



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

**I L P E S**

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

---

**UNA EXPERIENCIA DE FORTALECIMIENTO  
MUNICIPAL: CHUQUISACA - BOLIVIA**

Chantal Nicod \*/



## INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	v
1. EL DESARROLLO MUNICIPAL EN BOLIVIA .....	1
Las reformas de las décadas 80 y 90 .....	1
Los cambios planteados en el 1994 .....	3
2. LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ESCENARIO MUNICIPAL .....	6
a) Los actores del desarrollo municipal en 1994 .....	6
b) Los actores del fortalecimiento municipal .....	9
i) El fortalecimiento municipal en su primera fase: el periodo legalista - asistencialista (1994-1995).....	9
ii) El fortalecimiento municipal en su segunda fase: del asistencialismo al fortalecimiento (desde 1996)..	13
3. LA EXPERIENCIA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN CHUQUISACA .....	16
a) El marco institucional .....	16
b) El Sistema de Seguimiento y Evaluación Municipal (SSEM) .....	17
c) La metodología para el diseño de un menú de fortalecimiento municipal .....	20
4. LECCIONES APRENDIDAS .....	22
5. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL .....	25



## **RESUMEN**

El fortalecimiento municipal en Bolivia toma importancia desde la promulgación de la Ley de participación Popular en 1994, la cual tiene como objetivo principal alentar el encuentro entre la sociedad civil y el poder público municipal. Esta reforma constituye un desafío para el Estado en los niveles central y departamental, quienes tienen que asumir nuevas responsabilidades, al transferir competencias y capacidades al nivel local. El sector privado solidario (ONG) y la cooperación internacional también se ven involucrados en el proceso, encontrándose en la obligación de adaptar su intervención a las nuevas exigencias.

Las acciones de fortalecimiento municipal desarrolladas atraviesan un primer periodo marcado por el asistencialismo, destinado a asegurar que los gobiernos municipales asuman nuevas responsabilidades, para luego ver surgir iniciativas más sostenidas en el tiempo, que se concretan, entre otros aspectos, en la elaboración de instrumentos para los diferentes actores del ámbito municipal. El reto actual reside, por una parte, en la aplicación y difusión de estos instrumentos y, por otra, en la generación de la participación popular como elemento de la cultura política del Estado boliviano.

## 1. EL DESARROLLO MUNICIPAL EN BOLIVIA

### Las reformas de las décadas 80 y 90

Desde los años 80 tiene lugar en gran parte de América Latina un proceso de transición o consolidación de los nuevos regímenes democráticos acompañados de un conjunto de reformas y políticas económicas, orientadas a la modernización del Estado.

A mediados de los años 80 Bolivia inicia un proceso de estabilización y ajuste de su economía a fin de adecuarse a las nuevas condiciones y exigencias del contexto económico internacional. Esto se realiza bajo una fuerte influencia de los organismos financieros internacionales, en un momento en que los indicadores del estado de la situación nacional arrojaban datos que mostraban la seriedad de la crisis económica y social:<sup>1</sup>

**Cuadro 1**

Indicador	Año	Bolivia	América Latina
Ingreso per capita	1984	US\$ 620	US\$ 1.800
Crecimiento de la población	1975-1980	2.4%	1.8%
Población rural	1980	55.7%	45.4%
Mortalidad infantil	1975-1980	131.2‰	58.2‰
Esperanza de vida al nacer	1975-1980	50.1 años	64.4 años

Las reformas se orientaron principalmente hacia la modernización del aparato público y el establecimiento de un nuevo orden económico y social interno, tratando de mejorar en particular la eficiencia de la asignación del gasto público.

Este proceso de modernización del Estado es profundizado desde 1993 en una segunda generación de reformas que impulsan el acercamiento del aparato estatal a la sociedad civil a través de políticas que favorecen la descentralización.

Las reformas de los años 85 y 89 se plasman en un conjunto de herramientas legales, entre las que destacan la reforma del sistema político (sistema electoral, sistema judicial, constitucional), del sistema económico (inversiones, minería, privatización, capitalización) profundizándose desde 1993 a través de medidas como la reorganización de los Ministerios (creando

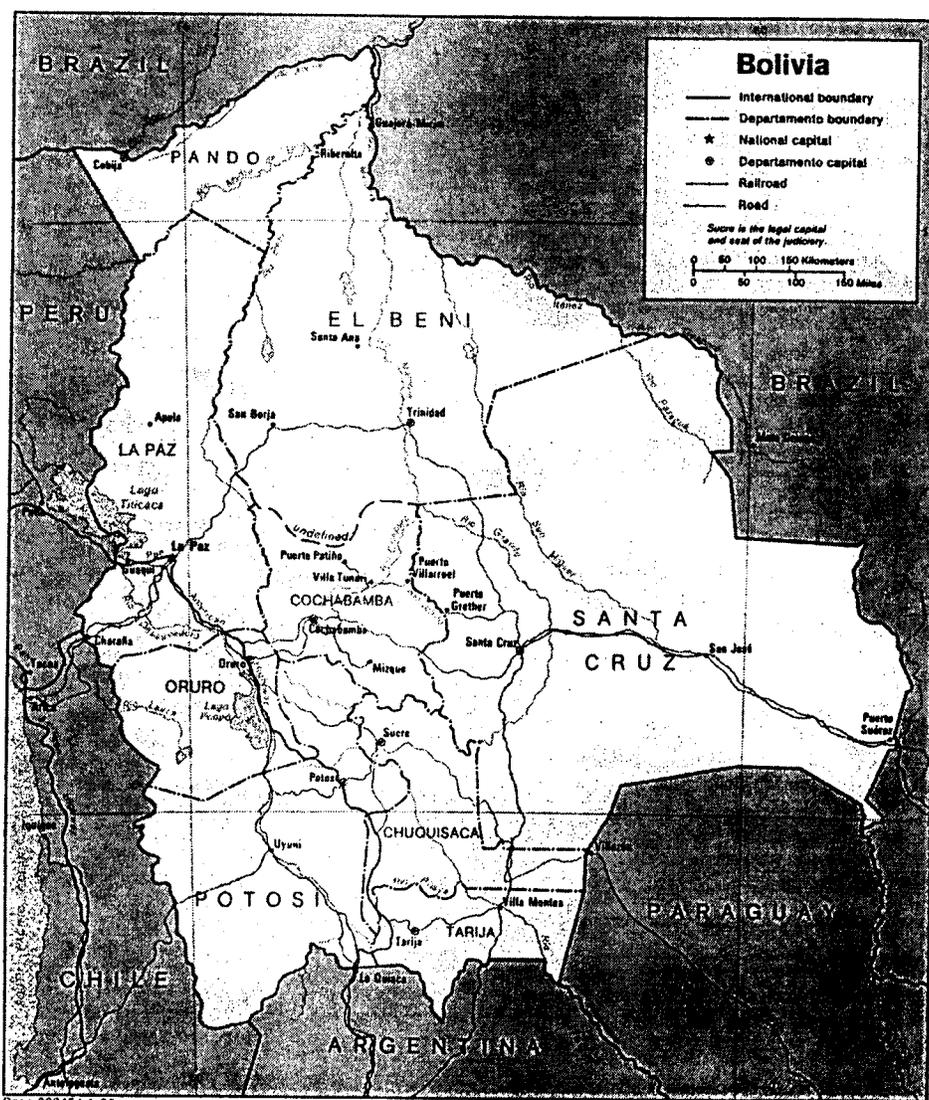
---

<sup>1</sup> "Anuario estadístico para América Latina y el Caribe", CEPAL, 1996

el primer Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medioambiente), el reboamiento de la gestión local a través de la Ley de Participación Popular y la descentralización administrativa (1996). Esta última tiene dos dimensiones: administrativa (desconcentración del ejecutivo hacia los nueve departamentos) y política/administrativa en el ámbito de los Gobiernos Municipales que han ampliado sus competencias, recursos y responsabilidades.

El territorio boliviano está dividido administrativamente en 9 departamentos (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca, Beni, Pando, Potosí, Oruro, Tarija), los cuales se subdividen en 112 provincias, 311 municipios y 1.386 cantones.

Gráfico 1



La evolución reciente del proceso municipal no puede ser analizada sin apreciar los efectos de la Ley de Participación Popular y tener en cuenta algunos elementos del funcionamiento del Estado. Hasta 1994, fecha de promulgación de la Ley de Participación Popular, alrededor del 62% de la inversión pública se concentraba principalmente en el "eje central" constituido por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz que concentra alrededor del 52% de la población total. En otras palabras, son las áreas urbanas las que concentran la mayor parte de las inversiones públicas decididas desde el Gobierno Central; mientras que los municipios reciben recursos del Tesoro Público en relación a indicadores del presupuesto nacional o de la gestión política que realizan los alcaldes ante su representación parlamentaria en el Gobierno.

La presencia del Estado es escasa o simbólica en gran parte de las áreas rurales del país y la administración pública no está considerada por la población como interlocutor válido para la resolución de sus problemas. El gobierno municipal ha sido tradicionalmente concebido como apéndice de la estructura política y administrativa del país, funcionando en la práctica como "fachada pueblerina" de los grupos de poder económicos y políticos locales, asentados sobre prácticas feudales y basados en un sistema elitista carente de contenido democrático.

La administración estatal impone sus criterios de valoración contruídos desde el centro decisorio, alejados de los escenarios de la realidad local y demostrando poca capacidad para responder a la demanda municipal. Uno de los objetivos de las reformas es precisamente revertir esta dinámica, definiendo al gobierno municipal un nuevo rol en el proceso de desarrollo del país, poniéndolo frente al desafío de actuar en torno a su demanda territorial y a nuevas relaciones con la población delineadas a través de la Ley de Participación Popular.

### **Los cambios planteados en 1994**

La Ley de Participación Popular y sus reglamentos plantean de manera resumida los cambios siguientes a nivel municipal:

- Los Gobiernos Municipales disponen de nuevos recursos: el 20% de los recursos nacionales (coparticipación tributaria) es distribuido en los 311 municipios del país, según el criterio del número de habitantes.<sup>2</sup> Al contrario de otros países de la Región Andina, Bolivia no escogió criterios del nivel de pobreza para la asignación de recursos. El motivo de esta selección sería la expresión de una voluntad de transparencia del Estado frente al ciudadano.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ley N° 1151 (Participación Popular), Título III, Artículos 19 al 24.

<sup>3</sup> Exposición de Carlos Hugo Molina, Secretario Nacional de Participación Popular en el Seminario sobre el "Modelo Boliviano de Descentralización", noviembre, 1996, Santa Cruz de la Sierra.

- El gobierno municipal ve ampliar sus competencias<sup>4</sup> principalmente en temas como la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la cultura, el deporte y el desarrollo rural (caminos vecinales, riego, microriego) que antes hacían parte de las responsabilidades departamentales y nacionales.
- Los actores del desarrollo municipal: la Ley de Participación Popular introduce la “legalización” de actores territoriales tradicionales como las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales (art.1, 3 y 4). Otras organizaciones de la sociedad civil tienen derecho a funcionar pero no son reconocidas como actores directos (no obtienen la personalidad jurídica) de la Participación Popular (Art.34).

La nueva operación del Municipio incorpora la participación de la población en la jurisdicción territorial que se organiza para el control social de la gestión municipal a través del comité de vigilancia (art.10). Este está compuesto de un representante por cantón (división administrativa del territorio municipal), siendo competencias del Comité:

- Articular las demandas de las organizaciones de base con la planificación participativa municipal. El comité de vigilancia opera en apoyo a los Gobiernos Municipales dándole la información necesaria para que oriente la asignación de los recursos de inversión estatal en relación a la demanda social.
- Realizar la vigilancia social de la administración municipal. Esta responsabilidad tiene como objetivo asegurar una institucionalidad en el control social, involucrando a la población desde la planificación hasta el seguimiento y evaluación de los recursos financieros.
- El mandato electoral municipal pasa de 3 a 5 años. La ampliación de los recursos y competencias del gobierno municipal incrementa la importancia de las elecciones municipales para los partidos políticos. La ampliación del mandato busca en especial garantizar la creación de condiciones que permitan la realización de inversiones y proyectos trascendentes.
- Se establece una estructura para los gastos municipales definiendo que los gastos de funcionamiento no deben exceder el 15% de los recursos de coparticipación tributaria (Decreto Supremo 24447, reglamentario a la Ley de Participación Popular y Descentralización, art.50)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Las competencias municipales están enunciadas en la Ley N° 696 (Ley Orgánica de Municipalidades), Art. 7 al 9 y en la Ley N° 1551, Art. 14.

<sup>5</sup> Hasta mediados de 1996 estos gastos eran el 10%. Sin embargo, frente a la demanda de los Gobiernos Municipales para ampliar su capacidad administrativa (existían municipios que apenas podían contratar un técnico) el Gobierno Central aumentó esta proporción al 15%.

- Se establece la proporción de la inversión (Ley N° 1702, modificación a la Ley de Participación Popular, Art. 8) definiéndose márgenes de inversión municipal por sector, obligándose a que el 20% de las inversiones deben ser orientadas al desarrollo productivo. Esta obligación responde a la preocupación del Gobierno Central por equilibrar la inversión social con la promoción de la actividad económica.

**Cuadro 2**

	Antes de la Ley de Participación Popular	Después de la Ley de Participación Popular
Coparticipación tributaria destinada a los municipios	10%	20%
Principales temas de competencia municipal	planificación urbana y catastro urbano - infraestructura básica - servicios urbanos - mercados, frigoríficos, parques, cementerios - alumbrado público	las mismas con una ampliación al ámbito rural de la jurisdicción territorial - infraestructura y equipamiento en el tema de la salud y de la educación - caminos vecinales - micro-riego -
Actores municipales	gobierno municipal	gobierno municipal, comité de vigilancia, comunidades indígenas, Pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales
Mandato municipal	3 años	5 años
Gastos de funcionamiento	50% de todos los ingresos	15% de la coparticipación tributaria
Inversión por sector	no definida	definida

## 2. LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO ESCENARIO MUNICIPAL

Al promulgarse la Ley de Participación Popular surgieron argumentos contrarios a sus propósitos. Se esgrimió la precaridad del proceso en un contexto municipal, al carecer éste de una cultura y práctica de gobierno y de administración del territorio, así como de la carencia de capacidades técnicas. Si bien hay que reconocer esta debilidad de los Gobiernos locales (debidas a la escasez de cuadros técnicos), la ley impulsó el principio de "aprender en la practica". Los avances que se apreciaron en las evaluaciones realizadas del proceso<sup>6</sup> (reacción de las poblaciones, especialmente rurales) parecen mostrar que esta estrategia logró mayores efectos en la articulación de los actores del territorio municipal que lo que se hubiera provocado con una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que probablemente sólo hubiera generado solamente una movilización del gobierno municipal.

Estos cambios han provocado modificaciones sustantivas en las "reglas de juego" del desarrollo municipal, pudiendo afirmarse que el municipio adquiere un nuevo carácter y protagonismo en el desarrollo del país y que la Ley de Participación Popular ha sido una medida "revolucionaria", para el fortalecimiento municipal en Bolivia.

Para entender el contexto del fortalecimiento municipal es necesario tomar en cuenta los actores involucrados y su establecimiento al inicio del proceso, esto es en 1994.

### a) *Los actores del desarrollo municipal en 1994*

#### i) **El gobierno municipal**

La ampliación de las competencias, recursos y jurisdicción del gobierno municipal provocó un "terremoto" aún más importante en las municipalidades pequeñas y rurales del país, es decir la gran mayoría de ellos, como los demuestra el cuadro siguiente:

**Cuadro 3**

Número de habitantes	Número de municipios
Menos de 1.000	17
Entre 1001 y 5000	78
Entre 5001 y 10.000	77
Entre 10.001 y 50.000	124
Más de 50.001	15
TOTAL	311

<sup>6</sup> Ver libro "Participación Popular: avances y obstáculos", Grupo DRU - SHPP, La Paz, 1995

La mayoría de los Gobiernos Municipales bolivianos eran poco representativos de la población de las comunidades rurales.

Los recursos propios de los municipios, que sólo el 12% de ellos genera de manera sustantiva, sumados a las transferencias del Gobierno Central no permitían grandes inversiones, sirviendo apenas para el mantenimiento de los servicios básicos y la atención de las demandas sociales más prioritarias. En cambio, en los municipios rurales el gobierno municipal era inexistente puesto que sus recursos no permitían contratar personal y menos aún realizar inversiones.

Los recursos financieros se vinculan de manera directa con las capacidades administrativas, observándose que los municipios pequeños se enfrentan con la dificultad de conseguir cuadros técnicos, tanto por la escasez de profesionales calificados y por los bajos salarios que los municipios pueden ofrecer. Esto es aún más agudo cuando se observa en los municipios la carencia de recursos para planificar, ejecutar, seguir y evaluar proyectos.

Los municipios grandes del país no vieron cambiar su jurisdicción de manera profunda puesto que su administración cubría gran parte del territorio en que se asentaban. En cambio los municipios rurales, organizados bajo la forma de un centro poblado rodeado de comunidades campesinas aisladas, vieron cambiar su área de administración al incorporar a estas comunidades en la gestión del municipio.

Derivado de estas limitaciones, los Gobiernos Municipales no desarrollaron una tradición de concertación con la sociedad civil, puesto que ésta se limitaba a relaciones clientelistas con grupos de poder elitistas y primordialmente de los centros urbanos.

## **ii) El comité de vigilancia**

Una de las medidas que diferencia el proceso de desarrollo municipal con una simple municipalización es la institucionalización del control social. Al no existir en el desarrollo local boliviano una cultura de relacionamiento de la población con el Estado, su involucramiento en la gestión municipal ha significado una profunda modificación de los contenidos del municipio y de la participación.

El comité de vigilancia está elegido por la población, con un representante por cantón. Si bien no existió demasiada dificultad para conformar los Comités de Vigilancia, puesto que existe una cultura en la población boliviana de organización comunitaria y de elección de representantes (sindicatos agrarios), el funcionamiento de estos órganos se enfrentó a los problemas siguientes:

- Los instrumentos legales (Ley de Participación Popular y reglamento de las organizaciones de base) no preveían ningún medio de financiamiento para el funcionamiento de este Comité. En muy pocos municipios la población logró asumir esto,

principalmente debido a la poca credibilidad del Estado y de las pocas expectativas que tiene del poder público local. En otros casos, el gobierno municipal contribuyó con aportes financieros al comité de vigilancia, provocando diversas reacciones por comprometer su independencia.

- El comité de vigilancia no disponía de instrumentos que le permitieran manejar con sus propios criterios y nivel de capacitación, la información necesaria para poder cumplir con sus obligaciones. Desde finales del 1996 empezaron iniciativas para resolver esto.

### iii) Las organizaciones de base

Son reconocidas de manera exclusiva por su carácter territorial<sup>7</sup> involucrando a las comunidades campesinas, juntas vecinales y pueblos indígenas.

- Las organizaciones territoriales

Las diferencias entre el mundo rural y urbano permitió entender porqué las poblaciones urbanas no reaccionaron con tanto interés como las comunidades campesinas o pueblos indígenas, situación demostrada a través del indicador de obtención de la personalidad jurídica (las juntas vecinales manifestaron un interés mucho más lento y tardío que las comunidades campesinas o pueblos indígenas, que vieron esta acción como un acercamiento al Estado).

La organización territorial de la población en el mundo rural tradicional es beneficiaria de una cultura democrática. Tanto las comunidades campesinas como los pueblos indígenas funcionan sobre la base de asambleas que practican los fundamentos de la democracia (elección por voto y toma de decisiones compartidas). La Ley de Participación Popular no creó nuevas organizaciones sino que reconoció a los actores existentes, beneficiando su grado de institucionalidad y reforzando su protagonismo.

- Las organizaciones funcionales

Para estas organizaciones la participación popular no fue un cambio decisivo puesto que no les permitió resolver de manera distinta sus problemas, continuando siendo responsabilidad individual o grupal dicha solución.

---

<sup>7</sup> La separación entre organizaciones territoriales y funcionales puede parecer subjetiva puesto que existen numerosas organizaciones funcionales con un fuerte componente territorial (clubes de madres, los comités de salud o educación). Sin embargo se considera territoriales a las que incluyen toda la población de un territorio, cualquiera sea su actividad. Las organizaciones funcionales están compuestas por miembros que se juntan con objetivos y criterios comunes vinculados a actividades definidas. No incluyen a toda la población de un territorio. Los sindicatos agrarios son parte de las organizaciones territoriales ya que involucran a la totalidad de la población de las comunidades.

Teniendo en cuenta esta evolución, podemos dividir el fortalecimiento municipal realizado por el Estado en dos momentos: desde 1994 hasta inicio de 1996, período de la nueva asunción de competencias municipales e inicio de una forma de gestión local diferente y un segundo momento desde la promulgación de la Ley de descentralización administrativa, que representa un cambio en el marco institucional y las metodologías de fortalecimiento municipal.

**b) Los actores del fortalecimiento municipal**

**i) El fortalecimiento municipal en su primera fase: el período legalista -asistencialista (1994-1995)**

Los años 1994-95 pueden ser considerados como un período de aprendizaje tanto para los actores directos de la participación popular a nivel municipal como para los otros (institucionalizados) ubicados en el Estado, las instituciones privadas y la cooperación internacional quienes también tuvieron que enfrentar un reto para colaborar al nuevo proceso.

**EL ESTADO**

En este primer momento, la instancia del **Gobierno Central** que se encuentra de manera directa involucrada en el proceso, es la Secretaría de Participación Popular, quien actúa con la preocupación de la implementación de la ley, perdiendo de vista los objetivos de ésta y el proceso que genera.

Los otros órganos de la administración estatal central se encuentran en esta fase en un proceso de descubrimiento de los cambios que genera la Ley en su actuación sectorial y concreta a nivel local.

En el **nivel departamental**, las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES)<sup>8</sup> incorporan nuevas responsabilidades (en particular el fortalecimiento municipal) sin estar preparadas. Las nuevas reglas de juego cambian las relaciones de poderes dentro de su jurisdicción político-administrativa. El nivel departamental ya no constituye el interlocutor directo de la población, para la satisfacción de sus demandas sino que éstas (las CORDES) tienen que incorporar al municipio (a través de acciones de capacitación). Después de la promulgación de la LPP nace de manera inmediata una demanda de apoyo técnico de parte de los Gobiernos Municipales hacia las CORDES, orientadas a poder aumentar las inversiones realizadas en la sección municipal. En resumen, la estructura del Estado Boliviano se presenta de la siguiente manera:

---

<sup>8</sup> Las Corporaciones Regionales de Desarrollo son instituciones públicas a nivel departamental que fueron creadas en la década de los 70, como medida de "desconcentración" del Estado central para la aplicación de las políticas nacionales de desarrollo.

**Cuadro 4**

NIVEL	EJECUTIVO	CABEZA	LEGISLATIVO
Nacional	Gobierno	Presidente de la República	Parlamento
Departamental	Prefectura	prefecto	Consejo Departamental
Municipal	Alcaldía	Alcalde	Concejo Municipal

Para poder enfrentar estas demandas (que a menudo se transformaron en presiones) de asesoramiento por parte de los Gobiernos Municipales, las Corporaciones crearon las unidades de fortalecimiento institucional (UFI), constituidas por personal escogido bajo el criterio de pertinencia política, a menudo no preparado, con poca experiencia profesional y con un nivel de estudios limitado. En la mayoría de los departamentos las UFI estuvieron constituidas por equipos móviles con base en la capital del Departamento y en algunos casos (Chuquisaca) se constituyen equipos técnicos en cada municipio.

En esta fase existe por parte de las instancias estatales una tendencia de aprovechamiento político del proceso y de utilización de las UFI como instrumento de proselitismo. Esto se refleja en las acciones de fortalecimiento institucional emprendidas en los años 94 y 95, durante las cuales conceptos como los de participación o fortalecimiento son distorsionados, dando paso a las acciones y estrategias de las CORDES por encima de los Gobiernos Municipales.

Varios factores permiten afirmar que el proceso corrió en este primer momento un riesgo de perder de vista los objetivos sociales y políticos que se habían planteado.

El énfasis en la difusión del proceso mismo hacia la sociedad civil fue orientado hacia los derechos de la población frente al gobierno municipal (ocultando las obligaciones de ésta).

La falta de conocimiento sobre su rol así como la difusión que se hizo del Comités de Vigilancia desde el Estado (enfocado a su rol fiscalizador y muy poco como articulador) generó en algunos casos conflictos con el gobierno municipal o en la mayoría de los municipios un desinterés de la población por participar en el proceso, lo que explica por una parte el carácter inmediateista de la demanda expresada. La poca credibilidad del Estado generó en la población una reacción de tipo "mejor tener poco hoy día que nada mañana", identificando el proceso como un proyecto de Gobierno y no una política de Estado, interesándose sólo por conseguir el financiamiento de algunas obras.

Reduciendo la participación popular al derecho a la reivindicación, se generaron por el lado de la población frustraciones cuando sus demandas no pudieron ser atendidas de manera inmediata, tal como era parte de sus expectativas.

Esta frustración impidió percibir al poder público local como un agente de desarrollo, socio de la sociedad civil en la resolución de sus problemas.

Estos elementos ayudan a entender la situación difícil del gobierno municipal, presionado por un lado por una población que reclama resultados inmediatos y por un Gobierno Central que le exige cumplir con los requisitos de la Ley.

Frente a estas presiones, tanto las instancias del Estado así como las ONG's optan por "subirse las mangas" para asumir las tareas de los Gobiernos Municipales. El fortalecimiento municipal puede ser calificado en este primer momento de asistencialismo, bajo el principio de "hago para ti ahora y aprenderás después", logrando iniciar el proceso sin ampliar las capacidades de los Gobiernos Municipales ni de los actores locales.

Las acciones de capacitación realizadas desde el nivel departamental reflejaban (al igual que las promovidas por la administración central) la concepción legalista que predomina en la administración pública, donde se trataba de aplicar la participación popular no como un proceso sino más bien como la operación de una ley y sus reglamentos, sin llamar la atención sobre sus objetivos. De manera concreta se "capacita sobre la ley", se "difunde la ley" pero no se trata de promover lo que la ley pretende lograr.

Además de la predominancia de la legalidad sobre la legitimidad que marca esta fase, también se puede notar una preocupación por la institucionalización de los cambios propuestos, pretendiendo a través de ellos lograr la institucionalidad de prácticas. Esta tendencia se confirma, cuando se analiza la actitud del poder público frente a los Comités de Vigilancia, interesándose en empujar su conformación sin acompañarlo de los mecanismos y herramientas que le permitieran asumir sus funciones.

La velocidad con la cual se desplegó el proceso de participación popular generó el riesgo de hacer surgir conflictos entre los actores de los territorios, por falta o inadecuación de instrumentos como por desconocimiento de los roles que permitan asumir las responsabilidades.

Los esfuerzos de la administración pública para proveer a los municipios de instrumentos que permitiera lograr la participación de la población, fueron orientados hacia la elaboración de una metodología de planificación participativa municipal. Esta facilitó en gran medida la identificación de las demandas de la sociedad civil (por los municipios) y permitió elaborar 94 planes municipales de desarrollo en un periodo aproximado de un año. El impacto de estas acciones fue limitado por la actitud de los técnicos, que asumieron el rol protagonista, considerando al gobierno municipal como un actor más a ser consultado y no como el verdadero responsable de la elaboración de las propuestas. Esta situación generó que la mayoría de los planes de desarrollo no fueran socializados o asumidos por los actores locales como un instrumento de gestión, pasando a formar parte de los archivos.

Tomando en cuenta que en este primer período, la participación fue solamente percibida como un derecho a pedir, se desarrollaron pocos

instrumentos de gestión vinculados a la ejecución, seguimiento y evaluación de las inversiones realizadas por los municipios o, caso contrario, se elaboraron con la mentalidad de diseñar un modelo e imponerlo por norma desde el nivel central, pensando que eso era suficiente para lograr su puesta en práctica y su utilidad.

#### OTROS AGENTES DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

La Asociación de Municipios no constituyó un interlocutor válido para la mayoría de los municipios, puesto que su creación respondió antes de todo a la preocupación de las 24 municipalidades más grandes del país (capitales de Departamento y algunas ciudades intermedias) y no alcanzó a interesar ni legitimizarse.

Los organismos internacionales de financiamiento (principalmente el Banco Mundial) asumieron el rol de financiadores principales del proceso, influyendo de manera importante en la organización del Estado y la puesta en marcha del proceso (por ejemplo: en la Secretaría de Desarrollo Rural, o más, tarde la Dirección de Promoción Productiva).

La cooperación técnica internacional se vio forzada a repensar su actuación y reaccionó de dos maneras: la mayoría de las agencias realizaron un esfuerzo para adecuar sus proyectos al nuevo marco legal, tratando de involucrar a los Gobiernos Municipales. Otras agencias además de adaptar sus proyectos colaboraron a las reformas mismas, juntando esfuerzos a los del Estado (en los niveles central o departamental) para apostar sobre un nuevo modelo de desarrollo.

Para las organizaciones no gubernamentales (ONG), el nuevo rol del gobierno municipal representa un desafío en cuanto a la adaptación de sus estilos de trabajo, donde no se trata de concertar acciones solamente con los beneficiarios directos sino también con los Gobiernos Municipales. En esta fase se pueden diferenciar diversas actitudes de parte de estas organizaciones:

- Las que decidieron seguir con su funcionamiento tradicional, considerando que el nuevo proceso se limitaba a basar su actuación sobre las necesidades expresadas por los beneficiarios directos.
- Las que se "aliaron" a los Gobiernos Municipales para asumir sus nuevas responsabilidades. El apoyo técnico provisto en este momento, consistió en la mayoría de los casos en realizar las tareas que el Gobierno Municipal no tenía aún la capacidad de ejecutar.

El "poder" que genera la superioridad técnica del personal de estas ONG así como el ofrecimiento de financiamiento que casi siempre lo acompaña, implicó a menudo un alto grado de influencia de estas entidades sobre los procesos de toma de decisiones municipales. Estas organizaciones lograron en gran medida implicar al gobierno municipal en la realización de "sus proyectos" logrando compartir el financiamiento.

En este contexto se realizaron los primeros esfuerzos de seguimiento al nuevo proceso. Uno de ellos se sintetiza en el evento realizado en el lago Titicaca (noviembre de 1995) donde entidades públicas y privadas realizaron un intercambio de criterios y metodologías sobre su percepción del proceso, tratando de identificar los avances así como los riesgos y obstáculos del mismo.

En esta oportunidad si bien se reconocen los cambios generados en el país, se siente todavía un enfoque hacia "la implementación de la ley", teniéndose dificultad para concebirlo como el encuentro de los diferentes actores. En general se consideran todavía a los municipios como los "beneficiarios" de la implementación de una política nacional y no como agentes del desarrollo del país, concepción reflejada en la dificultad por parte de los organismos de apoyo (tanto públicos como privados) a pasar de la recolección de solicitudes de la población a niveles de negociación y más aún de concertación.

## ii) **El fortalecimiento municipal en su segunda fase: del asistencialismo al fortalecimiento (desde 1996)**

La promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa en enero de 1996 marca un momento estratégico en la profundización de la aplicación de la Ley de Participación y el fortalecimiento municipal.

### EL ESTADO

La descentralización administrativa, a través de la reorganización de la **administración pública departamental**, genera acciones de fortalecimiento municipal que lograrán provocar el inicio de un cambio en la mentalidad y trabajo desde el Estado. Los aspectos destacables son:<sup>9</sup>

- **La cabeza bicéfala regional (departamental) constituida por las Corporaciones de Desarrollo Regional y las Prefecturas desaparece**, siendo la Prefectura la instancia que agrupa toda la administración departamental. Hasta la ley de descentralización administrativa la Prefectura tenía competencias muy limitadas, siendo el rol de comandante de la policía departamental la tarea más importante del Prefecto, como representante del Presidente de la República a nivel departamental.

- **La administración regional puede realizar inversiones solamente en proyectos que involucren a más de un municipio.** La Ley de Descentralización redefine las competencias del nivel regional, evitando una duplicación con las competencias municipales definidas en la Ley de Participación Popular. Esto se realiza limitando la intervención de las Prefecturas a proyectos que tienen

---

<sup>9</sup> Se presentan aquí los elementos de la descentralización administrativa que inciden de manera directa sobre las acciones de fortalecimiento municipal emprendidas desde el nivel departamental, sujeto de este trabajo. Existen otros cambios en la Ley de Descentralización Administrativa no mencionados en este capítulo ya que no se consideran determinantes en el proceso de desarrollo municipal

transcendencia en el nivel regional, excluyendo los niveles microregional y municipal. Esto permite remediar la acumulación de funciones y en algunos casos duplicación que existía entre las CORDES y los Gobiernos Municipales en cuanto a inversiones municipales.

- **Creación de un Consejo Departamental** constituido por representantes elegidos por los municipios. Por primera vez en la historia del país los municipios tienen la posibilidad de escoger a sus representantes a nivel departamental. La descentralización administrativa tiene como objetivo hacer del nivel departamental el lugar de encuentro entre los municipios y el Gobierno Central, teniendo por un lado un Consejo Departamental elegido por los municipios, pero por otro lado, un Prefecto designado por el Presidente de la República, con responsabilidades amplias definidas en las normas establecidas.

- **La estructura de la administración departamental** refleja su rol de articulador entre los niveles municipales y nacionales reproduciendo el esquema del poder ejecutivo nacional. Si bien trata de remediar la confusión de funciones, roles y atribuciones que existía entre los diferentes departamentos y unidades que conformaban las CORDES, facilita ante todo "la circulación" de la información de "arriba hacia abajo", es decir del Gobierno Central hacia los Departamentos. La debilidad se aprecia en la relación del Departamento con los municipios de su jurisdicción, puesto que sigue existiendo la confusión en cuanto a las competencias de la diferentes Secretarías Departamentales de la nueva Prefectura en relación a los municipios.

- **La creación de la Secretaría Departamental de Participación Popular** compuesta de una Dirección de Fortalecimiento Municipal y una Dirección de Fortalecimiento Comunitario. Esta estructura reemplaza a la Secretaría de Desarrollo y al Departamento de Fortalecimiento Institucional. Esta organización tiende a reproducir el esquema nacional con el objetivo de mejorar el flujo de información entre los niveles regional y nacional y no así el intra-prefectural.

Este contexto permite visualizar la falta de instrumentos, en especial en el nivel departamental, que recibe nuevas responsabilidades del nivel central pero que tiene dificultades para aplicarlas. Estas pueden ser explicadas por las razones siguientes:

- **La entidad departamental ya no dispone del mismo presupuesto** para poder asumir el asesoramiento técnico que proveía a los municipios. La presencia de los técnicos de fortalecimiento institucional que existía con las CORDES es reducida en la nueva Prefectura. Esta situación obliga a la administración departamental a la búsqueda de criterios de calidad en sus acciones de fortalecimiento.

- **El personal de las prefecturas es inestable.** La escasez de personal calificado a nivel departamental se produce por los bajos sueldos que ofrece el sector público lo que, sumado a los criterios políticos en la contratación del personal, explican en gran medida la poca capacidad de las instancias departamentales, ya por sí reducidas.

Se hace cada vez mas explícita la ausencia (o inadecuación) de instrumentos de gestión en el nivel municipal. Pasado un primer momento de "venta" del proceso de participación popular en los municipios, se reveló la dificultad técnica para asumir las promesas difundidas. Si bien el nivel nacional realizó un esfuerzo en cuanto a la elaboración de instrumentos, la mayoría de ellos resultaron inadecuados, puesto que fueron pensados desde la sede del Gobierno y a menudo basados sobre supuestos del comportamiento de la realidad.

Si bien el nivel regional dispone del conocimiento de la realidad necesaria a las acciones de fortalecimiento municipal, no dispone de la capacidad técnica para elaborar los instrumentos necesarios, actuando en la implementación de instrumentos inadecuados o elaborados e impuestos desde el nivel nacional.

En el tema de la elaboración de instrumentos como en las acciones estatales de fortalecimiento municipal predomina una concepción centralista donde los principales actores (en este caso los municipios) son percibidos como receptores y aplicadores de las decisiones centrales.

Este contexto ve surgir la importancia del pacto territorial (aunque no se utiliza esta palabra), de la concertación entre actores para armonizar no los objetivos pero al menos las acciones y visión del municipio entre los actores públicos y privados.

Es en este período que los legisladores empiezan a reconocer la necesidad de incorporar como sujetos de la participación popular a todos los actores de la sección, incluyendo a estas organizaciones funcionales.

En cuanto al fortalecimiento municipal realizado por el Gobierno Central, se nota una diferenciación de actores que ya no se concentran en la Secretaría de Participación Popular sino que son otros ministerios los que se involucran. Es así que el Ministerio de Hacienda elabora la norma de inversión pública y que los sectores de salud y educación inician un proceso de redistribución que coincide y respeta la división político-administrativa municipal.

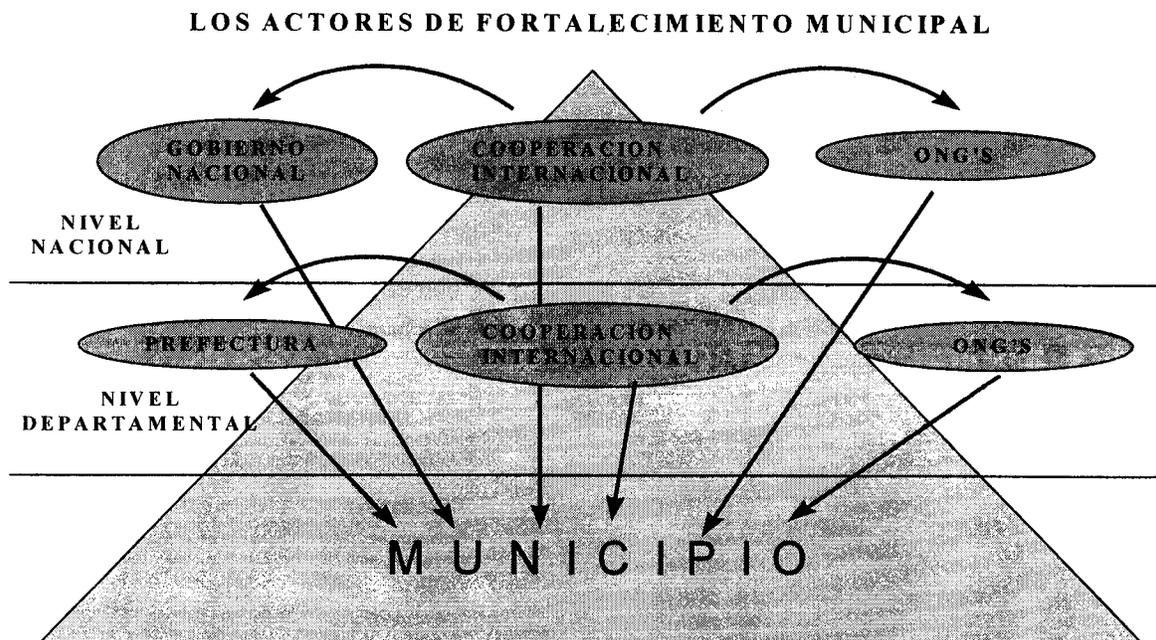
#### OTROS AGENTES DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

La Ley de Descentralización Administrativa no marca un cambio fundamental en las acciones de fortalecimiento municipal desarrolladas por la cooperación técnica internacional que se concentra en seguir la adaptación de sus proyectos al nuevo marco legal.

Las ONG siguen en un proceso de redefinición de su rol y algunas de ellas perciben la posibilidad de enfrentar sus dificultades financieras (debidas principalmente a la reducción de las fuentes de financiamiento extranjeras), convirtiéndose en empresas consultoras municipales, ofreciendo servicios técnicos a los Gobiernos Municipales.

Se puede destacar un proceso de maduración en las acciones de fortalecimiento municipal desarrolladas tanto por el Estado como por el sector privado y la cooperación internacional, pasando por un primer período marcado por una concepción asistencialista en las acciones desarrolladas y un segundo tiempo donde aparecen iniciativas más sostenibles en el tiempo, principalmente a través de acciones de capacitación a los agentes locales y la emisión de instrumentos de gestión.

**Gráfico 2**



### 3. LA EXPERIENCIA DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN CHUQUISACA

#### a) *Marco institucional*

La experiencia que aquí se describe se sitúa en el marco de un proyecto de la Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE) que, desde los años 80, asesoró a la Corporación de Desarrollo de Chuquisaca en el área de la planificación regional y microregional. La contraparte de este trabajo fue la Prefectura de Chuquisaca en 1996, año durante el cual se desarrolla esta experiencia.

La Dirección Departamental de Fortalecimiento Municipal, si bien enfrentaba la falta de personal calificado, disponía de un pequeño grupo de técnicos interesados en generar un apoyo sostenible de las capacidades técnicas de los municipios, superando el simple asesoramiento técnico.

Otro elemento importante (para no decir decisivo) que se pudo encontrar en la contraparte es que no se confundió voluntad política con proselitismo, si bien existía una politización de la Dirección, ésta no llegó a niveles que impidieran la sostenibilidad del trabajo.

El objetivo mayor de esta colaboración (COSUDE-Dirección Departamental de Fortalecimiento Municipal) era poder responder a las necesidades técnicas de los municipios, elaborando y apoyando la puesta en práctica de instrumentos para la gestión municipal. El enfoque técnico de la contraparte difería del nivel nacional por tres razones principales: la primera era la búsqueda de respuestas a partir del conocimiento de la realidad y la interacción continua con los beneficiarios; la segunda era elaborar instrumentos vinculados al establecimiento de flujos de información que necesitaban los usuarios y no a fines de estadísticas nacionales; la tercera diferencia es que no se trataba de imponer un instrumento concebido por técnicos sino proponerlo, estableciendo mecanismos de retroalimentación continuos para su mejoramiento.

A continuación se presentan dos de los principales instrumentos elaborados durante esta experiencia.

***b) El Sistema de Seguimiento y Evaluación Municipal (SSEM)***

La elaboración de este instrumento tuvo lugar en un contexto donde se trataba de superar el asistencialismo.

Si bien la planificación participativa se constituye en el instrumento principal de la aplicación de la Ley de Participación Popular, permitiendo orientar la inversión pública hacia las demandas de la población, no se disponían de instrumentos que permitieran verificar el avance de la ejecución de los proyectos ejecutados así como su coherencia con los objetivos y metas planteadas. La participación de la población se limitaba a la planificación de las inversiones municipales, no alcanzando el control social sobre éstas.

El propósito del SSEM fue incrementar la cantidad y mejorar la calidad de relaciones entre los actores del territorio municipal para pasar de un territorio jerarquizado y piramidal a un territorio de redes. Este instrumento va dirigido a crear condiciones instrumentales para la concertación y permitir anticipar los conflictos a través del mejoramiento de los flujos de información y de un mayor involucramiento de la población en la toma de decisiones.

El sistema está constituido por tres instrumentos destinados a los actores de la participación popular reconocidos por la ley: el gobierno municipal, el comité de vigilancia y las organizaciones de base (constituidas por las juntas vecinales, comunidades campesinas y pueblos indígenas)

### **i) El gobierno municipal**

Un sistema informatizado permite sistematizar y analizar la información relativa a los aspectos técnicos y financieros de manejo de los proyectos, así como la coherencia de las inversiones realizadas con las prioridades enunciadas en el Plan de desarrollo municipal. La finalidad de esta herramienta es, por una parte, permitir al gobierno municipal la mejora de los niveles de racionalidad en su proceso de toma de decisiones, así como mejorar el grado de transparencia de su gestión.

Los usuarios del sistema son los técnicos de la alcaldía encargados de la supervisión técnica y financiera de los proyectos. El instrumento les permite ahorrar tiempo, haciendo desaparecer la necesidad de informes largos, permitiendo al Concejo Municipal disponer de información clara y completa sobre el avance de las inversiones municipales.

### **ii) Para el comité de vigilancia**

El instrumento consiste en un "cuaderno" que le permite mejorar su nivel de comunicación con el gobierno municipal, transmitiéndole la información emanada de las organizaciones de base, pero también con éstas organizaciones a las cuales entrega información sobre las actividades del gobierno municipal. El "cuaderno" contiene información sobre:

- El plan anual operativo del gobierno municipal, presentando la información relativa a las inversiones previstas a realizarse anualmente.
- El avance físico de los proyectos, basado en el registro mensual de información entregada por los beneficiarios directos del proyecto.
- Los obstáculos al avance de la ejecución de los proyectos.
- El grado de satisfacción de los beneficiarios.
- Los movimientos financieros del gobierno municipal.
- El contenido de las reprogramaciones presupuestarias del gobierno municipal.
- La información para el seguimiento de los compromisos tanto de los beneficiarios como del gobierno municipal.

### **iii) Para las organizaciones de base**

El instrumento se materializa en el "Cuaderno" de las organizaciones de base. Este permite a la población involucrarse en el ciclo de vida de las inversiones, complementando la planificación participativa. La información que proporciona este instrumento se refiere a:

- La responsabilidad y el compromiso de cada actor en la ejecución del proyecto.
- El cronograma de ejecución del proyecto.
- La organización de la población para la ejecución del proyecto.
- El avance en la ejecución del proyecto (desde su diseño hasta su mantenimiento).
- Las soluciones que se plantean a la resolución de los problemas aparecidos en la ejecución de los proyectos.
- El grado de satisfacción de las necesidades logrado por el proyecto.
- Los eventos a los cuales participa la organización de base.

Los instrumentos fueron elaborados con participación de los beneficiarios a través de una incorporación permanente de sus sugerencias.

El sistema se estableció en una fase de prueba en nueve municipios escogidos según los criterios siguientes:

- Voluntad expresada de los actores locales de participar en la experiencia.
- Grado de avance en la formulación de los proyectos (la ausencia de perfiles de proyectos no permite realizar actividades de seguimiento y evaluación).
- Nivel de capacidad técnica del gobierno municipal.

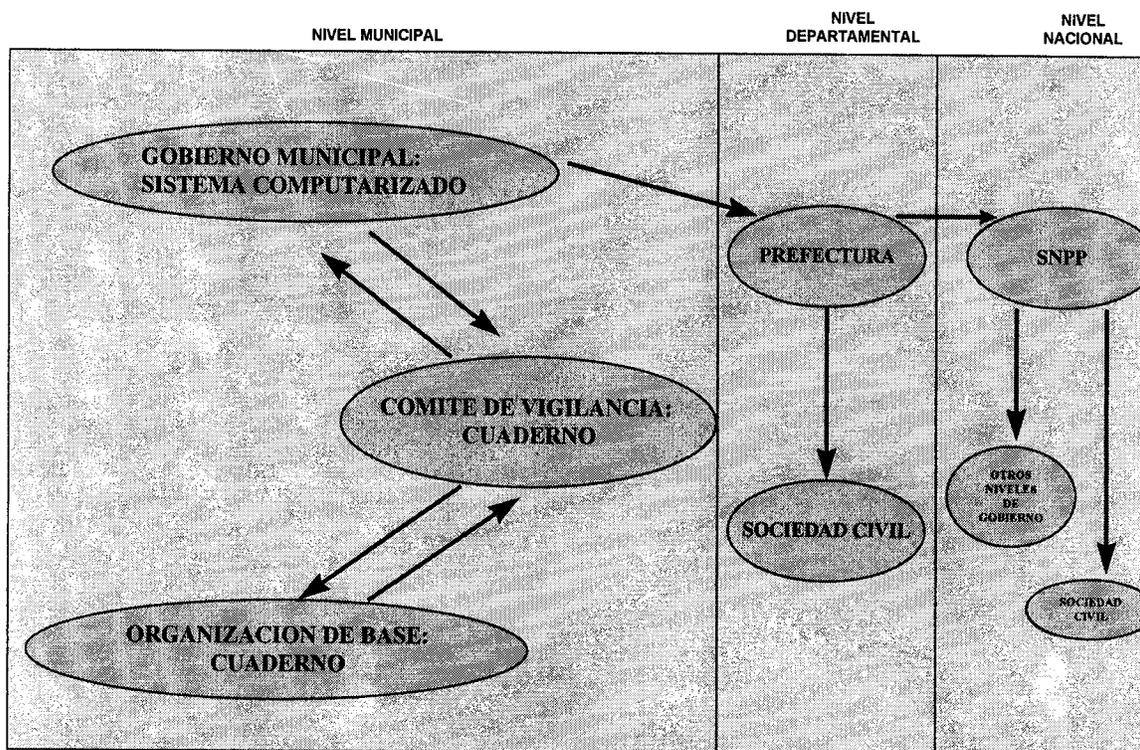
La aplicación del sistema en los municipios fue acompañado por técnicos de la Dirección de Fortalecimiento Municipal quienes fueron previamente capacitados para esto, y que recogieron regularmente las observaciones de los usuarios para adecuar los instrumentos.

La difusión del sistema a niveles más amplios (otros municipios del país) encontró dos obstáculos mayores:

Si bien algunos técnicos del Gobierno Central lograron superar la actitud centralista hacia las administraciones departamentales, muchos conservaron su posición original dejando a las instancias departamentales el rol de ejecutar las directivas. Hubo una resistencia en la discusión y aceptación de instrumentos viniendo de un nivel "inferior". Esto se manifestó a través de observaciones y diversos obstáculos para la difusión del sistema en los restantes Departamentos del país. Sin embargo, superados los niveles tecnocráticos de la administración central, el sistema encontró un buen respaldo en los técnicos que habían tenido la oportunidad de acercarse a la realidad municipal, situación que les permitía entender mejor la pertinencia de la propuesta.

Gráfico 3

EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION MUNICIPAL (SSEM):  
UN INSTRUMENTO DE CONCERTACION



SNPP: Secretaría Nacional de Participación Popular

→ : Flujo de Información

El "enemigo" principal del sistema fue el tiempo político. La proximidad de las elecciones presidenciales (junio 97) y la puesta en campaña del aparato estatal previsto a inicios del 97, constituyó una presión sobre el trabajo técnico, para poder lograr las metas planteadas: realizar una prueba final del Sistema en el Departamento de Chuquisaca y lograr su aceptación por el nivel nacional para su implementación en otras áreas del país.

Se logró que el Consejo de Desarrollo Nacional (CODENA) aprobase la implementación nacional del sistema como parte de las actividades de la Secretaría de Participación Popular. Actualmente, el sistema es conocido por las diferentes entidades públicas a nivel nacional así como por gran parte de las instancias de cooperación internacional, encontrándose unanimidad de opiniones en cuanto a su validez y pertinencia, enfrentando sin embargo algunas dificultades en su difusión hacia los niveles municipales.

**c) La metodología para el diseño de un menú de fortalecimiento municipal**

Esta metodología se elaboró en un momento en el que las acciones de fortalecimiento municipal tanto por parte del Estado como de las instancias privadas carecían de coordinación y concertación con los beneficiarios y en los

que éstos, por su débil capacidad de gestión, tenían dificultad para expresar sus necesidades de asesoramiento técnico.

Las acciones de fortalecimiento municipal desarrolladas en un primer momento apoyan a los municipios a enfrentar sus responsabilidades básicas, basadas sobre una concepción uniforme de los municipios, sin tomar en cuenta las especificidades de cada uno de ellos. Esta situación, si bien permitió inicialmente lograr que se realizaran las tareas más urgentes, no generó acciones adaptadas a las necesidades reales municipales, puesto que cada municipio reaccionó de distinta manera y con un ritmo diferente frente al reto del nuevo entorno municipal.

Por otra parte, si bien empezaban tímidos intentos de análisis de las diferentes experiencias y métodos de fortalecimiento municipal desarrollados (que no llegaron a ser sistematizados), los municipios no disponían de un instrumento que les permitiera medir el resultado de las acciones de apoyo emprendidas por entidades externas, para poder reajustarlas.

Los municipios resultaban más espectadores que actores puesto que no existía ningún mecanismo que les permitiera mejorar su capacidad de negociación frente a la oferta de servicios que surge tanto del Estado como de las instancias privadas.

Frente a esta situación la contraparte estatal de esta experiencia decidió elaborar una metodología que permitiera a los municipios negociar, concertar, aprovechar y evaluar los servicios de fortalecimiento municipal ofertados por las instancias públicas y privadas: el menú de fortalecimiento municipal".

Este instrumento se desarrolla en dos momentos: el diagnóstico que permite llegar a una tipología de municipios y la elaboración de programas de apoyo municipal (menú). Esta metodología es aplicada por los municipios en un primer momento con el apoyo de las instancias técnicas de la administración departamental.

#### **i) El diagnóstico del municipio**

Para el diagnóstico se identificaron los factores que condicionan el avance del proceso de desarrollo municipal: el nivel de gobernabilidad, las capacidades administrativas del gobierno municipal y de los actores territoriales, las capacidades de planificación y de gestión municipal, así como las características propias del municipio vinculadas al territorio y a la población. A estos conceptos se asocian variables que permiten precisar los factores (por ejemplo, el plan de desarrollo municipal en el factor planificación) e indicadores que permiten medir el avance de las variables y factores en el municipio.

La recolección de información se realiza con una encuesta dirigida a los actores territoriales (gobierno municipal, comité de vigilancia, organizaciones de base, ONG), consultándose documentos administrativos del municipio. La sistematización de la información permite identificar grupos de municipios para cada factor. Es decir que un municipio puede ubicarse en un grupo para un factor y en otro distinto para otro.

El diagnóstico permite al municipio reconocer donde se encuentran sus debilidades más importantes y, a la vez, ubicar su nivel de avance en comparación con otros municipios con las mismas características.

## ii) La elaboración de un programa de apoyo municipal - el menú

La tipificación de los municipios permite identificar una serie de acciones que corresponden al nivel de avance de cada grupo de municipios. La metodología define tres grupos de acciones (basados en tres niveles de avance): el programa de emergencia que contiene los municipios con el nivel menos avanzado, el programa de segunda fase y el programa de tercera fase para los municipios más avanzados.

En ese momento se podía identificar un conjunto de acciones (el menú) que permitiera a cada municipio reconocer una propuesta para su actuación, y que sería discutida con los actores locales.

Este instrumento fue elaborado de la manera más concertada posible con los municipios. Fueron ellos los que se "autoseleccionaron", siendo los que manifestaron su interés los que se incorporaron al grupo piloto. A nivel nacional esta metodología despertó el interés de las instancias responsables del fortalecimiento municipal y, al igual que el SSEM, fue aprobada a nivel nacional. El tiempo político también limitó su difusión.

Si bien se realizó un esfuerzo para lograr un consenso a nivel municipal y hasta con las instancias nacionales, no se pudo concretar el acercamiento previsto con las organizaciones no gubernamentales que, si bien no desarrollaron hasta la fecha un instrumento parecido, también capitalizaron una experiencia de fortalecimiento municipal y un conocimiento del ámbito municipal.

## 4. LECCIONES APRENDIDAS

Un primer elemento fundamental a tomar en cuenta en el proceso de elaboración de instrumentos es que su socialización empieza desde el inicio del proceso y que no basta transmitir a los beneficiarios o capacitarlos para poder garantizar la utilización de un instrumento. Desde los primeros momentos éstos deben estar involucrados y la corrección con ellos facilita en gran medida la apropiación del instrumento por el usuario.

La difusión y el trabajo de "venta" del instrumento hacia los usuarios no es suficiente, ya que es necesario lograr su apropiación por las entidades responsables política, financiera y técnicamente de su implementación. La utilidad y el valor intrínseco del instrumento no constituye una garantía suficiente para su socialización y utilización, siendo necesario que esta apropiación se de también en otros niveles.

La voluntad política del Estado es fundamental en cuanto a la viabilidad de una propuesta técnica. Si bien la utilidad de la herramienta técnica es reconocida, sus objetivos deben corresponderse con las prioridades políticas para alcanzar el apoyo logístico y financiero requerido.

La voluntad política está condicionada por la oportunidad política, donde una propuesta técnica para poderse beneficiar del soporte del Gobierno tiene que "aparecer" en el momento adecuado. A menudo existen propuestas no valorizadas por no coincidir los tiempos del Estado, del Gobierno y de la sociedad civil. Estos tres tienen un ritmo de avance y plazos diferentes, situación que explica el poco aprovechamiento o encuentro entre la demanda y oferta.

El tiempo del Gobierno está ponderado por las tareas que le toca cumplir desde su inicio hasta el término del período del Mandatario. Estos momentos claves comprenden la organización de la administración pública (que en la mayoría de los gobiernos se realiza a través de un cambio de personal), la elaboración de programas que permiten aplicar las políticas enunciadas en el programa de Gobierno, la puesta en marcha de las reformas y la preparación de las elecciones (a través de campañas políticas que disminuyen en gran medida la actividad del Gobierno y de la administración pública).

El tiempo del Estado, por la naturaleza misma de la burocracia que lo compone y por proceso de decisión que lo caracteriza, se mueve en un ritmo más lento.

La sociedad civil responde a otras señales (entre ellas las del mercado) y tiene una capacidad de toma de decisión y reacción más ágil, que manifiesta impaciencia frente al Estado y exigencia hacia el Gobierno.

Aunque existe formalmente un proceso de descentralización administrativa y de reconocimiento del nivel municipal como ámbito fundamental en el proceso de desarrollo, predomina todavía el nivel nacional como instancia concebidora del cuerpo de la sociedad boliviana.

Si bien la falta de personal calificado en los niveles regionales y municipales contribuye a esta mentalidad, es necesario tener presente que el ritmo de las reformas legales no se corresponde con el cambio de mentalidad necesario para la buena marcha del proceso. La falta de confianza de las instancias centrales hacia la administración regional constituye un freno tanto a la elaboración de los instrumentos como a su difusión a escalas más amplias que el nivel departamental. Existe todavía una resistencia a aceptar y reconocer los esfuerzos y capacidades departamentales.

La tradición y cultura de organización piramidal política y administrativa sigue predominando no solamente en el Gobierno Central sino también en las regiones donde "el visto bueno" del aparato central condiciona todavía el actuar regional. Esto se revela de manera muy clara al percibir que las diferentes Secretarías Departamentales de la Prefectura a menudo tienen más relación con el Ministerio que con las otras Secretarías de la misma Prefectura. La poca relación existente entre las diferentes Prefecturas revela también esta falta de comunicación horizontal. En el caso concreto de estos instrumentos, el reconocimiento de la Secretaría Nacional de Participación Popular fue más importante y determinante para su aplicación que la aceptación de la Prefectura.

Existe todavía en el nivel regional muy poca confianza en su capacidad para asumir responsabilidades en las reformas en marcha, debido a una larga tradición centralista. Esta tendencia está reforzada por el poco interés y experiencia técnica de gestión que manifiestan los niveles de decisión departamentales.

Este esquema se repite en el nivel municipal aunque tiende paulatinamente a disminuir de manera más rápida que en el nivel regional, debido al principio de autonomía que la Constitución boliviana reconoce a los municipios.

La experiencia de los Consejos Provinciales de Desarrollo, realizada en varios departamentos del país (anterior a 1994), principalmente en Chuquisaca, no fue recuperada o sistematizada por los diseñadores de las reformas haciendo del desarrollo municipal un territorio aislado o desconectado de los ámbitos y autoridades con capacidades de articulación. Los Consejos Provinciales plantearon la resolución de problemas de manera conjunta entre el sector público y los diferentes agentes privados, logrando crear un ambiente de concertación entre los diferentes actores, aunque su débil capacidad técnica constituyó un freno a su desarrollo.

La importancia dada por los diseñadores de la reforma a la división político-administrativa (nivel municipal) ocultó la importancia de las delimitaciones creadas sobre la base de otros criterios tales como las cuencas hidrográficas o los agrupamientos económicos.

La articulación de las funciones entre los niveles nacional, departamental y municipal no se define simplemente a través de instrumentos legales sino a partir de las aptitudes y posibilidades de cada uno. El tema de la elaboración de instrumentos de gestión ilustra muy bien esta situación. De manera explícita existe un consenso que atribuye esta responsabilidad al nivel central, el cual trata de asumirlo con poco conocimiento de la realidad municipal. Por otro lado, existe un nivel departamental que acepta esta situación, limitándose en la mayoría de los casos a aplicar las directivas del gobierno central.

La experiencia desarrollada permite afirmar que el nivel regional debería tener un rol predominante en la elaboración de instrumentos de gestión municipal por el conocimiento de la realidad que tiene.

El rol del nivel central debería ser el de sistematizar y compatibilizar los instrumentos de gestión municipal elaborados a nivel departamental, facilitando así su mejor discusión y difusión. En un segundo momento, el Estado central debería "legalizar" los instrumentos que han mostrado el mayor nivel de eficiencia y utilidad para los municipios. De esta manera se evitaría el desgaste de recursos humanos y financieros en tareas que en lugar de apoyar el proceso de desarrollo municipal constituyen una carga para los municipios.

## 5. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Bolivia conocerá desde agosto de 1997 un nuevo gobierno. Conforme lo antes señalado la voluntad política es determinante para poder garantizar el avance del proceso. Los próximos años serán los de la implementación de los instrumentos, siendo necesario tener en cuenta la presencia de condiciones que colaboran a este avance.

Una de éstas es la voluntad política del próximo gobierno para fortalecer el nivel municipal, dotándolo de los recursos y condiciones adecuadas.

Es necesario incorporar elementos que si bien no están legalizados, al menos tienen un cierto grado de legitimidad por lo que sería prudente transitar del enfoque legalista hacia una tendencia legitimista.

Esta propuesta se realiza pensando que este proceso ya se inició durante el año 1996 manifestándose de diferentes maneras, cómo las organizaciones funcionales (asociaciones de productores en particular) que, si bien no han sido reconocidas como sujeto de la participación popular en 1994 y marginadas durante casi los dos primeros años de implementación de la reforma, son objeto de interés en los procesos de planificación y concertación delineados por el gobierno central.

A esta situación contribuyó la toma de conciencia en el nivel central de la importancia de empujar e iniciar un proceso de desarrollo sostenido en el tiempo, introduciendo desde mediados de 1996 el concepto (discutido y discutible) de "municipio productivo" entendido como el rol del poder público local en la promoción del desarrollo económico local.

El Gobierno Central y las instancias departamentales deberán reconocer el rol fundamental del nivel departamental en el fortalecimiento municipal. En el tema de la elaboración y difusión de instrumentos, el rol del gobierno central debería limitarse a la sistematización y legalización de éstos. Sin embargo, para que las administraciones departamentales puedan asumir sus responsabilidades queda un largo trabajo de capacitación de sus recursos humanos. El nivel central deberá aprender a confiar en el nivel departamental para no tener que intervenir directamente en el territorio municipal, de manera simultánea a la administración departamental, generando confusión en el municipio. Se deberá aceptar pasar por el nivel departamental tomando el riesgo de ver discutidas sus políticas.

El riesgo que corre actualmente la administración estatal tanto a nivel central como departamental y municipal es "la fuga de cerebros" por dos razones principales: la primera es que el nivel de salarios de las entidades públicas sigue demasiado bajo en comparación con el sector privado solidario (ONG's) y la otra es que se carece de continuidad en la administración pública, garantizando una mínima memoria institucional. Esta situación no es nueva, sin embargo, la novedad del proceso de desarrollo municipal y el costo en términos de tiempo y fondos que implicaron estos años pueden perderse con una renovación total de la planta de personal de los aparatos del Estado. El siguiente gobierno deberá tener en cuenta este factor ya que de lo contrario le podría significar un costo alto en términos de eficiencia y eficacia.

El Estado deberá realizar un esfuerzo para acercar sus tiempos a los de la sociedad civil, mejorar su eficiencia aumentando su nivel de flexibilidad en la aplicación de las normas, mejorando la fluidez de su proceso de toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional y municipal.

Se puede afirmar que el aspecto "legalista" de la reforma iniciada desde el nivel central no logró hasta la fecha armonizar los tiempos del nivel nacional (elaboración de leyes y normas) más rápidos con los niveles municipales de aplicación y puesta en marcha del proceso, más lentos debido a los efectos de cambio estructural que generan. En los próximos años, se deberán crear mecanismos que permitan al gobierno central conocer el grado de avance en los municipios a fin de adaptarse a ello.

En conclusión, el fortalecimiento municipal en Bolivia toma un importancia desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, la cual plantea como estrategia municipal el encuentro entre la sociedad civil y el poder público municipal. Esta reforma genera un desafío para el Estado en los niveles central y departamental, quienes tienen que asumir nuevas responsabilidades, al transferir capacidades al nivel local. El sector privado solidario (ONG) y la cooperación internacional también se ven involucrados en el proceso, encontrándose en la obligación de adaptar su intervención a las nuevas exigencias.

Las acciones de fortalecimiento municipal desarrolladas atraviesan un primer periodo asistencialista, principalmente destinado a asegurar que los Gobiernos Municipales asuman sus nuevas responsabilidades, para luego ver surgir iniciativas más sostenidas en el tiempo, que se concretan, entre otros, en la elaboración de instrumentos para los diferentes actores del ámbito municipal. El reto actual se sitúa por una parte, en la aplicación y difusión de estos instrumentos y, por otra, en la generación de la participación popular como un elemento de la cultura política del Estado boliviano.