas políticas inter-culturales y lingüísticas para el sistema educativo,* "Cuadernos de Investigación", Nº 56, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 2002, 266 p.
- 2000 ALIENDRE, Freddy: Actores de la gestión municipal participativa, (V. 3, T. 4ª: Ejecutivo municipal. Organización administrativa. DDPC. Gestión municipal participativa), La Paz, DDPC. 164 p.

- 2002 AMELLER, Vladimir: *Diálogo para la descentralización: provocaciones. Avances y desengaños,* La Paz, COSUDE, 220 p.
- 2004 ANTEZANA, Jhonny: *La descentralización política en Bolivia: ¿ficción o realidad?*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 204 p.
- 2005 APOSTAMOS POR BOLIVIA: *La democracia radical: una apuesta com*partida en el camino hacia la Asamblea Constituyente, "Casa Común", N° 3, La Paz, A P, 60 p.
- 2000 ARDAYA, Rubén *et al.*: *Balance de las elecciones municipales 1999,* "Opiniones y análisis", N° 49, La Paz, Fundemos-Fundación Hanns Seidel, 157 p.
- 2001 ARZE, Carlos *et al.*: La sociedad civil y el Estado boliviano: crisis y posibles soluciones, La Paz, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, 250 p.
- 2004 Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL): *Construyendo equidad en los municipios*, La Paz, ACOBOL, 90 p.
- 2000 ÁVILA, Diego e Iván Cossío: *Documento teórico conceptual sobre municipio productivo-competitivo,* "Documentos de Trabajo", Nº 8, La Paz, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular-GTZ, 34 p.
- 2002 AYALA, Marco: Derecho ambiental y municipio, La Paz, Creart, 179 p.
- 2003 AYO, Diego: *Municipalismo. participación popular. Apuntes de un proceso,* La Paz, Muela del Diablo, 162 p.
- 2004 AYO, Diego (comp.): *Voces críticas de la descentralización. Una década de participación popular.* 14 entrevistas a cargo de Diego Ayo, "Descentralización y Participación", N° 7, La Paz, PLURAL. FES-ILDIS, 361 p.
- 2000 BARRAGÁN, Carmen y Laurent Thevoz (coords.), Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular: *Participación popular: segunda evaluación-aprendizaje de la ley 1994-1999*, La Paz, Dirección General de Participación Popular, Área de Investigación, 301 p.
- 2005 BARRIOS SUVELZA, Franz: *Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia*, La Paz, USAID-Ministerio de Participación Popular, 310 p.
- 2004 BARRIOS, Franz: *La administración pública en la Constitución boliviana:* diagnóstico Crítico, "Descentralización y Administración Pública", Nº 2, La Paz, Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente, 139 p.

- 2003 BARRIOS, Franz et al.: La descentralización que se viene: propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio, "Descentralización Participativa", Nº 6, La Paz, FES-ILDIS/Plural, 478 p.
- 2000 BLANES, José, Rolando Sánchez y Rodolfo Arias: *Mallkus y alcaldes: la Ley de Participación Popular en comunidades rurales del altiplano paceño,* "Documentos de Investigación", La Paz, PIEB, 123 p.
- 2005 BLANES. José; José Luis Roca, José Antonio Terán y Carlos Cordero: *Preámbulo a la elección de prefectos,* "Opiniones y Análisis", Nº 75, La Paz, FUNDEMOS, 176 p.
- 2000 BOCÁNGEL, Pablo (ed.): Actores de la gestión municipal participativa, (V.3, T 4d: Ejecutivo Municipal: Contabilidad Gubernamental Integrada para Municipalidades. DDPC. Gestión Municipal Participativa), La Paz, DDPC, 320 p.
- 2004 BOLIVIA. Corte Nacional Electoral: "Democracia local y representación política en Bolivia", La Paz, Corte Nacional Electoral, 32 p.
- 2003 BOLIVIA. H. Cámara de Senadores-PADEM: *Glosario de términos municipales*, La Paz, Comisión de Participación Popular, Gobiernos Locales y Descentralización, 247 p.
- 2005 BOLIVIA. Instituto Nacional de Estadística: *Anuario estadístico 2004,* La Paz, INE, 754 p.
- 2005 BOLIVIA. Instituto Nacional de Estadística: *Bolivia: Atlas estadístico de municipios* 2005, La Paz, INE-Naciones Unidas-PNUD, 697 p.
- 2001 BOLIVIA. Leyes y Decretos. *Digesto: Descentralización participativa: compilación de normas referidas a la participación popular y la descentralización administrativa*, La Paz, PRONAGOB, 313 p.
- 2004 BOLIVIA. Ministerio de Desarrollo Sostenible: *Compendio técnico jurídico para el tratamiento de unidades político administrativas*, La Paz, Dirección General de Ordenamiento Territorial, 218 p.
- 2000 BOLIVIA. Secretaría Técnica del Diálogo Nacional 2000: *Agenda política: diálogo nacional 2000*, La Paz, Secretaría Técnica, 254 p.
- 2000 BOLIVIA. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular: "Los jóvenes en la participación popular", La Paz, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular-Unidad Nacional de Fortalecimiento Comunitario, 32 p.
- 2000 CALDERÓN, Fernando (coord.): *Informe de desarrollo humano en Bolivia* 2000, La Paz, PNUD, 214 p.

- 2004 CALDERÓN, Fernando (coord.): Índice de desarrollo humano en los municipios de Bolivia, La Paz. PNUD-INE, 98 p.
- 2003 CALDERÓN, Fernando (coord.): *Informe de desarrollo humano de género en Bolivia*, La Paz, PNUD, 139 p.
- 2005 CAMPOS, Javier: *Incidencia sociopolítica de la Ley de Participación Popular sobre los municipios rurales*: estudio de caso municipios de Presto y Alcalá en Chuquisaca Bolivia, Sucre, ACLO, 137 p.
- 2004 CANQUI, René (comp.): *Bolivia. Leyes y Decretos. Compendio de la legislación municipal*, La Paz, Iniciativas Democráticas Bolivia, 617 p.
- 2001 CCIMCAT: Liderazgos chapacos: rurales. femeninos. Vitales, Tarija, 110 p.
- 2001 CIPCA: Memoria informe de la gestión 2000.
- 2002 CIPCA: Memoria Informe de la Gestión 2001.
- 2003 CIPCA: Memoria informe de la gestión 2002.
- 2004 CIPCA: Memoria informe de la gestión 2003.
- 2005 CIPCA: Memoria informe de la gestión 2004.
- 2000 CEPAD: *Mancomunidad municipal: visión estratégica para una política de Estado*, "Documentos de Trabajo", Nº 6, La Paz, VPEPP-GTZ, 84 p.
- 2004 Comision Episcopal de Pastoral Social: "Guía metodológica para procesos de cualificación sobre participación y control social", La Paz, CEPS Caritas, 40 p.
- 2000 CONFERENCIA EPISCOPAL DE BOLIVIA: Conclusiones Foro Jubileo 2000: construyendo un desarrollo humano para todos, (Foro Jubileo 2000, La Paz, 24-28 abril de 2000), La Paz, CEB, 259 p.
- 2005 Corte Nacional Electoral: Cultura política y democracia en Bolivia, segundo estudio nacional, CNE, La Paz, 2005.
- 2001 CUBA, Pablo: "Municipios, elites locales y política social", Cochabamba, CERES-DFID. 38 p.
- 2001 DUCHÉN, Ramiro (ed.): "Un nuevo escenario para la relación entre el gobierno municipal y la cooperación internacional", La Paz, Gobierno Municipal, 20 p.
- 2002 DIAZ, Jaime (coord.): *Descentralización y superación de la pobreza en los países Andinos*, Bogotá, PODION, 289 p.
- 2005 ELIAS, Bishelly y Germán Huanca: *Compro boliviano: los primeros pasos,* "Cuadernos de Investigación", Nº 61, La Paz, CIPCA, 138 p.

- 2003 EROSTEGUI, Susana: *La imagen de la autoridad de base: entre lo ideal y lo práctico*, La Paz, UNITAS. Programa Desarrollo del Poder Local, 139 p.
- 2005 ESPAÑA, Raúl, Paola Rozo, José Luis España y José Antonio Pérez: *El control social en Bolivia: un aporte a la reflexión y discusión*, La Paz, GTZ-PADEP-CEPAS, 166 p.
- 2005 Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia: *Los 100 primeros días del gobierno municipal*, La Paz, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, 161 p.
- 2003 GARCÍA LINERA, Álvaro et al.: Descentralización y autonomía regional, "Opiniones y Análisis", N° 64, La Paz, FUNDEMOS, 179 p.
- 2000 GESTPART-AIPE-PADER: *Guía metodológica para la profundización del PPM en la dimensión del desarrollo económico (EDEM), "*Documentos de Trabajo", N° 9, La Paz, GTZ, 90 p.
- 2004 GOMA, Ricard y Jacint JORDANA (eds.): *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 348 p.
- 2000 HOFMANN, Renata: Empoderamiento de las comunidades campesinas e indígenas: una propuesta para la democratización de los municipios rurales, La Paz, PADEM, 82 p.
- 2002 HOPENHAYN, Martín: "Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización", en CALDERÓN, Marco Antonio, Willem Assies y Ton. Salman (eds.): Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina, (Coloquio de Antropología e Historia Regionales, 23, Zamora, 2001) Zamora, El Colegio de Michoacán, IFE, 534 p.
- 2003 ILDIS-Fundación Friedrich Ebert: "Once propuestas para retomar la descentralización: ¿qué hacer con el nivel nivel estatal intermedio?", La Paz, ILDIS, 12 p.
- 2004 ILDIS: Municipalización. Diagnóstico de una década: treinta investigaciones sobre participación popular y descentralización, La Paz, FES-ILD-IS-USAID-Plural, 2 t.
- 2005 KAFKA, Jorge *et al.*: *Análisis de las elecciones municipales* 2004, "Cuadernos de Trabajo", La Paz, Fundemos, 183 p.
- 2001 LASERNA. Carlos (ed.): *Actores de la gestión municipal participativa,* (V 3, T 1: Organizaciones territoriales de base, DDPC. Actores de la Gestión Municipal Participativa), La Paz, DDPC, 123 p.

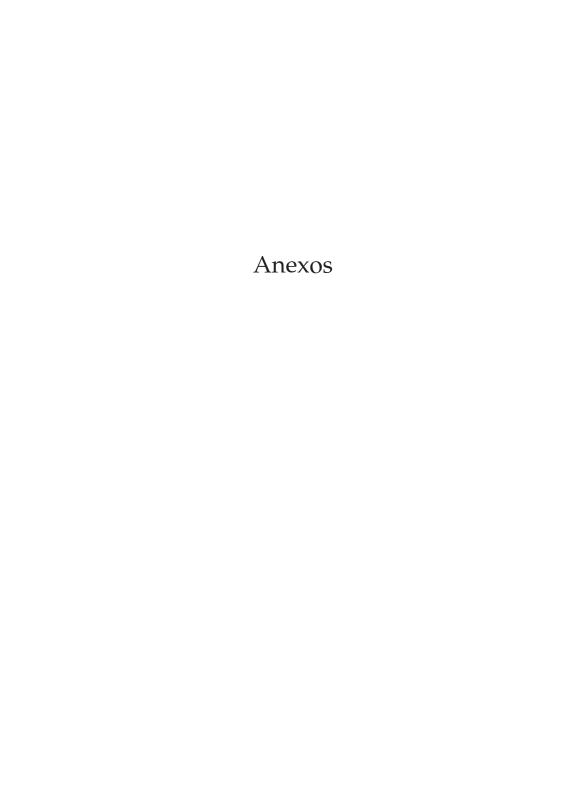
- 2000 LASERNA, Carlos (ed.): *Actores de la Gestión Municipal Participativa*, (V 3, T 3, Concejo Municipal. DDPC. Gestión Municipal Administrativa), La Paz, DDPC, 164 p.
- 2002 LASTRA, Noemí (comp.): *Compendio de normas tributarias municipales*, La Paz, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 442 p.
- 2001 LEMA, Ana María: *De la huella al impacto: la participación popular en municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes),* "Investigación", N° 13, La Paz, Fundación PIEB, 40, 318 p.
- 2002 LINDERT, Paul van y Gery Nijenhuis: "Participación popular y la práctica de la planificación participativa en América Latina: algunas evidencias de Bolivia y Brasil", "Documentos de Reflexión Académica", N° 30, Cochabamba, UMSS, 20 p.
- 2005 LIPA CHALLAPA, Cristina y Mauro Hurtado: CIPCA. Incidencia política para el desarrollo local: una experiencia en 32 comunidades del Chaco, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 79 p.
- 2005 LÓPEZ, Carmen: "Los consejos educativos de pueblos originarios de Bolivia: su rol y participación en la vigilancia y control social en la educación", en LÓPEZ, Luis Enrique y Pablo Regalsky (eds.): *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia*, La Paz, PROEIB ANDES-PLURAL, 286 p.
- 2000 LUJAN, María del Rosario: *Elecciones municipales 1999: alcaldes y concejales del 2000,* "Cuadernos de Investigación", Nº 2, La Paz, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, 109 p.
- 2004 LLANQUE, Ricardo: "Participación popular, actores sociales, originarios y municipales en el proceso y aplicación de la participación popular", en MUSEF: *Reunión Anual de Etnología 2003: Tierra y territorio en el contexto nacional y regional. Anales de la Reunión Anual de Etnología*, (Reunión Anual de Etnología, La Paz, 20-23 de agosto 2003), V 1, Nº 17, La Paz, MUSEF, 652 p.
- 2001 MEDINA, Javier: *Manifiesto municipalista: por una democracia participativa municipal*, La Paz, Garza Azul, 294 p.
- 2002 MEDINA, Javier (ed.): *La vía municipal hacia la vida buena*, La Paz, PADEP-GTZ, 150 p.

- 2001 MICHEL, Henry: "¿Cómo acceder a recursos para municipios rurales? Ley del Diálogo y la Política Nacional de Compensación, La Paz, AIPE, 36 p.
- 2000 MOLINA, Ĉarlos Hugo: Las mancomunidades municipales como política de Estado: la experiencia innovadora de la Gran Chiquitanía, La Paz, FES-ILDIS, 68 p.
- 2000 MOLINA. Carlos Hugo y Gastón Zamora (eds.): *El principio del desarrollo*, Santa Cruz, CEPAD-CODEL, 92 p.
- 2003 MOLINA, Fernando: *Gobernabilidad y salud en los municipios de Bolivia*, La Paz, PNUD, 60 p.
- 2002 MOLINA, Wilder y Wigberto Soleto: *Sociedad local y municipios en el Beni,* "Investigaciones Regionales: Beni", Nº 1, La Paz, Fundación PIEB, 173 p.
- 2000 PABÓN, Edgar: *La experiencia de las mancomunidades en Bolivia,* "Cuadernillos de Investigación", N° 8, La Paz, Dirección General de Participación Popular, Área de Investigación, 56 p.
- 2000 PAZ, Ricardo: "Proceso de congelamiento y descongelamiento de cuentas de coparticipación tributaria municipal", "Cuadernillos de Investigación", N° 10, La Paz, Dirección General de Participación Popular, Área de Investigación, 44 p.
- 2005 PRADA, Fernando: "Diversidad ecológica y descentralización política: territorialidad indígena. Estado nacional, petróleo y biotecnología" en LÓPEZ, Luis Enrique y Pablo Regalsky (eds.): *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia*, La Paz, PROEIB ANDES-PLURAL, 286 p.
- 2003 PRATS, Joan (dir.): *El desarrollo posible, las instituciones necesarias,* "Diagnósticos Institucionales", La Paz, PLURAL, IIG, 652 p.
- 2005 PELLENS, Tom y Nicomedes Navia: *Dinámica de la economía campesina de valles: una aproximación a comunidades de Cochabamba y norte de Potosí*, La Paz, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 98 p.
- 2003 PINC, Christopher: "Participación y reducción de pobreza en los municipios de Monteagudo y Villamontes", "Documentos de Trabajo", La Paz, PADEP-GTZ, 44 p.
- 2004 PNUD: Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible. Informe de desarrollo humano 2004, La Paz, PNUD, 281 p.

- 2003 PNUD: *Nuevos actores sociales* 2, "Cuadernos de Futuro", Nº 17, La Paz, PNUD, v.2., 108 p.
- 2003 PNUD: Transformaciones regionales en Bolivia, La Paz, PNUD, 34 p.
- 2005 RABAZA, Marcela y Susana Inch: "Control social y fiscalización", "Módulo Básico", Nº 3, La Paz, CEPS Caritas, 36 p.
- 2001 RAMOS, Edgar: Guía municipal de Bolivia 2001, La Paz, ERA, 76 p.
- 2002 REVOLLO, Marcela. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia y PADEP: *Municipio transparente: una propuesta de acción desde el Chaco*, La Paz, Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, 257 p.
- 2002 REVOLLO. Marcela (ed.): *Municipio transparente: una propuesta de acción desde el norte de Potosí*. La Paz, GTZ-FAMB, 245 p.
- 2002 RÍOS MONTERO, Héctor: *Los ayllus de Tacobamba: procesos históricos. Desarrollo y poder local,* "Investigaciones Regionales: Potosí", Nº 5,
 La Paz, Fundación PIEB, 184 p.
- 2002 RODRÍGUEZ, Hernán (coord.): *Relación del gobierno municipal con la comunidad,* "Documentos de Trabajo", La Paz, CEPA-PIEB-UTO, 91 p.
- 2003 ROJAS, Gonzalo: La participación popular, la descentralización y el proceso democrático. Temas en la crisis N 64. La Paz.
- 2006 ROJAS, Gonzalo: Autonomías indígenas en un estado intercultural boliviano. CIPCA, La Paz, 48 p. (www.cipca.org.bo)
- 2006 ROJAS, Gonzalo: "Comentario a la propuesta cruceña de autonomías desde un sentido de patria intercultural" en PIEB revista Tinkazos N° 19. La Paz, 193 p.
- 2001 ROMÁN, Alfonso: *Ciudadanos para la democracia*, Santa Cruz, Universitaria, 219 p.
- 2001 ROMAN, Javier e Íñigo Retolaza: Gobernancia local y reducción de la pobreza: una experiencia de apoyo al diálogo nacional desde el norte de Potosí, La Paz, PNUD, 135 p.
- 2000 ROMERO, Raquel: *Capacitación en gestión municipal con enfoque de género: guía dirigida a autoridades municipales alcaldes(esas), concejales (as) y oficiales mayores ténicos*, La Paz, Coordinadora de la Mujer-CI-DES-UMSA, 114 p.
- 2000 ROMERO, Raquel: Capacitación en gestión municipal con enfoque de género: guía para dirigentes(as) de organizaciones territoriales de base

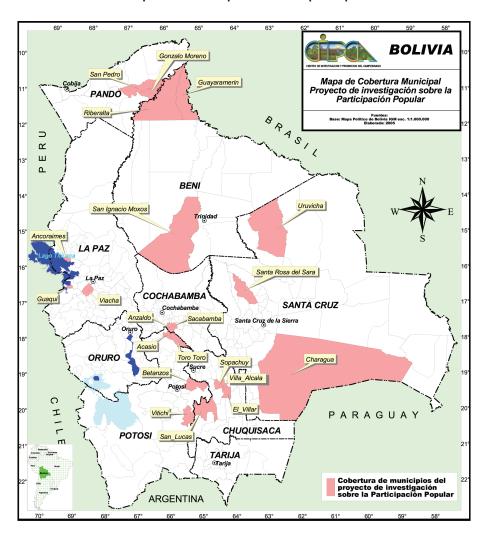
- *y representantes de comités de vigilancia*, La Paz, Coordinadora de la Mujer-CIDES-UMSA, 118 p.
- 2002 SAAVEDRA. Óscar y Ximena Ávila: *Planificación participativa y zon-ificación en municipios del Beni*, "Investigaciones Regionales: Beni", N° 4, La Paz, Fundación PIEB, 163 p.
- 2001 SANTA CRUZ, Omar (ed.): Democracia, descentralización y participación ciudadana: reflexiones en torno de las realidades política y socio institucional en Perú y Bolivia, (Seminario Binacional "Democracia. Participación y Desarrollo Local", La Paz, 17 de agosto de 2000), La Paz, 81 p.
- 2005 SECRETARIO RURAL PERÚ BOLIVIA: Transformación productiva y desarrollo institucional en San Ignacio de Moxos, Tarija-Cercado y Tarata, La Paz, SRPB, 64 p.
- 2003 SELIGSON, Mitchell: *Auditoría de la democracia: Bolivia.* 2002, La Paz, Universidad Católica Boliviana, 234 p.
- 2005 SELIGSON, Mitchell, Daniel Moreno y Vivian Schwarz: *Auditoría de la democracia: informe Bolivia* 2004, La Paz, USAID-LAPOB-Universidad Católica Boliviana, 363 p.
- 2005 SILES, Yamileth: "Control social: ciudadanía y responsabilidad pública: Casos de Urubichá y Santa Rosa del Sara", (Taller Nacional "Control social. ciudadanía y responsabilidad públicas". Santa Cruz, 25-27 octubre 2004), Cochabamba, Grupo Democracia, 40 p.
- 2001 SORIA GALVARRO, Carlos: "Necesitamos soluciones nuevas para problemas viejos" en COSUDE: "La encrucijada cultural", La Paz, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 48 p.
- 2004 TERÁN, José Antonio *et al.*: Relaciones fiscales intergubernamentales, FES-ILDIS-USAID-PLURAL.
- 2000 TICONA, Alejo: "!La aplicación del derecho indígena: organización e identidad en torno a la personalidad jurídica", en: *Anales de la Reunión Anual de Etnología*, (Reunión Anual de Etnología, La Paz, 18-21 agosto 1999), v. 1, N° 13, La Paz, MUSEF, 460 p.
- 2006 UDAPE Instituto Nacional de Estadística: *Pobreza y desigualdad en municipios de Bolivia*, La Paz, INE, 124 p.
- 2000 UNITAS: "Todo el alivio de la deuda externa para el desarrollo local sostenible", La Paz, Redes de IPDS, 50 p.

- 2005 URENDA, Juan Carlos: *Separando la paja del trigo: bases para constituir las autonomías departamentales*, Santa Cruz, Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, 169 p.
- 2002 URIOSTE, Miguel: *Desarrollo rural con participación popular*, La Paz, Fundación Tierra, 300 p.
- 2002 VALVERDE, Freddy: *Estudio de competencias, capacidades y recursos sectoriales*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Municipal, 74 p.
- 2002 VARGAS, Manuel (comp.): *Pilchas al hombro: memoria de una experiencia en los municipios de Bolivia*, La Paz, Viceministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 346 p.
- 2003 VELÁZQUEZ, Gloria, Cinthia Luna y Germán Velásquez: *Participación política de las mujeres en los concejos municipales rurales. Empoderamiento. desempeño y liderazgo*, "Documentos de Trabajo", La Paz, PIEB, 100 p.
- 2004 VELÁSQUEZ, Rafael: "La coparticipación tributaria y el HIPC II en el proceso de descentralización municipal de Bolivia", en ILDIS: *Municipalización, diagnóstico de una década*, La Paz, Plural, 607 p.
- 2000 ZUBIETA, Javier: Estudio de caso a nivel local: elementos para el desarrollo del municipio de Irupana La experiencia de la corporación agrícola campesina y el proceso participativo de elaboración del POA, Santiago, CEPAL. 60 p.



ANEXO 1

Municipios de donde provienen los participantes



Datos básicos de los municipios que participaron en la investigación **ANEXO 2**

Cuadro 1 Datos demográficos Estadísticas demográficas y sociales según censos 1992 y 2001

Código municipa	Departa- mento	Provincia	Municipio	ō	CENSO 1992	32	0	CENSO 2001	-		DEC	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO	1 5 1		POBREZA SEGÚN NBI	N NBI
										_	INTERCEN	NTERCENSAL 1992-2001 (%)	-2001 (%)			
				Población total	Area urbana	Area	Tamaño	Tamaño Población total	Årea urbana	Årea rural	Población total	Årea urbana	Área rural	Porcentaje de población pobre	entaje ión pobre	Categoría 2001
														1992	2001	
10202	Chuquisaca	Azurduy	Tarvita	12.674		12.674	O	15.166		15.166	1,94	0	1,94	99,13	6'26	2
10403	Chuquisaca	Tomina	Sopachuy	6.121		6.121	В	7.241		7.241	1,82	0	1,82	94,26	91,0	Ξ
10404	Chuquisaca	Tomina	Villa Alcalá	3.660		3.660	٧	4.034		4.034	1,05	0	1,05	96,19	0'98	Ξ
10405	Chuquisaca	Tomina	El Villar	5.025		5.025	٧	4.585		4.585	66'0-	0	66'0-	96'26	6'96	Δ
10502	Chuquisaca	Hernando Siles	San Pablo de Huacareta	10.015		10.015	В	10.007		10.007	-0,01	0	-0,01	96'96	0'68	=
10702	Chuquisaca	Nor Cinti	San Lucas	31.808		31.808	С	32.109		32.109	1,0	0	1,0	15'86	96'2	N
20202	La Paz	Omasuyos	Ancoraimes	13.653		13.653	В	15.199		15.199	1,16	0	1,16	08'86	98,4	>
20702	La Paz	Franz Tamayo	Pelechuco	4.742		4.742	В	5.115		5.115	0,82	0	0,82	98'84	0'66	^
20801	La Paz	Ingavi	Viacha	54.761	19.036	35.725	D	66.142	29.108	37.034	2,04	4,59	0,39	84,55	84,8	=
20802	La Paz	Ingavi	Guaqui	5.810		5.810	В	7.552		7.552	2,83	0	2,83	99'06	91,0	≡
21303	La Paz	Aroma	Ayo Ayo	6.407		6.407	В	6.981		6.981	0,93	0	0,93	98'86	86'3	>
21601	La Paz	Bautista Saavedra	Gral. Juan José Perez	8.406		8.406	В	9.262		9.262	1,05	0	1,05	80'86	98,4	^
21602	La Paz	Bautista Saavedra	Curva	1.589		1.589	A	2.213		2.213	3,58	0	3,58	99,43	98,5	^
30402	Cochabamba	Esteban Arce	Anzaldo	9.717		9.717	В	9.126		9.126	-0,68	00'0	-0,68	98,71	6'86	=
30404	Cochabamba	Esteban Arce	Sacabamba	3.778		3.778	A	4.718		4.718	2,40	00'0	2,40	11'66	98,2	>
50301	Potosí	Comelio Saavedra	Betanzos	31.862	2.866	28.996	C	36.308	4.168	32.140	1,41	4,05	1,11	92'36	94,4	≡
50502	Potosí	Charcas	Toro Toro	9.228		9.228	В	10.535		10.535	1,43	0	1,43	09'66	7,86	>
50602	Potosí	Nor Chichas	Vitichi	13.756		13.756	В	11.298		11.298	-2,13	0	-2,13	86'96	96,4	IV
51102	Potosí	José María Linares	Caiza "D"	9.875		9.875	В	9.637		9.637	-0,26	0	-0,26	93,79	85,5	≡
51302	Potosí	Gral. B. Bilbao	Acasio	5.817		5.817	В	5.764		5.764	-0,1	0	-0,1	98,71	2,76	N

POBREZA SEGÚN NBI	ntaje Categoría ón pobre 2001	2001	75,6	87,1	9'06	85,2	82,9	96,1	31,2	71,5	81,6		87,5											
POBRE	Porcentaje de población pobre	1992	84,78	92,38	93,92	91,67	90,40	96,45	46,96	82,15	96,83		94,81	94,81	94,81	94,81 99,07 86,47 69,25	94,81 99,07 86,47 69,25 80,01	94,81 99,07 86,47 69,25 80,01	99,07 99,07 86,47 89,02 98,02	99,07 86,47 69,25 69,25 98,02 93,89	99,07 99,07 86,47 69,25 90,01 98,02 93,89 97,40	99,07 99,07 99,07 86,47 80,01 93,89 93,89 97,40 99,68	94,81 99,07 86,47 97,40 97,80 99,68 99,68 97,40 96,47	94,81 99,07 86,47 91,80 91,80 91,80 91,80 91,80 91,80 91,40 91,40 91,40 91,40
NTO NTO 2-2001 (%)	Área rural		1,49	:0°	-0,52	6,26	3,1	1,59	69'0	-1,84	2,33		5,65											
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO NTERCENSAL 1992-2001	ا Área urbana		1,75	0		2,98	1,04	0	-0,58	2,03		4,17												
TA DE C	Población total		1,52	-0'93	0,92	5,26	2,85	1,59	-0,41	0,81	4,72	4,56		2,5	2,5	2,5	2,5 4,02 2,44 -1,33	2,5 4,02 2,44 -1,33 9,14	2,5 4,02 2,44 -1,33 9,14 9,12	2,5 4,02 2,44 -1,33 9,14 9,14 2,23	2,5 4,02 2,44 2,44 9,14 9,14 1,03 1,03	2,5 4,02 2,44 -1,33 9,14 9,14 1,03 1,03 3,19	2,5 4,02 2,44 2,44 9,14 9,14 1,03 1,03 1,19 3,19 1,34 1,34	2,2,4 4,02 2,44 1,33 9,14 9,14 1,03 1,03 1,34 1,34 1,34 1,34 1,34 1,34 1,34 1,3
	Área rural		18.623	10.663	16.921	10.933	21.690	11.393	4.392	1.124	45.050	4.700	0 0 0	2.736	2.736	-	-	-		-	-			
5	Área urbana		2.752		2.418	4.119	2.737		26.505	2.907	11.156	12.284	3 2 2 4	1	64.511	9 8								
CENSO 2001	Tamaño Población total		21.375	10.663	19.339	15.052	24.427	11.393	30.897	4.031	56.206	16.984	5.960		75.977	75.977	40.444	75.977 40.444 18.654 9.247	75.977 40.444 18.654 9.247 21.643	40.444 40.444 18.654 9.247 21.643 4.003	75.977 40.444 18.654 9.247 21.643 4.003	75.977 40.444 18.654 9.247 21.643 4.003 1.082	40.444 40.444 18.654 9.247 21.643 4.003 1.082 3.810	40,444 18,654 9,247 21,643 4,003 1,082 3,810 3,871 899
3	Татайо		O	В	O	O	O	В	O	٧	٥	O	В		Q	٥	٥٥٥	о U U в		O O O 8	0 0 0 8 0 4 4	0 0 8 0 4 4 4	0000804444	
92	Área rural		16.228	11.300	17.763	6.123	16.283	9.833	4.121	1.333	36.297	2.787	2.145		8.924	8.924	8.924 4.567 6.313	8.924 4.567 6.313 3.967	8.924 4.567 6.313 3.967	8.924 4.567 6.313 3.967 12.770 3.640	8.924 4.567 6.313 3.967 12.770 3.640	8.924 4.567 6.313 3.967 12.770 3.640 1.347	8.924 4.567 6.313 3.967 12.770 3.640 1.347 2.837	8.924 4.567 6.313 3.967 12.770 3.640 1.347 2.837 3.067 1.077
CENSO 1992	h Área urbana		2.340			3.125	2.486		27.971	2.408		8.350	2.586		43.454	43.454	27.706	27.706	27.706	43.454 27.706 14.788 4.832	43.454	43.454	27.706 14.788 4.832	43.454 27.706 14.788 4.832
J	Población total		18.568	11.300	17.763	9.248	18.769	9.833	32.092	3.741	36.297	11.137	4.731	52.378	-	32.273	32.273	32.273	32.273 21.101 3.967 17.602	3.273 21.101 3.967 17.602 3.640	32.273 32.273 21.101 3.967 17.602 3.640	32.273 32.273 3.967 17.602 3.640 1.347 2.837	32.273 32.273 21.101 3.987 17.602 3.640 1.347 2.837	3.987 17.602 3.840 1.347 2.837 2.837 1.077
Municipio			San Lorenzo	El Puente	Entre Ríos	Santa Rosa del Sara	Charagua	Gutiérrez	Camiri	Boyuibe	San Julián	Ascención de Guarayos	Urubichá	Riberalta		Guayaramerín	Guayaramerín Santa Ana	Guayaramerin Santa Ana Exattación	Guayaramerin Santa Ana Exaltación San Ignacio	Guayaramerin Santa Ana Exaltación San Ignacio	Guayaramerin Santa Ana Exaltación San Ignacio Puerto Rico	Guayaramerin Guayaramerin Santa Ana San Ignacio Puerto Rico San Pedro Puerto Gonzalo Moreno	Guayaramerin Guayaramerin Santa Ana Esaltaxión San Igrado Puerto Rico San Pedro Puerto Gonzalo Moreno San Lorenzo	Guayaramerin Guayaramerin Santa Ana Esaltaxion San Igraxio Puerto Rico San Pedro Puerto Gonzalo Moreno San Lorenzo
Provincia			Méndez	Méndez	Burnet O' Connor	Sara	Cordillera	Cordillera	Cordillera	Cordillera	Ñuflo de Chávez	Guarayos	Guarayos	Vaca Diez		Vaca Diez	Vaca Diez Yacuma	Vaca Diez Yacuma Yacuma	Vaca Diez Yacuma Yacuma Moxos	Vaca Diez Yacuma Moxos	Vaca Diez Yacuma Yacuma Moxos Manuripi	Vaca Dez Yacuma Yacuma Manuripi Manuripi Madre de Dios	Vaca Dez Yacuma Yacuma Manuripi Manuripi Madre de Dios	Vaca Dez Yacuma Yacuma Manuripi Manuripi Mardre de Dios Mardre de Dios
Departa- mento			Tarija	Tarija	Tarija	Santa Cruz	Santa Cruz	Santa Cruz	Santa Cruz	Santa Cruz	Santa Cruz	Santa Cruz	Santa Cruz	Beni		Beni	Beni	Beni Beni Beni	Beni Beni Beni	Beni Beni Beni Pando	Beni Beni Beni Pando	Beni Beni Beni Pando Pando	Beni Beni Beni Beni Pando Pando	Beni Beni Beni Pando Pando Pando Pando
Código municipa			60501	60502	60601	70602	70702	70705	20707	70707	71103	71501	71502	80201		80202	80202	80202 80401 80402	80202 80401 80402 80501	80202 80401 80402 80501 90201	80202 80401 80402 80501 90201	80202 80401 80402 80501 90201 90202	80202 80401 80402 80501 90201 90301 90302	80202 80401 80501 90202 90302 90402

Fuente: Elaboración propia con datos de INE, UDAPE.

Cuadro 2
Datos socioeconómicos

Datos socioeconomicos											
	Vivi	enda	Superficie pobla								
Municipio	Hogares particulares (Censo 2001)	Tamaño medio hogar particular (Censo 2001)	Superficie estimada en km²	Densidad poblacional hab/km² (Censo 2001)	Actividad económica predominante						
Tarvita	3.095	4,8	1.332	11,4	Agropecuaria						
Sopachuy	1.516	4,7	626	11,6	Agropecuaria						
Villa Alcalá	724	5,5	314	12,9	Agropecuaria						
El Villar	991	4,5	871	5,3	Agropecuaria						
San Pablo de Huacareta	1.940	5,0	2.922	3,4	Agropecuaria						
San Lucas	7.300	4,3	3.845	8,4	Agropecuaria						
Ancoraimes	4.245	3,3	256	54,6	Agropecuaria						
Pelechuco	1.439	3,5	2.437	2,1	Agropecuaria						
Viacha	19.209	3,3	3.283	20,1	Industria						
Guaqui	2.274	3,1	183	41,3	Agropecuaria						
Ayo Ayo	1.978	3,5	506	13,8	Agropecuaria						
Gral. Juan José Perez	2.544	3,6	2.525	3,7	Agropecuaria						
Curva	617	3,6	593	3,7	Minería						
Anzaldo	2.656	3,4	640	14,3	Agropecuaria						
Sacabamba	1.197	3,5	188	25,1	Agropecuaria						
Betanzos	8.448	4,3	1.840	19,7	Agropecuaria						
Toro Toro	2.698	3,9	1.169	9,0	Agropecuaria y turismo						
Vitichi Caiza "D"	2.921	3,8	1.715 1.294	6,6 7.4	Agropecuaria Agropecuaria						
Acasio	1.473	3,7	405	14,2	Agropecuaria						
San Lorenzo	4.499	4.7	1.983	10,8	Agropecuaria						
El Puente	2.397	4,4	2.077	5,1	Agropecuaria						
Entre Bíos	3.765	4,7	6.104	3.2	Agropecuaria						
Santa Rosa del Sara	3.220	4,5	3.069	4,9	Agropecuaria						
Charagua	4.046	5.8	71.745	0,3	Agropecuaria						
Gutiérrez	1.962	5,7	2.858	4,0	Agropecuaria						
Camiri	6.419	4,6	989	31,2	Agropecuaria						
Bovuibe	696	5.2	1.824	2.2	Agropecuaria						
Ascención de Guarayos	3.068	5,4	8.137	2,1	Agropecuaria						
Urubichá	968	6,0	13.695	0,4	Agropecuaria						
Riberalta	13.221	5,5	13.030	5,8	Agropecuaria						
Guayaramerín	7.724	5,0	6.353	6,4	Pecuaria						
Santa Ana	2.958	6,1	20.897	0,9	Agropecuaria						
Exaltación	1.316	6,7	25.049	0,4	Agropecuaria						
San Ignacio	3.344	6,1	24.978	0,9	Agropecuaria						
Puerto Rico	723	5,3	5.292	0,8	Agrícola						
San Pedro	205	5,3	2.623	0,4	Agrícola						
Puerto Gonzalo Moreno	584	6,2	1.275	3,0	Agrícola						
San Lorenzo	577	5,8	3.086	1,1	Agrícola						
Ingavi	162	5,3	5.227	0,2	Agropecuaria						
Villa Nueva	179	5,3	2.826	0,4	Agropecuaria						

Fuente: Elaboración propia con datos de INE. UDAPE.

Cuadro 3 Bolivia: Gastos ejecutados con recursos de coparticipación tributaria en gobiernos municipales 1997-2000

Código	Gobierno municipal	1997	76	19	866	19	666	20	2000		1997 - 2000		% de
		Desemb.	Gastos	Desemb.	Gastos	Desemb.	Gastos	Desemb.	Gastos	Desemb.	Gastos	Saldos	ejecución
10202	Tarvita(V.Arias)	357.302	365.506	404.672	402.797	345.054	389.900	371.657	688.022	369.671	461.556	-91.885	124,86%
10403	Sopachuy	172.437	96.021	195.285	184.939	166.199	185.884	179.035	152.863	178.239	154.927	23.312	86,95%
10404	Alcalá	103.011	81.213	116.651	111.290	99.031	91.431	106.696	107.331	106.347	97.816	8.531	91,98%
10405	El Villar	141.519	94.724	160.267	134.459	136.287	136.170	146.819	126.380	146.223	122.933	23.290	84,07%
10502	S. Pablo de Huacareta	282.291	219.840	319.710	214.520	272.481	270.752	293.498	297.799	291.995	250.728	41.267	85,87%
10702	San Lucas	897.710	977.921	1.016.057 1.090.727	1.090.727	867.288	834.379	934.095	1.054.401	928.787	989.357	-60.570	106,52%
20202	Ancoraimes	382.115	386.040	435.955	331.425	371.775	402.136	400.436	n.d.	397.570	373.200	24.370	93,87%
20702	Pelechuco	133.469	131.716	151.223	168.237	128.562	136.098	138.500	.p.u	137.938	145.350	-7.412	105,37%
20801	Viacha	1.544.610	1.629.975	1.749.468	1.202.512	1.493.755	1.030.932	1.608.788	1.216.683	1.599.155	1.270.025	329.130	79,42%
20802	Guaqui	163.665	189.466	185.349	158.982	157.712	170.147	169.894	n.d.	169.155	172.865	-3.710	102,19%
21303	Ayo Ayo	180.507	232.050	204.425	201.796	174.006	n.d.	187.443	n.d.	186.595	216.923	-30.328	116,25%
21601	Gral. Pérez (Charazani)	236.900	202.944	268.299	320.383	228.566	239.949	246.202	n.d.	244.992	254.425	-9.433	103,85%
21602	Curva	44.587	91.541	50.476	61.514	42.513	46.375	45.837	.p.u	45.853	66.477	-20.624	144,98%
30402	Anzaldo	276.476	271.879	313.124	314.630	266.856	244.463	287.440	286.975	285.974	279.487	6.487	97,73%
30404	Sacabamba	103.802	128.641	117.545	118.632	99.796	102.113	107.519	n.d.	107.165	116.462	-9.297	108,68%
50301	Betanzos	898.611	1.124.053	1.017.782	981.247	868.762	1.115.681	935.682	0	930.209	805.245	124.964	86,57%
50502	Toro Toro	260.089	n.d.	294.563	315.718	251.001	258.312	270.365	n.d.	269.004	287.015	-18.011	106,70%
50602	Vitichi	387.828	218.421	439.246	407.201	374.586	561.543	403.463	n.d.	401.281	395.722	5.559	98,61%
51102	Caiza "D"	278.025	296.546	315.237	213.282	268.660	n.d.	289.383	n.d.	287.827	254.914	32.912	88,57%
51302	Acasio	163.863	295.331	185.573	139.631	157.903	324.697	170.100	n.d.	169.360	253.220	-83.860	149,52%
60501	San Lorenzo	523.578	438.252	593.003	498.517	505.922	506.235	544.910	510.177	541.853	488.296	53.558	90,12%
60502	Tomayapo (El Puente)	318.541	377.202	360.769	320.720	307.553	305.924	331.270	326.655	329.533	332.625	-3.092	100,94%
60601	La Moreta (Entre Ríos)	500.868	440.068	567.281	495.926	483.952	260.763	521.248	502.167	518.337	424.731	93.606	81,94%
70602	Santa Rosa	260.654	248.915	295.203	286.614	251.548	268.481	270.953	189.474	269.590	248.371	21.218	92,13%
70702	Charagua	529.290	557.411	599.424	848.761	511.407	548.201	550.817	555.772	547.735	627.536	-79.801	114,57%
70705	Gutiérrez	277.099	281.644	313.896	343.204	267.515	418.344	288.149	n.d.	286.665	347.731	-61.066	121,30%

Código	Gobierno municipal	1997	76	1998	98	19	1999	2000	00	-	1997 - 2000		% de
		Desemb.	Gastos	Saldos	ejecución								
20707	Camiri	905.130	991.107	1.025.131	1.035.896	875.039	1.090.160	942.442	734.754	936.936	962.979	-26.043	102,78%
70707	Boyuibe	105.353	84.936	119.238	166.101	101.241	110.711	109.075	112.069	108.727	118.454	-9.727	108,95%
71103	San Julián	1.023.420	941.976	1.159.494	1.018.588	989.809	956.575	1.066.048	1.043.937	1.059.693	990.269	69.424	93,45%
71501	Ascención de Guarayos	313.944	386.779	355.562	320.071	303.105	358.507	326.479	321.471	324.773	346.707	-21.934	106,75%
71502	Urubichá	133.225	123.296	150.872	142.212	128.262	123.807	138.177	142.453	137.634	132.942	4.692	%65'96
80201	Riberalta	1.477.311	1.706.324	1.673.326	970.176	1.428.716	1.132.775	1.538.743	1.108.078	1.529.524	1.229.338	300.185	80,37%
80202	Guayaramerín	910.281	n.d.	1.030.915	1.012.757	879.979	798.546	947.763	866.695	942.234	892.666	49.568	94,74%
80401	Santa Ana	594.250	527.744	673.879	609.184	575.005	553.887	619.312	n.d.	615.612	563.605	52.007	91,55%
80402	Exaltación	112.405	117.292	126.460	110.906	107.410	135.724	115.719	n.d.	115.498	121.308	-5.809	105,03%
80501	San Ignacio	496.326	n.d.	562.136	n.d.	479.556	983.718	516.514	n.d.	513.633	983.718	-470.085	191,52%
90201	Puerto Rico	102.439	97.487	116.011	106.617	98.485	102.327	106.107	n.d.	105.760	102.143	3.617	%85'96
90202	San Pedro (Conquista)	37.760	9.173	42.743	82.399	35.918	39.861	38.730	n.d.	38.788	43.811	-5.023	112,95%
90301	Puerto G. Moreno	79.642	63.818	90.354	62.397	76.572	87.705	82.503	142.556	82.268	89.119	-6.851	108,33%
90302	San Lorenzo	86.401	n.d.	97.702	n.d.	82.849	n.d.	89.264	n.d.	89.054	n.d.	n.d.	n,d,
90402	Ingavi	30.082	n.d.	34.117	0	28.552	n.d.	30.805	n.d.	30.889	0	30.889	%00'0
90502	Villa Nueva	22.551	15.127	25.554	24.182	21.239	n.d.	22.929	n.d.	23.068	19.654	3.414	85,20%

Fuente: Elaboración propia con datos de INE, UDAPE.

ANEXO 3 Respuesta de los municipios a las constataciones

		_					
<u>w</u>	oN		0	0	-	0	-
Total	Si. con matices		8	ဗ		3	
	!S	-	10	10	=	10	12
돗	oN		0	0	0	0	-
Vitichi	Si. con matices		0	0	0	0	0
	!S		-	-	-	1	0
Betanzos	oN		0	0	0	0	0
atau	Si. con matices	1	-	0	0	0	0
	!S		0	-	-	-	-
Tomina	oN		0	0	0	0	0
	Si. con matices	1	0	0	0	0	0
	!S		-	-	-	1	-
Zudáñez	oN		0	0	0	0	0
ndá	Si. con matices		0	0	0	0	0
	!S		-	-	-	1	-
El Villar	oN		0	0	0	0	0
i V	Sí. con matices		0	0	0	0	0
ш	!S	1	E	-	-	1	-
ä	oN	1	0	0	0	0	0
Alcalá	Si. con matices		0	0	0	0	0
1	!S	1	1	1	-	1	-
Sopachuy	οN	1	0	0	0	0	0
opac	Si. con matices		0	0	0	0	0
<u>й</u>	!S		-	-	-	-	-
ta. Po o dro	oN		0	0	0	0	0
Riberalta. Guayaramerín Gonzalo Moreno. San Pedro	Si. con matices		+	1	0	+	0
Guay G N Sa	!S		0	0	1	0	-
gna	oN		0	0	0	0	0
ara	Si. con matices		0	0	0	0	0
5	!S		=	-	-	-	-
losa	oN		0	0	0	0	0
gi	Si. con matices		0	0	0	0	0
σ.	!S		1	-	-	-	-
ichá	oN		0	0	0	0	0
a l	Si. con matices		0	0	0	0	0
Mojos Urubichá Sta. Rosa Charagua	!S	1		-	-	-	
soci	Si. con matices No		0	0	-	0	0
M	is sepitem non is	1	0	1	0	1	0
88	0N		0	0		0	- 0
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	Si. con matices	1	-	-	-	-	0
Mun Ancc Gu Vii Arr Saca Tor	!S	1	0	0	0	0	-
		_					
Eje temático y constataciones		I. Género en la participación popular	En general, la introducción de cuctas de género para la presentación de considerante ha significado un cambio positivo en la legislación ton/lariar sobre en famition en michipa pera los partidos políticos, las agrupaciones cultudarians asumido esta acción de propia voluntad; así se ha incrementado el numero de mujeres que tueron elegidas concepilas mujeres que tueron elegidas concepilas municipales.	Las mujeres en el gobierno municipal todavía tropiezan con una serie de dificultades a la hora de ejercer el cargo.	Muchas organizaciones sociales, especialmente campesinas indígenas, van incorporando normas internas para facilitar la participación de las mujeres gracias al empuje de ellas mismas.	Alli donde hay organización de mujeres, éstas adquieren mayor protagonismo en el gobierno municipal, pero todavía no en los comités de vigitancia.	A pesar de los avances, son todavía insuficientes las políticas municipales específicas que respondan a los intereses de las mujeres.
noisatatan	и, сс		÷	0	m	4	ιΩ
27,5540404	014	_					L

			-	0			_
Total	0N	2	-	-		7	0
Ď	Si. con matices	9	=			6	.r.
	!S	9		12			
Ę	oN	-	0	0		0	0
Vitichi	Si. con matices	0	0	0		0	-
	!S	0	-	-		-	0
Soz	οN	-	-	0		0	0
Betanzos	Si. con matices	0	0	0		0	-
m	!S	0	0	-	[-	0
g	οN	0	0	0		0	0
Tomina	Si. con matices	1	0	0		0	0
F	!S	0	1	-		-	-
ez	oN	0	0	0		0	0
Zudáñez	Si. con matices	-	0	0		0	0
Z	!S	0	-	-		-	-
=	οN	0	0	0		0	0
El Villar	Si. con matices	-	0	0		0	0
ѿ	,s	0	-	-		-	-
	0N	0	0	0	1 1	0	0
Alcalá	Si. con matices	-	0	0		0	0
Ā	!S	0	-	-			-
>	0N	0	0	- 0		- 0	0
Sopachuy	Si. con matices	-	0	0			0
Sop	is	0	-	- 0		-	- 0
		0	0	0		- 0	0
Riberalta. Guayaramerín. Gonzalo Moreno. San Pedro	οN	0		°			<u>°</u> _
Riberalta. luayaramerí Gonzalo Moreno. San Pedro	Si. con matices	0	-	0		0	0
Rik Gc Gc San	!S	-	0	-		-	-
Charagua	0N 000	0	0	0		-	0
har	Si. con matices	0	0	-		0	-
	!S	-	-	0		0	0
Sta. Rosa	οN	0	0	0		0	0
(型) 円	Si. con matices	0	0	0		-	-
	!S	-	-	-		0	0
Urubichá	οN	0	0	0		0	0
ig	Sí. con matices	0	0	0		0	0
5	!S	-	-	-		-	-
, s	οN	0	0	0		0	0
Mojos	Si. con matices	0	0	0		-	0
_	!S	+	-	-		0	1
os i, i, ba,	oN	0	0	0		-	0
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	Si. con matices	0	0	0		0	-
Mu Anc Ar Ar Ar To	!S	-	-	-		0	0
Eje temático y constataciones		Hay mayor control de la sociedad sobre las concejales, las concejales que sobre los concejales, y las sanciones sociáles también son mayores para ellas que para ellos.	Muchas veces, las mujeres elegidas per perden sus cargos municipales por presión de sus propios cónyuges y sus propias organizaciones sociales y políticas.	Existen menos mijeres en los comitiés de viglancia que en las organizaciones sociales y en el gobierno numicipal. y muy posta son postidudas y elegidas. Agunas de las que logra na coceder a estos espacios dejan la función luego de ser electas.	II. Organizaciones de la sociedad civil	Las organizaciones campesinas e indigenas participan habitualmente en los procesos de planificación participativa muncipal, aunque ello no siempre garantiza que sus demandas sean tomadas en cuenta ni sus consersos respetados.	Con la aplicación de la participación popular, las organizaciones campesinas e indigenas han aliquación en algunas regiones sus estructuras en el nivel intermedio, entre lo local y lo regional y redefinieron sus roles.
noistatación	o ∘M	9	7	80		o	10
	- 014				\sqcup		

Manufolose Man							
Provinción de la proprieta de la provinción de la provi	<u> </u>	0N	0	0	0	0	2
Principle Prin	현						
Proceedings Processing Pr							
Provincious of the formation of the fo	ਵ						
Provincious of the formation of the fo	Vitio						
Presentation of constitution of the first part of the constitution of							
Principle Prin	soz						
Principle Prin	etan						
Processor of the partition of contratated comes Processor of the partition of contratations Processor of the partition of contratations Processor of the partition of th	<u>m</u>						
Committee of the control of the co	na						
Committee of the control of the co							
Control of the constituted one so constituted one so constituted are		İS	0	1	-	-	-
Principles Pri	jez		0	0	0	0	0
Principles Pri	udáŕ	Si. con matices	-	0		-	0
Figure F	Z	!S	0	-	-	0	-
Character of the first part of constitution of constitution of constitution of constitutions and analysis of the first part of the first	a		0	0	0	0	0
Character of the first part of constitution of constitution of constitution of constitutions and analysis of the first part of the first	N	Si. con matices					
Character Char	ш	!S	0	-	-	-	-
Comparing the contraction of t	,eg	oN		0	0	0	0
Comparing the contraction of t	Alcal	Si. con matices	-	0	0	0	0
Particular Par		!S		+	-	-	-
Particular Par	, nu	oN	0	0	0	0	0
Particular Par	pact	Si. con matices	0	0		-	0
Characteristics Characteri	S	!S	-	-	-	0	-
Characteristics Characteri	i i o	oN	0	0	0	0	0
Characteristics Characteri	ralta ame zalo eno.						
Characteristics Characteri	Ribe ayar Gon Mor San F						
Claractic Claractic Claractic Anconalmes Mojos Urubicid Sta. Resa	_ 8 %	!S	0	1	0	-	-
Claractic Claractic Claractic Anconalmes Mojos Urubicid Sta. Resa	na	oN	0	0	0	0	-
Claractic Claractic Claractic Anconalmes Mojos Urubicid Sta. Resa	arag	Si. con matices	-	0	0	0	0
Eje temático y constataciones Ancorannes, Mojos Urubichá Ancorannes, Guagut, Viatera, Viatera		!S	0	1	-	-	0
Eje temático y constataciones Ancorannes, Mojos Urubichá Ancorannes, Guagut, Viatera, Viatera	sa	οN	0	0	0	0	0
Eje temático y constataciones Ancorannes, Mojos Urubichá Ancorannes, Guagut, Viatera, Viatera	a. B	Si. con matices	-	0	0	0	-
Eje temático y constataciones Anoneimes, Guacium, Arradico, Guacium, Arradico, Saeabamba, Arradico, Saeabamba, Arradico, Saeabamba, Arradico, Saeabamba, Arradico, Saeabamba, Arradico, Saeabamba, Proriotro Ciando	హ	!S	0	-	-	-	0
Characteristics Characteri	;há	oN		0		0	
Characteristics Characteri	idb.	Si. con matices				0	
Eje temático y constitaciones Municípios Mojos Ancoralnes, Guesqui, Ancaralnes, Guesqui, Arzaldo, Sacabamba, Torotoro Sacabamba, Torotoro Sacabamba, Ancaraldo, Sacabamba, Sacabamba, Ancaraldo, Sacaba, Ancaraldo, Sacaba, Ancaraldo, Sacaba, Ancaraldo, Sacaba, Ancara	5			-	-	-	0
Ep temático y constataciones Anconames, Anconames, Anconames, Cauaqui, Nacha, Anzaldo, Sacabamba, Tordoro Guardo una organización campesina indigena participa en las elecciones, sacabamba indigena participa en las elecciones, y sus exercitamente o mediante altarzas, y sus exercitamente o de lideres campesinos indigenas que participan en la vida publica y fortifica de los campesinos indigen as electrones contresiona indigen and sulpational y nacional. La participación política en el gobierno controlación política de los campesinos indigenas a gobierno municipal oblada a duene asumen municipal oblada a quene asumen municipal oblada a quene asumen municipal chia municipal chia y mayoras possibilidades en pepel de autoridades o de gestoras publicos del municipal chia y mayoras possibilidades de la enganizaciones de las organizaciones de las enganizaciones de gestoras a feroesentantes de su organización de la municipal chia y mayoras possibilidades de la municipal chia y mayoras possibilidades de como autoridades, pierdan su cargo, o 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 1 n 0 n 1 n 0 n 0	ω ₀		0	0	0	0	0
Ep temático y constataciones Anconames, Anconames, Anconames, Cauaqui, Nacha, Anzaldo, Sacabamba, Tordoro Guardo una organización campesina indigena participa en las elecciones, sacabamba indigena participa en las elecciones, y sus exercitamente o mediante altarzas, y sus exercitamente o de lideres campesinos indigenas que participan en la vida publica y fortifica de los campesinos indigen as electrones contresiona indigen a electrones asumen municipal oblada a duene asumen municipal oblada a quene asumen municipal chief a municipal chiefara su paga de le paga de le representantes de su organización en la paga de le paga de le paga de le paga de especiantales de su organización en la paga de le les da legitimad ante sus bases, que les da legitimada ante sus bases, que les da legitimada ante sus bases, que les da legitimada su esta posibilidades en percentantes de su organización en cango con autoridades, pierdan su cargo, o 1 n 0 1	Aojo	Si. con matices	0	0	0	0	0
Eje temático y constataciones Municipio Amoranima Guagui, Vilacha,		ļS	-	1	-	-	-
Eje temático y constataciones Cuando una organización campesina indigena participa en las elecciones, y as se directionemente o mediante alarizas, y sus representantes es han mantenido artulados a la organización y su gestión artunición de ban de na manera indigenas que participan en la vida policia y policia de los organizaciones compositans indigenas a lgobierno foralecimiento de las organizaciones campositas indigenas a gobierno municipal chiga a queines assumen funciones de gobierno a equilibrar el papel de autoridades o de gestión municipal. Par mayores posibilidades pued les da legitimidad ante sus bases. A medida que avanza la gestión municipal. Par mayores posibilidades el de que campesinos indigenas, segicios como autoridades, pierdan su cargo.	98, 98,	oN	0	0	0	0	0
Eje temático y constataciones Cuando una organización campesina indigena participa en las elecciones, y as se directionemente o mediante alarizas, y sus representantes es han mantenido artulados a la organización y su gestión artunición de ban de na manera indigenas que participan en la vida policia y policia de los organizaciones compositans indigenas a lgobierno foralecimiento de las organizaciones campositas indigenas a gobierno municipal chiga a queines assumen funciones de gobierno a equilibrar el papel de autoridades o de gestión municipal. Par mayores posibilidades pued les da legitimidad ante sus bases. A medida que avanza la gestión municipal. Par mayores posibilidades el de que campesinos indigenas, segicios como autoridades, pierdan su cargo.	icipic raimu aqui, icha, saldo bamb	Si. con matices	_	0		_	-
Eje temático y constataciones Cuando una organización campesina indigena participa en las elecciones, y as se directionemente o mediante alarizas, y sus representantes es han mantenido artulados a la organización y su gestión artunición de ban de na manera indigenas que participan en la vida policia y policia de los organizaciones compositans indigenas a lgobierno foralecimiento de las organizaciones campositas indigenas a gobierno municipal chiga a queines assumen funciones de gobierno a equilibrar el papel de autoridades o de gestión municipal. Par mayores posibilidades pued les da legitimidad ante sus bases. A medida que avanza la gestión municipal. Par mayores posibilidades el de que campesinos indigenas, segicios como autoridades, pierdan su cargo.	Muni Gu: Via Anz Anz aacat						
	_ ∢	ļ!S	0	-	-	0	0
no constatación	Eje temático y constataciones						
	noisatatano	N° co		12	ξ	4	15

			_			
_	oN	-		0	0	0
Total	Si. con matices	2		e e	8	6
	!S	10		10	10	4
	oN	0		0	0	0
Vitichi	Si. con matices	0	1	0	0	0
>	!S	-		-	-	-
ω	oN	0	1	0	0	0
Betanzos	Si. con matices	0	1	0	0	0
Bett		-		-	-	-
	0N	0	1	0	0	0
Tomina	Si. con matices	0		0	0	-
Ī	!S	-		_	-	0
	0N	0		0	0	0
Zudáñez	Si. con matices					
Žnď.		0		0	0	-
-	!S	-	-	-	-	0
<u>a</u>	oN	0		0	0	0
El Villar	Si. con matices	0		0	0	-
	!S	-		-	-	0
<u>ā</u>	oN	0		0	0	0
Alcalá	Si. con matices	0		0	0	-
	!S	-		-	-	0
ń.	oN	0		0	0	0
Sopachuy	Si. con matices	0		0	0	-
	!S	-	1	-	-	0
ro ro	oN	0		0	0	0
Riberalta. Guayaranerin. Gonzalo Moreno. San Pedro	Si. con matices	-		-	-	-
Guay G M Sa	!S	0		0	0	0
	oN	-		0	0	0
arag	Si. con matices	0	1	0	0	-
ਤਿੱ	!S	0	1	-	-	0
g.	οN	0	1	0	0	0
å.	Si. con matices	0	İ	-	0	-
Sta	!S	-		0	-	0
Urubichá Sta. Rosa Charagua	0N	. 0	1	0	0	0
ojich.	Si. con matices	0	1	-	0	0
12	!S	-	1	0	-	-
	9N	0		0	0	0
Mojos	Si. con matices	-	-	0	- 0	0
¥		- 0	-		1	
	!S			-		-
nes, nes, ni, do, nba, ro	oN	0		0	0	0
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	Si. con matices	0	bal	0	-	-
An An T	ļS	-	unici	-	0	0
Eje temático y constitaciones		En municipios donde existe relaciones conflictivas entre actores y sectores coordisci, bs conflictivos se exacerbaron en el conflexto de la participación popular y mostraron su verdadera dimensión.	III. Desarrollo institucional de gobierno municipa	Los gobiernos municipales y el conjunto de actores del municipo mantienen una relación proco córilica y cercana a la subordinación con los niveles de apoberno y las organizaciones regionales y nacionales.	Se conoce y reconoce la importancia de las sociociones de poblemos municipales; sin embargo, en los municipoles; sin embargo, en los municipoles rurales y alejados de los centros de información no se tiene aconocimiento sobre la defensa conocimiento actual de sus intereses.	No existe suficiente interés de las autoridades municipales y funcionarios de las acadidas para brindar información a la población.
noistatación	N° cc	5 E S S P G E	=	7 2 2 2 2 2	8 8 8 8 8 8	\$ 8 9 8
7, 444						

	ONI	0	0	2	0	0
-	oN	8	e	8	8	8
Total	Si. con matices					
	!S	7	7	3	=	10
E	oN	0	0	0	0	0
Vitichi	Si. con matices	-	-	1	0	0
	!S	0	0	0	-	-
so	oN	0	0	0	0	0
Betanzos	Si. con matices	0	0	0	0	0
Be	!S	1	-	0	-	-
_	οN	0	0	1	0	0
Tomina	Si. con matices	0	0	0	0	0
횬		1	-	0	-	-
N	0N	0	0	1	0	0
Zudáñez	Si. con matices	0	0	0	-	0
Znd	!S	-	-		-	-
		0	0	0	-	0
IIIar	0N					
El Villar	Si. con matices	0	0	0	0	0
	!S		-		-	-
<u>a</u>	0N	0	0	-	0	0
Alcalá	Si. con matices	0	0	0	0	0
	!S	-	-	0	-	-
huy	oN	0	0	1	0	0
Sopachuy	Si. con matices	0	0	0	0	0
<u>ŏ</u>	!S	-	-	0	-	-
ta. lo lo fro	oN	0	0	0	0	0
Riberalta. Guayaramerín. Gonzalo Moreno. San Pedro	Si. con matices	1	-	1	-	-
Gua S.	!S	0	0	0	0	0
and	oN	0	0	0	0	0
Charagua	Si. con matices	0	0	0	0	0
	!S	0	0	1	-	1
S	oN	0	0	0	0	0
Sta. Rosa	Si. con matices	0	0	-	0	0
St	!S	0	0	0	-	-
ā	οN	0	0	0	0	0
Urubichá	Si. con matices	0	0	0	0	0
5	!S	0	0	1	-	-
_	oN	0	0	0	0	0
Mojos	Si. con matices	-	-	0	0	-
Σ		0	0	0	-	0
88. 68. C	oN	0	0	0	0	0
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	Si. con matices	0	0	0	-	-
Mur Ance Vi Vi Saca Tol	!S	-	-	-	0	0
Eje temático y constataciones		Los encuentros de avance (EDAs), cumbres arminicipales, conseigos de desarrollo municipal (CDMs) y otros espacios de información y construcción de consentos son necesarios y contribuyen a una gestión municipal transparente.	La constitución de subalcaldías ha mejorado la presencia del municipio en en el territorio, pero no ha mejorado la equidad en la distribución de recursos de inversión ni la gestión municipal.	Las manoomunidades se han creado para enfrentar proyectos de mayor envegadura que los del ámbito municipal; sin embargo, existe el resgo de que a la targa subordinera a los gobernos municipales. Este riesgo puede ser superado si los municipios participal a participan activamente y controlan a la manoomunidad.	La designación de personal en cargos públicos municipales responde, en gran medida, a la lógica de cuoteo político.	Los sectores de educación y salud, como gramitos, no son sujetos activos en el municipio, a pesar de que han recibido mayor soporte de la participación popular.
nistatacion	IA. CC	40000	7 5 6 6 6	7 9 9 5 9 9 9 5	23	20 0 5 0
noistatación	~ ∘N	4	73	0	100	Ň

	οN	0	0		-	-	0
Total		n n	-	ł	4	e	8
P	Si. con matices			1	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	o	-
	!S		12	ł		0	
Ē	oN	0	0	1	0		-
Vitichi	Si. con matices	0	0	1	-	1	0
	!S	-	-	1	0	0	0
so	oN	0	0		0	0	0 1
Betanzos	Si. con matices	0	0		0	0	0
B B	!S	-	-	Ī	-	-	-
	οN	0	0	Ī	0	0	0
Tomina	Si. con matices	0	0	1	0	0	0
P	!S	-	-	t	-	-	-
N	οN	0	0	t	-	-	0
Zudáñez	Si. con matices	_	0	t	0	0	0
Znd	!S	0	-	ł	0	0	-
		0	-	ł	0	0	0
El Villar	0N			ł			
EI V	Si. con matices	0	0	1	0	0	0
	!S	-	-	ł	-	-	-
<u>a</u>	0N	0	0	ļ	0	0	٥
Alcalá	Si. con matices	-	0	1	0	0	0
	!S	0	-	ļ	-	-	-
Sopachuy	οN	0	0	1	0	0	0
obac	Si. con matices	-	0	1	0	0	
ŏ	İS	0	-	1		-	-
0 . o	οN	0	0		0	0	0
Riberalta. Guayaramerín. Gonzalo Moreno. San Pedro	Si. con matices	-	0	t	-	-	-
Ribe Gor Mor				ł			
ਲ	!S	0	-		0	0	0
ana	οN	0	0		0	0	0
Charagua	Si. con matices	0	0		0	0	0
	!S	-	-	1	-	1	-
es	οN	0	0		0	0	0
Sta. Rosa	Si. con matices	0	0	Ī	0	+	0
35	!S	-	-	Ī	-	0	-
lá	οN	0	0	Ī	0	0	0
Urubichá	Si. con matices	0	0	1	0	0	0
<u>5</u>	İS	-	-	1	-	-	-
_	oN	0	0	1	0	0	0
Mojos	Si. con matices	0	-	t	-	0	-
≥	!S	-	0	t	0	-	0
8 8 g -	oN	0	0	1	0	0	0
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	Si. con matices	-		1	-	0	0
Mun Anco Gu Vie Anz Saca	!S			ł			
	,5	0	-	ł	0	-	-
Eje temático y constataciones		No se ha eliminado la corrupción en la gestión municipal, aunque es imposible comprobar si ésta aumento o disminuyó en los últimos años.	La inestabilidad en los gobiernos municipales no necesariamente influye en los indices de desarrollo del municipio	IV. Finanzas municipales	La inversión municipal tiende a ser más equitativa en su distribución, aurique no siempre es estratégica porque existe una permanente tensión entre lo urgente y bimportante a la hora de plantificar las inversiones.	Cuando los recursos no alcanzan para los proyectos, normalmente ser recurre a los recursos de las comunidades menos organizadas porque éstas no tiemen fuerza para defendentos.	Aunque existe interés de las autoridades municipales por mejorar los ingresos propios, éstos estan restringidos por las romas legates y por la oposición de la población (fata de outura infutaria); eso alecta a los ingresos propios municipales y a las familias de menores ingresos.
notatación	N° co	32	92		27	28	ম
				_	-		

	οN	0	0	0	0
Total	Si. con matices	-	8	-	-
=		12	=	12	=
	!S				-
Vitichi	Si. con matices	0	0	0	0
ž.		-	0	-	-
	JS				
Betanzos	0N	0	0	0	0
Setar	Si. con matices		0	0	0
	!S	-	-	-	-
<u>e</u>	oN	0	0	0	0
Tomina	Si. con matices	0	0	0	0
	!S	-	-	-	-
jez	oN	0	0	0	0
Zudáñez	Si. con matices	0	0	0	0
Z	!S	-	-	-	-
ar	οN	0	0	0	0
El Villar	Si. con matices	0	0	0	0
	!S	1	-	-	-
æ,	oN	0	0	0	0
Alcalá	Si. con matices	0	0	0	0
1	!S	-	-	-	-
ın	οN	0	0	0	0
Sopachuy	Si. con matices	0	0	0	0
So	!S	-	-	-	-
	0N	0	0	0	0
Riberalta. Guayaramerín. Gonzalo Moreno. San Pedro					
iber yar: Gonz More an P	Si. con matices	-	-	-	-
Gua S.	!S	0	0	0	0
	οN	0	0	0	0
Urubichá Sta. Rosa Charagua	Si. con matices	0	0	0	0
Sharp Charles	!S	-	-	-	-
22	0N	0	0	0	0
Po	Si. con matices	0	0	0	0
Sta	!S	-	-	-	-
,a	9N	0	0	0	0
gich	Si. con matices	0	0	0	0
n n	IS	-	-	-	-
	0N	0	0	0	0
Mojos	Si. con matices	0	0	0	0
Mo		0	0	-	0
	!S				
nios nies, ni, o, o, ro	oN	0	0	0	0
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	Si. con matices	0	1	0	0
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	!S	-	0	-	-
		<u> </u>			
Eje temático y constataciones		El HPC II y la Ley del Diálogo, al modificardo rel recursos públicos a los municipos, castigaron a los gobiernos municipales más eficientes en el "apalarrazmiento" de recursos de contraparte y premiaron a los más delados.	Los municipios itenen diversas experiencias de gestión de empresas públicas municipales, desde aquellas deficiarias y que son una carga para el municipio hasta aquellas que además de prestar servicios a la públicación son rentables y generan ingresos municipales.	La autonomía municipal se ve afectada por su poca capacidad de generar recursos propios.	V. Municipio productivo Le estrategia denominada "municipio productivo" que las autoridades redionales y municipales están implementando con la participación de actores económicos no guarda relación con las acciones del nivel central del Estado.
noisatatano	N° cc	8	31	88	8
nòinetetano	~ ∘N	6	ю	м	ω

		0	0	-		_	4
-	oN	-		7		0	8
Total	Si. con matices					е е	
	!S	12	11	6		01	
=	oN	0	0	0		0	0
Vitichi	Si. con matices	0	0	0		0	0
	!S	-	1	-		-	-
sc	oN	0	0	0		0	0
Betanzos	Si. con matices	0	0	0		0	0
Bet	!S	-	-	-		-	-
_	οN	0	0	0		0	0
Tomina	Si. con matices	0	0	0		0	0
卢	!S	-	-	-		-	-
	9N	0	0	0		0	0
Zudáñez	Si. con matices	0					
Zndi			0	0			0
	!S	- 1	- 1	-		0	-
la	0M						
El Villar	Si. con matices	0	0	0	-	0	0
	!S	-	-	-	-	-	-
alá	0N	0	0	0		0	0
Alcalá	Si. con matices	0	0	0		0	0
	!S	-	-	-		-	-
Sopachuy	οN	0	0	0		0	0
obac	Si. con matices	0	0	0		0	0
Š	!S	-	-	-		-	-
6	οN	0	0	0		0	0
Riberalta. Guayaramerín. Gonzalo Moreno. San Pedro	Si. con matices	-	-	-		-	-
Rik Go Sar Sar	!S	0	0	0		0	0
	0N						
ange	Si. con matices	0	0	0		0	-
Charagua		0	0	0		0	0
	!S	-	-	-		-	0
Sta. Rosa	oN	0	0	0		0	-
ig H	Si. con matices	0	0	0		0	0
	!S	-	-	-		-	0
Urubichá	οN	0	0	0		0	-
ig i	Si. con matices	0	0	0		0	0
2	!S	-	-	0		-	0
8	οN	0	0	-		0	0
Mojos	Si. con matices	0	0	0		-	-
	!S	-	1	0		0	0
ios i, i, o, o, o	oN	0	0	0		0	-
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	Si. con matices	0	1	-		0	0
A A Sac Sac Ta	!S	-	0	0		-	0
Eje temático y constataciones		Los actores económicos en el municipio son diversos, con presencia emporal o permanente, y tieren diferentes intereses, niclaso confrapuestos, lo que muchas veces dificulta el desarrollo económico del municipio.	La inversión productiva municipal aún no está dendo los resultados esperados porque se concentra mayormente en la producción, escasamente se orienta a la transformación y pránciamente nada a la comercialización.	Los municípios aún no tienen políticas y estrategias claras para dinamizar la economía local.	VI.Control social	En los municipios donde las graparizaciones de base (campesinas indigenas, juntas vecinales) son fuertes y fleren una relación fun ar alación fun complementación con el comité de vigitancia, el control social suele ser más efectivo.	La presencia mayoritaria de organizaciones campaismas e indigenas en el gobierno municipal, por madio de sus representantes, no necesariamente en control social y la riscalizacion sean permisivos y hasta encubridores de actos irregulares.
noisatatano	N, CO	2 8 7 1 2 2	38	98	É	37 E	8
nòisetetano	- old	(7)	69	(7)		0	

		-	2	-	4
<u>122</u>	0N	7	8	-	2
Total	Si. con matices				
	!S	6	∞	=	7
Ę	oN	0	0	0	0
Vitichi	Si. con matices	0	0	0	0
	İS	-	-	1	-
soz	oN	0	0	0	0
Betanzos	Si. con matices	0	0	0	0
ď	!S	1	-	1	1
BE	oN	0	0	0	0
Tomina	Si. con matices	0	-	0	0
F	!S	1	0	1	-
ES	oN	0	0	0	0
Zudáñez	Si. con matices	0	-	0	0
	!S	-	0	1	-
in in	οN	0	-	0	0
El Villar	Si. con matices	0	0	0	0
■	!S	-	0	1	-
_	oN	0	0	0	0
Alcalá	Si. con matices	0	0	0	0
٩	!S	-	-	+	-
à	oN	0	0	0	-
Sopachuy	Si. con matices	0	0	0	0
Sop	!S	-	-	1	0
				. 0	
Riberalta. Guayaramerín. Gonzalo Moreno. San Pedro	oN				
Riberalta. ayaramer Gonzalo Moreno. San Pedro	Si. con matices	-	-	0	0
Guar Sa M	İS	0	0	1	-
	ON	0	0	0	_
Urubichá Sta. Rosa Charagua	Si. con matices	0	0	0	
Cha	!S	0	-	-	0
8	0N	0	. 0	. 0	-
Ros	Si. con matices	_	0	0	0
Sta	is	0	-	-	0
	9N	0	0	0	
- G	Si. con matices	0	0	0	0
- Tr		-	-	0	0
	!S ON			. 0	-
Mojos	Si. con matices		0	1 0	
§		0	1 0	0	1
	!S				
nes, nes, ni, a, lo, nba, ro	oN	-	-	-	0
Municipios ncoraimes Guaqui, Viacha, Anzaldo, acabamba, Torotoro	Si. con matices	0	0	0	-
Municipios Ancoraimes, Guaqui, Viacha, Anzaldo, Sacabamba, Torotoro	!S	0	0	0	0
		-	- 0		<u> </u>
Eje temático y constataciones		Las organizaciones y los mecanismos de control social exigen sus derechos ante el municipio, paro no siempre cumplen con sus deberes en asumen su responsabilidad a la hora de ejecular los planes municipales.	La asignación de recursos económicos al comité de vigilancia no ha mejorado el control social.	El comité de viglancia está más concentrado en responder a las exegencias de la Ley SAFTO que a ejercer el control social, por la madecuación de la norma a las condiciones de los municiplos preponderaniemente rutales.	El comité de vigilancia es un órgano que refleja las contradicciones sociales y un espacio de poder local que hace a la gobernabilidad.
noistatación	o °N	88	9	4	54
- aðinstetann	~ 01N	6	4	4	4

uente: Elaboración propia.

ANEXO 4
Lista de participantes, coautores de esta experiencia

I taller nacional, Cochabamba, 22 y 23 de julio de 2005

Departamento	Municipio	Institución	Nombre	Cargo
Cochabamba	Cercado	CIPCA	Eduardo Acevedo	Director
	Cercado	CIPCA	Celima Torrico	Comunicadora
	Anzaldo	Concejo municipal	Alberto García	Secretario
Santa Cruz	Santa Cruz	CIPCA	Liliana Cardozo	Organizadora
	Santa Cruz	CIPCA	Milton Valderrama	Apoyo municipal
	Santa Cruz	CIPCA	Anibal Ardaya	Apoyo municipal
	Urubichá	Concejo municipal	Venancio Mborovainchi	Presidente
	Urubichá	Comité de vigilancia	Trifón Martínez	Presidente
	Charagua	CIPCA	Fernando Heredia	Responsable Charagua
	Charagua	Gobierno municipal Comité	Crispín Solano	Ex alcalde, ex concejal, ex
		de vigilancia		presidente del CV
	Charagua	Concejo municipal	Santiago Méndez	Ex concejal
	Charagua	Concejo municipal	Avilio Vaca	Ex concejal
Beni	Riberalta	CIPCA	Gina Taboada	Organizadora
	Riberalta	Concejo municipal	Bertha Hashimoto	Concejala
	Riberalta	Comité de vigilancia	José Gadella	Presidente
	San Ignacio	CIPCA	Edgar Izurieta	Organizador
	San Ignacio	Comité de vigilancia	Ronald Saby	Vocal
	San Ignacio	Subcentral TIMI	Lucio Cueva	
Chuquisaca	Sucre	ACLO	Carmen Carrasco	
	Sucre	ACLO	Antonio Abal	
La Paz	El Alto	CIPCA	Pelagio Pati	Apoyo municipal
	El Alto	CIPCA	Paola Borda	Apoyo municipal
	La Paz	MAGIS	Fabio Arata	Responsable
	La Paz	CIPCA	Óscar Bazoberry	Director general
	La Paz	CIPCA	Lorenzo Soliz	Planificación
	La Paz	CIPCA	Juan Carlos Rojas	Responsable UAP

ANEXOS 157

Il taller nacional, Santa Cruz, 4 y 5 de octubre de 2005

Departamento	Municipio	Institución	Nombre	Cargo
Cochabamba	Cercado	CIPCA	Alfredo Montecinos	Sociólogo
	Cercado	CIPCA	Celima Torrico	Comunicadora
	Anzaldo	Concejo municipal	Alberto García	Secretario
	Sacabamba	Concejo municipal	Gerardo Blanco	Ex Alcalde. concejal
Santa Cruz	Santa Cruz	CIPCA	Liliana Cardozo	Organizadora
	Santa Cruz	CIPCA	Milton Balderrama	Apoyo municipal
	Santa Cruz	CIPCA	Aníbal Ardaya	Apoyo municipal
	Santa Cruz	CIPCA	Jorge Ulloa	Apoyo municipal
	Charagua	Concejo municipal	Carlos Bazán	Concejal
	Camiri	CIPCA	Santiago Puerta	Economista
	Charagua	CIPCA	Fernando Heredia	Responsable Charagua
	Charagua	Gobierno municipal, comité de vigilancia	Crispín Solano	Ex alcalde. ex concejal. ex presidente del CdV
	Charagua	Concejo municipal	Santiago Méndez	Ex concejal
	Charagua	Concejo municipal	Avilio Vaca	Ex concejal
Beni	Riberalta	CIPCA	Gina Taboada	Organizadora
	Riberalta	Concejo municipal	Bertha Hashimoto	Concejala
	Riberalta	Comité de vigilancia	José Gadella	Presidente
	Guayaramerín	Central campesina	Juan Carlos Rodríguez	Dirigente
	San Ignacio	CIPCA	Edgar Izurieta	Organizador
	San Ignacio	Alcaldía	Sixto Bejarano	Alcalde
	San Ignacio	Subcentral TIMI	Lucio Cuevas	Dirigente
	San Ignacio	Concejo municipal	Leonor Aguirre	Presidenta
Pando	Gonzalo Moreno	Concejo municipal	Rodrigo Medina	Vice Presidente
Chuquisaca	Sucre	ACLO	Carmen Carrasco	
·	Zudáñez	Alcaldía	Octavio Flores	Ex Alcalde
	El Villar	Comité de vigilancia	Eudal Loayza	Presidente y ex concejal
	Alcalá	Alcaldía	Valeriano Gutiérrez	Ex Alcalde
	San Lucas	Concejo municipal	Virgilia Ramos	Ex concejala
Potosí	Betanzos	Concejo municipal	Ruperto Caihuara	Vice Presidente
	Betanzos	Comité de vigilancia	Germán Huallpa	Presidente
	Vitichi	Concejo municipal	Serapio Martínez	Presidente
	Acacio	Alcaldía	Florencio Cuiza	Alcalde
	Acacio	Concejo municipal	Inés Vásquez	Ex concejala
La Paz	El Alto	CIPCA	Fidel Mamani	Apoyo municipal
	El Alto	CIPCA	Paola Borda	Apoyo municipal
	Guaqui	Comité de vigilancia	Juan de Dios Caviña	Ex Presidente
	La Paz	MAGIS	Fabio Arata	Responsable
	La Paz	CIPCA	Óscar Bazoberry	Director General
	La Paz	CIPCA	Lorenzo Soliz	Planificación
	La Paz	CIPCA	Juan Carlos Rojas	Responsable UAP

Taller regional de Mojos, San Ignacio de Mojos, 26 y 27 de agosto de 2005

Departamento	Municipio	Comunidad/institución	Nombre	Cargo
Beni	San Ignacio	San José del Cavitu	Edubilda Rosell Amblo	Delegada
	San Ignacio	Santa Ana del Museruna	Edith Amblo Rosell	Presidenta de mujeres
	San Ignacio		Zacarías Cueva Sita	Secretario de comunicación TIMI
	San Ignacio	Fátima	Félix Cueva Saldaña	Sub alcalde
	San Ignacio	Villa Esperanza	María Rosario Cunavi	Presidenta de la subcentral
				de mujeres del TIMI
	San Ignacio	El Chontal	Lucio Cueva N.	Vicepresidente
	San Ignacio	Concejo municipal	Leonor Aguirre Moy	Presidenta
	San Ignacio	Concejo municipal	Sobeida Ruiz Malue	Concejal
	San Ignacio	Bermeo	Eleuterio Temo Nuni	Corregidor
	San Ignacio	Litoral	Erasmo Yujo Cartagena	Presidente de la subcentral del TIMI
	San Ignacio	San Miguel del Mátire	Ronald Saby M.	Vocal del comité de vigilancia
	San Ignacio		Erwin Vaca	Primer cacique
	San Ignacio	Montegrande Km. 5	Leticia Vaca	Presidenta de la organización
				de mujeres
	San Ignacio	San Miguel del Mátire	Victoria Inchu	Vicepresidenta de la organización
				de mujeres
	San Ignacio	Bermeo	Olinfa Temo Y.	Vicepresidenta de la organización
				de mujeres
	San Ignacio	Santa Ana del Museruna	Joaquín Rossell Amblo	Comunario
	San Ignacio	Bella Brisa	Juan Yaca Chappi	Presidente del comité de vigilancia
	San Ignacio	Santa Ana del Museruna	Adalid Yubamona A.	Secretario de actas
	San Ignacio	Santa Ana del Museruna	Rosendo Mosua S.	Corregidor
	San Ignacio	Puerto San Borja	Ademar Chori Lopez	Corregidor
	San Ignacio	San José del Cavitu	Eduardo Herbas Noé	Vocal del comité de vigilancia
	San Ignacio	Litoral	Teodoro Nálema	Delegado
	San Ignacio	Concejo municipal	Teresa Zelada	Concejala
	San Ignacio	San Ignacio de Mojos	Lindo Rivero	Ex concejal

ANEXOS 159

Taller regional norte, Riberalta, 12 y 13 de septiembre de 2005

Departamento	Municipio	Institución	Nombre	Cargo
Beni	Riberalta	Comité de vigilancia	José Gadella	Presidente
	Riberalta	Comité de vigilancia	Erlin Moreno Saravia	Vicepresidente
	Riberalta	Concejo municipal	Herminia Sandoval	Concejala
	Riberalta	Concejo municipal	Fátima Gilmet	Concejala
	Riberalta	Comité de vigilancia	Marco A. Aguilera	Miembro
	Riberalta	Concejo municipal	Bertha Hashimoto	Concejala
	Riberalta	Federación de campesinos	Gavino Alvarez Roca	Secretario de educación
	Riberalta	Federación de campesinos (FSUTCRVD)	Juan C. Canamari Serato	Secretario de prensa y propaganda
	Riberalta	Federación de Campesinos	Manuel Cuadiay	Secretario ejecutivo
	Riberalta	Comité de vigilancia	Freddy Beyuma	Representante del cantón Ivón
	Guayaramerín	Central de campesinos	Juan Carlos Rodríguez	Secretario de educación
		(CSUTCG)		
Pando	San Pedro	Comité de vigilancia	Fabio Durán Méndez	Presidente
	San Pedro	Comité de vigilancia	Adolfo Ramírez Aparicio	Secretario
	San Pedro	Concejo municipal	Efraín Ramírez Aparicio	Vicepresidente
	Gonzalo Moreno	Federación de campesinos (FSUTCRMD)	Erlin Malale	Secretario ejecutivo
	Gonzalo Moreno	Comité de vigilancia	Jesús Tellería	Primer vocal
	Gonzalo Moreno	Federación de campesinos (FSUTCRMD)	Carmen Parada	Secretaria general
	Gonzalo Moreno	Concejo municipal	Rodrigo Medina Alipaz	Vicepresidente
	Gonzalo Moreno		Julia Lurisi	Organización
	Gonzalo Moreno	Comité de vigilancia	Calixto Cartagena	Representante
	Gonzalo Moreno	Concejo municipal	Nelsy Marupa C.	Concejala

Taller regional de Santa Cruz, 6 y 7 de septiembre de 2005

Departamento	Municipio	Comunidad/institución	Nombre	Cargo
Santa Cruz	Santa Rosa	Loma Alta	Zenón Avilés Rojas	Comité de vigilancia
	del Sara			
	Santa Rosa	Santa Rosa	María Copa E.	Concejala
	del Sara			
	Urubichá	Urubichá	Laida Zaiguer V.	Organización
	Urubichá	Urubichá	Celso Justiniano Urapogui	Comite de vigilancia
	Urubichá	Urubichá	Beatriz Zipepe Zacu	
	Urubichá	Urubichá	Trifón Martínez C.	Comité de vigilancia
	Urubichá	Urubichá	Miguel Martínez	
	Urubichá	Urubichá	Judith Justiniano	
	Urubichá	Urubichá	Noelia Justiniano	
	Urubichá	Yaguarú	Reyes Guari Y.	Organización indígena
	Charagua	San Antonio del Parapetí	Avilio Vaca Achico	Ex concejal
	Charagua	Charagua Norte	Crispín Solano Menacho	Ex alcalde y ex concejal
	Charagua	Charagua Norte	Santiago Méndez	Ex concejal
		ACOVICRUZ	Héctor Montoya R.	

Taller regional de tierras altas, El Alto, 9 de septiembre de 2005

Departamento	Municipio	Institución	Nombre	Cargo
Cochabamba	Sacabamba	Concejo municipal	Gerardo Blanco	Concejal y ex alcalde
	Sacabamba	Subcentral campesina	Héctor Fernández R.	Secretario general
	Sacabamba	Subcentral campesina	Natividad Encinas	Secretaria general
		de mujeres		
	Sacabamba	Subcentral de mujeres	Gregoria Coca	Secretaria general
		campesinas		
	Anzaldo	Comité de vigilancia	Paulino García Rodríguez	Presidente
	Anzaldo	Central campesina (CSUTCA)	Bonifacio Meneces Herbas	Secretario de tierra y territorio
Potosí	Torotoro	Concejo municipal	Olimpia Aguilar Thuro	Concejala
	Torotoro	Alcaldía	Félix Gonzáles B.	Alcalde
	Torotoro	Concejo municipal	Casto Flores O.	Concejal
La Paz	Viacha	Alcaldía	Julio Álvarez Quispe	Oficial mayor de desarrollo humano
	Guaqui	Comité de vigilancia	Edgar Quisberth H.	
	Ancoraimes	Federación de campesinos	Aurelio Huallpa	Secretario ejecutivo
	Ancoraimes	Comité de vigilancia	Germán Torrez P.	Presidente
	Ancoraimes	Comité de vigilancia	Martín Ticona F.	Vicepresidente
	Ancoraimes	Concejo municipal	Justina Machaca	Concejala
	Ancoraimes	Concejo municipal	Simeón Kapa Larico	Concejal
	Ancoraimes	Concejo municipal	Friolán Mamani	Concejal
	El Alto	CIPCA	Pascuala Parra	Comunicadora
	El Alto	CIPCA	Fidel Mamani	Apoyo organizativo
	El Alto	CIPCA	Felipe Imaña Romero	Politólogo

Taller regional sur, Sucre, 21 de septiembre de 2005

Departamento	Municipio	Institución	Nombre	Cargo
Chuquisaca	Zudáñez	Alcaldía	Octavio Flores	Ex alcalde
	Tomina	Concejo municipal	Santiago Ansaldo Q.	Ex presidente
	Sopachuy	Concejo municipal	Maritza Rejas Salazar	Ex concejala
	El Villar	Comité de vigilancia	Eudal Loayza Campos	Presidente
	Alcalá	Alcaldía	Valeriano Gutiérrez	Ex alcalde
Potosí	Betanzos	Concejo municipal	Ruperto Caihuara Puma	Vicepresidente
	Betanzos	Comité de vigilancia	Germán Huallpa	Presidente
	Vitichi	Concejo municipal	Serapio Martínez	Presidente