

# DESCENTRALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA EN BOLIVIA: Evaluación y balance de lo logrado

Jean Paul Guevara Avila

## **Introducción. -**

Desde hace más de una década que se han venido desarrollando reformas estatales en los países de América Latina y otros países en desarrollo. Estas reformas, tanto en el campo económico como político, son respaldadas y “sugeridas” por los organismos de cooperación internacional y las agencias financieras mundiales y tienen por objetivo la “modernización” del Estado, el saneamiento de las economías y la profundización/consolidación de las democracias. Específicamente, los procesos de descentralización Estatal han buscado “acercar el Estado a la gente” y alentar la participación de la ciudadanía, bajo el precepto de que no puede existir desarrollo sin el involucramiento de todos los actores directos.

El modelo de descentralización participativa que se lleva adelante en Bolivia desde el año 1994 -conocido como “Participación Popular”-, se enmarca dentro de las reformas señaladas, pero parece haber dado lugar a cambios reales en el perfil estatal de este país.

En el presente documento analizaré, a partir de un estudio de campo que se llevó adelante en 32 municipios, los cambios que se pueden observar en tres dimensiones que hacen al Estado. Estas son: a) la Densidad Institucional del Estado, tanto como presencia física de un “aparato estatal” como la institucionalidad entendida como conjunto de reglas y normas compartidas; b) el Estado como espacio de encuentro entre la sociedad civil y la sociedad política<sup>1</sup>; y c) el Estado como espacio de construcción y ejercicio de ciudadanía.

## ***Origen del proceso***

El origen del actual diseño de la descentralización en Bolivia, se remonta a los debates sobre una descentralización vía departamentos o una vía municipios que se inició a principios de los años ochenta. La alternativa vía departamentos fue especialmente apoyada por los Comités Cívicos que junto a los partidos con representación parlamentaria, consensuaron un Anteproyecto de Ley -a inicios de 1993- que nunca fue considerado en la Cámara Revisora del Congreso. Luego de ese intento, se desarrolló la formulación de un modelo de descentralización vía municipios. La “confrontación” de estas dos visiones se definió finalmente en 1994 a favor de una forma de descentralización municipalista.

## ***Situación antes de 1994***

---

<sup>1</sup> Dentro de la concepción Gramsciana de entender al Estado como la Sociedad Política más la Sociedad Civil

Fueron muchos los cambios que ocurrieron en el país desde la implementación de las reformas de descentralización implementadas desde 1994 por medio de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa. En términos Estatales, anteriormente contábamos con un Estado Republicano Centralizado, corporativo, excluyente, ciudadano y elitista. Producto de la Revolución Nacional de 1952, el Estado centralizaba todas las decisiones pero era una instancia que estaba físicamente ausente del territorio y de la vida cotidiana de la gran mayoría de la población boliviana -tanto así, que para cualquier reclamo de alguna población fuera de la capital, tenían que presentarse físicamente, por medio de su dirigencia, en la plaza central de la sede de gobierno, puesto que de otra manera no era atendido -.

A nivel departamental el Estado estaba representado institucionalmente por las Prefecturas y por las Corporaciones de Desarrollo Departamental. Las Prefecturas eran instancias reconocidas como "políticas", con autoridades designadas desde el nivel central, pero sin competencias definidas -más allá de las de "control social"-, ni capacidad administrativa o técnica. En el caso de las Corporaciones de Desarrollo, las mismas dependían del Ministerio de Planificación Nacional y, a pesar de contar con una importante planta de técnicos y profesionales, eran muy criticadas por el carácter burocrático de su funcionamiento; centralizaban a su personal en la capital de departamento y desde ahí decidían las prioridades de la región.

A nivel del espacio local, antes de 1994 sólo existían 24 Municipios Urbanos en las capitales de departamento y ciudades intermedias, mientras que en el resto del territorio y, principalmente, para más del 35% de la población boliviana que vivía en localidades dispersas de menos de 250 habitantes, la única presencia "institucional" era la Central Sindical. El sindicato, lo comunario, era la referencia de la sociedad civil y de lo local en ese momento. La presencia del Estado era como una especie de apostilla, sin relación con la comunidad. La organización sindical o comunitaria de base no tenía ninguna relación ni con los maestros ni con los empleados del sector salud. Lo único que había eran una especie de agujas que llegan desde el nivel central, penetran en el lugar sin hacerse parte del medio, no existiendo intercambio real entre las necesidades cotidianas de la sociedad y el Estado.

Este fue el contexto en el que se implementaron las Leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa.

### **Avances en los municipios**

Antes de analizar los avances logrados en los municipios de Bolivia, resulta necesario señalar, a partir de la experiencia empírica, que la Participación Popular/ Descentralización Municipal es un *proceso social vital* y en pleno desarrollo. Un proceso de descentralización participativa que, una vez iniciado, no ha dependido del gobierno central en funciones; más aún, en algunos momentos fue un proceso que siguió avanzando a pesar de la poca voluntad de algunas autoridades o del total abandono de las instancias del gobierno central. Esta vitalidad ha logrado que el *peso institucional* de los municipios

se construya e incremente y que, actualmente, sea imposible pensar en propuestas de gestión pública o políticas estatales al margen o sin participación de los Municipios. Es decir que el Gobierno Local Municipal –producto de la Participación Popular y la Descentralización- ha redefinido y reconfigurado el perfil del Estado Boliviano.

Para señalar objetivamente los avances logrados en la gestión pública a nivel municipal, recuperaré los hallazgos logrados en el Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales<sup>2</sup>.

De acuerdo a los resultados el estudio, en la evaluación de las capacidades de planificar y decidir, gestión financiera, gestión interna y relacionamiento -en conjunto-, se observa que en promedio los municipios alcanzaron un nivel de avance positivo, por encima de un valor mínimo requerido. Un importante avance y adquisición de capacidades si se toma en cuenta que hasta antes de 1994 no existía ninguna institucionalidad gubernamental en la mayoría del territorio nacional. En este sentido, vale la pena recalcar que la mayoría de los desempeños más elevados no corresponde necesariamente a los municipios grandes y urbanizados, sino que también resaltan los municipios medianos y pequeños que no tenían experiencia previa de gestión pública, mostrando que los avances logrados por los municipios en conjunto no tienen que ver necesariamente con el tamaño y la cantidad de recursos disponibles por los Gobiernos Municipales.

En un análisis específico de cada una de las capacidades se observa de mejor manera los avances alcanzados, así como las debilidades que actualmente enfrentan los Gobiernos Municipales en este proceso de descentralización participativa impulsado por el Estado boliviano.

En el caso de la *Capacidad de Planificar y Decidir*, se ve que la capacidad promedio de la muestra, se encuentra en un nivel regular. En términos de eficacia, los Gobiernos Municipales en este promedio cuentan con Planes de Desarrollo Municipal producto del consenso -aunque en su mayoría no están aprobados formalmente por el Viceministerio-, y se relacionan solo parcialmente con los POA's. En cuanto a su eficiencia, el proceso de formulación del POA –articulado en parte con el PDM- se lleva adelante por medio de un proceso pausado y participativo. Mientras que en lo referente a la equidad en la capacidad de Planificar y Decidir, los PDM's y POA's estarían incorporando fundamentalmente las demandas priorizadas por los actores sociales del área urbana y parcialmente del área rural municipal.

---

<sup>2</sup> El mencionado Estudio realizó el análisis de las capacidades municipales, en las áreas de planificar y decidir, gestión financiera, gestión interna y la capacidad de relacionamiento, en una muestra de 30 Gobiernos Municipales seleccionados. Se definieron los criterios de *eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad* como los más apropiados para valorar cualitativa y cuantitativamente las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. No se trata de una muestra definida bajo estrictos parámetros estadísticos o bajo un marco muestral científicamente determinado, pero por su número (casi 10% del total de municipios), su diversidad (están presentes las cuatro categorías municipales) y su cobertura (ocho de nueve departamentos), refleja la situación de los municipios de manera bastante cercana a la realidad que viven los 314 municipios de Bolivia.

En términos de transparencia, los Gobiernos Municipales del promedio facilitan la información principalmente a sus adherentes políticos, mientras que la participación de los actores sociales e institucionales en el proceso de planificación y decisión es selectiva. Finalmente, en términos de sostenibilidad, el promedio muestra que los Gobiernos Municipales contratan personal externo (ONG's, Asistencia Técnica PDCR, etc.) dedicado a la planificación, con contraparte del Gobierno Municipal que está adquiriendo conocimientos por medio de la experiencia y que se cumple parcialmente con los compromisos asumidos en el proceso de planificación.

Los Gobiernos Municipales con mejor desempeño en esta capacidad no son necesariamente los mas grandes. Esta capacidad tiene mucho que ver con la participación e involucramiento de la población con sus autoridades y con la credibilidad de éstas últimas. Contrariamente, los niveles de desempeño más bajos en esta capacidad, se encuentran relacionados con conflictos de coordinación y falta de relacionamiento entre los gobiernos locales y la comunidad. Resulta pertinente resaltar que menos de treinta días después de terminado el Estudio citado, los dos municipios con menor calificación en esta capacidad confrontaron fuertes problemas entre las autoridades y la población, conflictos que llevaron a la toma de rehenes y a enfrentamientos con las fuerzas del orden con los correspondientes resultados de gente herida y lastimada.

Si analizamos la capacidad promedio por categoría de municipio<sup>3</sup>, la muestra señala que los Gobiernos Municipales categoría "A" y "B" tienen una capacidad de planificar y decidir por debajo del promedio y que los Gobiernos Municipales mayores. Mostrando que el tamaño reducido del municipio, en el caso de esta capacidad, si afecta la posibilidad de participación e involucramiento de la población en el proceso. Un factor real que puede incidir en este desempeño es el de la dispersión de la población y las grandes distancias que los separan.

Los Gobiernos Municipales categoría B tienen características más dispares. Los Gobiernos Municipales categoría D, la mayoría podría caracterizarse como Gobiernos que poseen una buena capacidad de planificación y decisión; existiendo algunos municipios cuyo desempeño es más bajo aún que otros Gobiernos Municipales categoría "C" o "B".

En los municipios pequeños ("A" y "B") esta capacidad no contribuye a mejorar el conjunto de capacidades. Lo que puede deberse a que la planificación no está respondiendo a lo esperado, todavía no existe participación plena y la capacidad de decisión de los Gobiernos Municipales es pequeña; y aunque se trata de poca población, ésta se encuentra menos informada y no cuentan con apoyo directo del Viceministerio; por lo que requieren de mayor asistencia y transferencia de conocimientos en esta área.

---

<sup>3</sup> Las cuatro categorías definidas para los municipios en base a su población son: Municipios Categoría "A" con población menor a 5000 habitantes; Categoría "B" con población entre 5001 y 15000 hab.; Categoría "C" que cuentan entre 15001 y 50000 habitantes; y. Los Municipios Categoría "D" con población mayor a 50,000 habitantes.

En los municipios de la categoría C, el promedio en la capacidad es superior al de las capacidades agregadas mostrando que esta capacidad contribuye de manera positiva a la gestión de los Gobiernos Municipales de este grupo. A diferencia de los municipios categoría D, donde el nivel promedio es inferior al de las capacidades de gestión agregadas y, pese a la contribución negativa de ésta, su nivel se sitúa en el rango de aceptable. Puede que no se trate de contar con mayor asistencia técnica, sino en definir metodologías que permitan mejorar la planificación participativa -participación de la gente- en municipios urbanos donde existe apatía y descreimiento.

Respecto a la *Capacidad de Gestión Financiera*, el análisis agregado indica que la capacidad promedio de la muestra analizada tiene un nivel regular, levemente menor al de la Capacidad de Planificar y Decidir. En términos de eficacia, elaborarían reportes de flujo de caja, se formularían y reformularían presupuestos, ejecuciones presupuestaria y estados financieros en hojas de cálculo y no se estaría utilizando los instrumentos que provee el Ministerio de Hacienda para estos fines. Respecto a la eficiencia, existe personal capacitado en los gobiernos municipales pero este no realiza seguimiento de la programación de ingresos, apalanca recursos solamente de fuentes internas, sólo captan ingresos tributarios y este proceso está apoyado otra vez en hojas de calculo sin utilizar los instrumentos provistos para ese fin.

En términos de equidad, los servicios básicos prestados por los Gobiernos Municipales estarían subvencionados parcialmente, se realizan programaciones estacionales del flujo de caja en función a la disponibilidad de ingresos y los pagos se realizan de acuerdo con esta programación pero aún atendiendo a presiones de aquellos que están mejor relacionados con el gobierno municipal. Mientras que en la categoría de transparencia, la información se actualizaría parcialmente, existe información histórica suficiente pero todavía esta no es confiable y se reporta información solamente al Concejo o al Comité de Vigilancia. Finalmente en términos de sostenibilidad el personal relacionado con el área financiera es contratado o removido sobre la base de evaluaciones periódicas, se programa el uso de los recursos pero todavía no se los controla y las políticas y programas de capacitación, si existen, aún no se las aplica.

Analizando la capacidad promedio por categoría de municipio, la muestra señala que los Gobiernos Municipales pequeños tienen una capacidad de gestión financiera por debajo del promedio; mientras que los Gobiernos Municipales mayores superan el promedio, aunque todavía están lejos de ubicarse en el próximo nivel, que implicaría una buena capacidad de gestión financiera.

Para los municipios pequeños, el nivel promedio de su capacidad de gestión financiera es similar o mayor al de su capacidad de gestión agregada; por lo que este valor mejora el promedio general y aporta positivamente a la capacidad conjunta de gestión municipal. Para los municipios categoría C, el promedio es inferior al de su capacidad de gestión agregada, contribuyendo esta capacidad de manera negativa al nivel del conjunto de capacidades; por lo que se debería pensar en asistencia técnica focalizada en gestión financiera para los municipios de esta categoría. Finalmente, en la categoría D, el nivel

promedio de la capacidad de gestión financiera es apenas inferior al de las capacidades agregadas, sin embargo, a pesar de esta contribución negativa, esta capacidad se sitúa en el rango de aceptable, pudiendo mejorarse para que no disminuya los logros alcanzados en otras capacidades de la gestión.

*Capacidad de Gestión Interna.* La capacidad promedio de gestión interna se encuentra al mismo nivel que la Capacidad de Gestión Financiera, de lo que se deduce que, en general, estas dos capacidades se encuentran muy condicionadas entre ellas por factores similares (recursos humanos, organización e instrumentos de gestión, etc.). De acuerdo a la tipología establecida el promedio caracteriza a un tipo de municipio que, en términos de eficacia, aplica empíricamente las normas de gestión, su estructura organizacional es adecuada pero no funciona, el control de personal es limitado y no hay motivación en los recursos humanos; los manuales de gestión se aplican deficientemente y se realizan acciones esporádicas de coordinación con el Concejo y Comité de Vigilancia para la prestación de servicios de competencia municipal. Con respecto a su eficiencia, el nivel promedio señalaría que los resultados alcanzados son menores a lo programado y su costo es mayor al previsto, que la cantidad de recursos humanos es apenas suficiente y que su calidad es relativamente baja, que la ejecución de obras y proyectos se realiza fuera del presupuesto programado y que este debe reformularse permanentemente, que las actividades internas tienen dificultades para realizarse por falta de flujos adecuados de recursos que aseguren las operaciones.

Respecto al criterio de equidad en la capacidad de gestión interna, las características promedio muestran una estructura y organización insuficientes para atender la demanda de manera equilibrada y que las oportunidades de desarrollo de los recursos humanos están solo parcialmente presentes, a la vez que la producción de servicios presenta desequilibrios a favor del sector urbano. En términos de transparencia, significa que se cumplen las normas por coerción y no por convencimiento propio, que el sistema de información que existe sólo se aplica por coerción y normativa y no se utiliza para la toma de decisiones, y finalmente que las políticas de gestión interna no son aplicadas por los funcionarios. En cuanto a la sostenibilidad, la dependencia de los recursos de coparticipación tributaria es relativamente importante, existiendo un compromiso relativo con los objetivos institucionales pero que la gestión interna no está garantizada, puesto que no existe capacidad para generar a corto o mediano plazo recursos propios a pesar de existir el potencial.

En el caso de la *Capacidad de Relacionamiento*, que no es otra que el ejercicio cotidiano de las otras capacidades -esto es, la capacidad de construir gobernabilidad-, el análisis agregado de la muestra de municipios señala que la capacidad promedio está por encima de los desempeños promedio en las Capacidades de Planificar y Decidir, de Gestión Financiera y de Gestión Interna; datos que reflejan que la gobernabilidad en los municipios, en promedio, se mantiene más allá del desempeño en las áreas de las otras capacidades y, seguramente, apuntalando los avances logrados en las mismas. Algo que muestra la existencia de un "compromiso" con el "modelo de descentralización"

(instituciones y forma de hacer las cosas), que va más allá de los desempeños actuales en las otras áreas.

De acuerdo a las características definidas en el estudio, el municipio promedio, en términos de eficacia, tiene relaciones predominantemente institucionales pero sin claridad en los roles que corresponde a cada actor institucional. En cuanto a la eficiencia, el relacionamiento institucional es parcial con responsabilidades y acciones conjuntas de corto plazo o coyunturales y con un uso relativamente adecuado de esfuerzos y recursos. En equidad, el relacionamiento está priorizando políticamente y están primando objetivos coyunturales y de corto plazo.

En términos de transparencia, el relacionamiento está basado en mecanismos de información improvisados e inoportunos. Finalmente, en términos de sostenibilidad, significa que la cooperación interna y externa es fundamentalmente de corto plazo y está basada en el cumplimiento de compromisos asumidos.

A partir de todo lo analizado, se puede señalar que, a siete años de haberse implementado la Participación Popular y la Ley de Descentralización, ya se tienen elementos para evaluar las capacidades adquiridas por los Gobiernos Municipales y sobre sus debilidades y posibles requerimientos de asistencia específica. Esta conclusión es importante en dos sentidos: Primero se puede señalar, a partir de un avance real en el proceso de descentralización, que ya se cuenta con un nuevo Estado; ya existe una nueva institucionalidad instalada y consolidada -con todas las limitaciones que tenga-, que cambió la configuración del Estado y que requiere de una nueva mentalidad y mecanismos de política y gestión pública. Por otro lado, al contar ya con elementos objetivos y una metodología clara y definida para realizar la evaluación y subsiguiente calificación, se presenta un nuevo instrumento para mejorar la asistencia técnica y las posibilidades de apoyo focalizado, con políticas diferenciadas, que puede llevar adelante el Gobierno Central.

## **Desafíos en los Municipios**

A partir de los avances que se mostraron en el acápite anterior, plantearé una primera aproximación a los desafíos que tienen que enfrentar los Gobiernos Municipales para consolidar los avances logrados y mejorar los aspectos pendientes de fortalecerse. Con el objetivo de ordenar y diferenciar las distintas áreas/campos en las que se presentan estos desafíos, adecuándome al enfoque de este seminario, distinguiré los de Contexto Político Institucional, los desafíos en las Relaciones Institucionales y los de Contexto Local.

### ***Político Institucional***

La gestión municipal es la gestión de un gobierno local en el amplio sentido de la palabra. Como todo gobierno, autoridad política máxima, se trata de una gestión política, una gestión de representación política, de decisiones políticas y de relaciones políticas. En

este contexto, el primer desafío es precisamente el de remontar y resolver los factores de desestabilización e interferencia política.

La **composición político partidaria del Concejo Municipal**, la dispersión de la representatividad y la conformación de coaliciones y alianzas, es uno de los factores institucionales que mayores desafíos presenta para el ejercicio de las capacidades municipales. El Concejo Municipal es un espacio de representación política pero, simultáneamente, es un componente del Gobierno Municipal que hace parte de la gestión municipal y del ejercicio de sus capacidades. Espacio de deliberación y representación de intereses ciudadanos, al mismo tiempo que espacio de ejercicio del gobierno local, una doble función que requiere de una alta vocación de servicio y de una visión estatal de largo plazo. Los concejales y los representantes elegidos están constantemente presionados por el factor político partidario y, dado que la mayoría de los partidos no han profundizado ni acompañado el proceso de descentralización y participación popular con propuestas y contenidos propios, lo político es sólo un ropaje que sirve para disfrazar conflictos basados en intereses personales y particulares, más que ideológicos o de posicionamiento político. Por lo mismo, estos conflictos tienden a resolverse por cooptación y prebenda y no por consenso y concertación, mecanismos estos que si se practican adecuadamente fortalecen a la democracia. Fruto de estas prácticas es que, donde existe una atomización de fuerzas políticas en el Concejo Municipal, se observa una *alta y acelerada rotación de la máxima autoridad del ejecutivo*. En otros casos la rotación y la falta de gobernabilidad se da por las postulaciones de los alcaldes a otros cargos públicos una vez electos; -diputaciones o senaturías- o aceptan cargos en el ejecutivo nacional o departamental, con el fin de continuar sus carreras políticas. Casos que muestran la falta de madurez democrática de los partidos políticos que siguen comportándose a partir de una lógica caciquil y corporativa, incentivando la conformación de fuertes liderazgos regionales y locales que sólo responden a sus propios intereses y no cuentan con una visión estratégica y de conjunto.

El desafío se encuentra en la falta de propuestas que sustenten las posiciones de los partidos. Lamentablemente, esta "falta de adecuación" de los partidos políticos al nuevo contexto político institucional del país entraba la gestión municipal, la dificulta y le otorga con frecuencia un carácter de conflictividad. Problemas que se resuelven acudiendo a la concesión de prebendas o espacios de poder, entrando así a un peligroso círculo de ingobernabilidad y hasta inoperancia que afectan el desempeño de las capacidades evaluadas en los gobiernos municipales.

La **composición y capacidades del Comité de Vigilancia** y su relacionamiento con el Gobierno Municipal, es otro de los factores del contexto institucional que condiciona el desempeño de las capacidades municipales. Todavía existe un rezago en cuanto al conocimiento de las leyes y normas por parte de los miembros de esta instancia de control social, aunque también se encontró que muchos de los ejecutivos y concejales tienen a su vez fuertes falencias respecto al conocimiento de las leyes y normas vigentes con respecto al rol de los Comités de Vigilancia. En varios municipios, las relaciones del Ejecutivo Municipal con el Comité de Vigilancia, se encuentran debilitadas,



tanto por problemas de rivalidad partidaria, como por la falta de reconocimiento a la importancia de esta instancia. Muchos gobiernos municipales no dan importancia a esta instancia de control social y no cumplen la norma, cuando no tienen al Comité de Vigilancia de su lado.

## **Relaciones Institucionales**

En el **Campo de las Relaciones Institucionales** los desafíos se dan en dos niveles distintos, por un lado en sus relaciones con niveles del Estado Central -prefecturas y sectores-, y por otro en un nivel horizontal con sus pares, es decir otros municipios.

La **relación con la Prefectura departamental** es una de las relaciones institucionales que el gobierno local tienen que desarrollar por ley. Las Prefecturas son parte de la estructura del poder ejecutivo con responsabilidades en el nivel departamental, son la instancia articuladora entre el nivel nacional y el nivel local, correspondiéndole el rol de brazo operativo de las instancias nacionales, con competencias concurrentes con los gobiernos municipales. En el Estudio de Capacidades Municipales, se pudo constatar que esta relación está condicionada por factores político-partidarios y su apoyo se maneja políticamente. Los Gobiernos Municipales no tienen una relación positiva ni cuentan con el apoyo de la Prefectura, cuando el Alcalde no comparte militancia partidaria con el Prefecto. En algunos casos, existen políticas definidas para no trabajar con determinados municipios que se encuentran en manos de "la oposición".

En otros casos, ni la militancia compartida brinda la seguridad del apoyo y de una relación positiva con las prefecturas departamentales, ya que a pesar de compartir la militancia partidaria, por razones de lejanía geográfica o diferencias personales, los municipios están abandonados por las prefecturas, inclusive en sus competencias concurrentes. Lo mismo se repite a nivel sectorial, donde la coordinación del Gobierno Municipal con las direcciones distritales de salud y educación se da de manera esporádica, existe falta de voluntad de los directores distritales por razones político-partidarias en algunos casos y en otros por instrucciones de los ejecutivos departamentales.

El **relacionamiento con otros municipios** es otra de las relaciones institucionales prioritarias. La forma principal de relacionamiento entre municipios se da por medio de las Mancomunidades. Prácticamente la totalidad de municipios analizados son integrantes de alguna Mancomunidad de municipios. Es decir que las Mancomunidades han cubierto casi todo el territorio nacional. Pero, más allá de la primera percepción sobre el "éxito" en la conformación de las mancomunidades, se observa que la gran mayoría no fueron conformadas a partir de los requerimientos y demanda de los municipios, sino que fueron inducidas por instancias del gobierno central, por lo que muy pocas mancomunidades tienen claro cuáles son los objetivos de su conformación, mostrando resultados formales, que no afectan ni mejoran la vida cotidiana de las comunidades. No es el caso de las mancomunidades que se conformaron "a demanda", desde el interés de los propios

interesados, donde el compromiso de los actores y los resultados son verdaderamente alentadores.

El ***Campo de las relaciones con la Comunidad Internacional***, se refiere al apoyo que incide directamente en el desarrollo de las capacidades y desempeño de los Gobiernos Municipales. Se trata de una presencia que tiene una larga tradición en el país y ha sido y es parte del proceso de diseño e implementación de la descentralización y participación popular desde diferentes espacios.

En algunos casos, funciona como alternativa al financiamiento de los Fondos de Inversión y Desarrollo, y ha permitido subsanar parcialmente las limitaciones de la falta de ingresos propios de los municipios. Esta presencia ha ayudado a fortalecer las capacidades de gestión municipal, permitiendo un espacio de gobernabilidad a muchos gobiernos locales que de otra manera no hubieran podido ejercer sus competencias por falta de iniciativas o de recursos propios.

En otros casos, el relacionamiento directo de la Cooperación Internacional con los municipios permite que se comprometan proyectos conjuntos, pero, por los requerimientos de gestiones fiscales al interior del gobierno central, hace que los desembolsos de asistencia acordados no sean cumplidos en los tiempos previstos, con lo que los fondos de contraparte reservados por los gobiernos municipales no son utilizados y se perjudica la programación de inversiones.

Igualmente, las Agencias de Cooperación tienen sus propias agendas priorizadas, que si bien están dirigidas a áreas necesarias, no siempre coinciden con las prioridades de los municipios. En muchos casos estas agendas no han sido objeto de discusiones previas con los municipios lo que limita la voluntad de destinar recursos de contrapartida de parte de los gobiernos municipales.

La presencia de la cooperación internacional, vía ONG's, concentra su trabajo en municipios accesibles y mas cercanos a ciudades de tamaño grande y mediano o en municipios que tienen importantes atractivos turísticos, lo que le impide llegar a lugares y municipios alejados de estos "centros" y que son los que más necesitan de esta colaboración.

## **Contexto Local**

En el ***campo del Contexto Local***, existen otro conjunto de desafíos. El contexto local es el espacio en el que se ejerce y establece la calidad del desempeño de las capacidades. Los factores de contexto local están relacionados con las potencialidades, los factores de producción, los agentes productivos, la organización de la sociedad civil, el mercado local, su relación con el mercado nacional e internacional, potenciales en turismo, su ubicación geográfica y características ecológicas, además de otros factores.

**La falta de empleo y altos niveles de subempleo**, es un factor de contexto local que es compartido por la totalidad de municipios analizados. Esto tiene como consecuencia, una mayor presión y demanda social por proyectos que requieran mano de obra directa, cuando no se identifica al Gobierno Municipal como una bolsa de trabajo. Igualmente, la falta de empleo y el subempleo limitan el desarrollo del potencial de mano de obra local e impide el potenciamiento económico del municipio. Es imprescindible llevar adelante programas de empleo en el ámbito municipal o incluir a los municipios en los programas de reactivación económica nacional.

**La forma de organización predominante de la sociedad civil**, y la manera y profundidad en que se incorpora en la gestión pública de los municipios, es un factor determinante. El modelo de descentralización administrativa de Bolivia tiene uno de sus pilares en la participación de la población; por lo que si esta no funciona o si no se permite la participación, tampoco funciona la descentralización y, para el caso, la apropiación y el ejercicio de las capacidades de gestión municipales. Es importante reconocer que el país tiene un capital social y cultural abundante, puesto que la mayoría de las culturas originarias tienen una tradición organizativa y de participación muy arraigadas. Cuando no existe tradición de práctica participativa, se observa alta indiferencia de la gente al momento de reclamar sus derechos o necesidades o al momento de ejercer el control social sobre sus autoridades. A partir del Estudio realizado se pudo observar que el nivel y la experiencia participativa de la población están relacionados con el *grado de organización de la población*, no importando el tipo de cultura organizativa que prevalezca en la sociedad civil (puede ser comunitaria, sindical, vecinal, etc.). El desafío está en incorporar estas prácticas de raigambre cultural como alternativas de organización.

**El fortalecimiento y desarrollo de los distritos municipales** (experiencia que ya se dio en algunos municipios), permite ordenar el territorio en unidades distritales simétricas y equilibradas, eligiendo en cada distrito a un representante al Concejo Municipal. El resultado ha sido altamente positivo, puesto que el funcionamiento del Concejo y del Comité de Vigilancia -con representación distrital- se da de manera coordinada y los representados pueden solicitar rendiciones de cuentas a cada concejal por distrito, de manera que la rendición de cuentas y el control social es más directo y mucho más efectivo.

Otro desafío del contexto local, es la **ubicación geográfica del municipio**. Por un lado, existe una relación entre la proximidad física del municipio a la capital del departamento y el desempeño de sus capacidades de gestión, ya sea porque las acciones y determinaciones que se toman en la capital influyen en el desarrollo del municipio o porque la proximidad a la capital hace que gran parte de la clase gobernante del municipio, además de los funcionarios municipales, vivan y se desenvuelvan en la ciudad capital. El anverso de esta situación es que no existe presencia institucional -sea de la Prefectura o del Gobierno Central- en los municipios alejados de los centros urbanos importantes. Siendo que son estos municipios los que más asistencia requiere y cuyas capacidades de gestión están entre las más débiles. La distancia geográfica con la

capital política del departamento y con la sede de gobierno, son también otra de las causas del número reducido de proyectos concurrentes y relativamente limitado fortalecimiento municipal recibido por los municipios lejanos.

## **Conclusiones sobre la Descentralización Boliviana**

Podemos resumir en tres las principales dimensiones en las que ocurrieron cambios – producto del proceso de descentralización- que afectaron a todos los habitantes de Bolivia.

La primera dimensión que constituye el telón de fondo de las otras, está relacionada con el Estado y su estructura misma. Podemos señalar claramente que con la Ley 1551 y la LDA cambió la fisonomía del País y del Estado Boliviano. Como señalamos anteriormente, el Estado boliviano no sólo era centralizado, no sólo que se definía todo el gasto y la inversión estatal desde la ciudad de La Paz, desde un ministerio o desde un escritorio, sino que no tenía presencia física en más del 85% del territorio nacional.

Frente al centralismo y su forma administrativa y social de organizar el Estado desde la sede de gobierno, con las reformas la organización del Estado se dio a partir del territorio. Se llevó adelante un tipo de descentralización democrática donde no se descentralizó sólo la gestión administrativa, sino también la gestión política, lográndose gobiernos locales en el amplio sentido de la palabra, lográndose la participación de la población de manera permanente en la Gestión Pública de su territorio (no cada cuatro o cinco años).

Pero además, estos mecanismos para la participación de la gente respetan la diversidad. En un país tan abigarrado y *diverso* como es Bolivia, en el territorio municipal se condensa la *diversidad* cultural, étnica, económica, social, política y ambiental de todo el país; convirtiéndose cada municipio en un espacio particular y diferenciado. Por lo que la descentralización democrática basada en los municipios significó reivindicar y respetar la diversidad y particularidad, reconociendo sus necesidades específicas de organización y desarrollo.

Una segunda dimensión es la económica. Anteriormente, la definición de la inversión y gasto que realizaba el Estado se definían desde La Paz, y sólo llegaban hasta las capitales de departamento. Sin embargo, con la Ley de Participación Popular se transfirieron competencias y se delegó poder a los gobiernos municipales, bajo el principio de subsidiaridad y concurrencia con las instancias nacionales y regionales. En términos concretos esto significó que se definiera por Ley que el 20% de las recaudaciones nacionales deberán ser transferidos a los gobiernos municipales del país. Estos recursos de "coparticipación" significaron 500 millones de \$us gastados directamente en los municipios durante la gestión 2000.

El tercer factor de cambio trascendental fue el de construcción de ciudadanía. En el modelo de gestión centralizada existía una profunda falta de cultura ciudadana. El

cambio en el eje de *construcción de ciudadanía*, es un tema estratégico de fondo que caracteriza la diferencia entre el Estado Centralista y el Estado Descentralizado, democrático y participativo que se dio en el país. Hasta antes de estas reformas, el eje de construcción ciudadana estaba centrado en espacios corporativos ajenos al Estado, los espacios en los que se producía reconocimiento y derechos eran los sindicatos, asociaciones, partidos y gremios. Luego de la reforma, el eje se encuentra en los espacios e instrumentos institucionales; en el municipio donde la gente puede ejercer sus derechos y asumir sus obligaciones -entre otras, con la gestión pública-. El municipio se ha convertido en el espacio preferencial de las prácticas y lecciones democráticas, además del espacio donde se define, en última instancia, la "titularidad ciudadana"; el espacio para ejercer derechos e incidir en futuros posibles. Esta profunda Transformación todavía no se asimila completamente; el mismo Estado Central todavía no termina de asumir esta nueva perspectiva y, por lo tanto, no acompaña ni apuntala este proceso.

Consolidar este elemento fundamental de la Participación Popular y la descentralización requiere de una estrategia de *educación en participación y ciudadanía*. La sostenibilidad y futura profundización de descentralización y participación ciudadana dependen -en buena parte- de un cambio de actitud y valores democráticos que sólo se puede dar por medio de la educación. Podemos señalar, entonces, que actualmente la titularidad ciudadana pasa por la *educación en participación y ciudadanía*, para lograr mayor responsabilidad civil de los actores y una participación directa en la gestión municipal, de acuerdo a sus derechos y obligaciones. La construcción de ciudadanía es el tema estratégico para el desarrollo institucional que debería guiar la visión y acción de los gobiernos municipales en el campo político institucional.

Otro de los elementos que hacen a la ciudadanía, es la posibilidad de la gente de aprender y rectificar procesos. La Participación Popular tiene uno de sus pilares de funcionamiento en el control social. No es posible entender el modelo boliviano de descentralización sin la planificación participativa y el control de la implementación de lo planificado, por medio de los Comités de Vigilancia. Muchos miembros de Comités de Vigilancia consultados, sobre todo de municipios rurales, consideran que ser miembro del mismo es valorado pero es también una pérdida de tiempo productivo no recuperable.

Este fenómeno, determina que el control social dependa en parte de una actitud y acción de compromiso de la sociedad civil, actitud que no siempre es fácil encontrar. El desafío se orienta a diseñar mecanismos no monetarios que estimulen y motiven el ejercicio del control social. Esto implica crear o modificar algunas obligaciones para los Gobiernos Municipales que faciliten el ejercicio del control social. Este último es un tema muy importante, puesto que, en la actualidad, el control social -por medio de las OTB's y Comités de Vigilancia- no cuenta con mecanismos expeditos para ejercer coerción cuando, por medio del seguimiento y control, percibe que la gestión del gobierno no va por buen camino. Si bien existe la posibilidad del congelamiento de cuentas del municipio, muy pocos Comités de Vigilancia están dispuestos a llevar adelante esta medida -considerada extrema- porque la más perjudicada resulta la población. Un paso hacia

soluciones más estructurales y que otorgarían mayor representatividad y sentido al control social sería el de establecer la elección de concejales municipales por medio de distritos municipales (“Concejales Unidistritales”), además de brindar a la sociedad civil los instrumentos necesarios de control del desempeño de sus representantes (i.e. la revocabilidad del mandato).

La incorporación en la gestión pública a distintos grupos poblacionales es parte de la ampliación de la ciudadanía. En este sentido, el grado de madurez alcanzado por algunas organizaciones indígenas, han permitido la participación de los indígenas en todos los niveles de decisión y control social que la ley de Participación Popular prevé. El aprovechamiento de esta situación, legitimando y reconociendo estas organizaciones en el poder local, permite una mejor gestión municipal. En caso contrario las organizaciones indígenas se constituyen en un liderazgo local paralelo y autónomo, ocasionando dispersión de esfuerzos de planificación y apalancamiento de recursos.