

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.2031
10 de octubre de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA GESTIÓN LOCAL, SU ADMINISTRACIÓN, DESAFÍOS Y OPCIONES
PARA EL FORTALECIMIENTO PRODUCTIVO MUNICIPAL EN
CARANAVI, DEPARTAMENTO DE LA PAZ, BOLIVIA**

Este documento fue elaborado por Jorge Salinas, consultor de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en el marco del Proyecto BOL/94/036: “Apoyo al sistema nacional de planificación”, con la participación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular de Bolivia y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD/Bolivia. Este documento forma parte de las actividades del Proyecto sobre “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, que actualmente se realiza en la División. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-10-851

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	1
Introducción	3
I. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CARANAVI	5
1. El municipio en Bolivia. El contexto para el gobierno municipal	5
2. El actual modelo de gestión municipal	8
3. Debilidades y limitaciones internas para la gestión del desarrollo económico local	11
4. Fortalezas y capacidades internas para el desarrollo económico local	16
5. La administración y el desarrollo institucional del gobierno municipal	18
6. Fortalezas y restricciones externas para el desarrollo institucional municipal	20
II. LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO	24
1. La planificación, la inversión y la información municipal	24
2. Los procesos de toma de decisiones al interior del gobierno municipal	26
3. Los sistemas de seguimiento y evaluación del gobierno municipal	27
4. Los actores locales visto desde el gobierno municipal	28
III. EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL	30
1. El territorio y la base económica vista desde el gobierno municipal	30
2. La comprensión de la importancia de las alianzas	33
3. La promoción del desarrollo sostenible en el territorio desde la acción del gobierno municipal	35
IV. PROPUESTA PARA AMPLIAR LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO LOCAL	38
1. Elementos para un nuevo modelo de gestión municipal	38
2. Propuesta para el fortalecimiento institucional del gobierno municipal	41
3. Propuesta para la construcción de un entorno del gobierno municipal	43
V. CONCLUSIONES.....	46
Bibliografía	47

Índice de recuadros

Recuadro 1:	El nuevo rol del municipio en el desarrollo nacional	5
Recuadro 2.:	Fortalecimiento a la gestión del municipio	12
Recuadro 3:	Fortalecimiento de la gestión del gobierno municipal	13
Recuadro 4:	Perspectiva y retos del proceso de descentralización desde la óptica de las elites locales	15
Recuadro 5:	Problemas y desafíos de la gestión municipal	18
Recuadro 6:	Gobierno local y gobierno municipal	20
Recuadro 7:	Diálogo y deliberación: donde se ubican los bolivianos	21
Recuadro 8:	Impulso al desarrollo productivo y la solidaridad social	22
Recuadro 9:	Conclusiones y recomendaciones generales de ocupación del territorio	33
Recuadro 10:	Fortalecimiento institucional para la gerencia y la gestión pública descentralizada	38
Recuadro 11:	Fortalecimiento de la gestión municipal	39
Recuadro 12:	Política y dinámica productiva	40

Índice de Mapas

Mapa: BOLIVIA	7
Mapa del Radio de influencia vial de las poblaciones más importantes Área Piloto de la Paz	32

Resumen

El desarrollo del municipio de Caranavi está íntimamente ligado al de su gobierno municipal y a la inserción de éste en una propuesta de desarrollo de la región. En la creación de condiciones, materiales y subjetivas, para el cambio en el territorio municipal, se presenta el principal desafío que debe asumir una institución que ha guiado su comportamiento alrededor de la tarea de administrar servicios para las áreas donde se concentra la mayor presión.

Hoy el gobierno municipal se halla atrapado en prácticas y herencias que no sólo comprometen su eficiencia sino también su gobernabilidad. Más allá de examinar separadamente los estilos de gestión o el tipo de prácticas, cabe detenerse en mirar el modelo de gestión institucional en el que descansan estos comportamientos. La práctica en la administración pública ha estado, y en muchos aún se conserva, dominada por el protagonismo de la forma, la jerarquía, la norma, el procedimiento establecido, en resumen por un modelo burocrático de administración y gestión que alimenta la ineficiencia o explica gran parte de los resultados de gestiones municipales anteriores.

Los desafíos entonces pasan por replantearse el modelo dominante de gestión municipal, mirando que más allá de un cuadro de demandas insatisfechas hay una pesada carga que compromete el déficit de gobernabilidad. Esto que no es propio de Caranavi, no siempre puede ser explicado por la falta de recursos, sino también por la poca capacidad de los gobiernos municipales de asumir sus roles para impulsar procesos de desarrollo basados en sus capitales y capacidades instalados en su territorio. Esto normalmente aparece asociado a la falta o lo incompleto de los proyectos de desarrollo municipal, que atenta no sólo en favor del ordenamiento territorial sino en el aprovechamiento de los espacios que generan los procesos de descentralización y la propuesta de la participación popular. Detrás de todo esto se pone en juego el cambio en las relaciones de poder de las estructuras sociales y políticas en el ámbito local que puede ser un escenario valioso para convocar el interés de un Estado que hizo caso omiso del mundo rural, municipal y el local.

Potenciar el gobierno municipal se convierte así en una tarea que tiene dos dimensiones y cruza varias aristas. La primera corresponde al ámbito interno, de su organización y estructuración para asumir sus tareas y mandatos municipales. La segunda abarca un campo nuevo en la medida que no hay prácticas escritas ni fórmulas para conducirla. Esta corresponde a la animación de las capacidades del territorio municipal y en especial a la convocatoria y movilización de sus actores individuales e institucionales. Comprender la importancia de crear alianzas para gobernar y aprovechar la sinergia de otros actores más potentes, como el mundo privado de la producción, no siempre resulta una tarea fácil y más aún cuando el mayor desafío pasa por convencerse que esto es posible.

En estas dos dimensiones se cruzan diversos aspectos que hacen al aprovechamiento de las opciones que hay que crear para hacer posible el desarrollo del municipio.

Una de ellas pasa por favorecer el encuentro de la oferta pública con la demanda y también con la oferta del mundo privado empresarial y de la sociedad civil instalada en el territorio municipal. Otra tiene que ver con el perfeccionamiento de los instrumentos para operar en estas dos dimensiones. Una mejor conocida hace referencia al manejo de la inversión pública, su programación y el manejo del corto y el mediano plazo. Otros igual conocidos aunque no

siempre aplicados se vinculan con el empleo de sistemas de información para sustentar la toma de decisiones. Todos ellos con mayor o menor esfuerzo y voluntad son de fácil adopción y con seguridad contribuyen a mejorar los niveles de eficiencia interna.

Otros instrumentos, sin embargo habrá que crearlos ya que en ellos reside gran parte del éxito de poner en marcha visiones y prácticas que se reclaman estratégicas para ampliar la gobernabilidad del municipio. Reconocer a los actores del territorio, recuperando su diversidad y capacidad instalada, crear climas de confianza para que conversen y negocien, promover el encuentro de lógicas económicas aparentemente contrarias, o incorporar el manejo de la cultura local o la cooperación a la práctica cotidiana de ordenar el territorio y aprovecharlo, son tareas mayores pero no por ello imposibles.

Finalmente el gobierno municipal debe ser capaz de asumir la conducción de procesos nuevos, como promover el desarrollo productivo o la gestión medioambiental, lo que implica cambiar la prioridad y visión de lo rural o urbano para alimentar un encuentro de sus dinámicas, sin descuidar el tratamiento diferenciado que ambas demandan. Para esto es importante no pasar por alto la importancia de favorecer la articulación de los distintos ámbitos institucionales locales, regionales y nacionales reconociendo que el municipio no solo requiere desplegar sus capacidades sino también encontrarse con las dinámicas mayores que cruzan el desarrollo de la región.

El trabajo acompaña al diagnóstico del modelo de gestión municipal algunas recomendaciones acerca de las tareas que se pueden emprender en Caranavi. Ello se verá complementado si motiva a la reflexión de las autoridades locales y acaso de otras instancias públicas nacionales preocupadas por los cambios de la globalización sobre la esfera de las políticas públicas y en particular por las que hacen al desarrollo local y productivo que envuelve a los gobiernos municipales.

Introducción

Este estudio hace parte de otros dos realizados por el PNUD/Bolivia y la CEPAL en apoyo al proceso de desarrollo municipal emprendido por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia. Esta vez, la colaboración va dirigida a fortalecer la gestión del gobierno municipal de Caranavi, diagnosticando su situación institucional y proponiendo medidas en torno a su fortalecimiento y animación de un desarrollo productivo en el municipio.

Uno de los anteriores estudios se realizó el año 1997, para conocer el desarrollo socio económico y urbano de la provincia y el municipio de Caranavi. El segundo trabajo se llevó a cabo el año 1999, concentrándose en el análisis de las capacidades y la potencialidad económica del municipio.

El primero de los trabajos aportó información sobre las características físicas del municipio, y de sus operaciones administrativas, destacándose un incipiente desarrollo de la gestión del gobierno municipal y la poca capacidad de respuesta de sus estructuras para hacer frente al crecimiento de las demandas de su población, que explica su existencia a las colonizaciones en la región y en la del Beni, departamento colindante.

El segundo estudio permitió poner en evidencia el aporte de un conjunto de sistemas productivos locales, (café, cacao y cítricos) a la acumulación local. Sobre el examen de su comportamiento se plantearon propuestas para desarrollar la competitividad local en armonía con los escenarios y dinámicas regionales.

Ambos trabajos muestran, en resumen, la existencia de un conjunto de factores internos y externos (objetivos y subjetivos) al gobierno municipal que explican sus debilidades y potencialidades para animar el impulso de la actividad productiva en el municipio. Acompañando a lo anterior también se destacan las amenazas que explican porque en el último período municipal (1995-1999), Caranavi vio pasar a cuatro Alcaldes por su gobierno.

El estudio que ahora se presenta busca complementar los anteriores y reforzar el entendimiento del desarrollo municipal, prestando atención a las características del modelo de gestión municipal y a la forma como éste influye en la existencia de prácticas institucionales que afectan a la capacidad de respuesta del gobierno local para hacer frente al crecimiento de Caranavi como ciudad y como ámbito de una importante producción y población rural. Para analizar lo anterior se llevó a cabo un diagnóstico rápido de la gestión en el gobierno municipal concluyéndose con una propuesta de como mejorarla para fortalecer la institucionalidad municipal. Se destaca la importancia de ubicar mejor el rol del gobierno municipal, de valorar el empleo de instrumentos de gestión territorial, de impulsar la articulación institucional y desplegar las capacidades instaladas en el territorio municipal.

La propuesta pretende ser algo más que un conjunto de tareas a enfrentarse ya que la visión para construir el municipio pasa fundamentalmente, en el corto plazo, por animar la reflexión de los actores del gobierno municipal y otros considerados estratégicos en el territorio municipal. Ello, porque en el fondo de la propuesta subyace el cambio del modelo de gestión municipal, lo que implica junto a mejoras en las prácticas y organización de la estructura municipal, un cambio en la perspectiva del proyecto de Caranavi, como ciudad intermedia, como

municipio competitivo y como escenario para articularse con un proyecto regional en construcción.

Este trabajo logrará sus propósitos si incita a una doble lectura del proceso municipal, mirando la experiencia de Caranavi, como una forma de ver los procesos municipales desde el funcionamiento de sus modelos de gestión institucional. Otra lectura llevaría a mirar la promoción económica municipal y ahora la creación del municipio competitivo como un esfuerzo que demanda de parte del gobierno municipal de diagnósticos territoriales precisos que den cuenta de la diversidad y opciones que ofrece el territorio en su ordenamiento. Esto último debe verse como una tarea clave para proponer esfuerzos en favor del desarrollo del municipio, ya que si bien puede llegar a contar con mayores recursos financieros, concertar a sus actores o animar su encuentro debe pasar por contar con las bases para planificar este diálogo que no pasa solo por buenas intenciones sino fundamentalmente por las condiciones para poder operar sobre el territorio.

La información para este estudio ha sido obtenida de entrevistas con autoridades del gobierno nacional y del actual gobierno municipal, a pesar que este último no tenía más de cuatro meses de instalado cuando se tomó contacto con ellos, en mayo pasado.

I. EL GOBIERNO MUNICIPAL DE CARANAVI

1. El municipio en Bolivia. El contexto para el gobierno municipal

No se puede pasar por alto que los cambios en Bolivia, desde 1994, marcan un hito para entender el actual proceso municipal. La Ley de Participación Popular (N° 1551) emprende la descentralización en el país, municipalizándolo. Es en el marco de esta visión descentralizadora del Estado que los gobiernos municipales empiezan a construir una nueva historia de su desarrollo institucional y del reordenamiento del poder en Bolivia. Se deja atrás, entre muchas cosas, la separación de las áreas urbanas y rurales, en un mismo territorio municipal, (que había sostenido un enfoque y una práctica dual del progreso), el aislamiento del Estado con la sociedad civil rural, etc., incorporándose una visión local del desarrollo y de la participación de sus poblaciones.

Recuadro 1

El nuevo rol del municipio en el desarrollo nacional

La nueva organización del Estado, ha definido en el país un nuevo escenario para el desarrollo cuya base territorial es el Municipio. La municipalización del desarrollo nacional implica que la sección de provincia es la unidad espacial en la que se operativiza y convierte en realidades concretas el desarrollo sostenible.

El municipio es el escenario territorial en el que se desenvuelve un tejido productivo, por lo que cualquier política o programa nacional o departamental, no puede abstraerse de aterrizar y materializarse en esta nueva conformación estatal, asentada en el ámbito local y correlacionada con un órgano público activo dotado de legitimidad, competencias y recursos.

Fuente: Bases para un marco conceptual del municipio productivo en Bolivia, Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, La Paz, 1999.

La municipalización impulsó un nuevo ordenamiento territorial, administrativo y político así como el cambio de relaciones ente las estructuras y actores que habían sustentado el agudo centralismo construido en torno a un proyecto económico, político y poblacional ligado al eje La Paz, Cochabamba, Santa Cruz. Estas tres ciudades, las más grandes e importantes del país, fueron los únicos referentes sociales, culturales, migratorios, para su desarrollo.

Por primera vez en la historia de Bolivia, la población (sobre todo rural) fuera del eje, asciende a un real acercamiento y encuentro con el Estado, participando de manera directa en la asignación de los recursos centrales del gobierno, en la decisión de las inversiones locales (a través de las organizaciones territoriales de base) así como en el control social de la inversión pública (a través de los comités de vigilancia). Los efectos de este proceso sobre el cambio de la relación Estado-Sociedad Civil, están aún por explorar, aunque no resulta pretensioso decir que a pesar de la juventud del proceso y de los cambios de ritmo para su profundización, la medida política (participación popular) ha abierto nuevos escenarios para el despegue de las capacidades locales y del propio posicionamiento de los gobiernos municipales.

Esta municipalización fue acompañada (desde 1995) por un conjunto de medidas políticas, económicas y administrativas que buscaron crear las condiciones para dotar a los gobiernos municipales de la capacidad administrativa y técnica necesaria para asumir los contenidos y desafíos de la participación popular. Esta apunta a una modernización del Estado, a la eficiencia de la inversión pública y a ampliar la base democratizadora de un Estado que al verse envuelto en el proceso globalizador de la economía, está obligado a reaccionar ante los desafíos externos e internos generados por la acción de la apertura o la liberalización de los mercados.

Destacan entre estas medidas, la Ley de Descentralización Administrativa, que incorpora a las estructuras gubernamentales del nivel regional (administraciones departamentales) como escenarios e instrumentos para apoyar el desarrollo de la acción municipal.

Otras medidas están dadas por el establecimiento de los sistemas nacionales de inversión pública, de planificación y de programación de operaciones, a los que se suman la planificación participativa municipal y la distritación municipal.

Otras, menos promocionadas, pero de gran valor para el desarrollo práctico del mundo municipal, la aportan el establecimiento de instrumentos diseñados para facilitar la programación de inversiones públicas o su control local. Ejemplo son los perfiles básicos de proyectos, el sistema de seguimiento y evaluación municipal, el menú para el fortalecimiento institucional municipal, los manuales de control del gasto para los comités de vigilancia y los paquetes informatizados para el control de la inversión pública.

Instrumentos más recientes (1999) como el Manual del municipio productivo y la promoción económica o la Nueva Ley de Municipalidades (N° 2028 de octubre de 1999) pueden agregarse a esta batería de normas orientadoras de la acción municipal. En estos últimos se aprecian nuevos conceptos ligados a la operación municipal como, la gestión del Estado, la competencia de los mercados, los nuevos desafíos del desarrollo, la importancia de la cooperación público-privada, el desarrollo institucional o la idea de la mancomunidad de municipios.

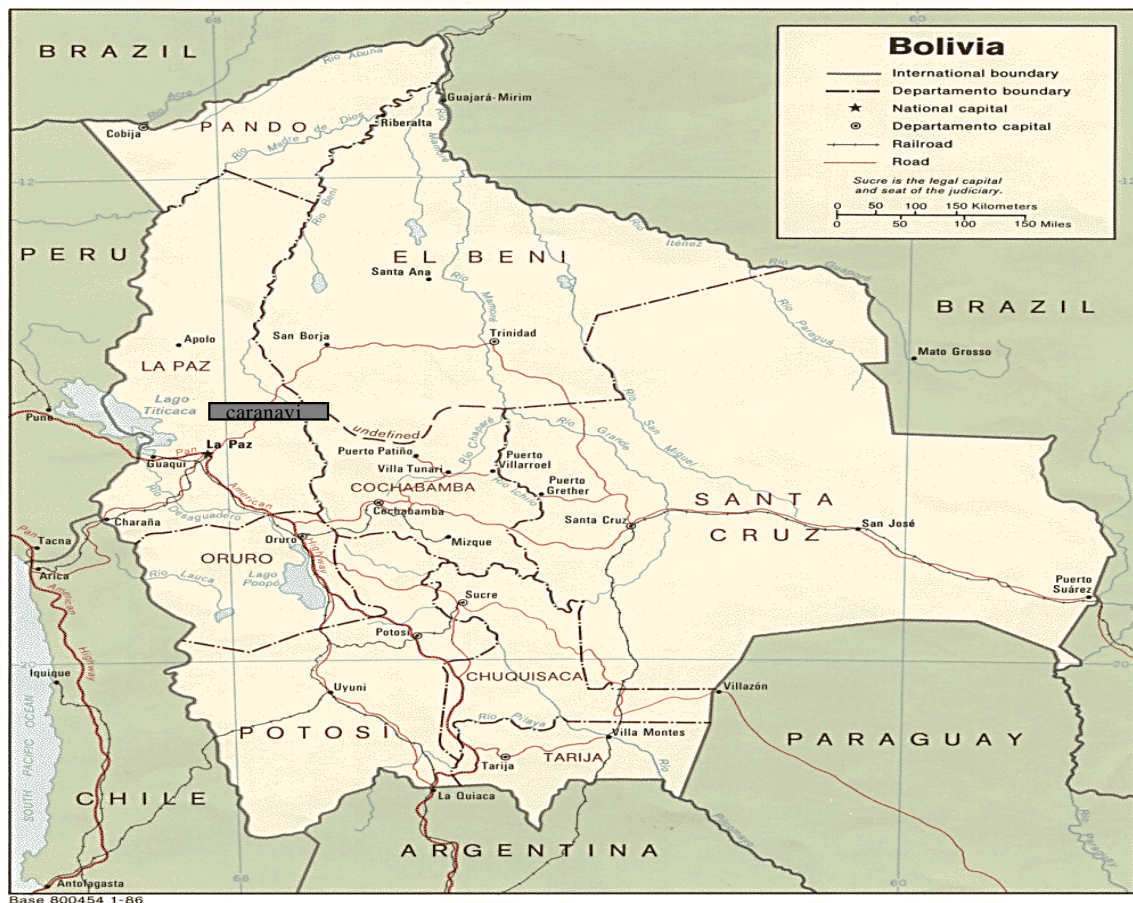
Todos estos cambios, no sólo introducen nuevas normas, sino que fundamentalmente alteran las reglas de juego y los escenarios para el relacionamiento de los actores individuales e institucionales públicos y privados sobre todo del mundo local.

Lo anterior debe ser visto como un reacomodo del país para acompañar tanto el proceso globalizador, así como los cambios en la dinámica interna afectada por la aparición de nuevos escenarios, actores y nuevos desarrollos que modifican los patrones de producción local. Todo lo anterior obliga a mirar el tema municipal con una nueva perspectiva a pesar que muchos gobiernos municipales (en Bolivia la mayoría de los municipios se ubican en ámbitos rurales) aún no hayan dado grandes pasos para constituirse en estructuras potentes o semejantes en los gobiernos municipales de las principales ciudades que se hayan fuertemente atados a dinámicas conectadas a procesos nacionales o internacionales de gran escala.

El reto está planteado y asumirlo es una tarea del momento, como lo es buscar respuestas frente a las medidas del actual Gobierno Nacional, como la reactivación económica del país (Ley N° 2064 de abril de 2000) o la lucha contra la pobreza (mesas de diálogo municipal, departamental y nacional).

El municipio de Caranavi, es el único de la provincia del mismo nombre. Se ubica en la región conocida como los Yungas del departamento de La Paz (capital administrativa de Bolivia). Los Yungas a su vez, están formados por dos provincias (Nor y Sud Yungas) estando Caranavi en las cercanías del acceso al norte del departamento del Beni, (Nor Yungas) colindante con La Paz. Toda esta zona hace parte de las regiones tropicales y subtropicales de la amazonia del país.

El acceso a Caranavi (400 msnm) se hace descendiendo rápidamente desde las alturas nevadas de La Paz (cerca a los 4000 msnm) por una vía troncal sin asfalto (6 horas de viaje en buen vehículo) que reparte a lo largo de su recorrido (156 Kms.) otros centros poblados de los municipios colindantes.



Fuente: www.bolivia. mapas políticos.

El municipio de Caranavi registra una población de 52 660 pobladores,¹ de los cuales más de 37 000 son jóvenes que no superan los 24 años. Su población económicamente activa (PEA) cuenta 36 000 personas. Se estima ² que el área urbana del municipio acoge a más de 13 000 personas (el censo de 92 registraba 7 533), su Población Económicamente Activa es ocupada

¹ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Bolivia y sus Municipios 2000. Información poblacional para la planificación, sin fecha.

² Información acotada en IDEPRO, 1997.

en el sector de servicios de transporte, manipuleo y procesamiento de productos agrícolas locales, comercio ambulatorio, turismo, recreación y funcionamiento de los servicios administrativos públicos y privados.

En términos de pobreza, el municipio registra en su área rural un 93.41% de su población en estas condiciones (1993).³

El área urbana de Caranavi, es la más grande de todo el corredor entre la ciudad de La Paz y la capital del Beni. Esto la ubica como una importante área de contención de migrantes hacia la Paz y como un escenario potencial para desplegar el crecimiento de dinámicas propias (razón que explica su identificación como ciudad intermedia) a lo que se suma el hecho que el municipio es el principal productor de café de la zona y del país, con el 95% del total de la producción de los Yungas, que produce el 80% de la producción nacional.⁴

Caranavi, como gran parte de la región ofrece un importante potencial para el desarrollo de la actividad turística (aventura y recreación) la cual se ve limitada por la falta de una adecuada vía de acceso (a la región) y de la infraestructura y servicios atractivos. Los gobiernos municipales han hecho poco para promover empresarialmente esta actividad, a pesar que el municipio cercano de Coroico (más cercano a La Paz) tenga la imagen de ser uno de los más concurridos de la región.

2. El actual modelo de gestión municipal

Una lectura de la gestión del gobierno municipal puede llevarnos a distintas perspectivas para su entendimiento. Una puede ser la mirada puntual de las prácticas que provocan mejoras en las condiciones del municipio. Incluso la gestión, vista así, puede examinarse para procesos muy precisos como el funcionamiento de los servicios urbanos o la promoción de la actividad productiva rural. Esta valoración puede evitar descubrir los “contenidos” de las prácticas, concentrándose en los elementos que la provocan, que pueden estar asociadas (coyunturalmente en algunos gobiernos municipales) a la presencia de situaciones favorables y acaso poco comunes, como la existencia de grupos de profesionales eficientes, incremento de la inversión pública, políticas de excepción para atraer inversiones, etc. Estas situaciones pueden ser las que eviten descubrir cual es la verdadera naturaleza de la gestión institucional en el gobierno municipal.

Otra lectura más centrada, en lo que es el proceso de desarrollo municipal, en el significado de la gestión en la función pública, la aporta el enfoque de las prácticas públicas en una visión de la administración moderna, la Nueva Gestión Pública (NGP).⁵

Según esta perspectiva hay tres niveles de la gestión administrativa pública (que involucra a los gobiernos municipales):

- la gestión burocrática tradicional por reglamentos,
- la gestión por resultados orientada al cliente y al ciudadano y,

³ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2000, Datos sobre Pobreza 1992 y 1998, Unidad de Políticas de Población, Investigación y Análisis, La Paz.

⁴ Mayor información sobre las características del municipio se encuentran en IDEPRO, 1997 y 1999.

⁵ Enfoque que sustenta teórica y prácticamente el conjunto de acciones que se ponen en marcha como parte de las reformas que se aplican en la esfera del Estado en gran parte de los países de la región latinoamericana (Von Haldenwang, 2000).

- la gestión estratégica o de impactos sobre el territorio.

En la práctica ninguna se presenta de manera exclusiva por lo cual es importante descubrir la predominancia de uno de estos modelos sobre los otros.

Una lectura de algunas prácticas y procesos (bajo la perspectiva de este enfoque de la gestión) del gobierno municipal de Caranavi, (hay que tener presente que la información tomada se hizo en un momento donde la nueva directiva municipal viene iniciando el reordenamiento de su estructura y procedimientos de gestión) permite descubrir algunas señales de la forma como se concibe y opera el municipio. Se comprueba una débil percepción del rol del Estado en la actual coyuntura, al cual se le sigue percibiendo como responsable de gran parte de los esfuerzos del desarrollo. Se aprecia también una débil valoración de las relaciones que se establecen entre el poder público y el mundo privado (empresarial y no gubernamental) al cual se le ubica como complementario más no protagonista de algún rol en particular.

En el plano interno, las acciones del gobierno municipal, son vistas como el ejercicio de las funciones establecidas y acaso de la cultura institucional construida. Ello puede explicar el porque de las dificultades para reorganizar la nueva administración sin generar tensiones ante las situaciones dejadas por la directiva anterior. La atención al procedimiento, el cumplimiento de la norma o la preocupación por no violentar la reglamentación, parecen difíciles de vencer. Todo esto contribuye a que el corto plazo se instale como preocupación central de la gestión debilitándose la capacidad de impactar sobre conductas y condiciones del entorno municipal, sean de orden institucional o de los actores instalados.⁶

Algunos ejemplos, que pueden argumentar lo anterior, lo aportan situaciones como, la construcción de un plan operativo anual que no da cuenta de las orientaciones de desarrollo surgidas de la planificación del desarrollo municipal (que hace parte del aporte del Plan de Desarrollo Municipal). Esto reduce la potencia de la planificación convirtiendo al plan en un simple referente para la construcción de las obras, el paquete de proyectos o la atención de los compromisos surgidos del diálogo con la población. El Plan se convierte así en la guía de las acciones de la municipalidad y no del municipio, ya que están ausentes todas las otras acciones posibles de realizar con la participación de los otros actores del territorio.

Otros ejemplos pueden observarse en la carencia (en el Plan) de criterios que guíen el seguimiento e impacto sobre el territorio, como la eficacia, transparencia, flexibilidad, orientación al cliente e incluso de participación ciudadana (para sustentar las opciones de construcción y administración de las obras), lo que muestra que la gestión que se aplica sigue siendo gobernada por el compromiso contraído. La práctica de cumplir con los compromisos de gestiones pasadas (ejemplo, construir una capa asfáltica que parece inadecuada construir) contribuye a frenar una forma de gestión planificada.

Este tipo de administración no solo atenta contra la producción de resultados estratégicos de la acción municipal, sino que provoca la creación de ambientes de tensión institucional donde se instala la desazón, desorden y desconfianza de los funcionarios municipales. La rutina, el conformismo y la obligación, terminan siendo los productos de un modelo de gestión que se confronta con la iniciativa, la competencia y el compromiso. La falta de instrumentos para

⁶ IDEPRO (1997) da cuenta de la existencia de rigideces en la estructura y funcionamiento del gobierno municipal, llevando a que este sea incapaz de responder a las demandas de los pobladores que reclaman mejoras que van desde los servicios públicos hasta soluciones que trasciendan la visión del corto plazo.

mejorar la gestión financiera por ejemplo, no se produce solo por el desconocimiento de éstos sino también por la poca iniciativa tomada por conocer de su existencia.

Este tipo de gestión no existe solo porque hay una cultura de la función pública y del funcionario público asimilado a la rutina y la obligación del trabajo, (que en las áreas rurales se asocia a funcionario mal pagado y por tanto poco competente y al que no se le puede exigir mucho) sino también por la poca valoración que adquieren las acciones que se realizan. A esto contribuye la poca información al interior del gobierno municipal sobre los objetivos y metas buscados por la directiva municipal. La carencia de políticas institucionales que premien la iniciativa y castiguen la desazón provoca que el trabajo individual no produzca sinergia al interior de la colectividad municipal, creándose un círculo vicioso donde no surgen fuentes para retroalimentar procesos que animen la aparición de iniciativas.

Lo anterior se ve reflejado en la falta de sistemas (o en su débil o ineficiente aplicación) de control, seguimiento y evaluación de procesos en el municipio, que permitan monitorear y aprender algo más que seguir el ritmo de los avances físicos o financieros de las obras que se realizan. La falta de información sobre la oferta de servicios (ligados por ejemplo, a las obras a realizar) instalados en el municipio, afecta no solo que puedan explorarse otras formas de reducir los costos de la construcción sino también el despliegue de iniciativas que podrían generar innovaciones (para el mantenimiento de los caminos o el manejo de los residuos sólidos, por ejemplo) que ayuden a la gestión actual.

Estas señales de la gestión reglamentaria conducen al escaso desarrollo de otras capacidades en el gobierno municipal. Un ejemplo es la débil vinculación con el mundo externo al gobierno municipal. El municipio carece de imagen en el medio, se desconoce lo que hace (a pesar que puede argumentarse que solo van tres o cuatro meses de gestión), se carece de propuestas para hacer frente a amenazas conocidas sobre el gobierno municipal.

A estas señales, que podemos identificar como objetivas, se pueden incorporar otras (que podemos llamar subjetivas) ligadas a las conductas de sus autoridades, su comportamiento frente a sus obligaciones, etc., que producen los estilos de conducción del gobierno municipal. El más percibido es el que tiene que ver con la práctica de relacionamiento con la población del municipio. Las audiencias son la fórmula establecida (hace parte de la tradición municipal y de manera especial en las áreas rurales) para legitimar la gestión de gobierno. Esta no solo absorbe un valioso tiempo de las autoridades (que podrían estar empleándose en gestiones institucionales) sino que poco aporta a la imagen de un nuevo tipo de gestión municipal. La asociación persona –institución contribuye, sin buscarlo, a despotenciar los roles de otras autoridades municipales así como la introducción de nuevos conceptos sobre el rol del gobierno municipal, el trabajo asociado, etc..

Este tipo de acercamiento a la demanda municipal favorece la gestión burocrática anotada ya que se privilegia la lógica de la reacción antes que la planificación. El compromiso puesto en juego con el contacto personal, se convierte en una fórmula para hacer más vulnerable al gobierno municipal frente a la presión y la amenaza ya que le reduce su flexibilidad para las respuestas.

En resumen tanto los elementos objetivos como subjetivos, del modelo establecido, producen situaciones que reducen la introducción de nuevas dimensiones para un gestión del municipio más acorde con los desafíos de los cambios que demanda el nuevo ordenamiento nacional como las propias dinámicas económicas hoy aceleradas en Caranavi. El ritmo que impone el mercado del café, en especial, sobre la producción local y la dinámica de la región pueden (como sucede hoy) pasar por encima del desarrollo del municipio si este no es capaz de

aprovechar las oportunidades que este crecimiento puede proveer. De igual manera, tareas como las que impone la reactivación económica, la lucha contra la pobreza, o el fomento productivo pueden ser desaprovechadas si el gobierno municipal no afina su capacidad de proposición y animación.

3. Debilidades y limitaciones internas para la gestión del desarrollo económico local

Mirando el plano del desarrollo económico del municipio, el gobierno municipal muestra un conjunto de condiciones y elementos que dificultan pueda asumir exitosamente actualmente esta tarea. La gestión del plano productivo, ha sido vista en el gobierno municipal, (examinando la experiencia de las anteriores directivas municipales) como un ámbito particular de intervención sin haberse ligado (conceptual y de manera práctica) a lo que implica la gestión global del municipio.

Ello entonces ha traído como consecuencia que al arrastrarse debilidades del modelo de gestión, como un todo, estas se trasladen al plano de la intervención hacia las acciones del gobierno municipal en el tema productivo.

Con fines de ayudar a construir, más adelante, una propuesta operativa para mejorar la gestión del gobierno municipal en este campo, se ha procedido a identificar algunas de las condiciones y elementos que atentan contra esta tarea.

- Las que provienen del relacionamiento del gobierno municipal con otras instituciones públicas y especialmente privadas que actúan sobre el territorio municipal.
- Las que provienen de la carencia o uso inadecuado de instrumentos de planificación, inversión, control y evaluación de la acción municipal (para toma de decisiones).
- Las que provienen de la falta de precisiones sobre el rol del gobierno municipal y sus estrategias territoriales.

Las condiciones que provienen del relacionamiento institucional son producidas por el débil posicionamiento adquirido por el municipio en el ámbito local y regional. Algunas evidencias comprueban ello, por ejemplo, el poco protagonismo del gobierno municipal y el propio municipio para aprovechar el rol de ciudad intermedia en favor de la instalación de políticas públicas en favor del ordenamiento territorial, el crecimiento urbanístico o la incentivación a la producción rural de la provincia. Esto tiene que ver con la crisis de gobernabilidad que rodea al gobierno municipal en los últimos años y que debe ser encarada como una tarea prioritaria por la nueva directiva municipal. “Existe una crisis de gobernabilidad expresada en los continuos cambios de Alcaldes. Ello expresa por un lado las tensiones entre el gobierno municipal y un actor político importante como la Federación y por otro la debilidad de la institución municipal que no ha sabido encontrar, en diversas gestiones, fórmulas para salir adelante de las presiones que ejerce la Federación de Colonizadores de Caranavi”.⁷

⁷ Expresado en IDEPRO (1999) cuando se refiere a la funcionalidad de las instituciones locales.

Recuadro 2
Fortalecimiento a la gestión del municipio

Este resultado (referido a la relación entre el uso de instrumentos de gestión municipal y el índice de desarrollo institucional) sugiere que si bien el desarrollo de las capacidades de gestión técnica y administrativa es un componente crucial del fortalecimiento institucional, este no es suficiente porque el cambio depende sobre todo de la evolución en la conducta de los actores y en las relaciones de poder dentro del municipio.

Consecuentemente se requiere fortalecer la representación ciudadana e incentivar el diálogo y el consenso como instrumento para resolver los problemas locales. Solo así se construirá una institucionalidad democrática fuerte y se promoverá el desarrollo humano.

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia, 2000, La Paz, p. 86.

El caso de la estación televisiva, de propiedad del gobierno municipal, que se encuentra en una situación poco atractiva muestra no solo la falta de un instrumento de gestión como la concertación público-privada, sino la carencia de una visión estratégica y prioritaria que lleve al empleo de este medio de comunicación para tareas de gestión del municipio.

En el plano de la relación-municipio departamento, es poco lo que se aprecia en la existencia de instancias de coordinación sectorial que podrían multiplicar los impactos de la inversión y acción pública. El caso del mantenimiento de los caminos secundarios, hacia las colonias, puede reflejar las pocas iniciativas tomadas para llevar adelante la búsqueda de propuestas coordinadas para reducir los costos de mantenimiento. El tema del turismo puede ser otro ejemplo visible. El gobierno municipal da muestras de no poder encarar, a corto plazo, la construcción de estrategias para promover el sector reconociendo sin embargo, que la región presenta un potencial turístico hoy desaprovechado. Los pocos empresarios privados del turismo manifiestan haber emprendidos solos su instalación en el municipio, a pesar que también la administración departamental reconoce en el turismo un rubro a explotar para la región.

La débil articulación del municipio con las instancias nacionales, encargadas de poner en marcha los sistemas de planificación o inversión pública por ejemplo, explican el poco avance que muestra el gobierno municipal en el establecimiento de sistemas que apoyen los procesos de toma de decisiones. Existe desconocimiento de algunos de los instrumentos producidos en el nivel nacional y que podrían ser aprovechados en el gobierno municipal. Ejemplo es la metodología para la producción de manuales de procedimientos lograda vía convenio entre el Ministerio de Planificación y la Cooperación Alemana en 1995 (GTZ).

Esta falta de relacionamiento adecuado para mejorar la gestión municipal, no hace sino expresar que en este complejo juego de relaciones individuales y colectivas, que se establecen entre los diversos agentes económicos y actores públicos y privados instalados en Caranavi o que influyen en el municipio, existe una inorgánica operación institucional que se traduce en la débil creación de redes de cooperación.

También la carencia o uso inadecuado de instrumentos para la toma de decisiones (planificación, inversión, programación, control y evaluación) se manifiesta en la ineficacia de las herramientas para gobernar el municipio.

El débil uso de la propuesta de ordenamiento territorial existente para la región,⁸ contribuye a explicar más a no a justificar la falta de propuestas técnicas articuladas al interior del gobierno municipal. Dado que existen los elementos técnicos propositivos para organizar el territorio, desarrollar sus áreas urbana y rural e incluso para construir el marco institucional que lo ponga en marcha, no deja de sorprender que no se haya intentado construir una imagen del modelo de ciudad o de desarrollo productivo que se quería del municipio.

La falta de planos reguladores urbano y rurales puede también sumarse para explicar el crecimiento desordenado de la población y la poca capacidad de los servicios para darle respuesta. Sin embargo, el poco empleo de cualquier otra forma de planificación (urbana, territorial, sectorial, etc.) explica la inoperancia del activismo y el obrismo municipal.

A lo anterior se puede sumar un Plan de Desarrollo Municipal que no alcanza a constituirse en un instrumento potente para orientar la acción de la inversión y de los propios actores del territorio. El hecho de haber sido elaborado por una consultora de fuera de la región (a la que se aduce desconocimiento del territorio), no puede ser la única explicación para que el plan no haya alcanzado a ser un instrumento conductor del gobierno de Caranavi.

La poca capacidad de orientación de parte del gobierno municipal parece haber sido la clave para que se produzca lo anterior. Esta situación además de ratificar la poca conexión (para no hablar de coherencia) entre instrumentos como el plan de desarrollo municipal, los planes operativos anuales o los planes reguladores, pone en evidencia que la tarea del gobierno municipal no pasa tanto por aprovisionarse de todos estos u otros instrumentos sino de darles integridad e incorporarlos como herramientas para el desarrollo institucional.

Recuadro 3 **Fortalecimiento de la gestión del gobierno municipal**

A partir de la Ley de Participación Popular el gobierno municipal ocupa un rol central en la planificación y puesta en práctica de acciones de desarrollo humano en el ámbito local. Consecuentemente el Gobierno Municipal debe desarrollar y utilizar instrumentos de gestión que le permitan cumplir bien estas tareas. El Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial son algunas de estas herramientas.

Los resultados sugieren (referido al análisis de la relación gestión, institucionalidad) que,

- No habría una relación mecánica entre el IDI (índice de desarrollo institucional) y el uso de instrumentos que respaldan las capacidades de gestión del municipio.
- La calidad de los instrumentos y su uso eficaz son difíciles de analizar cuantitativamente. Puede suponerse que en ese nivel hay diferencias entre los municipios con mayor o menor institucionalidad.

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia, 2000, La Paz.

⁸ CGL-Consultores Galindo Ltda., Euroconsult 1999, "Propuesta de Ordenamiento Territorial. Área Piloto de La Paz", *Gobierno de Bolivia/BID. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Dirección General de Ordenamiento Territorial*, La Paz.

Lo anterior confirma lo apreciado en el gobierno municipal. La gestión dominada por la norma (la presencia de instrumentos es una variante), lleva a una visión instrumentalista del desarrollo del municipio, dejándose de lado la importancia del enfoque, la perspectiva, el desarrollo institucional del municipio.

Más que los instrumentos, su gestión parece indicar la poca potencia para instalar la planificación como palanca del fortalecimiento institucional del municipio. Esto reduce la eficacia de la toma de decisiones las que se acotan con mayor transparencia alrededor del manejo de la inversión pública en el plan operativo anual. La información alrededor del presupuesto, las obras realizadas, las inversiones en ejecución, los suministros, el personal, etc., no logran configurar un sistema de flujos de información que ayuden a tomar decisiones en otros campos (proporcionan solo datos estáticos, promedios en el mejor de los casos sin explicar tendencias o comportamientos).

A ello se suma la carencia de recursos humanos calificados (en el número y experiencia municipal adecuada) lo que ocasiona se produzcan procesos poco eficientes. Un ejemplo se da al observar que una sola persona se encarga de tareas de finanzas, presupuesto y control de personal.

Los instrumentos instalados en el gobierno municipal no destacan por su capacidad para conectarse con el entorno del gobierno municipal, es decir poco aporta el gobierno municipal para la interacción o reacción de los otros actores públicos o privados del territorio.

Resulta extraño ver ausentes instrumentos con vieja trayectoria, como los programas de inversión plurianuales, los bancos de proyectos, los sistemas de información presupuestal, etc., sin mencionar otros que pueden cubrir las tareas de promoción y difusión de las tareas del gobierno municipal.

Sin alejarse demasiado de los instrumentos, tradicionalmente deseables o esperados de encontrar, se aprecia la carencia de otros (menos ostentosos pero igual útiles) que son demandados en una gestión que exige de una buena comunicación interna y externa del gobierno municipal. Las agendas de trabajo, por ejemplo, (por direcciones, unidades, el propio Consejo Municipal, la Alcaldía) son poco empleadas para ayudar a transparentar a la comunidad las actividades que se planifican y ejecutan.

Otros, en la misma línea, que están ausentes son los manuales de procedimientos (para no mencionar los de funciones) que impiden hacer propuestas sustentadas técnicamente, alrededor de la racionalización del personal, o la simplificación administrativa.

Tanto estos como otros instrumentos, son posible de establecerse en un corto plazo, debiendo aprovecharse ello para reforzar la vinculación de los procesos de planificación participativa (carpetas de proyectos) con el establecimiento de metas estratégicas y “normales” municipales que permitan instalar la programación del corto y mediano plazo así como técnicas simples para la gestión financiera municipal.

La falta de precisión sobre el rol del gobierno municipal, trae como resultado posturas nada claras sobre las formas de intervención que el gobierno municipal puede asumir en su territorio. Si se tiene en cuenta que las decisiones municipales están fuertemente atadas a la cultura legalista existente en el país (sustento del espíritu burocrático tradicional) resulta explicable que las intervenciones no se aventuren en iniciativas que pueden significar un riesgo legal y acaso político de la acción.

La comprensión del rol del gobierno municipal está aún envuelto por una confusa y débil comprensión del proceso globalizador, de la economía mundial, del desarrollo interdependiente del mundo de hoy, de la operación del Estado, la función pública y la gestión administrativa moderna.

Esto contribuye a explicar (no a justificar) la rigidez con la que se desenvuelve la intervención municipal, frente a temáticas que al no ser parte de una tarea administrativa explícita (caso del medio ambiente, por ejemplo), son abandonadas de la discusión ya que además no hacen parte del plan operativo anual.

Esta débil comprensión del mundo de hoy y sus dinámicas lleva a que el gobierno municipal, sea visto bajo una perspectiva tradicional, es decir, haciéndose cargo de los servicios básicos del área urbana de la comuna, convirtiéndose en el exclusivo responsable de estas tareas aún cuando hoy en otras partes del mundo los servicios están pasando a ser administrados por el sector privado. Sin llegar a lo anterior por una reflexión simplista, no se percibe aún en el gobierno municipal este salto en busca de la eficacia de los servicios.

Esta “atadura” a la función ejecutora del servicio hace que se confunda el fortalecimiento institucional con la búsqueda de su eficacia.

Recuadro 4
Perspectiva y retos del proceso de descentralización desde
la óptica de las elites locales

“... los Alcaldes plantearon mejorar la infraestructura de salud y de educación. Esta es la primera prioridad del municipio para el futuro (60%), seguido del apoyo a la producción (24%). Sin embargo, cuando se pregunta por la segunda prioridad el tema productivo aparece en primer lugar con un 57%. En resumen el tema social sigue siendo fundamental para las elites locales aunque los aspectos productivos empiezan a ser percibidos como prioritarios. El tema productivo es mencionado con mayor frecuencia en los municipios con mayor institucionalidad (27%) frente a solo el 17% de los que tiene menor desarrollo institucional.

Las autoridades municipales piensan que el principal obstáculo para lograr sus objetivos es la “falta de recursos” (65%). Después se menciona a los partidos políticos (16%) y luego a la falta de técnicos (11%). En municipios con bajo desarrollo institucional, la falta de recursos es menos mencionada como la principal barrera y son más bien los partidos políticos los más citados. La inestabilidad creada por el cambio de los Alcaldes constituye la preocupación dominante creada por la inestabilidad política. En ese sentido, los temas de gestión administrativa son importantes para el futuro siempre y cuando estén vinculados a la solución de los problemas de inestabilidad institucional e ingobernabilidad.

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia, 2000, La Paz.

En el plano productivo, la tarea del desarrollo productivo (visto como agropecuario en la gestión municipal pasada y rural en el proyecto de la actual) debe encarar además de la falta del equipo técnico necesario y de algunos instrumentos para la promoción económica municipal, la inestabilidad política surgida de la amenaza de la Federación de Colonizadores de la provincia.

4. Fortalezas y capacidades internas para el desarrollo económico local

Frente a las debilidades del gobierno municipal es posible encontrar también otras condiciones y elementos donde descansan las fortalezas para encarar la promoción de un desarrollo productivo:

- las que provienen de la existencia de una directiva municipal interesada en dotar al municipio de una visión territorial del desarrollo del municipio;
- las que provienen de la experiencia de producir servicios comunales;
- las que provienen del interés de instalar un nuevo modelo de gestión municipal.

a) La existencia de una directiva interesada en construir una visión del desarrollo del municipio, constituye una condición importante para hacer y recuperar la planificación, como instrumento de previsión y ordenamiento de los recursos del territorio municipal.

Hoy, la actual estructura organizativa municipal ha dejado fuera de la administración directa del gobierno municipal la función planificadora, (no se contempla la existencia en el gobierno municipal de una unidad o área de planificación) comprometiéndose el aprendizaje de los procesos de desarrollo del territorio.

Sin embargo, se percibe una interesante actitud de la directiva municipal por articular el proceso de la planificación participativa municipal con la planificación estratégica del gobierno municipal (que estaría a cargo del equipo de asesores y directores de área del gobierno municipal). Esta postura permite percibir el valor que se le da al encuentro de la demanda y oferta territorial con la oferta pública aportada por la disponibilidad de recursos públicos y la que puede ser aportada por los propios actores territoriales.

Muchas experiencias de gestión local encuentran en la capacidad y compromiso de sus líderes la oportunidad para construir nuevas propuestas municipales. Las manifestaciones, de parte de la nueva directiva, sobre el valor de reordenar la estructura del gobierno municipal, construir políticas para el territorio, incorporar un nuevo instrumental conceptual y práctico para promover la actividad económica en el municipio, o para incorporar la innovación como fuente para replantear mejoras en la administración del municipio, dicen mucho sobre la posibilidad de crear climas de confianza, interés y movilización de los actores del gobierno municipal detrás de un nuevo estilo de gestionar el desarrollo de Caranavi.

b) La experiencia de producir servicios municipales, dice de la posibilidad de aprovechar las condiciones que indirectamente se pueden estar creando en el gobierno municipal, para hacer más eficiente la oferta de servicios públicos.

Observando el funcionamiento de la ciudad, como centro proveedor y consumidor de servicios públicos (en particular alrededor de la actividad del café), se puede constatar la existencia de prácticas sociales y económicas poco formalizadas (con reglas de juego poco normadas y claras) pero que sin embargo, expresan la construcción de procesos sociales, que de una u otra manera tienen en el gobierno municipal a uno de sus principales impulsores. El caso de la feria semanal (de comercio) por ejemplo, dice de una función municipal que puede ser aun más potente.

Hasta hoy gran parte de los servicios producidos por el gobierno municipal son hechos bajo su administración directa (esto se refleja en el Plan Operativo Anual donde se ve que una parte importante del presupuesto de inversión sirve para cubrir el trabajo de una cantidad

importante de personal profesional técnico) habiendo desarrollado un *know-how* local que puede ser un importante capital madurado en el territorio.

Se puede destacar el proveniente de la experiencia de construcción de caminos donde existe hoy un ambiente para introducir innovaciones constructivas. Otro servicio es el saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), el de limpieza urbana, o el de apoyo a la producción.

Este último además de la experiencia ganada en torno al manejo forestal, al acopio del café y su pre beneficiado, también aporta la ganada alrededor del Comité de Desarrollo Agropecuario, instancia que debe evaluarse cuidadosamente para recuperar el conocimiento de como crear las condiciones para animar el encuentro institucional de actores del territorio municipal.

Estos servicios requieren conocer con precisión sus costos unitarios, de oportunidad, sus beneficios económicos y las externalidades que genera en el territorio. La facultad de los municipios para otorgar en concesión la prestación de servicios públicos plantea un interesante oportunidad para examinar, en el plano de la competencia productiva, las ventajas y desventajas que trae la producción de servicios públicos bajo el manejo del sector privado o el comunitario organizado.

Reflexionar sobre este proceso constituye un capital del gobierno municipal para ampliar la eficacia de los servicios en el municipio así como la capacidad de los actores internos del territorio.

Este acercamiento reforzaría la capacidad del gobierno municipal de madurar la conformación de alianzas estratégicas internas y externas para mejorar la gestión.

c) El interés por instalar un nuevo modelo de gestión municipal, dice mucho de la preocupación de los directivos municipales de buscar algo más que mejorar su administración interna o de las crisis.

Hay una evidente preocupación por dotar a la actividad municipal de otras responsabilidades y otras características para producirlas. Ello dice en favor de la existencia de un capital humano acumulado a la luz de la experiencia del proceso municipal (reflexión de las crisis del período anterior) lo cual lleva a esperar de esta directiva, iniciativas importantes para reformular el dominio del modelo de gestión burocrático dominante.

La preocupación de la directiva por reordenar la institución municipal, buscando espacios para ampliar la eficiencia de los funcionarios, son una señal que es posible pasar del plano interno administrativo al de la modificación del entorno municipal (ámbitos de la temática medio ambiental, urbanística, pobreza, etc., hasta otros como del análisis de las tensiones y previsión de conflictos).

En resumen, las capacidades de gestión, vista como la habilidad para combinar visión del municipio, liderazgo, conocimiento del territorio municipal, instrumentos de manejo municipal y soluciones innovadoras de los problemas del municipio, están presentes aunque sean aún débiles.

5. La administración y el desarrollo institucional del gobierno municipal

Si bien el “Diagnóstico socio económico y urbano de la ciudad de Caranavi”, ya presenta una serie de indicadores sobre la forma como operan los procesos internos de la comunicación, la coordinación intra municipal o los problemas administrativos, el desarrollo institucional del municipio merece otro tipo de lectura.

Recuadro 5 Problemas y desafíos de la gestión municipal

- No hay coordinación entre el Alcalde, el oficial mayor, la dirección de planificación y los otros niveles operativos.
- Hay una aplicación deficiente de los instrumentos de administración, conceptos y las funciones de cada cargo.
- Hay poco profesionales y los que hay no tienen la adecuada formación profesional para cargos importantes de la administración del municipio.
- Hay ausencia de métodos que contribuyen a la incertidumbre en la toma de decisiones.
- Hay ausencia de sistemas de seguimiento y evaluación de las actividades trazadas en el POA.
- Hay desprecio por el trabajo y el conocimiento que pueden tener los profesionales contratados fuera de la provincia.

Fuente: IDEPRO, 1997, p. 47.

Si bien el modelo de gestión municipal aplicado puede explicar muchas de las situaciones antes anotadas, no se puede dejar de lado que:

a) La nueva directiva apunta a dotar de mayor funcionalidad al gobierno municipal. La nueva estructura organizativa (en relación a la existente en gestiones pasadas)⁹ no incorpora un área a cargo de la planificación municipal, sin embargo, esta función aparece nominalmente desplazada a las tareas de la unidad de desarrollo agropecuario (vale indicar que la Ley de Municipalidades, N° 2028, permite que los gobiernos municipales que carezcan de un organismo propio encargado de la planificación municipal podrán ser asistidos por los mecanismos de fortalecimiento municipal públicos o privados, nacionales o extranjeros, Art. 81), lo cual podría indicar que se busca destacar y ligar la tarea planificadora al campo del ordenamiento territorial y la promoción económica.

De la misma manera, la nueva estructura del gobierno municipal incorpora al entorno directo del Alcalde la figura del Asesor General. Algo parecido sucede con el Consejo Municipal que cuenta con un Asesor Legal. El Oficial Mayor aparece hoy con una estructura administrativa propia para el mayor contacto con los sub Alcaldes (figura que pone en práctica el principio de

⁹ Se halla incorporada en el Plan Operativo anual del 2000.

descentralizar ciertas tareas que permitan un mejor conocimiento de la problemática local y una mayor eficacia en el encuentro de soluciones).

b) Los cambios anotados pueden permitir la creación de una cultura de responsabilización institucional antes que personal. El apoyo al Alcalde en la toma de decisiones, puede colaborar a que el liderazgo municipal adquiera mayor solidez argumental, al amparar las decisiones en el conocimiento y manejo de información aportada por el Asesor General.

Esto también debería significar la posibilidad de generar desde el Consejo Municipal, orientaciones, posturas y criterios para debatir los enfoques que deben respaldar las decisiones en torno al desarrollo del municipio.

En el mismo sentido, el Consejo debería ver ampliada su capacidad de reacción frente a la agenda municipal, permitiéndose con el asesoramiento legal, producir recomendaciones, decisiones y una práctica de trabajo colectivo para adoptar la práctica de evaluar las propuestas antes de aprobarlas.

En la misma dirección se ubica el desempeño que podría alcanzar el oficial mayor, que no solo se ve involucrado en una mayor o más profundo conocimiento del territorio (por el contacto permanente con los Alcaldes), sino que se constituye en otro valioso interlocutor con capacidad de producir propuestas a las instancias de mayor nivel del municipio.

Este reordenamiento en la estructura organizativa (en marcha) abre nuevos espacios para que los procesos de toma de decisiones, en el alto nivel municipal, produzcan la creación de un cuerpo colegiado de opiniones, que resultarán favorables a la idea de construir nuevos referentes internos y externos para un estilo y modelo más efectivo de gobierno del municipio.

Este ordenamiento institucional podrá alcanzar trascendencia si estas prácticas son capaces de traer a la discusión, opinión o acuerdos a los otros actores claves del desarrollo del municipio. Solo de esta manera podrá asegurarse que el gobierno municipal transite a gobernar realmente el municipio. Tomemos en cuenta las opiniones vertidas por especialistas del proceso descentralizador y municipal (ver recuadro siguiente).

Otro elemento que puede jugar a esta tarea de reordenar el funcionamiento de Caranavi, dotándolo de una nueva institucionalidad municipal pasa por la gradual incorporación de una visión estratégica del municipio. Esto debería provocar el establecimiento de otros instrumentos (tipos de metas, prioridades, mecanismos de prospectiva, instancias para enfrentar crisis, estrategias de intervención diferenciadas, etc.) de gestión que reforzaran el gobierno municipal.

Examinando el resto de la maquinaria administrativa, del gobierno de Caranavi, se observa la pesada carga que implica asumir en el presupuesto del municipio a 108 personas (detallado en el plan operativo anual 2000). A esto hay que sumar el hecho que el gobierno municipal carece de instrumentos para establecer una política de racionalización del personal, evaluación de la calidad del trabajo, o reconversión laboral.

La falta (hoy) de un área encargada de planificar, seguir y evaluar el proceso municipal, que inicia la nueva administración municipal, despotencia el trabajo que administrativamente cada dirección o área puede intentar realizar de mejor manera. El mantener un trabajo tipo “compartimiento cerrado”, donde los objetivos de cada dirección (los objetivos de gestión por área funcional presentados en el POA) no son integrados en una visión del proyecto municipal, compromete la producción de impactos sobre el territorio municipal. Ello contribuye a mantener

irresueltas las tensiones existentes y a mermar la capacidad de respuesta de otros actores potencialmente aliados del gobierno municipal.

Recuadro 6
Gobierno local y gobierno municipal

Es importante hacer algunas precisiones que aportan a esta reflexión sobre gobiernos locales e institucionalidad para su desarrollo. Cuando un municipio no ha logrado reconocer la importancia de gestionar su territorio, reconocer y dinamizar los capitales instalados en su ámbito de intervención, lo más probable es que se concentre sólo en su administración (operar el funcionamiento de lo tradicionalmente reconocido como responsabilidad municipal). En esta situación, el municipio aparece mejor definido como administrador municipal que como gobierno municipal. Otro aspecto a tener en cuenta surge del hecho que tampoco basta ser gobierno municipal para asociarlo con gobierno local. Para esto último hay que tener presente que cuando el municipio pierde de vista la presencia de otros actores, sobre los que puede intervenir, existentes en el territorio (escenarios de la dimensión local) el gobierno municipal no alcanza constituirse en gobierno local.

Fuente: Congreso sobre Reforma del Estado, Reforma y Sociedad Caracas, Venezuela, 1999.

En resumen la administración del gobierno municipal no debe ser vista sólo como un problema de ordenar internamente sus procedimientos, formalizar su funciones, o dotar de nuevos o mejores instrumentos a los procesos que son requeridos para poner en marcha su plan operativo. También requiere un esfuerzo por ligar todo este andamiaje con la construcción de una institucionalidad, que requiere de la creación de prácticas, estilos de trabajo, mecanismos propios, etc. Se requiere ir creando una nueva cultura del encuentro de los actores y de la prevención y solución de los problemas en el municipio.

La institucionalidad requiere entonces de apropiarse, junto a una visión del territorio, de algunos instrumentos claves para ampliar la actual gestión municipal: trabajar en la creación de redes de cooperación institucional, reforzar la planificación estratégica, desarrollar sistemas de información municipal (territoriales y no solo de la municipalidad) y ampliar los mecanismos para la participación ciudadana. La meta junto a mejorar el rol del gobierno municipal y de sus actores pasa también por ampliar la gobernabilidad del municipio.

6. Fortalezas y restricciones externas para el desarrollo institucional municipal

Visto el municipio como el territorio de la acción del gobierno municipal y ubicando a este como el actor (no el único) protagónico de su desarrollo, es importante concluir que la suerte del gobierno municipal está ligada a sus esfuerzos por mejorar internamente su administración y los que haga por generar sinergia en su territorio.

Esto implica mirar las capacidades y condiciones (en este caso externas al gobierno municipal) provenientes de los actores de la sociedad civil local, departamental y nacional que pueden provocar cambios favorables o negativos sobre la estructura e institucionalidad del municipio.

Las condiciones favorables al desarrollo de la institucionalidad municipal de Caranavi, son aportadas desde el plano nacional por la atención que merece la provincia, al formar parte de una región considerada altamente sensible (la región de los Yungas es la principal área de producción tradicional de hoja de coca) a las acciones de las políticas públicas, sea por la reacción de las organizaciones sindicales o por las presiones que pueden realizar organismos de cooperación internacional involucrados en temas de prevención de consumo de drogas.

A lo anterior, se puede sumar el hecho que la participación popular sigue siendo un tema que transversaliza el conjunto de las políticas públicas, lo cual permite mantener esta tarea como prioritaria en todos los niveles de gobierno y especialmente en el municipal.

La reactivación económica y la lucha contra la pobreza, emprendida ahora por el gobierno central, ponen a los gobiernos municipales como uno de los actores claves para su establecimiento, lo cual crea un escenario favorable para trabajar en la mejora de sus procesos de gestión.

Otra disposición capaz también de afectar favorablemente el desarrollo institucional del gobierno municipal de Caranavi (y otros del país) la constituye el interés de la Honorable Cámara de Diputados, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que auspiciaron la presentación del manual del municipio productivo y promoción económica (agosto de 1999) que aporta orientaciones para que los gobiernos municipales asuman con mayor precisión sus roles, desafíos y oportunidades en su tarea de gestionar la promoción de su desarrollo económico.

La propia Ley de Reactivación Económica en su Capítulo V, del Municipio Competitivo, ratifica la importancia de apoyar los programas y proyectos de las municipalidades enmarcadas en la constitución de municipios y mancomunidades competitivas. El interés alcanza también el saneamiento fiscal de los municipios para recuperar su capacidad de endeudamiento y la creación de condiciones para incrementar sus ingresos fiscales.

Recuadro 7

Diálogo y deliberación: donde se ubican los bolivianos

“... es interesante la reacción de los encuestados en torno al incumplimiento de la Ley. La mayoría (70%) indica que conoce las normas del país, pero solo unos pocos denunciaron su desacato o la falta de respeto a una autoridad importante, lo cual demuestra una escasa confianza en las instituciones establecidas.

... esta confianza en general es baja y muestra una preferencia particular por las instituciones locales. En este caso es comprensible que en el campo la confianza sobre todo en las organizaciones locales sea muy alta comparada con la ciudades. De igual modo, esta es baja en el área urbana con respecto a todas las instituciones, con la excepción del defensor del pueblo. Los bolivianos confían mucho más en organizaciones locales, como las juntas escolares (28%) y de vecinos (21%) o en sus sindicatos que en el gobierno municipal (10%). El ámbito local presenta una disposición sin embargo, más alta al diálogo ya que los bolivianos perciben en general que los mayores obstáculos para la solución de los problemas son la escasez de diálogo y la falta de solidaridad.

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia. 2000, La Paz.

Sin duda que un marco importante ligado al desarrollo institucional lo constituye la nueva Ley de Municipalidades (Ley N° 2028 del 28 de octubre de 1999) que apunta a reconocer la diferencia entre la administración y el gobierno del municipio, la promoción y dinamización y la creación de condiciones en el territorio municipal como fines que deben guiar la acción de sus dirigentes. Promover el crecimiento económico local o la participación ciudadana son reconocidas como tareas a las que deben apuntar los municipios.

En resumen, el ámbito nacional aporta destacadas condiciones para apuntalar el desarrollo de la institucionalidad municipal, aún más, cuando esta no hace parte de las instituciones en las que la gente tiene más confianza hoy. Por ello el desafío es mayor y las oportunidades están planteadas.

En el plano departamental, las políticas sectoriales encuentran en la gestión institucional de los municipios el principal referente para la acción pública. Eso hace que tanto los gobiernos municipales como la propia administración departamental se encuentren permanentemente interesadas en desplegar colaboración. Vale decir, sin embargo, que no siempre las facultades de ambos niveles institucionales son aprovechadas para crear esta sinergia institucional.

Este interés se ve reflejado en el proyecto de integrar físicamente el norte del departamento de La Paz con la región oriental del departamento del Beni, proyecto en el cual la región de los Yungas es el paso obligado para ello. De la misma manera son los esfuerzos por impulsar el turismo en el departamento y que tienen en la ruta que llega a Caranavi uno de sus ejes a potenciar. Sin duda que estos proyectos requieren de compromisos financieros del nivel nacional y la administración departamental pero también de la respuesta e iniciativa de los gobiernos municipales.

Recuadro 8

Impulso al desarrollo productivo y la solidaridad social

El nuevo prefecto del departamento de La Paz, asumió el compromiso mencionado, destacando que la atención a las demandas de las provincias es la vía para que el desarrollo sea un esfuerzo articulado. El turismo como actividad generadora de ingresos locales fue destacada como tarea estratégica para la prefectura. La construcción de carreteras para la conexión de las provincias con La Paz y otros departamentos (como la Cotapata, Santa Barbara en la región de los Yungas) favorecerán el intercambio de las regiones. Estos esfuerzos serán desplegados en alianza con el sector privado.

Fuente: Publicación del Diario, La Paz, 13 mayo de 2000.

En el plano local, los agentes del mercado y los productivos, no resultan siempre transparentes como para que el gobierno municipal colabore en promover el crecimiento económico, según la lógica del mercado. La débil organización de los productores constituye el principal cuello de botella para convertirlos en interlocutores potentes en una gestión productiva municipal. Ejemplo de ello, se ve en la poca capacidad de estos para negociar mejores condiciones con los rescatistas (acopiadores) de la producción local (desde café hasta cítricos). Hay que mencionar también que el entorno que brinda la ciudad de Caranavi para establecer sistemas de servicios (por los altos costos de la energía eléctrica o la falta de infraestructura de comunicación social), es poco estimulante para el despegue de las instituciones que pueden colaborar a las tareas municipales. Sin embargo, la población confía en que el gobierno municipal

puede ser un valioso instrumento para desplegar el diálogo y encarar la solución de los problemas locales, aunque no se deja de lado que la débil organización de la sociedad civil reduce su capacidad para influir en las decisiones que se toman localmente.

Por el lado de otros actores no gubernamentales, las ONG son las más destacadas como posibles aliados del desarrollo institucional del municipio. Sin embargo, la falta de reglas de juego claras con ellas, las convierte en fuentes apetecibles para la intervención municipal. Por otro lado, su desconexión con ellas, las deja libres a que ejecuten sus actividades según sus propias visiones, estilos de trabajo, etc., lo que las convierte en un actor desaprovechado, con riesgo que ello termine por desincentivarlas, incluso para provocar su salida del municipio.

Desde el punto de vista de las restricciones que pueden ser amenazas para frenar o retardar el proceso de fortalecimiento institucional del municipio, se encuentran:

- la falta de reglamentación del Capítulo V de la Ley de Reactivación Económica;
- la rígida forma de llevar adelante la participación popular en el ámbito municipal, mediante una planificación participativa centrada en la oferta pública olvidando la privada;
- el debilitamiento de la tarea de planificación municipal al permitirse que esta pueda hacerse desde fuera del municipio;
- la poca capacidad de los gobiernos municipales para hacer crecer sus ingresos propios y la dependencia de las transferencias del nivel central;
- la asignación de nuevas responsabilidades a los gobiernos municipales, por ejemplo, las previstas en el anteproyecto de Ley de Incentivos para la micro y pequeña empresa (publicada en la Gaceta Jurídica, foro de debate legal, mayo del año 2000), en donde se le estarían asignando nuevas responsabilidades como la construcción y mantenimiento de complejos empresariales o la organización, en forma obligatoria, de ferias de exposición, sin que se aprecie como se reforzaría a estos para asumir estas tareas. No deja sin embargo de verse con interés la creación de un fondo de desarrollo empresarial surgido de un impuesto único municipal (de las micro y pequeñas empresas) recaudado por cada gobierno municipal.

Finalmente no debe olvidarse que propuestas, sin duda de valor para el desarrollo institucional de los municipios, como la Ley de Municipalidades (178 artículos y 14 disposiciones finales y transitorias) a pesar de proporcionar interesantes referentes para el fortalecimiento municipal, requieren de una importante capacidad propositiva de sus autoridades para aprovechar los escenarios que pueden crearse con la Ley. En caso contrario, la Ley se convierte en un instrumento usado solo para la atención de dudas o conflictos surgidos de las viejas prácticas y estilos de trabajo.

Igualmente debe tenerse en cuenta que en el ámbito de la administración departamental, las propuestas descentralizadoras no siempre terminan favoreciendo un desarrollo equilibrado de los municipios, por lo que no debe perderse de vista que el esfuerzo municipal no debe descuidar la visión de la región donde se insertan sus dinámicas de crecimiento o desarrollo.

II. LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO

1. La planificación, la inversión y la información municipal

Si bien el proceso planificador y de inversión pública están claramente señalados en las normas de los sistemas nacionales de administración e incluso en la Ley de Municipalidades, en la práctica ambos se ejecutan de manera independiente lo que explica la poca coherencia entre el plan de desarrollo municipal, el plan operativo anual, la programación de actividades y el cuadro de demandas territoriales insatisfechas.

Una debilidad de ello proviene de la rigidez que viene adquiriendo el proceso planificador (desde la planificación participativa hasta la elaboración del plan de desarrollo) que se ve alejada de la posibilidad de control de parte del gobierno municipal, ya que requiere del dominio de las técnicas de planificación y de personal calificado que por lo general, no se interesan por trabajar en municipios pequeños, como Caranavi, donde el nivel de remuneraciones es poco atractivo.

A esto se suma, la carencia de una unidad u oficina encargada de esta tarea en el municipio, lo cual compromete no solo la articulación planificación-inversión- programación sino que reduce a la inversión a una práctica simple (anual) de identificación y selección de proyectos, los cuales siguen la demanda social (más que productiva) la cual no siempre corresponde con las prioridades que debería seguir el desarrollo en el territorio.

De la misma manera esta falta de gestión planificadora compromete la existencia de una imagen de lo que se quiere con el territorio ya que reduce las metas de desarrollo a metas de inversión. Con ello, y asociada al modelo de gestión municipal establecido, la inversión no solo queda concentrada al aporte público sino que hace del presupuesto su único y casi exclusivo instrumento de gestión territorial.

El caso de la inversión en caminos puede ser un ejemplo de una “rutina de desarrollo”, donde año a año se repite la “negociación” del presupuesto para este rubro, sin que a ello se asocien estrategias de atracción de inversiones, fortalecimiento de las capacidades locales o menos, desarrollo de la gestión pública.

No solo se observa la desconexión del proceso planificador-inversor sino también la carencia de puentes (nudos de contacto) establecidos en la rutina administrativa, para ligar ambos momentos. La explicación pasa por la carencia de sistemas de información, dentro del gobierno municipal, que provoquen flujos de información para la toma de decisiones, ya que su ausencia provoca que ambos procesos se autonomizen.

Junto a esta limitación inicial para unir la planificación y la inversión pública, se suman otras falencias que afectan al municipio. La carencia de información sobre el municipio (el comportamiento del territorio y sus actores) provoca que aspectos claves para animar la promoción económica, como el conocimiento de la demanda y oferta productiva del mundo empresarial privado y de sus iniciativas económicas, atenten contra el desarrollo de estrategias municipales que amplíen las inversiones territoriales.

La falta de un banco de proyectos municipales, de programas de inversión (para superar la visión del proyecto como unidad de inversión, análisis, ejecución y evaluación) o de metas diferenciadas (estratégicas y normales, por ejemplo) provoca que el plan operativo anual (instrumento que debería sintetizar la planificación, inversión) carezca de mayor potencia para conducir el impacto de la inversión sobre el territorio.

La carencia de estas metodologías y otras para analizar el comportamiento de los flujos financieros municipales (capacidad de endeudamiento, o de liquidez de corto plazo, por ejemplo) lleva a que el presupuesto del gobierno municipal se convierta en un instrumento estático. Esto es un problema del modelo de gestión que hace de la inversión una simple operación de control de ingresos y gastos, eliminando la preocupación por lograr efectos multiplicadores.

La inversión en el municipio de Caranavi hoy, no presenta señales de estar conformando un importante stock de capitales locales. Examinando el POA se observa que bajo el rubro de funcionamiento e inversión una parte significativa de los recursos se emplean en sueldos, lo cual si bien puede indicar la importancia de redistribución del ingreso, tiene también una doble desventaja en Caranavi, ya que por un lado reduce la oportunidad que los mismos servicios públicos puedan ser ofrecidos por empresas (con la posibilidad de traer mayor demanda, innovaciones, etc.) y por otro que este ingreso local, termine por emigrar del municipio, dado que vía la compra de productos y servicios provenientes de fuera de la provincia y la región, estos dineros fluyen hacia centros como La Paz.

Algo parecido sucede con los ingresos de los colonos, dada su procedencia fuera de la provincia, que envían una parte de ellos a sus lugares de origen.

La falta de información, en el gobierno municipal, sobre el territorio y otras ofertas de interés existentes en el nivel nacional, tiene en la baja organización interna su principal razón, ya que no existen grandes dificultades para diseñar o establecer los sistemas, acopiar o procesar la información.

Lo que hoy existe se circunscribe a los registros del presupuesto, control de gastos, el sistema contable (normado por la Ley de Administración y Control Gubernamental, SAFCO) y los otros sistemas administrativos establecidos por esta Ley.

La información municipal más empleada comprende la de las instalaciones comerciales, las oficinas públicas y privadas y otras de la zona urbana. La falta de un catastro urbano y rural afecta los ingresos del municipio que se concentran a patentes de los establecimientos y algunas tasas para servicios privados.

Una situación que vale la pena mencionar, es la construcción del proyecto de mancomunidad de municipios de la región de los Yungas. Este esfuerzo apunta a recuperar la cooperación municipal para enfrentar esfuerzos que individualmente son imposibles. El proceso está recién iniciado y con seguridad que la construcción del proyecto carretero (Cotapata, Santa Barbara, para unir La Paz y el Beni y que une a los municipios de los Yungas) habrá de ser uno de los puntos de la agenda de la mancomunidad. Es importante que el gobierno municipal de Caranavi preste atención al proceso para aprender de la experiencia de buscar concertar un gran número de actores y los instrumentos a emplear para el manejo técnico.

En resumen el proceso planificador y de inversión requieren ser potenciados para soportar el establecimiento de un modelo de gestión nuevo o mejorar el actual.

2. Los procesos de toma de decisiones al interior del gobierno municipal

Las grandes decisiones, vistas desde la actividad que ocupa el mayor tiempo y la mayor atención de las autoridades y funcionarios municipales, proviene de la que tiene que ver con el manejo de la inversión pública. Otras, tienen que ver con las demandas surgidas fuera de esta agenda de trabajo y que son básicamente producidas por el surgimiento de situaciones imprevistas; otras hacen parte de lo que puede catalogarse como la rutina de la administración del gobierno municipal.

Las primeras ponen en juego, o intentan hacerlo, a los instrumentos de gestión ligados al uso de los recursos públicos. Las decisiones tienen que ver con el proceso que se inicia con la programación de actividades que realiza cada oficina técnica. El otro momento de las decisiones tiene que ver con el cumplimiento de los calendarios establecidos, a lo que se suma las situaciones de retraso que puedan producirse (por falta de liquidez, demoras en la entrega de los materiales, incompatibilidades con normas existentes, falta de personal o situaciones fuera del control del responsable en el gobierno municipal). El tercer momento se refiere al control de las obras realizadas (un tipo de evaluación) donde de no mediar ninguna sorpresa, el proceso resulta ser bastante manejable.

En general, todos los momentos pueden desenvolverse siguiendo su programación y sin encontrar grandes contratiempos. El resultado son decisiones que pueden calificarse de bajo nivel de tensión o de fácil resolución.

En éstas, la participación del Alcalde, el Consejo y los funcionarios involucrados no demandan (en teoría) grandes dificultades para acordar las decisiones. Sin duda que éstas se verían mejor argumentadas e incluso serían más rápidas, si existieran los sistemas de información pertinentes.

El segundo bloque de decisiones surge cuando la oferta pública (y las decisiones ligadas a ella) no satisface las expectativas de los demandantes (lo que evidenciaría alguna falla del proceso participativo que debe invitar a reflexionar si solo basta la consulta para programar las inversiones o acaso hay que ir a otros momentos más avanzados). Para estas situaciones, donde las variables a manejar están fuera del ámbito interno del gobierno municipal, los instrumentos disponibles resultan por lo general poco eficientes y acaso dificultan más que ayudan a tomar decisiones.

Lo anterior puede verse por ejemplo, cuando al no existir un control adecuado del avance del presupuesto, el Alcalde puede verse superado en los compromisos que contrae ante grupos de presión y la coyuntura reinante.

Hoy, sin duda que la figura de los asesores (legal y general) debe proporcionar mayores elementos para esto, sin embargo, se vuelve a caer en el riesgo de pretender que estos funcionarios (sin el débil respaldo técnico informativo o de gestión) se conviertan en la tabla de salvación de esta debilidad. Este tipo de decisiones, a diferencia de las primeras, requiere de otro tipo de instrumentos. Acá se demanda de manejo para adelantarse a la aparición de las crisis, mecanismos de diálogo, simulación de escenarios, etc.

Más de alguno puede preguntarse si esto es posible en un municipio como Caranavi que tiene a simple vista un desafío más simple como empezar a incorporar propuestas menos complejas. La respuesta no es tan clara, ya que si se ve al gobierno municipal buscando el cambio

del modelo de gestión, estos instrumentos no solo lo permiten sino que lo demanda un nuevo tipo de gestión.

Normalmente hoy, se acude a los maduros criterios de las autoridades municipales o al conocimiento de la problemática, lo cual crea nuevamente riesgos como el que las decisiones tengan un fuerte componente de personalismo ya que provienen de las percepciones del interlocutor. Esta situación atenta contra el camino de buscar que las decisiones puedan estar cada vez más amparadas por sustentos técnicos y colectivos.

Las decisiones asumidas bajo el criterio y riesgo personal resultan teniendo un alto costo para la gestión de gobierno municipal, ya que hace más probable su desencuentro con las medidas de sanción que establece la Ley SAFCO de control administrativo. De la misma manera se amplía este riesgo como para enfrentar el “voto constructivo de censura”, dispuesto en el Artículo 50 de la Ley de Municipalidades, que sanciona la pérdida de confianza del Alcalde.

El tercer ámbito de decisiones tiene que ver con los procesos que hacen parte de la rutina administrativa del gobierno municipal. La falta de algunos instrumentos (como los referidos a la racionalización del personal o control del ritmo de avance presupuestal) provocan hoy que algunas decisiones puedan estar acumulando tensiones para un corto plazo. El establecimiento de manuales de funciones y procedimientos mejoraría las decisiones en este nivel.

En resumen, las decisiones hoy en el gobierno municipal están fuertemente atadas a la capacidad de lectura y acertado criterio de sus autoridades (e incluso asesores), lo que pone en evidencia la dificultad para crear climas de confianza internos y la falta de instrumentos que apoyen estos procesos. El modelo de gestión asumido contribuye a que exista esto.

3. Los sistemas de seguimiento y evaluación del gobierno municipal

Lo observado en cuanto a la carencia de sistemas de información internos y la poca organización que muestran los flujos internos de comunicación hacen evidente la carencia de claros procesos para llevar adelante una tarea de control de las acciones que desea el gobierno municipal.

La debilidad tiene su origen en el proceso de planificación mismo que deja de lado el establecimiento de indicadores que permitan hacer el seguimiento y posterior evaluación del impacto o efectos de la acción emprendida. Hoy existe un control concentrado en el avance físico y financiero de la inversión realizada.

Otro elemento que explica esta carencia, tanto instrumental como conceptual, es el desconocimiento de lo que aporta el seguimiento de la acción pública al perfeccionamiento de la gestión municipal. Una razón muy difundida es el creer que esta tarea resulta más pertinente en el nivel nacional o departamental.

Si bien existen instrumentos hoy, en el gobierno municipal, que pueden ser usados para hacer este seguimiento la distinta valoración que le dan los funcionarios técnicos hace que el control que se lleva a cabo aporte poco al conocimiento de las reales capacidades del gobierno municipal.

El seguimiento físico aporta básicamente al control del gasto sin aportarle al manejo financiero del gobierno municipal.

4. Los actores locales visto desde el gobierno municipal

Visto algunos de los instrumentos con los que opera la actual administración del gobierno municipal, su examen parece confirmar la limitada percepción del territorio.

La percepción de los actores locales, mirados desde dentro del gobierno municipal, es una tarea poco explorada de manera directa ya que normalmente se acude a la mirada de los actores de fuera para conocer como perciben a las instituciones locales y entre ellas, al gobierno municipal.

Conocer la percepción de los propios actores de la estructura administrativa y de gobierno del municipio debería ser una tarea incorporada a mejorar la gestión municipal.

Lo obtenido acá de las conversaciones personales resulta más una aproximación que una radiografía de como se comportan los actores del municipio.

La valoración que se ha intentado recoger dice de la forma como no solo hay que buscar cambiar el comportamiento real de los actores sino también la imagen que proyectan.

Si bien se reconoce la existencia de un mundo productor agropecuario no siempre se diferencia este del empresarial, al cual se le asocia con el que proviene de los servicios profesionales liberales, comercializadoras y acopiadoras y del mundo de las ONG. Esto puede explicar porque se ve alejada la idea de redes en el funcionamiento del mundo productivo y económico de Caranavi.

La sociedad civil, en Caranavi, es percibida como ausente de la problemática local, ya que no se le reconoce capacidad de organización y por tanto de representación y diálogo.

La sociedad política es directamente asociada a la figura de los dirigentes sindicales, a los cuales se les identifica única y exclusivamente como demandantes reivindicativos (poco propositivos) con alta capacidad de presión y movilización local.

Los actores locales son por lo general percibidos con nombres y apellidos o identificados con determinadas figuras institucionales, lo que provoca que las reacciones puedan variar dependiendo del interlocutor municipal que lo perciba y para los cuales los grados de valoración pueden resultar distintos.

En el plano productivo, los actores más destacados son las organizaciones de productores (reconocidas bajo la forma de sindicatos y federaciones). A ella se suma la cooperativa, vista como la forma mejor organizada de la producción y la más cercana al mundo de la empresa productiva. En general las unidades productivas son vistas funcionando de manera independiente una de otras lo que lleva a tener una impresión de la vida económica en el municipio como parcelas poco conectadas al resto de la vida en el municipio.

Al ser escasos los vínculos de éstos con el gobierno municipal su desconocimiento se amplía y solo se ven como demandantes de servicios. Como no se les percibe ninguna oferta de interés para el gobierno municipal, se pasa desapercibido su rol como posibles aliados para el desarrollo del municipio. Sin duda que a esto juega la historia del aparato público y municipal visto como único o principal oferente frente a la demanda social.

Esta visión del plano local puede explicarse ya que descontando los vínculos con las organizaciones territoriales y algunas funcionales y acaso el comité de vigilancia, el gobierno municipal no tiene establecida una red de vínculos más organizados con la sociedad civil y el mundo no gubernamental. La propia existencia de un comité de desarrollo agropecuario está hoy despotenciado como un interesante escenario para el encuentro más regular y programado entre gran parte de los actores productivos del municipio.

A lo anterior también contribuye la existencia de una cultura de protagonismo de parte de los funcionarios de la administración pública que buscan usar su posición para intentar, desde su propia perspectiva, dar solución a sus demandantes, que fácilmente pueden pasar a ser clientes ligados a una oferta partidaria.

Finalmente, los actores son vistos desde una visión funcional del territorio, en la cual no se incorpora la noción de sistema, lo que dificulta la comprensión que la alteración de algunas relaciones puede provocar efectos sobre otras partes del sistema municipal y el propio territorio.

III. EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

1. El territorio y la base económica vista desde el gobierno municipal

Una mirada a las gestiones del gobierno municipal permite percibir una incompleta comprensión del territorio como escenario y actor capaz de afectar favorablemente las condiciones de desarrollo del municipio.

El territorio es asociado al área administrativa y política que define al municipio, reconociéndose como el espacio físico dominado por la presencia de poblaciones que explotan determinados recursos o desarrollan determinadas actividades.

Esta connotación hace que la gestión del gobierno municipal se perciba dentro de los límites que esta noción encierra. Esto es importante destacar ya que hoy el municipio hace parte de un proyecto de mancomunidad de municipios. No es la noción en sí la que puede provocar diferencia de percepción entre los participantes, sino la actitud y comportamientos que sobre ella se ha construido.

Otro elemento ligado al territorio es la percepción de lo que son los capitales del municipio. El inventario de recursos naturales y la infraestructura física asoman como las reconocibles por el gobierno municipal. A estas se le asocia poco valor ya que se les percibe como estáticos (sin la idea, por ejemplo, que producen externalidades) y sin capacidad de acumular. Poco destaca la valoración del capital humano establecido en la provincia, el cual puede ser portador de valiosas iniciativas, innovaciones y propuestas que con pocas inversiones pueden provocar efectos dinamizadores de la economía local.

Tampoco destaca en la percepción del territorio o conexo a él, la noción de mercados, tecnología, innovación, investigación o tejido empresarial. Lo más cercano a esto son los sistemas de educación y capacitación o la existencia de servicios a la producción.

En resumen, esta particular percepción del territorio lleva implícita una lógica de como se hace el desarrollo productivo y los roles de los actores involucrados, lo que permite explicar que cualquier propuesta de fomento productivo desde el gobierno municipal debe enfrentar el cambio de este paradigma conceptual que explica un tipo de estructura institucional.

Por el lado de la base económica ¹⁰ si bien se aprecia una diferenciación de los espacios y sistemas productivos locales, (en relación al grado de integración a los mercados) no se percibe la existencia de otros elementos ligados o inherentes al concepto y obviamente prácticas sobre el mundo económico.

Prueba de ellos es la ausencia de políticas locales o municipales en lo que ha sido la experiencia del gobierno municipal en su acercamiento al comité de desarrollo agropecuario. Hay que reconocer, sin embargo, que la actual directiva municipal ha previsto avanzar hacia ello.

¹⁰ Mejor tratada en IDEPRO, 1999.

Otros elementos poco tratados tienen que ver con el entendimiento o valoración de los mercados, la tecnología, la innovación, la empresa y los servicios ligados a la producción de conocimientos.

La percepción de la base económica encuentra materialidad en la producción de café ya que ésta no solo es la más significativa en el municipio sino que además ordena el funcionamiento de la ciudad y de los principales servicios.

La ruralidad del municipio o tal vez su alejamiento de la efervescencia de mercados como de la ciudad de La Paz, provoca la poca atención a lo que significa el mercado en el territorio de Caranavi.

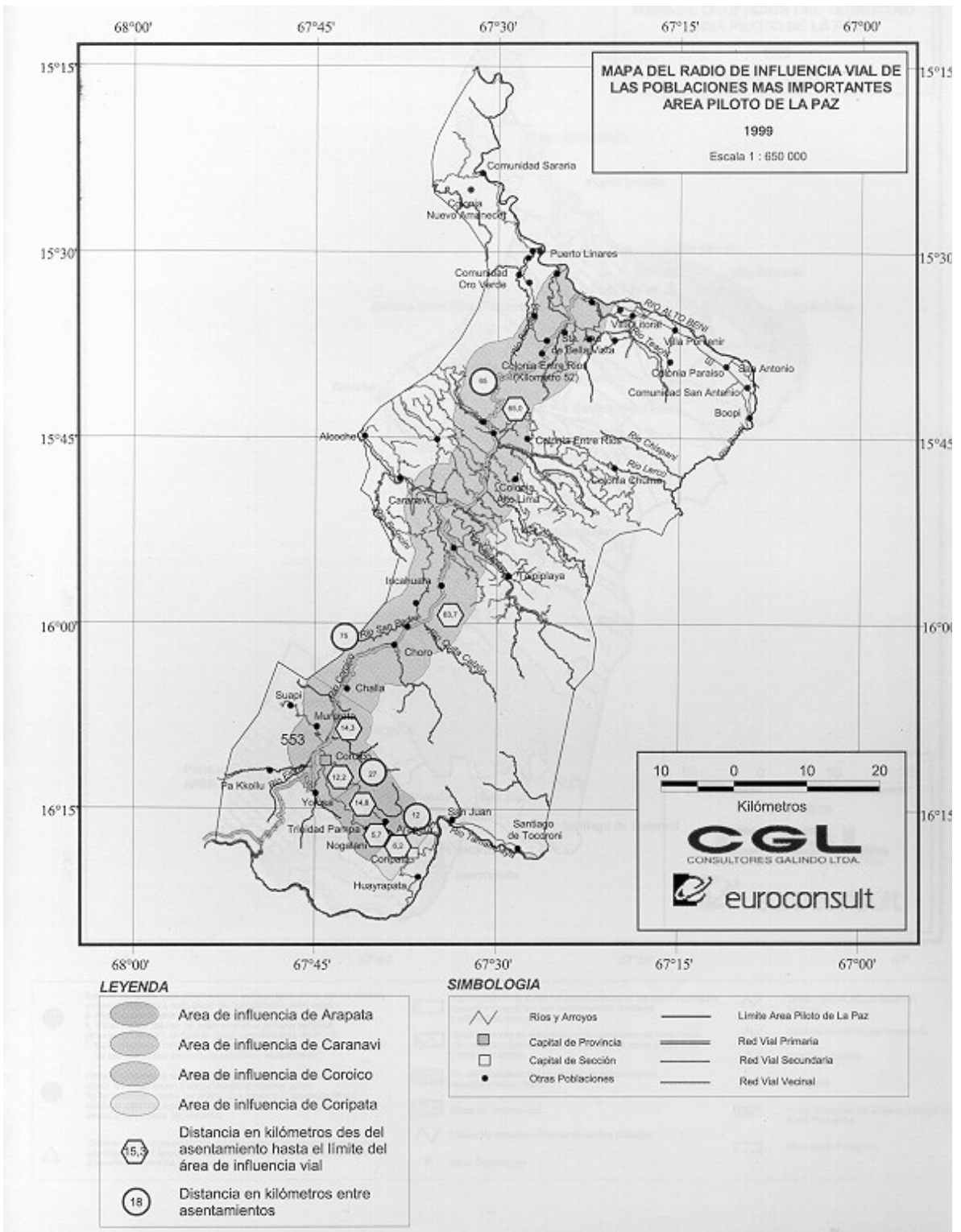
El hecho que los mercados de factores sean poco desarrollados y además poco transparentes en el municipio, puede explicar por ejemplo, que el gobierno municipal no tenga propuestas alrededor de los créditos (a pesar que algunas ONGs tienen esta línea de trabajo y que podrían ser apalancadas con apoyo del gobierno municipal), de los servicios de apoyo al desarrollo empresarial o los servicios que amplían el acceso a la tecnología.

Igual sucede con las otras dimensiones, que parecen estar difusas en la propia comprensión de la actividad económica del municipio y obviamente en las tareas del gobierno municipal.

El resultado de todo ello es la poca comprensión de lo que son los rasgos diferenciadores para llevar adelante una estrategia de desarrollo productivo gestada en las capacidades del territorio.

No obstante lo anterior, debe destacarse la existencia de una Propuesta de Ordenamiento Territorial para el Área (comentada antes y producida por el Gobierno de Bolivia y el BID), la cual aporta al conocimiento de los sistemas de producción, el uso de los suelos, las aptitudes de las unidades agroecológicas y un plan de manejo de los suelos, así como a una propuesta de ocupación del territorio y a un plan de acción que puede emprenderse en el área (ver mapa adjunto).

Este insumo constituye un valioso aporte al conocimiento del territorio, a su manejo y organización, el cual debe pasar a ser empleado por el gobierno municipal ya que le reporta condiciones para desafiar el establecimiento de un nuevo estilo de gestión municipal.



Fuente: CGL, Consultores Galindo Ltda., Euroconsult, 1999, La Paz.

Recuadro 9
Conclusiones y recomendaciones generales de ocupación del territorio

La aplicación de un plan de desarrollo encuadrado dentro del marco de las políticas de desarrollo regional, a efectuarse por parte de las instancias del gobierno departamental, considera entre sus mecanismos de implementación a procesos de ordenamiento territorial de determinados espacios geográficos...

Las investigaciones y estudios realizados en el área de estudio (se refiere al área piloto de La Paz que comprende Caranavi) permite identificar una serie de problemas críticos que resultan mayormente de fuerte déficit de infraestructura de servicios y equipamiento comunal y de la adopción de enfoques parciales de desarrollo; sin embargo, la situación de la accesibilidad es indudablemente el punto crítico más importante...

Ninguno de los centros poblados del área piloto, excepto Caranavi y Coroico se encuentran preparados y equipados administrativa y urbanísticamente para hacer frente en el corto plazo a los requerimientos del desarrollo y menos para servir plenamente como centros de apoyo a la producción agropecuaria y como centros de servicios básicos...

Se considera por tanto que las propuestas de ordenamiento físico como resultado de las condicionantes sociales y económicas deben formar parte de un proceso integrado de desarrollo urbano-rural que llegue al nivel de las pequeñas aglomeraciones...

La estrategia plantea la consolidación y refuerzo de los centros poblacionales primarios y la emergencia y consolidación de los centros secundarios con sus respectivas áreas de influencia, buscando por un lado optimizar las funciones productivas en función del desarrollo sostenible, a la par del fortalecimiento de los centros poblados a fin de apoyar la producción y control y reorientar los flujos migratorios que al presente se dirigen hacia el área metropolitana de La Paz.

Fuente: CGL Consultores Galindo TTDA, 1999, Propuesta de Ordenamiento Territorial. Area piloto de La Paz. Bolivia, Euroconsult, La Paz.

2. La comprensión de la importancia de las alianzas

Este aspecto nos remite al tema de la visión de desarrollo, de los roles institucionales y de la comprensión del gobierno municipal acerca de sus capacidades tangibles e intangibles.

Es indudable y se percibe que las autoridades del gobierno municipal reconocen la importancia de la construcción de alianzas para gobernar el municipio. Sin embargo, ello no es fácil cuando no existe una cultura para crear ello. La falta de información, que impide transparentar las acciones públicas de las autoridades, contribuye a que las diferencias, tensiones, posturas, etc., se alimenten de la sospecha, el comentario, el rumor como la vía para valorar o desacreditar no solo a un actor sino a impedirle se acerque a otros.

La carencia de agendas públicas, además de limitar una mayor fluidez de las instrucciones internas, atenta contra los procesos de coordinación individual y colectivos creando

fronteras entre los actores. Estas se constituyen en velos que dificultan el encuentro y distorsionan a cada actor frente al otro.

Estas fronteras surgen cuando no se ha sido capaz de crear climas o condiciones que apoyen la confianza y el respeto por el otro. La transparencia en la gestión, la autoridad basada en la legitimidad social, así como el despliegue de valores como la honestidad o el compromiso son imprescindibles para disponer la creación de alianzas.

A estas condiciones subjetivas para construir alianzas se suman otras (más objetivas) como la poca o incorrecta información del comportamiento de los actores, lo que lleva a que sea el conocimiento personal entre ellos lo que produce la confianza para iniciar un diálogo para la alianza.

Esto que parece objetivo puede también provocar distorsiones en la construcción de alianzas ya que el conocimiento y confianza entre actores puede ser relativo ya que depende de la percepción de cada uno de ellos. Esta situación corre el riesgo que dependiendo donde esté ubicado el actor (la estructura de poder local) interesado en la alianza, puede disponer de mayores o menores elementos de negociación frente al otro. Esto puede entonces provocar el nacimiento de alianzas espúreas que son más perjudiciales que el no haberlas construidas.

Todo esto hace que las alianzas no reflejen necesariamente compromisos fielmente institucionales ya que dependerá de las personas que conduzcan los procesos de negociación y de los que puedan poner en práctica los compromisos. Esto último es una característica de las alianzas ya que de lo contrario es probable que el mejor posicionado o el más fuerte termine aprovechando la oportunidad de la alianza.

En este campo precisamente se ubica la construcción de la mancomunidad de municipios. El encuentro institucional de los gobiernos municipales, sin duda, es una fórmula deseable para alimentar la maduración del proceso municipal en el país, más allá de las ventajas que por sí tiene la cooperación para generar economías de escala, crear externalidades o simplemente educar a los líderes locales en el ejercicio de la democracia participativa de otro nivel.

Sin duda que los beneficios del aprendizaje destacan como uno de los mayores méritos que este proyecto institucional puede aportar para construir y poner en práctica la gobernabilidad y aún más para alentar los procesos de desarrollo regional.

Con pocos esfuerzos y aportes (parte por reconocer que es lo estratégico que cada municipio puede aportar frente a una agenda de intereses comunes previamente acordada), los gobiernos municipales pueden echar a andar pequeñas pero importantes iniciativas de desarrollo territorial. Corresponderá a los líderes municipales desplegar voluntades y capacidades para asumir compromisos, aun sabiendo que muchos de ellos pueden implicar sacrificar cuotas de poder en favor de un bien común.

La concertación de voluntades y diversidades es un enorme desafío que requiere de una importante capacidad de madurez y estrategia. Esta última es vital para llevar adelante una fórmula de sumas colectivas que provoque efectos multiplicadores de la cooperación. En caso contrario, las sumas y restas de voluntades puede terminar comprometiendo el producto final de la asociación institucional.

Crear una cultura de gestión nueva (como la que se propone acá), de la innovación y la valoración del territorio puede ser valioso para intentar poner de acuerdo a varios actores. La

experiencia enseña lo difícil de conciliar y poder negociar entre tres o cuatro actores y más cuando no se comparte una cultura del encuentro y la cesión de espacios para ganar otras posiciones. No siempre se cuenta con la visión estratégica para entender que ceder no siempre significa perder, como que ganar en una negociación, tampoco es sinónimo de éxito.

La mancomunidad es un desafío enorme para ligar el proyecto municipal a la visión y actuación regional. Pasar de la planificación local, con base en el municipio, a otra mayor, que puede abarcar provincias o porciones importantes de regiones naturales o económicas, es entrar en la esfera de otros requerimientos para ejecutar las propuestas. Algunos de los instrumentos que pueden apoyar la operación de estos proyectos cooperativos aparecen ya en los esquemas de cofinanciamiento considerados en el sistema nacional de inversión pública, sin embargo, administrarlos, monitorearlos y evaluarlos requiere de otras instancias mayores al propio ámbito municipal e incluso departamental.

Evitar el surgimiento de tensiones y el conflicto de las políticas públicas es otro requisito a tener en cuenta. Avanzar gradualmente mejorando los modelos de gestión institucional hace parte de la vía para que la mancomunidad se convierta en una fórmula no sólo deseable sino exitosa.

3. La promoción del desarrollo sostenible en el territorio desde la acción del gobierno municipal

La experiencia más destacada del gobierno municipal en el tema del desarrollo productivo es la conformación del comité de desarrollo agropecuario, cuyos orígenes se ubican por los años 1995. Esta instancia de coordinación institucional fue promovida desde el gobierno municipal ubicándose bajo la tuición del departamento de desarrollo agropecuario de la municipalidad (hoy unidad). Mediante ordenanza del Consejo Municipal se dio forma a este instrumento.

La labor del comité fue apuntada a ordenar la intervención de los agentes productivos del territorio para impulsar el desarrollo rural de la provincia.

A este comité fueron convocados los productores organizados, las empresas privadas, las organizaciones sindicales y las ONGs instaladas en el municipio. El gobierno municipal asumió como tareas principales para el desarrollo productivo, la construcción del vivero municipal y la asistencia técnica directa a los productores en el control de la deforestación y la erosión de los suelos.

La firma de convenios con instituciones públicas del sector (como el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria) o con privadas como las ONGs, han sido otra de las acciones emprendidas por el gobierno municipal.

Una debilidad reconocida en la operación de este comité agropecuario ha sido la particular concepción del desarrollo productivo que fue asociada a la idea de asumir de manera directa la producción de algunos servicios para la actividad productiva. Una vez más el modelo de gestión impuso su percepción de los productos y la administración, situación que llevó a que las autoridades municipales (de las gestiones anteriores a esta) percibieran su participación como un derecho para permitirles fiscalizar la acción de las ONG e incluso de las empresas privadas.

Esta situación no solo ha llevado al descrédito del comité sino a la desconfianza de los actores del territorio sobre la intervención del gobierno municipal en estos procesos de coordinación institucional.

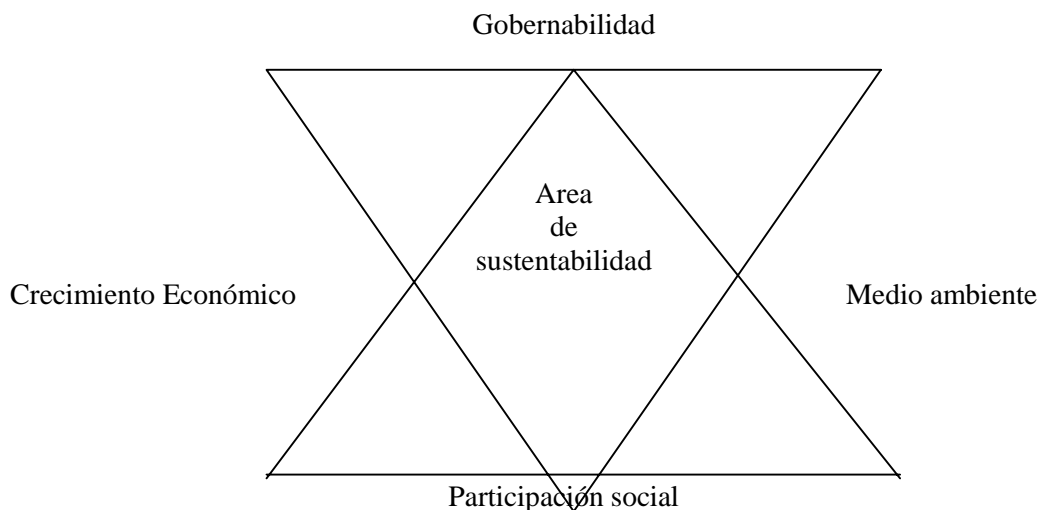
Una vez más se pone en evidencia como el tipo de gestión provoca que la conducción de los procesos institucionales esté cruzada por el protagonismo, la práctica de la jerarquía, el conductivo y el corto plazo. Todo ello ha contribuido a desvalorar la suerte de un instrumento potente para el encuentro territorial ampliando la desconfianza de la institución municipal en el plano local.

En resumen, el desarrollo productivo ha tenido desde el municipio una experiencia frustrante no solo por los resultados obtenidos sino porque los errores cometidos solo pueden ser atribuidos a una visión equivocada del rol del municipio, de la promoción económica, del papel de los actores en el territorio y de lo que implica la construcción de una propuesta sostenible de crecimiento económico local.

A todo lo anterior se puede sumar el reduccionismo de la visión productiva y del comité, que dejó de lado la articulación de la propuesta municipal con una visión regional del desarrollo productivo y aun más con el aporte institucional de otros organismos vinculados.

Vista esta experiencia, cabe plantearse ahora que la sostenibilidad del desarrollo productivo en el municipio debe basarse en una comprensión de la sostenibilidad, argumentada en el manejo de la dimensión económica, social, ambiental y política.

Todas ellas se vinculan en la medida de comprender el valor de construir un proyecto municipal sostenible. De esta manera el crecimiento económico buscado debe guardar coherencia con una conservación y manejo adecuado de los recursos naturales, el mismo que debe asentarse en una participación efectiva de las poblaciones organizadas, que deben basar su intervención en su diversidad y posición frente a los procesos decisorios que hacen a su capacidad de asumir la administración de determinados procesos territoriales. Todo ello será posible si existe una claridad del proyecto municipal, en plazos y esfuerzos, el cual deberá basarse en relaciones institucionales claras y eficientes, que aseguren o no dificulten la gobernabilidad que requiere hacer sostenible un modelo de gestión para el desarrollo.



El esquema anterior intenta representar los vínculos que deben producirse para imaginar la construcción de un área de sustentabilidad. En cada realidad particular las dotaciones —esfuerzos de cada dimensión— son diferentes, lo que implica que en la conexión de territorios se dan diferentes situaciones para la sostenibilidad de cada intervención. Así por ejemplo, un tipo de desarrollo productivo sostenible guardará íntima relación con las características del sistema local involucrado, la forma de llevar adelante la apropiación de la naturaleza y el rol de la acción comunitaria. Todo ello podrá guardar mayor o menor duración en el tiempo dependiendo de la capacidad y grado de gobernabilidad alcanzado por el actor municipal que debe asumir el protagonismo de animar este tipo de intervención.

IV. PROPUESTA PARA AMPLIAR LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL DESARROLLO LOCAL

1. Elementos para un nuevo modelo de gestión municipal

Antes de anotar algunas de las condiciones y características que podrían dar paso a la mejora de la gestión municipal y en particular del fortalecimiento de su institucionalidad y desarrollo de su capacidad promotora de la actividad productiva, es importante destacar algunos elementos existentes en el plano nacional que contribuyen a sustentar la intención de la propuesta.

Recuadro 10

Fortalecimiento institucional para la gerencia y la gestión pública descentralizada

En la perspectiva de conformar una administración pública descentralizada eficiente y efectiva, que cumpla con los mandatos de las Leyes, funcione de manera previsible, oportuna y regulada, y promueva confianza de la ciudadanía en la institucionalidad pública, se generará y/o fortalecerá las capacidades humanas, técnicas, administrativas y de gestión integral del desarrollo en las prefecturas y los gobiernos municipales, de manera que apliquen una visión de integridad del desarrollo, métodos modernos de administración y gestión por resultados, orientados al desarrollo integral de sus jurisdicciones territoriales, en base a procesos coordinados de planificación y gestión democrática y participativa de políticas de desarrollo, de manera que se genere un proceso creciente de gobernabilidad.

Fuente: Presidencia de la República, Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, La Paz, Bolivia.

Un elemento de la visión nacional con la que coincide la propuesta en torno a la mejora de la gestión es elevarla de su nivel burocrático a otro dominado por la producción de resultados y de visión estratégica.

Esta mejora del modelo implica, en concordancia con los paradigmas que sostienen la nueva gestión administrativa pública y las teorías del desarrollo territorial, básicamente ampliar la eficiencia de la intervención pública descentralizada, promoviendo la asunción del nuevo rol del Estado en el fomento de las capacidades instaladas en los territorio, especialmente locales.

Para lograr ello, las estrategias institucionales apuntan a fortalecer el uso de las competencias, atribuciones y recursos con las que se construyen las nuevas relaciones entre actores públicos y privados. En este caso, la gestión por resultados implica aprovechar los mandatos nacionales y municipales para llevar adelante una reorganización administrativa del gobierno municipal, que permita que sus funciones estén a cargo de unidades o áreas perfectamente claras en su responsabilidad de producir determinados productos de interés del municipio.

La libertad de las unidades para gestionar sus servicios es una característica de la búsqueda de resultados y ampliación de la eficiencia administrativa institucional. "...la gestión

por resultados constituye un avance conceptual —comparando los años setenta y ochenta— ya que no solo el ‘producto’ del servicio es el núcleo de la atención, los cambios o las reformas sino que cada vez más es el ‘resultado’ lo que interesa, es decir, los efectos sociales de la actuación administrativa. Esta administración es llamada por algunos autores como la administración para los ciudadanos porque la institución debe asumir cada vez el compromiso de trabajar y gestionar en función del interés, demanda y capacidad de involucramiento de los ciudadanos.¹¹

La gestión por resultados debe ser acompañada por una gestión estratégica, solo así la reatualimentación proporcionada por los objetivos estratégicos, de largo plazo, permitirán corregir la tendencia incoherente que producen los cambios o reformas institucionales que tienden a ser dominadas por la visión del corto plazo, el efectivismo y el pesimismo. Cambiar un modelo de gestión es una tarea que requiere de voluntades, firmezas y tiempos para hacer madurar en ellos las nuevas condiciones en la que debe sustentarse la aplicación de nuevas funciones e instrumentos.

“...la gestión estratégica apunta a un cambio cultural profundo en la producción de servicios públicos, cuyo núcleo es el mejoramiento continuo de la calidad de las prestaciones de acuerdo a criterios de evaluación que deben guiar la operación institucional”.¹²

Recuadro 11 **Fortalecimiento de la gestión municipal**

Esta política pretende incrementar la capacidad de autogestión técnica y administrativa de los gobiernos municipales...

Estarán en capacidad de dirigir sus inversiones hacia la infraestructura de apoyo a la producción y a los servicios, generando condiciones para atraer inversión privada hacia el municipio. De esta manera se efectivizará el concepto de municipio productivo, como espacio de interacción de las fuerzas productivas que dinamizan el desarrollo de la economía local y de los actores institucionales y sociales, en base a las alianzas estratégicas y a los consorcios de desarrollo local. A este esfuerzo contribuirán el gobierno Nacional y las Prefecturas...

Fuente: Presidencia de la República, Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002. La Paz, Bolivia.

¿Qué otros elementos podemos distinguir en o para el cambio o mejora de la gestión municipal?

Otros elementos de la visión nacional con la que coincide la propuesta, son el reconocimiento que el paso de un modelo de gestión a otro, requiere de la construcción de nuevos escenarios donde se observe la preocupación por mirar el municipio como algo más que la simple delimitación administrativa, para ver en este territorio un conjunto de dinámicas productivas, sociales, culturales, económicas, etc., que producen y reproducen distintas y complejas relaciones humanas e institucionales. En éstas, el gobierno municipal deberá ser capaz de identificar los distintos roles que puede animar para lograr la movilización de las capacidades y capitales que ha acumulado este territorio. Es decir, el gobierno municipal no se limita a cumplir solo el rol de animador o promotor sino que éste estará condicionado por el escenario que se produzca en cada territorio. Así cuando el desafío sea hacer surgir agentes económicos, en un ámbito donde no existen agentes capaces de emprender procesos de acumulación local, por ejemplo, el gobierno

¹¹ De Forn, M., 1990.

¹² Von Haldenwang, 2000.

municipal puede dejar de lado su rol de auspiciador para asumir otro claramente comprometido con la creación de estos agentes privados.

Lo anterior lleva a reconocer que en la complejidad de la dimensión municipal es posible encontrar tareas que corresponden al plano institucional interno y otras relativas al entorno. Estas últimas son aportadas por las características propias que encuentra la acción municipal para operar en cada territorio. Por lo general estas son aportadas por:

- los marcos legales y normativos de todo tipo;
- la infraestructura productiva y social donde se dan los procesos económicos, sociales y políticos;
- los sistemas productivos locales y las redes que establecen en sus operaciones;
- los actores locales que hacen parte de las estructuras de poder local;
- los sistemas de servicios aportados por actores y sectores no público gubernamentales;
- los patrones culturales y valóricos que colaboran a definir los procesos de identidad en el territorio; y
- la coyuntura local generada por condiciones internas o las provocadas por factores ajenos al entorno local.

Recuadro 12
Políticas y dinámica productiva

La imperiosa necesidad de ampliar la capacidad productiva y competitiva del país exige una política innovadora y dinámica capaz de superar las condiciones diversas y grandes limitaciones estructurales...

...las políticas de potenciamiento y transformación productiva tienen como base la conformación de un alianza para la producción, donde todos los actores involucrados directamente (Estado, empresarios, trabajadores/as urbanos y rurales, campesinos/as, originarios e indígenas) puedan concertar políticas y acciones tendientes a superar sus limitaciones ...

Las políticas a aplicar son,

- desarrollo de la capacidad productiva
- organización de la producción
- desarrollo y transferencia de tecnología
- inteligencia financiera
- dinamización comercial
- sistema de transporte, y
- energía.

Fuente: Presidencia de la República, Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, La Paz, Bolivia.

En resumen, los elementos para mejorar la gestión institucional municipal están atravesados por una doble intención:

- i) perfeccionar las estructuras y procesos existentes en la administración (aparato de gobierno) propiciando una readecuación de los actores internos y sus relaciones frente a los instrumentos con los que opera su territorio.
- ii) introducir nuevos conceptos y prácticas innovadoras capaces de provocar procesos de ajuste internos capaces de afectar la reacción de los actores externos a la estructura del gobierno municipal.

En el plano más cercano a la producción local, la propuesta considera los lineamientos señalados por el gobierno nacional, en relación al núcleo estratégico de potenciamiento y transformación productiva del país.

2. Propuesta para el fortalecimiento del gobierno municipal

Los ámbitos que se señalan no guardan un orden de prioridad, simplemente muestran las áreas que deberían ser abordadas para ampliar la gestión institucional del gobierno municipal, entendiendo que las acciones tienen como intención provocar un cambio en el comportamiento de los actores y de sus relaciones con otros.

a) Area organizativa

Se hace necesario explicitar la responsabilidad de la función planificadora en el gobierno municipal, ya que será ella sobre la que descansaría el trabajo de reordenar las funciones de los distintos departamentos y direcciones, a las que deberán asignarles metas estratégicas claras a cumplir en la gestión de gobierno.

De la misma manera, será indispensable precisar el ámbito donde queda instalado la tarea de fomento o promoción económica del municipio. Hoy esta aparece nominalmente instalada en la unidad de desarrollo agropecuario. Es indispensable dotarla de mayor categoría (dirección) y sobre todo, precisarle los objetivos de sus funciones y responsabilidades. Ampliar el equipo profesional incorporando mayores elementos para producir una visión integral y territorial del desarrollo es otra tarea inminente.

En el ámbito del asesoramiento, tanto del Alcalde como del Consejo Municipal, es importante dotar de mayores facilidades al trabajo de ambos asesores (o mejor dicho, ampliar el soporte técnico a las tareas de asesoría).

En el ámbito de personal, resultaría importante separar claramente las funciones y responsabilidades de los encargados del tema de racionalización y manejo de personal.

En el ámbito de las relaciones públicas internas y la comunicación externa del gobierno municipal, sería importante incorporar a la nueva Dirección a las agendas de trabajo de las direcciones más importantes a fin de proporcionarle insumos para producir la información necesaria.

b) En el área de los instrumentos

En el ámbito de la planificación será importante producir e incorporar una metodología de diagnósticos territoriales, a fin de producir desde las diferentes áreas o direcciones técnicas, el

relevamiento de información del municipio, que cubra las demandas productivas y de servicios públicos, así como las iniciativas y capacidades locales para la generación de alianzas locales.

Será importante avanzar en un mayor y mejor conocimiento de los instrumentos de gestión territorial y planificación producidos nacionalmente para el ámbito local.

En el ámbito de la inversión será importante avanzar en un mayor conocimiento de la operación del sistema de inversión pública para el nivel municipal. Metodologías para la selección y priorización de proyectos y la construcción de programas deben ser adoptadas para fortalecer la construcción de los planes operativos anuales.

De la misma manera, la adopción de metodologías para el seguimiento y evaluación de proyectos, programas y de impacto, debe realizarse coordinando la definición de indicadores en la elaboración de los planes anuales o en el nuevo plan de desarrollo municipal que busca actualizarse.

Iniciar el establecimiento de algunos planes pluri-anales de inversión junto a programas estratégicos del municipio puede ayudar a la incorporación gradual de la dimensión temporal en la planificación e inversión.

Finalmente, reforzar el aprendizaje de los sistemas definidos por la Ley SAFCO (de control administrativo), puede ser el paso inicial a seguir sin olvidar que el desafío es mayor, si acaso se apuesta por el cambio gradual del modelo de gestión.

c) En el área psicosocial del personal

En este ámbito, es indispensable iniciar una tarea de conversación individual y colectiva con el personal. Tarea que debe estar a cargo de personal especializado en el tema del comportamiento.

La elevación de la autoestima debe acompañar las mejoras que objetivamente deben producirse en el mundo del trabajo cotidiano y de la imagen de futuro que debe construirse, como imaginario colectivo e identitario institucional.

Debe buscarse el cambio de actitud del funcionario frente a su institución (reconocerse haciendo parte de ella y formándola) para que puedan emprenderse procesos más ambiciosos de calificación técnica. La sensibilización del personal acerca del proyecto del cual hace parte debe acompañar cualquier reforma de procedimientos.

d) En el área de las políticas municipales

Es importante dar un tratamiento diferenciado a este tema que puede ser parte de las tareas de planificación del desarrollo institucional y del desarrollo productivo territorial.

La construcción de una imagen objetivo del desarrollo que explicita lo que se quiere del y para el municipio (y la provincia), vistos en un proyecto de región, debe ser una tarea colectiva prioritaria de los directivos del gobierno municipal.

Este debe ser el núcleo vertebrado de las propuestas que surjan en torno a ámbitos más precisos como el desarrollo urbano, el rural, el medio ambiental, el social, etc.. En torno a éste, deben construirse las aproximaciones de las metas estratégicas para obtenerse y los compromisos

que deben proyectarse para el mediano y largo plazo. Solo de esta manera, podrá ligarse la actuación del gobierno municipal con el proyecto de desarrollo territorial, que requiere de más de una gestión de gobierno.

En el plano más preciso del tema productivo, las políticas deben seguir las orientaciones nacionales, haciendo del fomento o promoción económica y de la competitividad, sus ejes para la construcción de políticas locales y la aplicación de las políticas nacionales. Solo en este juego local, departamental, nacional podrán construirse los escenarios e instancias para articular las políticas públicas. Estas resultan sustantivas a la hora de proyectar la construcción de cualquier propuesta económica o productiva local ya que en ellas subyace el empleo (poco desplegado hoy) de las funciones, atribuciones y principios que sustentan la operación del Estado y la función pública. No debe olvidarse que detrás de la construcción de un proyecto de desarrollo productivo del municipio, está la apuesta a construir un proyecto social del territorio o de una porción de la región.

Las políticas relacionadas a la promoción económica podrían orientarse a:

- la atracción de inversiones,
- el fomento de la producción y el capital local,
- el despliegue de las capacidades e iniciativas locales,
- el fomento de la concertación institucional, y
- el fortalecimiento de la gestión pública.

Las políticas locales pueden seguir estos propósitos desplegando las acciones para crear las condiciones reclamadas por las políticas nacionales, la nueva gestión municipal y los modelos de crecimiento endógeno territorial.

Toda esta tarea demanda del gobierno municipal que gestione el acompañamiento de este proceso, el cual debería estar a cargo de la entidad nacional vinculada a la realización de este estudio, y acaso de un organismo de cooperación internacional que brinde asesoría y apoye las gestiones para obtener recursos frescos que apoyen financieramente la puesta en marcha de iniciativas coherentes con las propuestas esbozadas.

3. Propuesta para la construcción del entorno del gobierno municipal

Al igual que para el plano interno del gobierno municipal es posible proponer otro conjunto de acciones que si bien requieren del despliegue del interés y acción del gobierno municipal, sus propósitos son provocar cambios en la esfera externa a ella. Esto es nuevamente coincidente con los postulados que animan a diversas propuesta y visiones nacionales y locales que apuestan por el mejoramiento de las relaciones Estado-Sociedad civil como una única fórmula para garantizar que estos encuentros colaboren al auspicio de la gobernabilidad, condición indispensable para emprender cualquier proyecto de crecimiento económico o institucional.

a) En el área de la identidad local

Es indispensable crear con los actores del territorio, una imagen compartida de lo particular que resulta el municipio y la provincia. Se necesita crear un ambiente donde los contenidos de identidad local se traduzcan en actitudes y reacciones de la población acerca de la arquitectura de la ciudad, valoración del medio paisajístico, cultura culinaria, vestimenta, etc..

Aprovechar los planteamientos de la Propuesta de Ordenamiento Territorial (área piloto de La Paz) puede colaborar a esta tarea.

Una nueva gestión del municipio debe llevar también a tener gente dispuesta a aceptar, compartir y animar el cambio. Siendo este no solo material ni procedimental sino también de actitud y posición frente a un proyecto municipal, que requiere de la reacción y proposición de los actores que hacen parte del municipio.

b) En el área del encuentro de actores

Es importante animar el establecimiento de instancias de encuentro de los actores asentados en el municipio. Estas deben comprender las distintas temáticas locales como la productiva (foros municipales de desarrollo productivo, por ejemplo), la cultural, social, ambiental, educativas, de salud, etc..

La experiencia de la feria puede servir para ir gradualmente incorporando nuevos elementos que hagan de la concentración de población un espacio para el diálogo y la concertación.

c) En el área de la organización de la población

Se hace indispensable, como parte de uno de los roles del gobierno municipal hoy, apoyar en el municipio el surgimiento de nuevos líderes e interlocutores territoriales.

Para ello antes que emprender tareas individualizadas que corren el riesgo de replicar viejos esquemas de poder, asentados en grupos tradicionales, el gobierno municipal tiene el desafío de trabajar en la construcción de la participación ciudadana. Muchos de los elementos antes señalados también apuntan a este propósito, sin embargo una importante tarea será asumir el apoyo a los procesos organizativos de la población del municipio.

Fortalecer la organización social mediante acciones de promoción que lleven a la formalización de los grupos, su manejo reglamentado, el ejercicio de prácticas democráticas de toma de decisiones, el establecimiento de instrumentos para el control y la dirección, son algunas de las tareas que el gobierno municipal puede emprender.

Finalmente, si concordamos que detrás de estas propuestas hay una apuesta al cambio del modelo de gestión municipal de Caranavi, podemos buscar diversas fórmulas para operar el modelo. Lo primero que puede hacerse es reconocer que todo modelo tiene un operador (un alfa, motor o detonante) que guía las acciones de los componentes que lo forman.

Observando hoy al gobierno municipal de Caranavi pueden haber dos entradas posibles para poner en marcha el modelo. Cada una con características diferentes. La primera es hacer de la capacitación, el motor para el cambio gradual del modelo. Esto significa priorizar las acciones (de las anotadas) de manera que en todas ellas el esfuerzo por capacitar a los funcionarios y actores del municipio sea el núcleo estratégico que no deberá nunca perderse de vista. Si esto es así, el gobierno municipal deberá estructurar una unidad de capacitación que pivotara los procesos y acciones que se emprendan.

La segunda fórmula es echar adelante el proceso en base a la aplicación de las políticas locales del municipio, en particular de las que forman el desarrollo productivo del territorio o la promoción económica del municipio.

Para esto, el área de desarrollo agropecuario (desarrollo rural, desarrollo territorial o como decida llamarse), sería la encargada de animar el proceso, concentrando su atención en la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo del entorno municipal, ya que será este el que soporte las dinámicas para el crecimiento económico del municipio.

Como se verá, ambas propuestas apuestan a distintas vías de acceso (interna la primera, del entorno la segunda), lo que indica que la mejora de la gestión y el fortalecimiento institucional no debe seguirse viendo como una tarea solo de reformas administrativas y de procedimientos internos del gobierno municipal. El desafío va más allá y está reconocido en los distintos pronunciamientos de gobierno que miran la gestión pública descentralizada, el desarrollo productivo o la competitividad como esfuerzos que superan la voluntad o capacidad de un solo actor y que, por lo contrario, demandan de acuerdos, alianzas, cooperación, tecnología, innovación, conocimientos, en definitiva de nuevas relaciones para producir distintos resultados.

V. CONCLUSIONES

Este documento no pretende ser un recetario sino un motivo para alentar una reflexión interna en el gobierno municipal. A esta tarea puede y debe colaborar el ente nacional que ha promovido este estudio.

El desarrollo del municipio de Caranavi esta ligado al fortalecimiento de su gobierno municipal y a la capacidad de éste de insertarse en una propuesta mayor para un desarrollo regional, y encuentra importantes orientaciones en la propuesta de ordenamiento territorial desarrollada para esta área piloto del Departamento de La Paz.

El desarrollo de Caranavi no puede plantearse sin ligar los esfuerzos por hacer del área urbana un núcleo importante para la generación de servicios en apoyo a la producción y para el atractivo de la población que se asienta en ella. Para el área rural es importante apoyar las capacidades instaladas en los sistemas productivos locales, los cuales deben ser tratados reconociendo su diversidad y potencialidades propias. Los tratamientos diferenciados de lo urbano y rural no implican desconocer su articulación y conexión entre ambos.

El gobierno municipal encara el desafío de superar sus tensiones y amenazas bajo un cambio en su modelo de gestión institucional. Esto implica cambios en la forma de gestionar los servicios municipales, ingresar en otros ámbitos de la problemática local como la intervención frente a manifestaciones evidentes de pobreza o bajos niveles de ingresos.

El desarrollo del municipio demanda de una visión nueva del territorio que deje atrás la imagen administrativa y de fronteras jurisdiccionales del municipio, para adentrarse a la comprensión de las dinámicas que emergen o cruzan el ámbito municipal y que pueden sostener la construcción de esfuerzos como la mancomunidad de municipios.

La promoción del desarrollo productivo en el municipio debe sustentarse en una visión de la sostenibilidad de la actividad o sistema económico que se promociona. Para ello debe prestarse permanente atención a la coherencia entre crecimiento económico, conservación y explotación de los recursos y el medio ambiente, participación social y gobernabilidad política.

El desarrollo bajo la promoción del gobierno municipal requiere junto al perfeccionamiento de su aparato administrativo, de otras prácticas asentadas en la negociación y concertación entre los actores del territorio para aprovechar las capacidades instaladas localmente. Detrás de ello se busca, junto a la competencia de esfuerzos y la valoración de la diversidad, la articulación de instituciones y la conexión de visiones que ligen este esfuerzo como tarea del corto y largo plazo.

Bibliografía

- Albuquerque, Francisco, 1997, “Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)”, ILPES, Cuadernos ILPES N° 43.
- CEPAL, “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”, Vigésimoctavo período de sesiones. México, D.F., abril de 2000.
- CGL-Consultores Galindo Ltda., Euroconsult 1999, “Propuesta de Ordenamiento Territorial. Area Piloto de La Paz”, *Gobierno de Bolivia/BID. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Dirección General de Ordenamiento Territorial, La Paz.*
- De Forn, Manuel, 1990, “La organización administrativa”, Instituto de estudios de administración local, Barcelona.
- Gobierno Municipal de Caranavi, 2000, “Programa de Operación anual y presupuesto municipal de la gestión 2000”, Caranavi, Bolivia.
- Grupo DRU-Potosí, 1996, “Participación, planificación y proceso de municipalización”, Potosí, Bolivia.
- IDEPRO, 1997, “Diagnóstico Socio Económico y Urbano de la Ciudad de Caranavi”, *Proyecto GUCI/CEPAL/PNUD Bolivia, La Paz.*
- , 1999, “Diagnóstico y Propuestas para el desarrollo de las condiciones del entorno competitivo de la región de Caranavi”, *Proyecto GUCI/CEPAL/PNUD Bolivia, La Paz.*
- ILPES, 1999, “Reflexiones sobre el Desarrollo y la Responsabilidad del Estado”, Santiago de Chile.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural-Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), 1999, “Aprendiendo de la realidad municipal”, *Proyecto PADER (Promoción al Desarrollo Económico Rural). Municipio Productivo. Promoción Económica Rural.*
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, sin fecha, “Construyendo el Futuro. 25 opiniones sobre el Desarrollo Sostenible en Bolivia. La visión de: El Gobierno, La Sociedad Civil, Los Partidos Políticos”, *Proyecto de Capacidad 21-PNUD-Cooperación Suiza para el Desarrollo, La Paz.*
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación-Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, sin fecha, “Participación Popular. Una evaluación aprendizaje de la Ley 1994-1997”, La Paz.
- , 1999, “La Participación Popular: Instrumento de Promoción Económica y de Lucha contra la Pobreza”. Serie Cuadernillos de investigación. N° 4, La Paz.

Nicod, Chantal, 1999, “Proceso de concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local. Estudios de casos en Bolivia, Chile y Perú”. ILPES/CEPAL, COSUDE. LC/IP/R.210, Santiago de Chile.

Presidencia de la República, sin fecha, “Plan General de Desarrollo Económico y Social. 1997-2002. Bolivia XXI. País Socialmente Solidario”, La Paz.

PNUD, 2000, “Informe de Desarrollo Humano en Bolivia. 2000”, La Paz.

Salinas, Jorge (2000), “Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso en Bolivia”, *Proyecto CEPAL/GTZ Descentralización y Desarrollo Local*, CEPAL, LC/R.1971, Santiago de Chile.

Von Haldenwang, Christian (2000), “Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana”, *Proyecto CEPAL/GTZ Descentralización y Desarrollo Local*, CEPAL, LC/R.1965.2000, Santiago de Chile.