

Bolivia  
Proyecto de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana  
Informe Final  
1996-2003



Más de 300 bolivianos de 24 municipios participan en un Encuentro de Decisiones Concurrentes en Oruro con la Congresista Isabel Ortega (en la primera fila) representante del MAS en el Congreso boliviano.

Noviembre 2003

Chemonics International Inc.

DECLARACIÓN DE OBJETIVOS DEL PROYECTO DDPC

El Proyecto DDPC, es un esfuerzo conjunto del gobierno de los Estados Unidos (AID) y el Gobierno de Bolivia, que busca profundizar la democracia boliviana apoyando mayor participación de los ciudadanos y una ciudadanía eficaz, mediante el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el desarrollo de la gestión municipal participativa, la transparencia de la información y la institucionalización de los procesos y los canales para la participación conjunta y la toma de decisiones.

## ÍNDICE

		Página
Resumen Ejecutivo		3
Sección A	Introducción	8
Sección B	Orígenes y objetivos del Proyecto de DDPC	11
Sección C	Logros principales del Proyecto de DDPC	24
Sección D	Iniciativas recientes	51
Sección E	Sinergias del DDPC con el programa de Desarrollo Alternativo en Los Yungas	63
Sección F	MGMP/Salud	71
Sección G	Razones del éxito	77
Sección H	Conclusiones y recomendaciones finales	85
Fuentes citadas y consultadas		90
Anexos:		
I	Lista de Publicaciones del DDPC	93
II.	Fase I – Criterios de graduación municipal	95
III.	Personal de DDPC: 1996-2003	99
IV.	Criterios de finalización del DDPC, 2001-2003	100

## Resumen Ejecutivo

El Proyecto de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC) de AID/Bolivia, ejecutado entre 1996 y 2003 por Chemonics International, es considerado amplia y acertadamente como una iniciativa pionera sumamente exitosa en el fortalecimiento del buen gobierno municipal en un país históricamente considerado como sumamente centralizado y marcado por la corrupción descontrolada. El proyecto emanó de la determinación y la previsión de la AID de ayudar al Gobierno de Bolivia (GdB) en la ejecución de su iniciativa sorprendente de 1994, la Ley de Participación Popular (LPP). La iniciativa buscó transferir considerables recursos a los gobiernos municipales recién constituidos mientras les asignaba responsabilidades importantes en la gestión de servicios y programas. En efecto, antes de la ejecución de la LPP, el Gobierno de Bolivia transfirió sólo unos \$4 millones a los gobiernos municipales (GM) para operar, y, de eso, el 86 por ciento fue a las tres ciudades más grandes del país: Cochabamba, La Paz y Santa Cruz. En 2002, como consecuencia de la LPP, 314 gobiernos municipales recibieron \$68 millones, distribuido proporcionalmente sobre una base per cápita.

Este informe destaca los muchos logros del DDPC así como su metodología participativa, que ha resultado en sistemas e instrumentos que hacen sentido a los funcionarios y ciudadanos municipales con bajos niveles de escolaridad. La participación ciudadana y las metodologías de buen gobierno municipales del DDPC se conocen conjuntamente como el Modelo de Gestión Municipal Participativa o MGMP. El modelo se desarrolló en la Fase I del Proyecto DDPC (1996-2000) mediante un proceso participativo e iterativo con actores del gobierno y la sociedad civil en 20 municipio-escuelas donde los actores municipales propusieron y perfeccionaron sus componentes.

En general el DDPC ha tenido tres tipos de repercusión mediante la ejecución del Modelo para el Buen Gobierno Municipal Participativo. Primero, ha mejorado los procesos participativos al asegurar que sean inclusivos y que se satisfagan las demandas de los ciudadanos, al incluirlos en las operaciones y el plan anual de inversiones de los gobiernos municipales. También ha fortalecido los mecanismos y las capacidades de los ciudadanos para que participen en la supervisión del buen gobierno municipal, en particular a través de los comités de vigilancia que funcionan como mediadores. En segundo lugar, ha mejorado la transparencia entre los actores municipales, que ha significado no sólo reuniones públicas en las cuales el alcalde informa sobre el progreso y los problemas como lo establece la ley, sino también la transparencia entre el alcalde y el Concejo Municipal y el comité de vigilancia. Y tercero, el DDPC ha mejorado las capacidades de gerencia y administrativas de los gobiernos municipales mediante mejor contabilidad, la ejecución de políticas y procedimientos administrativos congruentes con los mandatos del GdB, así como la preparación oportuna y la presentación de los informes financieros de final de año al GdB.

La meta de la AID era institucionalizar el MGMP en 75 municipios, pero con la asistencia de las asociaciones departamentales de los municipios, el MGMP ahora se usa en un

mayor o menor grado en más de la mitad de 314 municipios de Bolivia. El MGMP ha sido adoptado por el GdB como su sistema obligatorio para el buen gobierno municipal y la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) de nivel nacional como su sistema para el buen gobierno municipal participativo.

Esos logros centrales por sí mismos justifican los \$14,78 millones del contrato de ejecución del proyecto adjudicado a Chemonics International. Pero los logros del DDPC en su segunda fase—2001 a septiembre de 2003—se extienden al desarrollo de enfoques innovadores que amplían la capacidad de los gobiernos municipales para responder a las necesidades de los ciudadanos. Estos enfoques incluyen la elaboración de metodologías para aumentar la participación de las mujeres y la probabilidad de respuestas adecuadas de parte de los gobiernos municipales al problema de la marginación de la mujer en los planes de desarrollo de los gobiernos municipales. Además el DDPC fue el primero en reconocer el reto de relacionar a los hombres y mujeres congresistas del recién creado distrito único con su electorado. En respuesta a este reto, creamos una metodología conocida como Encuentro de Decisiones Concurrentes (EDC), la cual reúne a estos congresistas con los representantes de sus constituyentes y representantes de los gobiernos municipales para establecer un plan de trabajo conjunto y el monitoreo independiente de ese plan de trabajo. Últimamente Chemonics ha elaborado un marco piloto para ayudar a los municipios más populosos de Bolivia a descentralizar las operaciones a las oficinas distritales y a grupos locales de ciudadanos.

A la AID/Bolivia se le reconoce el haber logrado que el desarrollo municipal sea considerado como un pilar de desarrollo transversal, cuyas sinergias mejoran las repercusiones de los otros objetivos estratégicos de la AID. En consecuencia, a partir de 2001, en la segunda fase del DDPC, los equipos de los proyectos de Desarrollo Alternativo y de Objetivos Estratégicos de Salud de la AID han enganchado al DDPC en apoyo a sus programas.

Con fondos de desarrollo alternativo, por un total de \$809.000 durante dos años, el DDPC ha apoyado el fortalecimiento de los ocho gobiernos municipales en Los Yungas así como la Mancomunidad de Los Yungas. Nuestro apoyo, más allá de la ejecución del MGMP, ha incluido la distritación municipal en sustitución de los anteriores cantones inequitativos, que legitiman los derechos de las familias de desarrollo alternativo a recibir recursos de desarrollo municipal. También hemos desarrollado un plan piloto de desarrollo estratégico para Los Yungas, de manera participativa, que ahora refleja el compromiso y la visión de los yungeños de un futuro basado en la diversificación fuera de, en lugar de la expansión de la coca.

Con fondos para la salud de la AID que totalizan \$528.000, hemos desarrollado conjuntamente con el Ministerio de Salud juegos de herramientas integrados en el MGMP que permiten a los gobiernos municipales (GM) y al personal sanitario local del GdB a poner en práctica conjuntamente la descentralización establecida por el GdB de los servicios de salud y a administrar de una manera participativa las mayores responsabilidades asignadas por el GdB a los gobiernos municipales, en particular para implementar el Programa de Salud Universal Materno-infantil (SUMI) aprobado apresuradamente.

Uno de los impactos más marcados es el movimiento asociativo de los municipios. Hemos apoyado la creación y el crecimiento de las nueve Asociaciones Departamentales de Municipios, y su organización coordinadora la asociación nacional de municipios (FAM), así como la asociación nacional de consejales municipales (ACOBOL), y en nuestro último año la Federación Nacional de Comités de Vigilancia. FAM y sus afiliadas así como ACOBOL ahora son bien reconocidas como organizaciones creíbles, no partidarias, que pueden enunciar sus necesidades y lograr los ajustes en las políticas y procedimientos del GdB que reflejan mejor las necesidades y las capacidades de los gobiernos municipales. Con nuestra asistencia, la FAM ha podido exponer varias iniciativas de reforma de políticas y organizar un Programa Municipal a nivel nacional a fines de 2003 para proporcionar una base para las negociaciones ampliadas de reformas con el GdB.

Para el Proyecto de DDPC, la AID adoptó una metodología de evaluación de repercusión independiente que consiste de una encuesta de la opinión y el comportamiento de los ciudadanos, conducido bianualmente desde 1998. El informe más reciente, titulado Evaluación de los Resultados de la Democracia Boliviana 2002, que documenta el apoyo ciudadano a la democracia luego de las elecciones presidenciales a mediados de 2002, encontró que si bien Bolivia en su totalidad queda más o menos en el medio de los países latinoamericanos en cuanto a la participación ciudadana, en los municipios apoyados por el DDPC, la participación ciudadana equivale al encontrado en las democracias latinoamericanas más participativas. Esto es aún más significativo al evaluar la repercusión del DDPC dado que el mismo informe halló que los municipios del DDPC eran inicialmente mucho más pobres y con niveles de participación muy inferiores que en toda Bolivia en general.

Este informe describe—desde la perspectiva de Chemonics—las razones clave del éxito del DDPC y proporciona recomendaciones para apoyar la estrategia de seguimiento de AID/Bolivia para el desarrollo municipal que recalca la participación de las mujeres, la descentralización de los gobiernos municipales urbanos, el apoyo al movimiento asociativo, mejor implementación participativa de la programación de salud al nivel local y la diversificación de la economía de Yungas basada en el fortalecimiento de la mancomunidad de los municipios Yungas.

Existen tres coyunturas explotadas por la AID y Chemonics que son sumamente significativas para explicar los éxitos del DDPC. Primero, habiendo sobrevivido la prueba de tres administraciones, la LPP se ha convertido en la ley del pueblo. Ningún partido político está considerando seriamente la posibilidad de revertir ninguna de sus características de empoderamiento o asignación de recursos. La LPP creó la demanda del DDPC y de su MGMP. En otras palabras, el MGMP respondió a una necesidad ampliamente sentida tanto por los gobiernos municipales como por la sociedad civil de contar con una forma normal de permitir la participación de los ciudadanos y la transparencia en el gobierno municipal. En segundo lugar, la creación apoyada por el DDPC de asociaciones municipales y la FAM han creado aliados multipartidarios que apoyan de forma activa el perfeccionamiento y la difusión del MGMP y del Encuentro de Decisiones Concurrentes. Por último, a lo largo de estos ocho años la AID ha dado mucho apoyo a un programa que incorpore la evolución y el ajuste a las realidades municipales así como al cambio de las situaciones de apoyo del GdB. La AID/Bolivia

también ha reconocido la importancia de gobiernos municipales que funcionan como un factor transversal favorable para el éxito de muchos de sus programas (desarrollo alternativo, salud y seguridad de alimentos).

En resumen, el DDPC diseñó y ejecutó el único modelo *integral* para la gestión municipal *participativa* actualmente en funcionamiento en Bolivia. El modelo es esencialmente un mecanismo de formación de capacidad—un proceso que, si se implementa, trae consigo la transparencia, la rendición de cuentas y una verdadera participación en el gobierno municipal. Este proceso de formación de capacidad incluye a todos los actores municipales, incluidos los ciudadanos, sus representantes de la sociedad civil y sus funcionarios electos.

Sin duda, los actores en los casi 165 municipios (52 por ciento) que han implementado el modelo han podido observar un aumento en la participación, experimentan una gestión municipal más eficaz y están en mayor armonía con las leyes que gobiernan a los municipios. En efecto, la evaluación de repercusión independiente más reciente de la AID muestra que en los municipios que implementan el MGMP, la participación ciudadana en las reuniones con los alcaldes es significativamente mayor (25 por ciento) que las tasas de participación a nivel nacional (19 por ciento). Los municipios del DDPC también tienen tasas significativamente mayores de demandas de los ciudadanos en los gobiernos municipales (26 por ciento frente a 21 por ciento a nivel nacional) y, lo que es aún más importante, hay tasas mayores de satisfacción por el buen ejercicio del gobierno municipal (49 por ciento frente a 40 por ciento a nivel nacional). Estos éxitos son particularmente dignos de mención considerando el hecho que el DDPC está trabajando en los municipios más pobres donde las tasas de participación eran inicialmente significativamente inferiores. Las razones detrás del éxito del DDPC incluyen su elección de contrapartes, su voluntad de ser flexible en la ejecución de su modelo y los métodos participativos usados en el diseñar del modelo.

A pesar de su éxito, la mayoría de los gobiernos municipales necesitan ayuda continua en tres áreas: el capacitación anual de los líderes recién elegidos en las organizaciones territorialmente basadas (OTB) para mantener la planificación participativa y los procesos de transparencia, la ejecución de los sistemas computadorizados de contabilidad establecidos por el GdB cuando hay cambio de alcaldes y del personal administrativo (como ocurre con frecuencia en Bolivia), y en la preparación de informes de desempeño para los ciudadanos y la sociedad civil así como para el GdB. El MGMP, como la democracia en sí tal como lo notó la evaluación de repercusiones 2002, ahora tiene raíces bien desarrolladas; la AID debe cimentarse en su fortaleza y éxitos, usando la plataforma del MGMP para fortalecer los procesos locales de buen gobierno y expandirlos a más municipios y áreas nuevas como educación, salud y el ordenamiento ambiental.

Este informe final incluye recomendaciones para fortalecer el movimiento asociativo, mejorar los instrumentos participativos y los sistemas desarrollados, fortalecer la sinergia entre la democracia y el desarrollo alternativo en las regiones Los Yungas y Chapare y extender nuestro trabajo piloto en la administración municipal participativa de la salud y el buen gobierno participativo en los municipios urbanos. Es importante que la AID mantenga el ritmo de asistencia a la región Los Yungas, donde la ejecución del ampliamente aceptado Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas (PDEY)

requiere el fortalecimiento y la diversificación de actividades productivas diferentes de la coca. Esto requerirá la ayuda inmediata a los gobiernos municipales para la incorporación de proyectos asistenciales de producción en sus planes de inversiones municipales anuales de 2004 y para incluir en esos mismos planes otros proyectos que se están ejecutando por medio de los socios del desarrollo alternativo para normalizarlos para que sean vistos como parte integral del desarrollo municipal. También se necesita asistencia adicional para la Mancomunidad de Los Yungas para promover, administrar y monitorear la puesta en práctica del Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas.

La recomendación más importante para la AID es asegurar que la asistencia técnica a los gobiernos municipales continúe en el otoño de 2003, no obstante la transición a un nuevo contratista, para que los planes de trabajo municipales de 2004, conocidos como planes anuales de operación municipal (POA), se basen en los aportes de la ciudadanía y sean reconocidos como tales y que sean factibles. El año 2004, con sus elecciones municipales proyectadas para diciembre, será un barómetro de la democracia y del sistema de gobierno de Bolivia. Se puede esperar que los partidos políticos de oposición se postulen bajo una plataforma crítica tanto de los funcionarios elegidos actuales y de los sistemas actuales, por ejemplo, el Fondo Productivo y Social (FPS). Si los alcaldes, los miembros del consejo, y lo que es más importante, los líderes de OTB en los 125 gobiernos municipales son privados de la ayuda técnica para el desarrollo de los POA, estos tienen poca probabilidad de ser representativos y la reelección de los alcaldes y de los miembros del consejo será seriamente minada. La reelección es una prueba de la aceptación de los ciudadanos y de los candidatos de los mecanismos participativos y de transparencia; si otros candidatos ven que estos no conducen a la reelección, es poco probable que sigan usándolos. Chemonics ha sido testigo en casos donde los ciudadanos han apoyado a los alcaldes ante la crítica políticamente motivada de miembros del consejo, porque la sociedad civil había participado ampliamente en el desarrollo de planes de inversiones municipales y sabían por los informes presentados por el alcalde en las reuniones abiertas del gobierno municipal acerca de las acciones que se habían tomado y los problemas que se habían encontrado. Es más, la AID necesitará centrarse estratégicamente en el movimiento asociativo en 2004 y preparar planes de contingencia para una toma del control de las asociaciones departamentales y potencialmente del FAM, por el partido que gane la mayoría de las elecciones municipales.

En conclusión, el personal de Chemonics a lo largo de la vida del proyecto ha valorado enormemente la oportunidad proporcionada por AID/Bolivia para experimentar, desarrollar alianzas e institucionalizar los varios sistemas, instrumentos y metodologías desarrolladas durante casi ocho años. Nosotros tenemos la sensación, como lo perciben muchos de nuestros socios como la FAM y la ACOBOL, que el DDPC logró resultados notables en sus esfuerzos para fortalecer los municipios bolivianos y apoyar la Ley de Participación Popular. En efecto, el DDPC ha puesto a Bolivia en el mapa de una manera positiva como que ahora tiene la base institucional para el cambio cultural necesario para apoyar la participación ciudadana y el apoyo de sistemas mejorados.

## A. Introducción

Bolivia es un país de extremos: Es un país grande más o menos del tamaño de California y Texas combinados con una población de sólo ocho millones de habitantes; posee una cultura rica y diversa pero es muy pobre (alrededor de US\$940 per cápita del PIB).<sup>1</sup> Bolivia ha sufrido de las peores corrupciones en el mundo y tiene una historia larga y atormentada de inestabilidad política. La democracia es algo nuevo en Bolivia ya que ha tenido presidentes elegidos de forma continua durante sólo 20 años y muchos bolivianos todavía sienten cierta ambivalencia relativa a las promesas y el desempeño de la democracia.<sup>2</sup>

En 1994, Bolivia logró avances significativos en la descentralización de su Gobierno como consecuencia de la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP), que cambió fundamentalmente el diseño del Gobierno boliviano, ampliando, promoviendo la autonomía y financiando a los gobiernos municipales locales así como estableciendo un marco para la participación significativamente mejorada de la ciudadanía. Los bolivianos respondieron a la LPP con entusiasmo y esperanza, ya que la ley ofrecía a la gran mayoría de bolivianos la primera oportunidad real de asumir un papel activo en el gobierno, con la facultad para supervisar los recursos para el desarrollo local. Si bien la LPP de Bolivia representó un diseño pionero en materia de descentralización, la mayoría de los recién establecidos 311<sup>3</sup> municipios no estaban preparados para administrar las responsabilidades del autogobierno solos. Es más, la LPP no alcanzó a detallar *cómo* los municipios podrían realizar las muchas responsabilidades descentralizadas que se les asignaron, y el Gobierno de Bolivia (GdB) apenas había diseñado cierto apoyo técnico a estas incipientes unidades políticas. Ante esta situación, AID/Bolivia contrató los servicios de Chemonics en noviembre de 1995 para diseñar y ejecutar el proyecto de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana. El DDPC asumió dicha responsabilidad, elaborando, con 20 municipios piloto, y luego refinando estas metodologías y sistemas para fortalecer los gobiernos locales y los procesos participativos así como replicándolos en más de 160 municipios en un período de ocho años.

Dado que para la mayoría de las zonas del país la presencia real del estado boliviano es algo nuevo, y el conjunto básico de relaciones estado-sociedad todavía no se han desarrollado, la AID concluyó que el DDPC debería ser fundamentalmente un programa de formación de capacidad—construyendo capacidad municipal y ciudadana para una transición exitosa hacia gobiernos locales democráticos, que funcionen. Para lograr esto, el DDPC diseñó un conjunto de prácticas que se convirtieron en un modelo de la gestión municipal participativa, basadas en los principios de la *transparencia*, la *rendición de cuentas* y la *participación*. La repercusión de ese modelo, que se analizará en este informe, fue inmediata y profunda. En el curso de los ocho años que el DDPC trabajó para fortalecer los gobiernos municipales, el proyecto logró resultados notables. Los municipios que ejecutaron el modelo—que a la finalización del proyecto

<sup>1</sup> Cifra del Banco Mundial de 2001 como lo informara Seligson (2002), p. 29.

<sup>2</sup> Ver el estudio de Seligson de 2002, capítulo 7.

<sup>3</sup> Hasta la aprobación de la LPP, sólo existían alrededor de 90 municipalidades en las capitales departamentales y provinciales. Su jurisdicción se extendía solamente a las áreas urbanas. La LPP convirtió a las secciones de provincia en municipalidades con la responsabilidad de atender al territorio en su totalidad y no sólo a los centros urbanos.

representaban a más del 50 por ciento de todos los municipios bolivianos—mostraron niveles más altos de participación de la sociedad civil, mayores niveles de satisfacción ciudadana y se convirtieron en gobiernos municipales irrefutablemente más capaces y transparentes. El DDPC también fortaleció la voz de los municipios en el escenario político nacional, guiando la aparición de un movimiento asociativo para representar a los municipios bolivianos en los niveles departamentales y nacional.

Este informe es un resumen demasiado breve de los resultados del proyecto de DDPC. Proporciona un contexto para comprender la creación y la ejecución del modelo y detalla sus principales logros. Este documento representa literalmente la punta del iceberg de los informes que catalogan el alcance del DDPC, su repercusión y su filosofía. El anexo I incluye una lista parcial de los textos publicados por, o escritos acerca del programa del DDPC y la descentralización en Bolivia.

La sección B describe el contexto en el cual se implantó la Ley de Participación Popular, sus alcances y retos. También resume los objetivos estratégicos y los resultados específicos esperados por la USAID con la ejecución del Proyecto de DDPC para que la LPP fuese efectiva. Aquí describimos el diseño, refinamiento y reproducción del MGMP de 1996 a 2003.

La sección C resume nuestro apoyo en tres áreas complementarias que han sido una constante a lo largo de los tres últimos años. La primera es la aplicación del MGMP; la segunda es nuestro desarrollo de Encuentro de Decisiones Concurrentes, en el cual sólo los Diputados Uninominales se reúnen y elaboran los planes de apoyo a nivel de distrito con líderes ciudadanos y funcionarios municipales. Este y el MGMP fueron objeto de evaluaciones de impacto independientes financiadas por la AID que mostraron sistemáticamente las repercusiones significativas del DDPC en cuanto a la mejora de la participación ciudadana. También describimos nuestro apoyo al movimiento asociativo incipiente así como la creación y el alcance del Fondo de Apoyo a la Participación (FAP).

La sección D presenta algunas iniciativas prometedoras recientes para ampliar y profundizar los procesos participativos de gobierno municipal, específicamente el desarrollo y las pruebas piloto de los componentes de género del MGMP, nuestra actividad piloto en la descentralización municipal urbana y la distritación municipal así como los planes estratégicos de desarrollo regional para estimular el desarrollo económico.

La sección E describe la sinergia buscada y lograda entre nuestros esfuerzos para el fortalecimiento municipal y las iniciativas de Desarrollo Alternativo de la AID en Los Yungas, que incluye una reproducción intensiva del MGMP en ocho municipios, el fortalecimiento de la Mancomunidad de Los Yungas, y la formulación de un plan estratégico de desarrollo económico para la Mancomunidad de Los Yungas.

La sección F describe el trabajo de Chemonics para desarrollar, probar y comenzar la reproducción de instrumentos y sistemas para facultar a los gobiernos municipales a implementar el comité de coordinación conjunta de salud (DILOS), para organizar los centros de salud y los hospitales pequeños, consolidar los medicamentos en una única Farmacia Municipal y ejecutar la iniciativa de seguro de salud más nueva del GdB, SUMI.

La sección G describe la evaluación de Chemonics del porqué de nuestro éxito, y la sección H finaliza con nuestras recomendaciones finales.

## B. Orígenes y objetivos del Proyecto de DDPC

### Historia y contexto del DDPC

#### *Ley de Participación Popular*

*La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.<sup>4</sup>*

#### **Bolivia – Inestabilidad centralizada antes de 1994**

Para los científicos políticos, economistas, y aquellos que estudian a América Latina, Bolivia fue considerada por mucho tiempo como un ejemplo clásico de inestabilidad política y económica y golpes militares.<sup>5</sup> Las cifras pintan una historia reveladora de la política boliviana: entre 1880 y 1980, 41 presidentes desempeñaron el cargo—comparado con sólo 20 en Estados Unidos—y en el período corto entre 1978 y 1982, dos gobiernos constitucionalmente elegidos fueron derrocados y siete gobiernos militares se adjudicaron el poder. Como consecuencia de esta lucha increíble entre las elites políticas y militares por el poder, Bolivia fue (hasta 1994) un Estado sumamente centralizado desde su era colonial, con pocas autoridades locales fuera de las principales ciudades y sólo las capitales departamentales tenían acceso a, o control sobre los recursos para el desarrollo local.

Mientras el gobierno boliviano fue, sólo hasta muy recientemente, conducido exclusivamente desde el centro, el país ha sufrido durante mucho tiempo por su incapacidad de establecer una identidad nacional firme y un Estado fuerte. Los científicos políticos han descrito a Bolivia como un “territorio débilmente integrado”<sup>6</sup> dada su población dispersa, muchos grupos indígenas y altos niveles de pobreza; en efecto, muchos bolivianos todavía se identifican más plenamente con sus regiones que con el país, un hecho que tiene implicaciones importantes para cualquier programa que busca fortalecer una sociedad y gobierno democráticos. Por lo tanto, cualquier tentativa sería de fortalecer la democracia en Bolivia debe considerar no sólo la larga historia de inestabilidad política del país, sino también sus singulares características geográficas, demográficas y económicas.

En 1982, Bolivia abandonó el liderazgo militar para siempre (ojalá) y comenzó su era actual de gobierno democrático. La transición, sin embargo, no fue sin problemas y luego de un período de hiperinflación, el primer presidente en llegar al poder en esta

<sup>4</sup> Introducción de la LPP, 1994.

<sup>5</sup> Mayorga, René Antonio, “Bolivia’s Silent Revolution” (La revolución silenciosa de Bolivia), *Journal of Democracy* 8.1 (1997), p. 142.

<sup>6</sup> Vilas, 1997.

nueva era, Hernán Siles Suazo, se vio obligado a llamar a elecciones antes de término. Desde entonces, Bolivia ha logrado surgir como un ejemplo reluciente del desarrollo democrático y un modelo de estabilización macroeconómica—su economía pasó de ser un “caso perdido” a un “caso de exposición” y su plan de descentralización fue declarado como el “más significativo” de América Latina.<sup>7</sup> Esta transición notable se realizó mediante un ajuste económico macro serio y la aparición de un consenso general a favor del desarrollo democrático y de reformas basadas en el mercado.

En los últimos 15 años, Bolivia ha experimentado una ‘revolución silenciosa’ en sus estructuras económicas y políticas que han transformado fundamentalmente al país de uno caracterizado por el control centralizado, el clientelismo y la inestabilidad extrema a uno donde la democracia, el mercado y, más recientemente, la descentralización son las características definitorias. En las tres áreas, Bolivia está a la vanguardia de las tendencias que se están imponiendo a lo largo del mundo en desarrollo.<sup>8</sup>

A pesar de la aparición improbable de Bolivia como un líder regional en asuntos políticos y económicos, el país sufre bajo el peso de la pobreza extrema, el pluralismo político excesivo, una sociedad civil sin experiencia inclinada hacia la protesta y la desobediencia civil y un legado de desigualdades étnicas, geográficas y de género. Este es el contexto en el cual se promulgó la LPP.

#### **La Ley de Participación Popular de 1994**

En abril de 1994, el presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada, en una de sus primeras iniciativas logró la aprobación por el Congreso de la Ley de Participación Popular (LPP), el elemento fundamental de su “Plan de Todos.” La LPP transformó radicalmente el paisaje político en Bolivia, creando, ampliando, facultando y financiando 311 municipios donde antes los únicos ejemplos de municipios con su propio gobierno en funcionamiento, es decir, aquellos con recursos bajo su control, eran las capitales departamentales y provinciales y las ciudades grandes. En efecto, las nueve capitales departamentales de Bolivia anteriormente absorbían aproximadamente el 93 por ciento de todos los fondos del gobierno central. Es más, las tres ciudades más grandes, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, recibían un increíble 86 por ciento del total, dejando sólo un 14 por ciento para el resto de los municipios Bolivia.

##### **Recuadro 2.1 Ley de Participación Popular**

- **Creó 311 municipios (gobiernos locales) cubriendo todo el país.**
- **Facultó a los ciudadanos para que participaran en sus gobiernos locales.**
- **Desembolsó el 20 por ciento del presupuesto nacional a los municipios en proporción a la población.**
- **Dio reconocimiento oficial a las organizaciones indígenas y comunitarias como las OTB.**
- **Creó comités de vigilancia, conformados por representantes de OTB, para monitorear al ejecutivo municipal.**

<sup>7</sup> Mayorga, páginas 143 y 153.

<sup>8</sup> Seligson, Mitchel, “The Political Culture of Democracy in Bolivia:2002” (La cultura política de la democracia en Bolivia: 2002). Preparado para la USAID. Encuesta de seguimiento de los indicadores democráticos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburg, 2002, página 100.

“... Más allá de las nueve capitales regionales (incluida La Paz) y un adicional de 25-30 ciudades, el gobierno local existía en Bolivia en el mejor de los casos sólo en nombre, como una institución honoraria y ceremonial desprovista de capacidad administrativa y carente de fondos. Y en la mayoría del país no existía en lo absoluto. Este, en breve, es el fondo contra el cual se anunció la reforma de descentralización boliviana en 1994”.

Lo que es más importante, antes de la aprobación de la LPP en 1994, los bolivianos rurales vivían en una “nación encapsulada”, que existía dentro de los límites territoriales del Estado, pero que no tenían el derecho a votar por los alcaldes y por lo tanto estaban efectivamente excluidos de los procesos políticos de importancia.<sup>9</sup> Si bien se puede remontar a la posición legal de los municipios bolivianos a mediados del siglo XIX como una *sección de provincia*,<sup>10</sup> los gobiernos municipales estaban limitados a las ciudades y pueblos grandes de Bolivia, dejando enormes franjas del territorio boliviano sin ninguna forma de representación local oficialmente reconocida, democrática o no. En efecto, antes de 1985 los alcaldes eran designados por el presidente. Sin gobiernos locales, las organizaciones comunitarias eran la única Gráfico de representación para muchos, especialmente para los bolivianos rurales. Lo que es más, dichas organizaciones territoriales no eran reconocidas oficialmente como fuentes de información y control para el gobierno local por el gobierno hasta la LPP.

Después de 1994, en cada municipio, la LPP amplió el alcance de los gobiernos municipales a toda la “sección” mediante la autorización de la participación de las familias rurales en la elección de los alcaldes y un concejo municipal, añadiendo millones de votantes en las elecciones municipales. La LPP también reconoció oficialmente a las organizaciones indígenas y comunitarias, otorgándoles “derechos” y “responsabilidades” para participar en sus gobiernos municipales. Simbólicamente y de forma práctica, el reconocimiento de estas organizaciones a escala comunitaria, inclusivas, de manera genérica conocidas como “Organizaciones Territoriales de Base” (OTB), no solo fue importante pero esencial para mejorar la participación ciudadana y en consecuencia el sentido de propiedad del gobierno local. Muchas de estas organizaciones comunitarias habían existido desde el tiempo de la colonia española y en muchas áreas del país representaban “la expresión más fuerte y más duradera de la sociedad civil”.<sup>11</sup> La LPP reconoció efectivamente, por primera vez, un sector históricamente marginado de la población boliviana—las comunidades indígenas y rurales que constituyen la gran mayoría de la población rural de Bolivia así como las asociaciones vecinales urbanas (Juntas Vecinales). Se le permitió a cada comunidad

<sup>9</sup> USAID. “Democratic Local Governance in Bolivia” (Gobierno local democrático en Bolivia). Evaluación de impacto de CDIE, 1997, página 4.

<sup>10</sup> Molina, George Gray. “Popular Participation, Social Service Delivery and Poverty Reduction, 1994-2000” (Participación popular, entrega de servicios sociales y reducción de la pobreza, 1994-2000). Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2000, página 5.

<sup>11</sup> “Las organizaciones locales tienen una larga historia en Bolivia. Muchas eran descendientes de la práctica precolonial entre las poblaciones indígenas y estaban centradas en un concepto territorial de la comunidad o representación. Su función principal era proporcionar a nivel local el control social, la resolución de conflictos y la reglamentación de la vida y los rituales de la comunidad. Otras surgieron de la lucha agraria de los años cuarenta y los años cincuenta y se organizaron como sindicatos o consorcios rurales y eran parte de la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Su concepto de comunidad era funcional y sectorial, aunque en muchas comunidades campesinas habían surgido como la organización central para el gobierno...”. (Grindle, Merilee S., *Audacious Reforms* (Reformas audaces), Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000), página 229).

designar su forma tradicional de organización (ayllu, Junta Vecinal, y otras) como una OTB y juntas, las OTB elegirían a los representantes de cantón en el *comité de vigilancia* del mediador, otra creación de la LPP. A los comités de vigilancia, por su parte, se les dio instrucciones de que vigilaran la implementación del plan de operación anual municipal, o POA, a ser formulado con todas las OTB. En todos sus aspectos, la LPP representó un cambio radical de la política como se hacía hasta entonces y, si fuese exitosa, representaría un paso notable hacia el fortalecimiento de la democracia y la descentralización en Bolivia.

La participación popular, que se le ha llamado un ejemplo de “mejor práctica” de la formulación de políticas descentralizada en América Latina,<sup>12</sup> debe su éxito a la descentralización ampliada *política, fiscal, administrativa y económica* así como su sensibilidad al contexto en el cual se promulgó. La LPP dotó a los 311 municipios de Bolivia (posteriormente ampliado a 314) con el 20 por ciento del presupuesto nacional. Mientras que anteriormente sólo 25-30 gobiernos municipales habían recibido financiación del gobierno central, la Participación Popular desembolsó por igual una porción fija del presupuesto nacional a todos los municipios según su población, eliminando inmediatamente la inequidad institucionalizada entre los presupuestos de las zonas rurales y las urbanas. Los municipios, de pronto un escenario político enteramente nuevo, eran ahora la unidad básica del gobierno local y se les otorgó la responsabilidad de la inversión, la administración, el mantenimiento y la conservación de la infraestructura para salud, educación, abastecimiento de agua y saneamiento local, deportes, caminos rurales, cultura y obras pequeñas de riego. Aún más, el cambio hacia la asignación per cápita de lo que llegó a conocerse como fondos de coparticipación combinados con la creación de una orientación abrumadoramente rural en la mayoría de los municipios tuvieron el efecto de “contrarrestar el efecto de concentración de la urbanización con un cabildeo rural compensatorio”.<sup>13</sup>

Desde la entrada en vigencia de la LPP, las transferencias a los municipios han estado creciendo en forma sostenida. En 1993, antes de la implementación de la LPP, las transferencias del gobierno central destinadas a los gobiernos municipales del país totalizaron sólo \$52 millones. Para 1995, al cumplirse el primer año de la efectividad de la ley, la suma aumentó más del 160 por ciento, a \$133 millones, y llegó a más de \$300 millones en 2002 sólo en fondos coparticipación.<sup>14</sup> Esta nueva asignación de los recursos públicos representó una redistribución significativa a favor de las regiones rurales de Bolivia; sólo un municipio, La Paz, vio una disminución en los fondos como resultado de la LPP. Las transferencias a los municipios rurales (menos de 20.000 habitantes) aumentaron en forma explosiva de US\$4 millones en 1993, antes de la LPP, a US\$68 millones en 2002, un aumento de más del 1.500 por ciento.<sup>15</sup>

La LPP representó quizás el cambio estructural más importante y de mayor alcance de Bolivia desde la reforma agraria de principios de los años cincuenta. A pesar de haber sido incluida en la plataforma del Presidente Sánchez de Lozada en términos

<sup>12</sup> Molina, página 3.

<sup>13</sup> Ibid, página 6.

<sup>14</sup> Thévoz, Laurent. “Decentralization in Bolivia: A Model under Construction” (La descentralización en Bolivia: Un modelo bajo construcción), C.E.A.T., se desconoce el año, página 164.

<sup>15</sup> Ibid., página 169.

generales, pocos esperaban que fuera aprobada tan rápidamente o esperaban semejante cambio en las prácticas de gobierno. Un año después de la aprobación de la ley, los partidos de oposición la llamaron la “ley maldita” y no perdieron ninguna oportunidad de criticar el mal manejo de los fondos de coparticipación por parte de los alcaldes, que con frecuencia usaron esos fondos para adquirir vehículos todo terreno y para contratar a sus amigos con honorarios exorbitantes para diseñar y ejecutar proyectos de obras públicas al azar.

En resumen dentro del contexto de la historia boliviana reciente, la LPP puede verse como el catalizador de una “revolución silenciosa” en la estructura económica y política del país. Pero el uso apropiado de esos nuevos recursos no era nada natural; en efecto, mientras la AID analizaba su estrategia para el desarrollo democrático y la participación ciudadana, parecía que los nuevos gobiernos municipales repetirían las prácticas nacionales de política y corrupción como de costumbre.

### **Donde encaja el DDP**

En 1995, la AID y el Gobierno de Bolivia facultaron a Chemonics para poner en práctica el programa de DDP. Inicialmente se programó el proyecto por un período de cinco años, pero a través de varias extensiones, se ha extendido a más de siete años, con un costo total para la AID de US\$14,78 millones. El objetivo del programa era “profundizar la cultura y las prácticas democráticas en Bolivia proporcionando a los ciudadanos y a los gobiernos locales los instrumentos y procesos necesarios para aprovechar este entorno favorable”.<sup>16</sup> Para esto, el proyecto de DDP diseñó un modelo participativo y sistematizado de gobierno municipal. El modelo se basa en los principios de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. Los expertos han escrito que la descentralización debe cumplir tres condiciones para dar lugar a un mejor gobierno. Las dos primeras, descentralización política y fiscal, han sido proporcionadas por la LPP. La tercera es la descentralización institucional, definida como proporcionar “canales adecuados para la rendición de cuentas [para] promover la rendición de cuentas fuerte entre los burócratas y los representantes elegidos y entre los representantes elegidos y su electorado”,<sup>17</sup> esta es la función central del DDP.

Al proporcionar asistencia técnica a los actores municipales y un proceso sistematizado mediante el cual los ciudadanos pueden influir en el proceso de planificación y ejercer el *control social*, el DDP ha avanzado significativamente el proceso de descentralización en los municipios participantes. En efecto, la base teórica del DDP ha sido ratificada por Mitchell Seligson, profesor en la Universidad de Pittsburg, quien observa que la descentralización de jure por sí misma no es ninguna garantía de mayor apoyo ciudadano; en cambio, el éxito de los programas de descentralización depende del desempeño de esas instituciones recién facultadas.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Contrato entre Chemonics y USAID (511-0634-C-00-6010-00), diciembre de 1995, página 11.

<sup>17</sup> Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Recursos Naturales, Notas de Difusión. “Decentralization: A New Strategy for Rural Development” (Descentralización: Una nueva estrategia para el desarrollo rural), agosto de 1995, página 3.

<sup>18</sup> Seligson, 2002, página 97.

## Metas y objetivos del proyecto

Diseñado para apoyar el desarrollo democrático en Bolivia, la *meta* y el *objetivo* del DDPC ilustran este compromiso:

La **meta** del proyecto es mejorar la efectividad y la accesibilidad de las instituciones y las prácticas democráticas clave. El **objetivo** del proyecto es fortalecer la participación ciudadana en el Gobierno municipal y nacional, así como la capacidad de los gobiernos municipales, las instituciones electorales nacionales y departamentales y el Congreso Nacional para satisfacer las demandas resultantes de la participación fortalecida.<sup>19</sup>

"La participación popular no es un fait accompli, sino que una hipótesis en el proceso de validación... El objetivo central del DDPC es apoyar la ejecución de la Ley de Participación Popular".  
- Anthony Cauterucci, primer jefe de partido de DDPC

Por lo tanto, en el mismo mandato de la AID, el DDPC incorporó el concepto que la investigación de Mitchell Seligson posteriormente corroboraría de que las "instituciones locales sí son importantes" y que el éxito de cualquier esfuerzo de descentralización depende del desempeño de las instituciones recién facultadas.<sup>20</sup>

### Fase I - Evolución del marco de resultados del Proyecto de DDPC

En su primera fase, el DDPC trabajó con 20 municipios piloto, o "*municipios-escuela*". Esta fase duró aproximadamente desde 1996 hasta 2000 y tuvo como su meta el desarrollo y la validación de un modelo para el gobierno municipal participativo. Seleccionados por su representatividad general así como su voluntad y capacidad para participar en el programa, estos municipios-escuelas fueron objeto de un estudio de factibilidad realizado por el DDPC para comprobar que existían las condiciones necesarias mínimas para alcanzar sus objetivos comunes. Una vez completado, el DDPC celebró convenios cooperativos con cada uno de los actores municipales—el comité de vigilancia, el concejo municipal y el alcalde—que esbozaban los objetivos del proyecto, los resultados esperados, las responsabilidades y el calendario de ejecución propuesto.

Las primeras actividades en los 20 municipios piloto—que se incorporaron al programa en tres grupos a lo largo de tres años—se centraban en el fortalecimiento de las tres áreas de interés del DDPC. Estas tres áreas se clasificaron ampliamente como: *buen gobierno municipal*, *ciudadanía efectiva* y *congreso representativo*. Dentro de cada área, según lo estipulado en el contrato entre Chemonics y la AID, se enumeraban claramente los Resultados Esperados contra los cuales se podría medir el progreso (ver el marco de resultados finales para la Fase I en el Recuadro 2.2).

<sup>19</sup> Contrato USAID-Chemonics, página 9.

<sup>20</sup> Seligson, 2002, página 118.

### Recuadro 2.2 – “Resultados esperados” originales para el Proyecto de DDPC

#### Buen gobierno municipal

*Los municipios elaborarán, aprobarán e implementarán los planes de distritación urbana en colaboración con sus ciudadanos. Al menos una organización comunitaria (OC) será reconocida oficialmente y se constituirá legalmente por unidad territorial rural y urbana, y elegirá a sus representantes para formar un comité de vigilancia para el municipio. El comité de vigilancia colaborará con el gobierno municipal para elaborar los planes operativos anuales y los presupuestos municipales. Los gobiernos municipales luego licitarán las obras y los servicios usando sus presupuestos de coparticipación anuales. Por último, los gobiernos municipales permitirán un examen financiero independiente de sus cuentas de coparticipación y publicarán los resultados. Todo esto será demostrado por:*

- El 90 por ciento de los municipios ayudados por el proyecto (18 de 20) que reciben anualmente fondos asignados de coparticipación del GdB.
- Los municipios ayudados por el proyecto ejecutan al menos 50 por ciento de esa parte de sus planes de operación anuales financiados con fondos de coparticipación dentro de los 12 meses del recibo de los fondos.
- El 90 por ciento de los comités de vigilancia (18 de 20) se han establecido y están realizando sus funciones.
- Se han difundido los paquetes de reproducción de buen gobierno municipal y están en uso en los municipios.

#### Ciudadanía efectiva

*Se promoverá la educación de los ciudadanos y la participación de los votantes locales a través de la publicación y distribución de las listas de votantes oficiales con un anexo de educación de ciudadanos. Las ligas de votantes conducirán campañas de educación y registro de votantes. Esto se demostrará por los siguientes resultados:*

- Se registró al 90 por ciento de los votantes aptos para votar.
- El 60 por ciento de votantes registrados emitió votos válidos en las elecciones generales de junio de 1997.
- El 55 por ciento de votantes registrados emitió votos válidos en las elecciones municipales de diciembre de 1999.
- El 70 por ciento de votantes registrados emitió votos válidos en las elecciones generales de junio de 2002.

#### Congreso representativo

*Se les prestará ayuda a las organizaciones comunitarias y a los gobiernos municipales a obtener un acceso efectivo al congreso. Esto será demostrado por:*

- Contacto directo con representantes del congreso de los constituyentes y/o los gobiernos municipales de al menos el 50 por ciento de municipios asistidos por el proyecto.

Para comprender el contexto en el cual operó el DDPC y apreciar sus muchos éxitos, es necesario observar las características generales de los municipios participantes. De forma generalizada, los municipios del DDPC tendieron a ser más rurales, más pobres y sus poblaciones menos educadas.

## Cuadro 2.1 características de los municipios del DDPC

### a) Educación (Promedio # años de escolaridad completa)

Bolivia general (1998)	9 años
DDPC (1998)	7 años
DDPC (1999)	8 años

### b) Ingresos mensuales medios (banda 0–7)

Bolivia general (1998)	2.6
DDPC (1998)	2.0
DDPC (1999)	1.9

Aún más importante, los municipios del DDPC también demostraron niveles iniciales de participación y apoyo del sistema muy por debajo del promedio nacional. Es de vital importancia recordar estos hechos a lo largo de este informe al evaluar la repercusión del DDPC, porque estos indican que el programa se orientó principalmente a las áreas que más necesitaban estimular la participación ciudadana en el gobierno local.

Desde el inicio del programa, el DDPC y la AID han ajustado el marco de resultados del DDPC más de una vez cuando las dos entidades ajustaron sus metas y marcos de resultados para reflejar el pensamiento actual y los desarrollos del programa. El marco final, que se muestra abajo, consta de cuatro objetivos estratégicos (OE), cada uno con sus Criterios de Finalización del Contrato respectivos (CFC) que en sí fueron modificados con cada Modificación del Contrato. Los CFC proporcionaron un marco cuantificable, “basado en resultados” para juzgar el éxito del DDPC en su apoyo a la ejecución de la LPP.

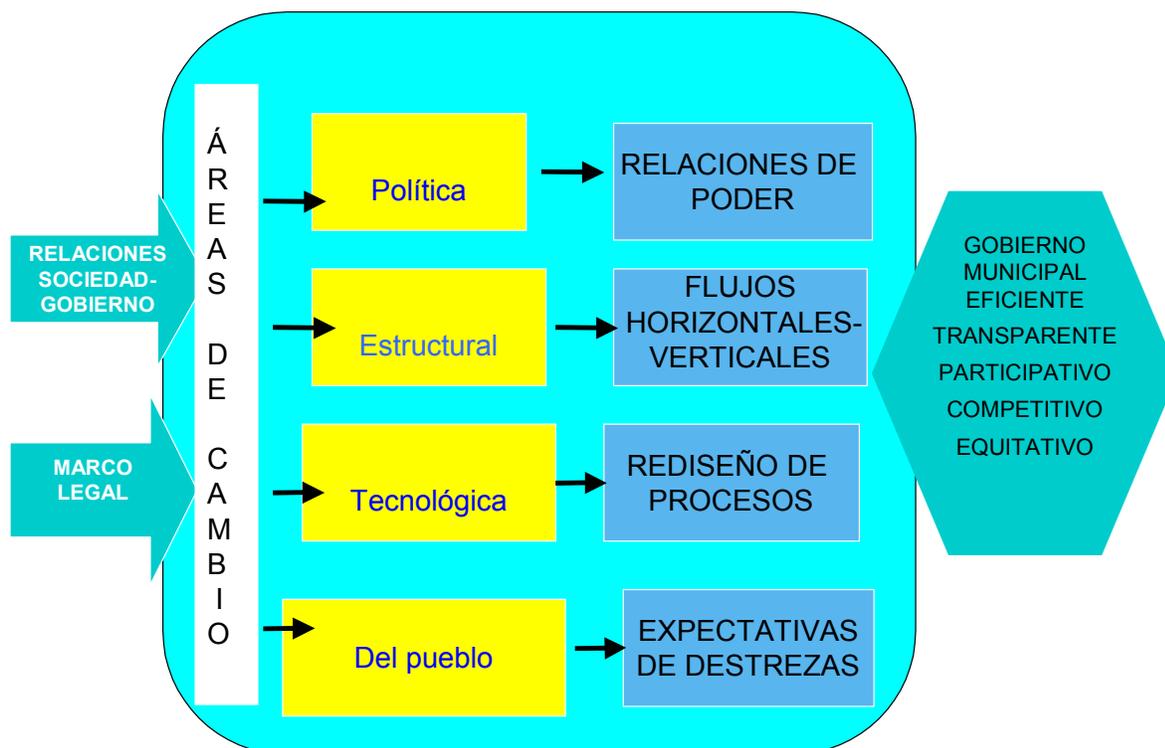
### La evolución del MGMP

La visión de Chemonics, en gran parte un producto de la experiencia del primer jefe de partido, Anthony Cauterruci y nuestro director de operaciones sobre el terreno en la mayoría de estos ocho años, Rubén Ardaya, fue elaborar una metodología participativa que incluiría sistemas e instrumentos que hacen sentido a los funcionarios y ciudadanos municipales con bajos niveles de escolaridad. Las metodologías de participación ciudadana y de gobierno municipal del DDPC se conocen conjuntamente como el Modelo de Gobierno Municipal Participativo, o MGMP.

Nuestra concentración, sintetizada en el gráfico 2.1 en la página siguiente, fue la de repercutir de una manera integrada en las áreas políticas, institucionales, tecnológicas y sociológicas al fomentar las nuevas relaciones de poder entre la ciudadanía y los funcionarios del gobierno municipal y la institucionalización de los flujos de información que les permitieran a los funcionarios del gobierno municipal a comprender las necesidades de los ciudadanos y a los ciudadanos a comprender lo que los

funcionarios del gobierno municipal estaban en realidad haciendo. Eso requirió nuevos procesos no sólo para las reuniones con los ciudadanos sino también para organizar a los gobiernos municipales internamente para poner en práctica eficientemente los programas y los proyectos así como para adoptar los cada vez más complejos sistemas de gestión establecidos por el GdB. Los resultados esperados, como se señaló anteriormente, fueron y son, una mayor capacidad de los ciudadanos para influir en la programación de los gobiernos municipales y gobiernos municipales más eficientes, transparentes, equitativos, participativos y competitivos.

Gráfico 2.1 Estrategia de desarrollo institucional de Chemonics



Las actividades en esta etapa del comienzo de la primera fase se agruparon en tres áreas como se ilustra en el siguiente:

### Gobierno municipal

- Talleres y seminarios sobre las funciones y las responsabilidades del gobierno municipal y la sociedad civil (CS).
- Asistencia técnica (AT) y capacitación para las autoridades municipales y de la sociedad civil en las leyes y los reglamentos que rigen o afectan el proceso de Participación Popular.
- Asistencia técnica y capacitación en la implementación de los sistemas de control administrativo y financiero.
- Capacitación en el uso del Sistema Integrado de Contabilidad Municipal.
- Talleres de planificación participativa.

### Ciudadanía efectiva

- Desarrollo del registro de la comunidad
- Planificar e implementar el proceso de registro de votantes
- Estudiar los obstáculos a la participación de la sociedad civil
- Divulgar el Fondo de Apoyo a la Participación, el FAP

### Congreso representativo

- Campaña de información para ayudar a los ciudadanos a comprender la nueva representación en el Congreso
- Iniciar contacto

Los municipios piloto se incorporaron en tres grupos de 5-6 municipios durante los tres primeros años del proyecto. Este ritmo medido, mencionado específicamente en los Términos de Referencia del Proyecto, le permitió a Chemonics trabajar muy de cerca con cada uno de los municipios, recibiendo retroalimentación y ajustando el proceso según evolucionaba.

En 1998, el DDPC aprobó el tercer y último grupo de municipios piloto, por lo tanto completando su obligación contractual de seleccionar 20 municipios-escuelas. El ciclo de tres años de asistencia directa del DDPC para los municipios piloto concluyó oficialmente en 2001; posteriormente el DDPC entró en la segunda fase, la fase de reproducción, de su contrato.

<b>Las dos Fases del DDPC</b>	
<b>Fase I:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 20 municipios piloto</li> <li>➤ El énfasis en la educación cívica, formación de capacidad en los actores municipales</li> </ul>
<b>Fase II:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Trabajo con las Asociaciones Municipales y las mancomunidades para reproducir el modelo.</li> <li>➤ Fortalecer los lazos con la comunidad de donantes, concentración en la sostenibilidad.</li> </ul>

El resultante Modelo de Gobierno Municipal Participativo descrito en el Recuadro 2.3 en la página siguiente con el tiempo representaría la única metodología sistematizada de su clase y proporcionaría un mecanismo mediante el cual cualquier cantidad de cuestiones de política se podrían insertar en el proceso de gestión participativa.

La metodología que se fue desarrollando, como se refleja en los manuales técnicos, los talleres, los seminarios sobre aumento de capacidad y las reuniones participativas, representó el comienzo de un proceso gradual para reducir la dependencia de los municipios participantes en el personal del DDPC. La sostenibilidad fue siempre una de las prioridades más altas del proyecto. En realidad, la sostenibilidad era uno de los cuatro “principios orientadores” de los planes de trabajo de 1997 y 1998, mientras los otros tres eran la participación, la transparencia y la reproducción del modelo.

Para finales de 1999, el modelo del DDPC, que consiste de un ciclo de actividades en los niveles municipales y nacional, se sistematizó formalmente, se publicó y se difundió. El modelo ilustrado en los gráficos 2.2 y 2.3 en las páginas 22 y 23, respectivamente, refleja la experiencia combinada de los 20 municipios piloto y más recientemente de unos 160 gobiernos municipales que implementan el MGMP. Este representa un instrumento versátil que se puede usar para integrar una variedad de otras áreas de

política en el proceso de planificación municipal, como la salud (descrito en la sección F), la educación y la gestión de recursos naturales.

El grueso de las actividades que constituyen el modelo son instrumentos diseñados para ayudar a promover un mejor gobierno municipal. Estas actividades también se integran con esfuerzos para promover una participación ciudadana más efectiva, dado que las dos áreas están intrínsecamente vinculadas. Estas actividades incluyen textos y guías para los tres actores municipales (ver el Anexo I), actividades para promover la rendición de cuentas y la transparencia, y los procesos participativos para ayudar a guiar la planificación municipal.

#### Recuadro 2.3 – Actividades del Modelo de Gobierno Municipal Participativo (MGMP)

**Cumbre I:** (Aproximadamente en octubre) Los presidentes de cada OTB participan en un taller de capacitación para ayudarles a diagnosticar las necesidades de sus comunidades y priorizar los proyectos de desarrollo. La capacitación generalmente cuenta con la presencia de 60-100 presidentes de las OTB. Una vez terminada la capacitación, los presidentes regresan a sus comunidades (o vecindarios) para conducir una evaluación de necesidades de participación y desarrollar una lista corta priorizando las necesidades de la comunidad.

**Cumbre II:** (Aproximadamente de octubre a noviembre) La información recogida por los representantes de las OTB es entonces, de una manera participativa que incluye a todos los líderes de las OTB, cotejada y priorizada por el comité de vigilancia (CV) y presentado al Ejecutivo Municipal para que sirva de base para redactar un Plan Operativo y Presupuesto Anual Municipal (POA). Esta segunda cumbre generalmente cuenta con la presencia de 80-120 representantes de las OTB, el CV y representantes municipales del Ejecutivo y el Concejo Municipal (CM).

**Cumbre III:** El alcalde presenta, en una audiencia pública en la cual asisten los líderes de las OTB, un proyecto de POA al Concejo Municipal y al comité de vigilancia, solicitando su aprobación del contenido y/o sugerencias para modificaciones. Una vez se finalizan las negociaciones, se requiere que el CM y el CV “apruebe” (CM) y “apoye” (CV) el POA para el siguiente año civil.

**Encuentro de Decisiones Concurrentes 1:** El Presidente del Congreso invita a los alcaldes, a los miembros del CM, a los presidentes del CV, a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil (CSC), a los representantes sectoriales (salud, educación), prefectos, sub-prefectos, y otros para reunirse con su respectivos Diputados Uninominales (DU) distritales para definir los intereses y las demandas de los constituyentes que sirva de base para la redacción de un plan de trabajo anual para el diputado. En general, 75-125 individuos participan en el evento.

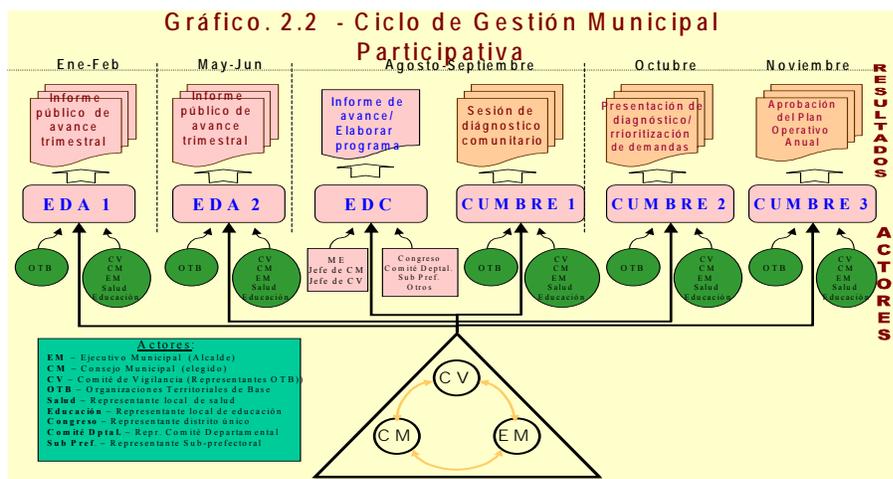
**Encuentro de Decisiones Concurrentes 2 (EDCs):** (Seis meses después) El DU informa a sus constituyentes sobre el progreso en la implementación del plan de trabajo anual y actualiza su plan de trabajo para tomar en cuenta las nuevas demandas. El DU también puede solicitar la asistencia de los participantes y otras entidades gubernamentales para implementar el plan de trabajo.

**Encuentro de Avance (EDA):** La sesión pública en la cual el alcalde informa sobre su progreso en la implementación/ejecución del POA. Los representantes del CM, CV, OTB, OSC y los ciudadanos son invitados a que asistan y a que cuestionen de forma activa al alcalde y a su equipo. El EDA sirve para producir la rendición de cuentas en el Ejecutivo Municipal y para proporcionar un mecanismo a los ciudadanos para ejercer el control sobre las decisiones del gasto municipal. Los EDA se celebran aproximadamente en el cuarto y octavo meses de cada año civil. Las reuniones públicas para explicar la ejecución del POA están dispuestas por la Ley de Municipios.

Además de los elementos cíclicos del modelo descritos arriba, los siguientes eventos tienen lugar cuando sea necesario, generalmente por lo menos una vez al año:

**Capacitación del personal del GM y actualización de los Procedimientos Operativos (Reglamentos) del CM y del Ejecutivo Municipal:** Reuniones talleres de capacitación para el CV, el CM, los alcaldes, y el personal en las cuales se actualizan las reglas internas de la organización y los procedimientos operativos para cada institución para tomar en cuenta los nuevos mandatos y programas del GdB, por ejemplo, documentar los procesos y la organización interna. En esos casos donde los reglamentos son adoptados oficialmente por un CV, CM, o el Ejecutivo, se espera que los ciudadanos percibirán mayor transparencia y eficiencia de las operaciones.

Chemonics y el personal del DDPC siempre han conceptualizado y promovido el MGMP como dinámico, denominándolo como un *proceso* en vez de un *producto*. Esta distinción —un énfasis sistemático en la evolución para satisfacer las necesidades cambiantes— que se tratará ampliamente en la Sección G, es fundamental para el éxito del DDPC y lo distingue de otros esfuerzos de descentralización.



### Graduación de los 20 municipios originales del DDPC

Para medir hasta que punto los primeros 20 municipios piloto asimilaron el modelo de gobierno del DDPC, la AID aprobó 15 indicadores de

desempeño municipales (DEMO L-022/00), ponderados por importancia, totalizando 100 puntos posibles. Estos indicadores de desempeño fueron diseñados para asegurar que esos municipios demostrarían:

- El incremento de la participación ciudadana en la asignación de prioridades de las demandas y decisiones de inversión municipales, incluida la formación de los comités de vigilancia, 90 por ciento de las OTB oficialmente reconocidas y la activa participación ciudadana en las elecciones municipales;
- Una cultura de participación y gobierno transparente desarrollado mediante la planificación participativa y la rendición de cuentas llevado a cabo en las reuniones públicas municipales a lo largo del año, empezando con la preparación del POA/presupuesto en septiembre y concluyendo con un POA/presupuesto que es accesible al público;
- Una administración municipal eficiente capaz de (a) producir información financiera exacta y oportuna; (b) contratando de forma legal los productos y servicios necesarios para ejecutar los POA participativos; (c) contratando y reteniendo al personal técnico capacitado; y (d) capaz y dispuesto a establecer y aplicar los mecanismos para la participación ciudadana en el gobierno municipal;
- El gobierno municipal y los ciudadanos con acceso efectivo a los representantes de los distritos únicos para asegurar la resolución de y la atención a los programas de los ciudadanos.
- Los gobiernos municipales cumplen con los mandatos del GdB (presentación oportuna de estados financieros de fin de año y POA,

uso de los sistemas administrativos establecidos por el GdB y realización de reuniones públicas para describir los éxitos y los problemas de ejecución del POA).

**Gráfico 2.3 – Componentes del MGMP**



Para certificar que un municipio se había “graduado”, el municipio tenía que calificar con al menos 60 puntos. Los 20 municipios calificaron para la graduación en enero de 2001. La mayoría de los 20 municipios piloto se graduó con calificaciones arriba del 90 por ciento, mientras unos cuantos, en particular los que entraron al programa con capacidad técnica limitada, requirieron un año extra de apoyo directo del DDPC para alcanzar los niveles de institucionalización aceptable a Chemonics. Los 15 criterios específicos de graduación se enumeran en el Anexo II.

Los objetivos de la Fase II también han evolucionado desde 2001 a 2003 y en síntesis se presentan en el Recuadro 2.4 en la siguiente página. Pero en su núcleo, la AID le solicitó a Chemonics que ampliara la cobertura efectiva del MGMP a al menos 75 municipios.

Después de finalizar el diseño de su modelo básico para la gestión municipal participativa, Chemonics y la AID también querían usar la Fase II para ampliar el alcance del MGMP a sectores de política específicos, a saber, el *género* y la *salud*

(descritas en las Secciones D y F, respectivamente), integrando estos temas en tres áreas principales de gobierno municipal: 1) el proceso de planificación participativa; 2) el presupuesto municipal; y 3) el control social tanto por el comité de vigilancia como las OTB. Las actividades y los resultados de la Fase II se describen con mayor detalle en la siguiente sección.

#### Recuadro 2.4 – Objetivos estratégicos de AID/DDPC – Fase II

1. La **participación de la sociedad civil** en el Gobierno local y las instituciones regionales son más eficaces.
2. Los **gobiernos municipales son cada vez más capaces** en la gestión profesional, eficaz y transparente, así como en el financiamiento sostenible.
3. Los **municipios participan efectivamente** en e influyen en las decisiones de política en cuanto a la descentralización y a la participación ciudadana.
4. Las **demandas de los ciudadanos** se canalizan efectivamente a su representante de distrito único por las autoridades locales y la sociedad civil.

### C. Logros principales del Proyecto de DDPC

Los logros principales del DDPC, bien conocidos dentro de AID/Bolivia y en toda Bolivia, están directamente relacionados con los Objetivos Estratégicos determinados con la AID (ver el Recuadro 2.3 en la página 21). Estos se derivan de nuestro MGMP:

- Los gobiernos municipales son cada vez más capaces de la gestión profesional, eficaz y transparente, así como del financiamiento sostenible.
- Las demandas de los ciudadanos se canalizan efectivamente a su representante de distrito único por las autoridades locales y la sociedad civil.
- Los municipios participan efectivamente en e influyen en las decisiones de política en cuanto a la descentralización y participación ciudadana.
- La participación de la sociedad civil en el Gobierno local y las instituciones regionales son más eficaces.

En términos generales, en septiembre de 2003, el DDPC había alcanzado, a través de sus contrapartes en las Asociaciones Municipales y mancomunidades, 167 municipios,<sup>21</sup> una tasa de cobertura del 53 por ciento, sobrepasando ampliamente su meta de reproducción de 75 municipios. Los resultados específicos para cada OE se describen en las siguientes secciones.

Hay dos maneras principales de medir la repercusión del DDPC en el gobierno municipal. Uno es documentar la *implementación* con éxito de los instrumentos de formación de capacidad del programa, como lo hacemos en las siguientes secciones. El segundo es analizar la evaluación y la satisfacción de la ciudadanía con los sistemas nuevos de gobierno municipal. Mediante este último tipo de análisis en la última sección de esta sección es que la verdadera repercusión del DDPC se hace evidente.

<sup>21</sup> Utilizando el número de gobiernos municipales que recibían asistencia en gestión financiera.

## Fase II

El énfasis en la Fase II, comenzando en febrero de 2001, fue la reproducción a un mínimo de 75 municipios (aproximadamente el 25 por ciento de los 314 municipios de Bolivia), el enriquecimiento del MGMP, la asistencia en la gestión municipal y el apoyo al incipiente movimiento asociativo.

A lo largo de un período de más de dos años, el DDPC trabajó a través de las mancomunidades y asociaciones departamentales de los gobiernos municipales. Un tema central de ese trabajo fue la asistencia en la preparación de estados financieros de fin de año para cumplir con las normas y los cronogramas del Ministerio de Hacienda (MH). Una segunda concentración fue la preparación participativa del POA y su presentación oportuna como lo establece la ley, con la aprobación del comité de vigilancia y del Concejo Municipal, al Ministerio de Hacienda. Por último, a través de nuestros agentes de reproducción del modelo, Chemonics apoyó a los gobiernos municipales en la implementación de los EDA. El Cuadro 3.1 en la página siguiente muestra los resultados en estas áreas en el período 2000-2003.

En cuanto a la preparación adecuada de estados financieros de fin de año, un total de 167 gobiernos municipales (53 por ciento del total) han recibido asistencia financiada por el DDPC y cumplido con las fechas de entrega del MH. Asimismo, 164 gobiernos municipales (52 por ciento del total) han sido recibidos asistencia del DDPC y de nuestros socios en la preparación de los POA, y 157 municipios (59 por ciento) han implementado los EDA con asistencia del DDPC.

Cuadro 3.1 – Resumen de los logros del Proyecto de DDPC

Departamentos	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003	Acumulativo
	Con DDPC	Sin DDPC	DDPC						
<b>Municipios que presentaban (previamente) Estados Financieros de fin de año al Ministerio de Hacienda</b>									
Beni			10		18		15		18
Chuquisaca			19		19		19		19
Cochabamba			20		20		10		20
La Paz			0		24		30		34
Oruro			0		13		12		13
Pando			0		14		12		14
Potosí			0		0		5		5
Santa Cruz			16		34		16		34
Tarija			10		10		8		10
<b>TOTALES</b>			<b>75</b>		<b>152</b>		<b>127</b>		<b>167</b>
%			<b>24%</b>		<b>48%</b>		<b>40%</b>		<b>53%</b>
<b>Municipios que le presentan Planes de Trabajo Anuales de GM (POA) al Ministerio de Hacienda</b>									
Beni	10		12		13		14		14
Chuquisaca	16		15		23		19		23
Cochabamba	18		20		28		14		28
La Paz	21		23		11		30		30
Oruro	12		11		8		12		12
Pando	7		8		14		12		14
Potosí	0		0		0		5		5
Santa Cruz	26		28		14		16		28
Tarija	10		10		10		8		10
<b>TOTALES</b>	<b>120</b>		<b>127</b>		<b>121</b>		<b>130</b>		<b>164</b>
%	<b>38%</b>		<b>40%</b>		<b>39%</b>		<b>41%</b>		<b>52%</b>
<b>Municipios que celebran al menos 1 EDA (reunión pública para analizar la implementación del POA)</b>									
Beni	0		10		12		10		10
Chuquisaca	1		16		14		12		16
Cochabamba	7		15		20		13		20
La Paz	0		8		14		22		22
Oruro	0		15		16		8		16
Pando	0		10		8		12		12
Potosí	0		0		0		5		5
Santa Cruz	46		18		23		10		46
Tarija	10		8		9		5		10
<b>TOTALES</b>	<b>64</b>		<b>100</b>		<b>116</b>		<b>97</b>		<b>157</b>
%	<b>20%</b>		<b>32%</b>		<b>37%</b>		<b>31%</b>		<b>50%</b>

Para asegurar que los municipios participantes lleven a cabo una selección lo suficientemente amplia de estas actividades, Chemonics diseñó un marco ponderado de las “prácticas de reproducción” (ver el Recuadro 3.1) para comparar el progreso de los municipios. La meta mínima era cuatro de ocho prácticas recomendadas de DDPC.

Desde esta perspectiva, en el período de septiembre de 2002 a septiembre de 2003, 75 municipios implementaron todos los elementos del MGMP por lo menos una vez. Un adicional de 12 municipios implementaron al menos seis componentes y los 40 municipios restantes implementaron al menos cuatro prácticas centrales del MGMP. En otras palabras, los 127 municipios que recibieron asistencia directa de los socios de reproducción del modelo de Chemonics en los ocho primeros meses de 2003 para implementar el MGMP sobrepasaron la meta mínima de reproducción de al menos cuatro de los ocho componentes del MGMP, a pesar del hecho que la planificación participativa comienza después de la terminación del contrato de Chemonics. Un adicional de más de 100 municipios sólo se incluyeron en el programa de ejecución de 2003 del Encuentro de Decisiones Concurrentes.

Es importante observar que el factor limitante en el último período de 12 meses fue la disponibilidad de financiamiento para el Encuentro de Decisiones Concurrentes. La meta, acordada con la AID, fue de 15 Encuentros de Decisiones Concurrentes, incluidas las capitales urbanas, departamentales que no son miembros de la FAM y por consiguiente no recibió asistencia en cuanto al MGMP.

**Recuadro 3.1 – Marco ponderado de reproducción del DDPC**

*Al menos 75 gobiernos municipales adoptaron 50 por ciento de por lo menos cuatro de las ocho prácticas de reproducción del DDPC:*

- 1) EDA (idealmente 2 por año)
- 2) EDC (idealmente 2 por año)
- 3) Cumbres de planificación municipal participatoria (idealmente 3 por año)
- 4) Reglamentos del comité de vigilancia
- 5) Reglamentos del Consejo Municipal
- 6) Políticas y procedimientos de administración municipal requeridos por el GdB
- 7) Presentación oportuna de los estados financieros de fin de año al Ministerio de Hacienda
- 8) Presentación oportuna de Planes y Presupuestos del año en curso al Ministerio de Hacienda

**Objetivo estratégico:** Los gobiernos municipales son cada vez más capaces de una gestión profesional, eficaz y transparente, así como de financiamiento sustentable.

La razón por la cual un municipio decide no entrar plenamente en el ciclo, o elige evitar el modelo del todo puede variar y ser compleja. A veces un municipio simplemente necesita más tiempo para construir la capacidad interna necesaria para llevar a cabo los muchos instrumentos del modelo. Otras veces los alcaldes y/o los concejos municipales se resisten a adoptar el modelo debido a su promesa de traer transparencia administrativa. Como observó un técnico de una Asociación Municipal Departamental (AM), los ejecutivos que rechazan la idea de trabajar con el modelo en general son los que tienen algo que esconder. En vez de abrir los libros y celebrar

reuniones participativas, el técnico observó, el alcalde informa a la comunidad “sólo lo que él desea—lo que le conviene”.<sup>22</sup>

Chemonics ha concentrado su atención en tres áreas: la gestión financiera, la revelación financiera y las políticas y los procedimientos internos, además de la preparación de los estados financieros de fin de año como se muestra en el Cuadro 3.1 en la página anterior.

Debido a la rotación continua tanto de los alcaldes y aún más importante del personal de finanzas municipales, los gobiernos municipales necesitan asistencia continua para comprender y usar el paquete computadorizado de contabilidad, SINCOM requerido por el GdB (que se trata más adelante). Comenzando en 2003, el GdB ha empezado a aplicar medidas disciplinarias a los gobiernos municipales que no cumplen con presentar antes de la fecha de entrega sus declaraciones de fin de año; por lo tanto, respondiendo a las peticiones de gobiernos municipales miembros, Asociaciones Departamentales, con financiamiento del FAP,<sup>23</sup> en la fase II se le brindó asistencia a los gobiernos municipales en esta área. La importancia de esta asistencia se refleja en los datos de 2003, donde como resultado de la asistencia apoyada por el DDPC, para principios de mayo de 2003, después de la fecha de entrega para la presentación al Ministerio de Hacienda, casi 80 gobiernos municipales en ocho departamentos asistidos por el DDPC habían presentado sus estados financieros de 2002; esto representó más del 48 por ciento de los gobiernos municipales que cumplieron con este requisito.

Históricamente, el primer Gobierno de Sánchez de Lozada, poco después de pasar la LPP, aprobó la Ley SAFCO para controlar el mal manejo financiero y la corrupción descontrolada, que a través de sus códigos de ejecución posteriores, obliga a todas las organizaciones gubernamentales a adoptar una serie de sistemas de gestión y procedimientos en las compras, contratos, flujo de efectivo, gestión de recursos humanos, integración de presupuestos con la gestión de caja, gestión basada en resultados, entre otros. Los primeros esfuerzos del GdB en esta área incluían el desarrollo piloto de software basado en UNIX que integró la contabilidad con la gestión presupuestaria y de caja. Las mejoras posteriores del software permitieron que ese sistema se adaptara a las computadoras personales y a los gobiernos municipales (ahora conocido como SINCOM). Varios miembros del personal del DDPC participaron en el comienzo del desarrollo del software del GdB y el DDPC asistió al GdB a mejorar el diseño del software para los gobiernos municipales.

Además el DDPC identificó junto con el Ministerio de Hacienda la necesidad de ayudar a los gobiernos municipales en la actualización de los sistemas SAFCO, para ajustarse a los refinamientos continuos requeridos por el GdB. En 2003, nuestro plan de asistencia técnica, definido con la FAM y las asociaciones departamentales, incluía la actualización de los manuales de política y procedimientos internos del gobierno municipal.

En el período 2001-2003 el DDPC ayudó a unos 170 gobiernos municipales en la actualización de siete manuales de política/procedimientos:

<sup>22</sup> Entrevista personal con Ramiro Vocal, técnico, AMDECO, 13/11/02.

<sup>23</sup> El fondo de subvención del DDPC se trata en esta sección.

- Sistema para la Programación de Operaciones
- Sistema Integrado de Contabilidad
- Sistema de Presupuestación
- Sistema de Organización Administrativa
- Sistema de Gestión de Caja
- Sistema de Crédito Público
- Administración de Personal

Los primeros cuatro sistemas enumerados arriba se basan en los modelos anteriormente aprobados por el Ministerio de Hacienda, desarrollados en gran parte con el DDPC como parte de nuestra alianza de trabajo con la Unidad de Normas del Ministerio de Hacienda donde ayudamos a desarrollar sistemas viables para la administración municipal, compatibles con la Ley SAFCO. Los últimos tres sistemas se están desarrollando sobre la base de modelos presentados al Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Personal para su aprobación, la cual está pendiente.

También habíamos esperado ayudar a los gobiernos municipales en 2003 para actualizar sus políticas y procedimientos en la compra de bienes y servicios en 2003, pero la administración actual del GdB todavía está discutiendo el enfoque de su aplicación, dado que las normas del GdB en esta área aún no se han formulado, y las Asociaciones Departamentales no pudieron ayudar a ningún gobierno municipal en esta área en 2003. Sin embargo, ayudamos a la unidad pertinente dentro del Ministerio de Hacienda a preparar un código de procedimiento de SABS para su aplicación posterior en los municipios más pequeños (Categorías A y B).

Uno de esos manuales de procedimientos de importancia para los gobiernos municipales trata sobre el funcionamiento interno del Concejo Municipal. Las Asociaciones Departamentales están usando, para esta finalidad, un modelo desarrollado y aprobado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible durante el Gobierno de Banzer; ese modelo se ha actualizado para incorporar las nuevas responsabilidades asignadas a los Concejos Municipales como resultado de la ejecución por el GdB del Seguro de Salud Universal Materno-infantil (SUMI). Para el 30 de agosto, 81 Concejos Municipales habían reformado sus manuales de procedimientos internos en 2003 con la asistencia del DDPC.

En 2002, el DDPC fue invitado a participar en un equipo de tareas del GdB conducido por el Ministerio de Hacienda para ayudar a los gobiernos municipales a preparar estados financieros y preparar informes financieros para Alcaldes, el Concejo Municipal y los comités de vigilancia. A principios de 2003, el DDPC diseñó un curso de dos días y lo llevó a cabo en todo el país con una meta de capacitar a 75 personas incluido tanto personal del gobierno municipal como el personal de asistencia técnica de las Asociaciones Departamentales. Para julio de 2003, el DDPC había capacitado a 102 de estos reproductores potenciales así como 65 personas de las organizaciones de apoyo del GdB, como la Contraloría.

Se seguirá necesitando asistencia técnica y capacitación en gestión y publicación financiera mientras se mantengan las altas tasas de rotación de alcaldes y su personal

administrativo y dada la certidumbre de ajustes anuales del GdB en la gestión financiera y los sistemas de contratación establecidos.

### **¿Puede la AID retirar su apoyo al MGMP?**

Después de más de siete años de desarrollo y reproducción y su prueba en más de la mitad de los municipios de Bolivia, es apropiado que la AID se pregunte si necesita seguir apoyando la difusión del MGMP o su refinamiento.

Desde la perspectiva de Chemonics y luego de discusiones con nuestros socios de reproducción del modelo, FAM, ACOBOL y las asociaciones municipales departamentales, el MGMP se debe consolidar y ampliar porque proporciona una plataforma para la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana mejorada para encarar otros temas de desarrollo municipal como la educación, el ambiente y la gestión de recursos naturales y el desarrollo económico. El MGMP está bien institucionalizado en cuanto a las negociaciones del POA con las OTB y la implementación de EDA.

El MGMP aún no está institucionalizado en cuanto a la preparación de las demandas de las OTB, la notificación financiera, el Encuentro de Decisiones Concurrentes (que se trata más adelante) y en el uso de sus componentes recientemente desarrollados de género y salud (que se tratan en secciones posteriores). En cuanto a la gestión financiera municipal, hay tres factores que bloquean la institucionalización. Primero, la rotación de los alcaldes, voluntariamente o no, ha significado cambios tanto en el personal técnico como administrativo, requiriendo la repetición de capacitación y asistencia técnica en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, en vista de su falta de transparencia y rendición de cuentas. En efecto, en términos generales, las siguientes son áreas problema que afectan a la mayoría de los municipios en Bolivia, incluidos aquellos donde el DDPC ha centrado sus esfuerzos:

- Sistemas de contabilidad inadecuada y personal administrativo deficientemente capacitado, particularmente la escasez de la contabilidad computadorizada
- Incapacidad para formular y obtener aprobación para los proyectos FPS (que permite aproximadamente un efecto multiplicador de 4-a-1 de los recursos del gobierno municipal)
- Falta de capacitación en administración municipal, preparación de proyectos y monitoreo
- Participación limitada de las mujeres en la planificación participativa, y pocos proyectos orientados a tratar los temas que afectan a las mujeres
- La rendición de cuentas está centrada en la información a nivel de procesos, como la ejecución municipal del presupuesto, en lugar de indicadores del desarrollo

En los municipios donde el DDPC no ha llegado en lo absoluto o sólo por un año, generalmente lo siguiente es también el caso:

- El comité de vigilancia a menudo percibe que los procesos de planificación no han sido tan participativos como la ley lo ordena (y como el alcalde lo anunció)
- El comité de vigilancia no está satisfecho con el acceso a la información provista por el alcalde (y existe cierta desconfianza acerca de cómo el alcalde maneja los fondos del gobierno municipal)
- Falta de políticas actualizadas y procedimientos congruentes con las leyes vigentes del GdB
- Un proceso menos eficiente, o sistemático, en la compartición de información relativa a los fondos del gobierno municipal y la ejecución del POA, es decir, poca transparencia

Un segundo factor que inhibe la institucionalización del MGMP es que al nivel de OTB, las juntas nuevas son elegidas anualmente y no tienen la capacidad suficiente para producir y priorizar las necesidades de la comunidad y distritales, las cuales se aprueban sistemáticamente. Y tercero, el GdB continuamente está aprobando legislación o imponiendo sistemas administrativos y requisitos en materia de informes que requieren ajustes en los sistemas de gestión municipal, y a menudo en los enlaces con la ciudadanía como en la reciente implementación del seguro de salud materno-infantil universal que se analiza en la sección F.

Chemonics ha centrado su atención en los municipios menos poblados, en particular en las implicaciones de que esos gobiernos municipales y ciudadanos requerirán asistencia técnica y capacitación adicional para institucionalizar la rendición de cuentas, la transparencia y las prácticas de responsabilidad ciudadana incorporadas en el MGMP. Como se reiterará en una sección posterior, las asociaciones departamentales, ACOBOL y FAM comprenden el problema y tienen la capacidad para ayudar de forma eficaz en relación al costo a los gobiernos municipales y otras OTB para institucionalizar aún más las prácticas que comprenden el MGMP.

¿Cuáles son los riesgos para la AID si fuese a suspender la asistencia a los gobiernos municipales en la implementación del MGMP? A corto plazo, los riesgos son altos de que los alcaldes actuales perderán la confianza si no son capaces de incorporar de forma aceptable las demandas ciudadanas en sus POA, o peor aún la presentación del POA y/o los estados financieros de fin de año al Ministerio de Hacienda dentro de las fechas de entrega establecidas por el GdB. Lo último tiene mayor probabilidad de provocar un retraso en el acceso a los fondos de coparticipación y en consecuencia en la ejecución del POA. Lo que es más importante, esas “fallas” por parte del alcalde actual y los concejos municipales se usarán como cebo político contra ellos en sus campañas de reelección, y es muy probable que serán usados por los partidos políticos antisistema para atacar la credibilidad del sistema boliviano de buen gobierno. A la larga, los riesgos son aun mayores de que las prácticas para implementar la rendición de cuentas y la transparencia se vuelvan sui generis reflejando las inclinaciones del alcalde actual y las del personal. El inclusión de esas prácticas se puede convertir en una cuestión política latente dado que los alcaldes pueden alegar que ya han oído al pueblo y algunos sectores pueden expresar sus dudas. En ese escenario, se socavan

la institucionalización apolítica y las prácticas de rendición de cuentas y transparencia, que se subordinan al capricho del alcalde.

En resumen, dado el escenario macropolítico boliviano y la necesidad de asegurar que las prácticas de transparencia y de rendición de cuentas así como los mecanismos para la participación ciudadana no estén sujetas a los caprichos de los funcionarios electos o al personal del gobierno municipal, es aconsejable que la AID continúe apoyando la institucionalización de las prácticas del MGMP relacionadas con la participación ciudadana en la planificación y la mejora de la notificación financiera a los ciudadanos (EDA), los comités de vigilancia, y los Concejos Municipales, ampliándolos a las áreas nuevas de educación y desarrollo económico.

### **Encuentros de Decisiones Concurrentes (EDC)**

Uno de los agregados más nuevos al modelo del DDPC es el EDC, o Encuentro de Decisiones Concurrentes. El Encuentro de Decisiones Concurrentes fue diseñado para producir una forma similar de rendición de cuentas entre los municipios y sus representantes de distrito único como las Cumbres y EDA hacen entre los ciudadanos y sus funcionarios municipales electos. En 1997, la manera en la cual los bolivianos eligieron a sus representantes del Congreso cambió de un sistema de puramente una lista de partido para todo un departamento a uno en el cual aproximadamente el 50 por ciento de los representantes serían directamente elegidos dentro de los distritos del Congreso mientras el resto seguiría siendo elegido de acuerdo a las listas de los partidos. Por primera vez existe una conexión directa entre algunos representantes y un electorado específico, lo que permitió mayor rendición de cuentas a nivel nacional.

En 1999, luego de la elección de los primeros congresistas de distrito único (Diputados Uninominales–DU), el personal del DDPC detectó el deseo generalizado de los ciudadanos de reunirse y desarrollar planes de trabajo con sus congresistas. En respuesta, el personal del DDPC elaboró una metodología para convocar, concertar y dar seguimiento a estas reuniones—el Encuentro de Decisiones Concurrentes.<sup>24</sup> En el período 1999-2003, el DDPC inicialmente por sí mismo y más recientemente en coordinación con PARC-SUNY y la Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria (UAGP) del Congreso, llevó a cabo un Encuentro de Decisiones Concurrentes en el 50 por ciento de los 68 distritos del Congreso del país, como se muestra en el Cuadro 3.2 en la página siguiente.

---

<sup>24</sup> El material de capacitación clave que se produjo para apoyar a las EDC aparece listado en el Anexo I.

**Cuadro 3.2. Cobertura acumulativa del Encuentro de Decisiones Concurrentes, 1999-2003**

Departamento	Distritos sin EDC	Distritos con una EDC	Distritos con dos EDC	Distritos con tres o más EDC	No. distritos con al menos una EDC
Beni	3	1	-	1	2 (40%)
Chuquisaca	3	1	-	2	3 (50%)
Cochabamba	5	2	2	-	4 (44%)
La Paz	10	3	3	-	6 (38%)
Oruro	3	1	-	1	2 (40%)
Pando	-	1	1	1	3 (100%)
Potosí	5	1	-	2	3 (38%)
Santa Cruz	3	-	6	2	8 (73%)
Tarija	3	1	-	2	3 (50%)
TOTALES	34	11	11	11	34
<b>Distritos de %</b>	<b>50%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>16%</b>	<b>50%</b>

Los Encuentros de Decisiones Concurrentes, introducidos en 2000, han resultado sumamente exitosos. Dos años después de haberlos integrados en el ciclo de eventos del MGMP, el DDPC había realizado 56 Encuentros de Decisiones Concurrentes en más de 200 municipios (ver el Cuadro 3.3 abajo), incluyendo a más de 5.000 participantes, en los cuales aproximadamente el 21 por ciento fueron mujeres. Quizás más importante para el futuro de Encuentros de Decisiones Concurrentes como un mecanismo para la promoción de la rendición de cuentas entre los representantes y sus electorados, sin embargo, es haber logrado que en mayo de 2001, la Cámara de Representantes de Bolivia pasara una resolución que declara a los Encuentros de Decisiones Concurrentes como “política estatal” oficial<sup>25</sup> y en 2003 ordenó que su Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria proporcionara asistencia técnica y cierto apoyo financiero para los Encuentros de Decisiones Concurrentes. También se ha institucionalizado la práctica de que la Asociación Departamental de Municipios (ADM) pertinente sea la anfitriona de los Encuentros de Decisiones Concurrentes.

<sup>25</sup> Honorable Cámara de Diputados, Resolución No. 000185/00-01, La Paz, 2 de Mayo de 2001.

**Cuadro 3.3. Municipios que han participado en los EDC, 2000-2003**

Departamento	2000	2001	2002	2003	# Acumulativo de Municipios que participan en los EDC	% de todos los municipios en cada Departamento
Beni		7	7	8	8	42%
Chuquisaca	10	11	18	11	18	64%
Cochabamba	7	23	10	1	24	55%
La Paz		19	52	1	53	71%
Oruro	24	2	2	26	26	76%
Pando		10	15	8	15	100%
Potosí		10	19	4	19	50%
Santa Cruz	11	37	38	15	31	62%
Tarija	6	7	7	7	10	91%
<b>TOTALES</b>	<b>58</b>	<b>126</b>	<b>168</b>	<b>81</b>	<b>204</b>	<b>65%</b>
<b>% de todos los municipios</b>	<b>19%</b>	<b>41%</b>	<b>53%</b>	<b>26%</b>	<b>65%</b>	

De los 68 distritos de representante único, 30 abarcan porciones de las capitales departamentales y El Alto; de estos, el DDPC ha realizado un Encuentro de Decisiones Concurrentes en 13 (un 43 por ciento), mientras que el DDPC ha realizado un Encuentro de Decisiones Concurrentes en 21 (un 55 por ciento) de los 38 distritos del Congreso que abarcan a la población de municipios básicamente rurales. El Cuadro 3.4 proporciona información adicional sobre la cobertura de los Encuentros de Decisiones Concurrentes por partido político y género.

**Cuadro 3.4. Congresistas que han participado en Encuentros de Decisiones Concurrentes por partido político y género, 2000-2003**

Partido político	Hombres	Mujeres	Total	%
ADN	7	-	7	16
CONDEPA	4	-	4	9
FSB	1	-	1	2
IU	1	-	1	2
MAS	1	1	2	4
MBL	2	-	2	4
MIP	-	-	-	0
MIR	7	1	8	18
MNR	10	2	12	27
NFR	3	-	3	7
PS	1	-	1	2
UCS	3	1	4	9
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>45</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>89%</b>	<b>11%</b>	<b>100%</b>	

Al final de nuestro contrato, Chemonics distribuyó un CD interactivo para ayudar a las partes interesadas (Congresistas, Asociación Departamental de Municipios, Brigadas Parlamentarias y organizaciones departamentales de la sociedad civil) a entender detalladamente cómo llevar a cabo y dar seguimiento a los resultados de los Encuentros de Decisiones Concurrentes. Es más, en 2003 el DDPC capacitó a

personal de la Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria, de SUNY PARC y de las Asociaciones Departamentales de Municipios y a los Secretarios Técnicos de Brigada en la implementación y facilitación de los Encuentros de Decisiones Concurrentes. Nuestro último Encuentro de Decisiones Concurrentes en 2003 lo realizó exclusivamente la AM de Tarija, sin apoyo directo del personal del DDPC, de la Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria, o de PARC-SUNY.

También reclutamos al Foro Político de Mujeres para aumentar la presencia y las demandas de las mujeres a sus Congresistas. El Foro movilizó a sus afiliadas departamentales y locales para que enviaran mujeres a siete Encuentros de Decisiones Concurrentes en 2003 y para elaborar las demandas de las mujeres en el plan de trabajo durante las reuniones preparatorias del Encuentro de Decisiones Concurrentes del respectivo DU. El Foro, junto con la Unión de Mujeres Parlamentarias, también a asumido formalmente una función en el seguimiento de los planes de trabajo del DU. También apoyamos la contratación de promotores por las AM anfitrionas para aumentar la asistencia total a los Encuentros de Decisiones Concurrentes. Todos estos esfuerzos dieron fruto. Por ejemplo, en 2003, un número cada vez mayor de Diputados Uninominales de otros distritos asistió a los Encuentros de Decisiones Concurrentes patrocinados por el DDPC; en efecto, en Chuquisaca, la Brigada Parlamentaria, que comprende a todos Congresistas departamentales, de DU o no, celebró formalmente su reunión de julio como parte del Encuentro de Decisiones Concurrentes allí.

Como resultado de estos Encuentros de Decisiones Concurrentes, que afectó quizás al 30 por ciento de la población de Bolivia, Seligson informa que para finales de 2002, aproximadamente el 14 por ciento de la población sabe de los Encuentros de Decisiones Concurrentes. El EDC, al proporcionar un espacio para formular un programa factible para los Congresistas y comunicar los resultados así como los problemas, proporciona lo que los ciudadanos y los Congresistas desean: un medio periódico de mantener el contacto directo entre sí. El apoyo demostrado por el Congreso ha hecho del Encuentro de Decisiones Concurrentes una necesidad para los Diputados Uninominales, y ahora varias entidades (Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria, la Asociación Departamental de Municipios y los Secretarios Técnicos de Brigada) cuentan con la capacitación para realizar los Encuentros de Decisiones Concurrentes en el futuro, con el apoyo de PARC-SUNY.

### **Encuentro de Decisiones Concurrentes: Retos futuros**

Según el informe de Seligson de 2002, el Congreso boliviano es visto ampliamente como ineficaz, desinteresado en resolver los problemas de Bolivia, con sueldos excesivos y propenso a la corrupción.<sup>26</sup>

Dicho lo anterior, Seligson encontró que los bolivianos tienen altas expectativas en sus congresistas de distrito único, porque tienen en efecto un contrato para representar un electorado específico. Desde el punto de vista de Chemonics, hay cinco factores que limitan la efectividad y/o la sostenibilidad del Encuentro de Decisiones Concurrentes.

Primero, el Encuentro de Decisiones Concurrentes hasta la fecha manifiesta principalmente las demandas representativas, mientras que teóricamente, la

<sup>26</sup> Ver Seligson 2002, Capítulo 6.

ciudadanía puede pedir tres tipos de asistencia de sus congresistas: i) sancionar la legislación necesaria, ii) investigar y monitorear el uso de los fondos por el Poder Ejecutivo, los Prefectos, o los alcaldes, o, iii) representarlos y presentar sus demandas a los organismos de ejecución a nivel nacional, departamental, o municipal. Nuestra vasta experiencia en los EDC, los/las congresistas de distrito único son asediados más que nada con peticiones para que ayuden en la obtención de financiamiento para obras públicas, y en menor grado, para encontrar apoyo para proyectos productivos. Para que un/una congresista sea eficaz en esta área, es importante que tenga buenas relaciones con el Prefecto y a menudo con el alcalde (especialmente en los distritos urbanos); en la práctica esto sucede con mayor frecuencia cuando ambos son del mismo partido político. En sólo dos de los 13 Encuentros de Decisiones Concurrentes urbanos realizados, los alcaldes estuvieron presentes y en un de 46 por ciento de estos EDC urbanos los alcaldes asignaron a personal técnico para que asistieran. De igual manera, de los 21 Encuentros de Decisiones Concurrentes multimunicipio, en sólo dos (el 9 por ciento) participaron los Prefectos, mientras que en 13 (el 62 por ciento) sólo el personal técnico asistió. En otras palabras, en cerca de un tercio de los Encuentros de Decisiones Concurrentes, los alcaldes y los Prefectos eligieron no participar—más que nada debido a diferencias políticas. Parte del problema aquí radica en que los Diputados uninominales no promueven su actividad legislativa y rara vez mencionan el consenso departamental en un plan de trabajo legislativo (Agenda Regional Mínima).

Segundo, la participación de las mujeres permanece baja (cerca del 20 por ciento de participantes con pocas demandas propias a la “mujer” presentadas. En 2003 el piloto del DDPC probó el uso de promotores de bajo costo y una alianza con el Foro Político de Mujeres, para promover la asistencia en general y de las mujeres en particular. Ambas iniciativas resultaron eficaces. Los representantes del Foro, al nivel nacional y departamental, colaboraron para conseguir que las mujeres líderes locales se reunieran y prepararan sus demandas para que fueran incluidas en el plan de trabajo del/de la congresista. Este tipo de asistencia será necesaria en el futuro cercano si los Encuentros de Decisiones Concurrentes han de enunciar las necesidades de una parte representativa del electorado de un/una congresista.

Un tercer problema relacionado es la duración de 10 a 12 horas de los Encuentros de Decisiones Concurrentes que resultan en un desgaste considerable en las zonas urbanas. La dinámica de un Encuentro de Decisiones Concurrentes requiere una sesión de un día, que incluya reuniones de grupos pequeños y luego reuniones plenarios en las cuales las demandas de los ciudadanos se especifiquen (qué es lo que se necesita, cuál es el problema, quién debe ser responsable y la fecha esperada de finalización de la tarea). En un Encuentro de Decisiones Concurrentes de base urbana, esto presenta un problema dado que la asistencia cae drásticamente después de medio día y especialmente después del almuerzo, de forma tal que al final del día quizás sólo se cuente con la presencia del 25 por ciento de los concurrentes. Y es este grupo en general quien elige al comité de seguimiento, denominado como la Secretaría Pro-Temporare (SPT).

Una cuarta área es la efectividad de la SPT. Chemonics no pudo apoyar significativamente a las SPT; nos reunimos con ellos antes y después del Encuentro de Decisiones Concurrentes para orientarlos en sus responsabilidades y en algunos casos

desarrollamos relaciones de apoyo con la Asociación Departamental de Municipios respectiva, que incluía el uso de espacio de oficina. En 2003, con la asistencia del Foro Político de Mujeres, se incluyó a un representante del Foro en la mayoría de las SPT conformadas. Para ser más eficaces, las SPT necesitan donaciones pequeñas para cubrir el costo de papelería membretada; también necesitan asistencia técnica de la Asociación Departamental de Municipios para organizar reuniones, al menos bimensualmente, con los Diputados Uninominales, con el fin de obtener información para poder informar a sus bases acerca de los esfuerzos del/de la Congresista y los obstáculos encontrados.

Por último, los Encuentros de Decisiones Concurrentes son relativamente costosos, requiriendo no sólo la impresión de materiales informativos y afiches, apoyo logístico (sala de reunión, aperitivos y alquiler de proyectores para la exposición de datos) pero a menudo también los gastos de viaje de los concurrentes de municipios alejados. Los cálculos de Chemonics de los costos totales promedio son cerca de \$2.000; esto incluye los costos directos de la Asociación Departamental de Municipios, excepto el personal, que hace de anfitriona del Encuentro de Decisiones Concurrentes. El personal del DDPC está recomendando que se realicen dos Encuentros de Decisiones Concurrentes anualmente por congresista, de forma de mantener a los votantes al tanto de sus actividades. Por lo tanto el costo anual de un programa de apoyo, excluyendo los costos de personal, es de aproximadamente \$250.000 si los 68 congresistas de distritos únicos fuesen a participar. Estos costos deben bajar, pero esa responsabilidad recaerá en SUNY y en la Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria, después del cierre del DDPC II. A finales de 2003, el Congreso propuso un paquete de ayuda de un poco más de \$3 millones para establecer oficinas legislativas para los Diputados Uninominales en las capitales departamentales y al nivel de Distrito de Congreso, excluyente de los costos relativos a la celebración del Encuentro de Decisiones Concurrentes. No hubo ninguna oferta de parte del GdB/Congreso para sostener este aparato una vez establecido.

En resumen, si bien los Encuentros de Decisiones Concurrentes son ampliamente valorados, existe un sentimiento generalizado de que las instituciones de apoyo como el DDPC, la Unidad de Apoyo a la Gestión Parlamentaria y muy pronto PARC-SUNY deben asumir la mayoría de la carga financiera y de organización.

### **El movimiento asociativo y su reproducción**

Comenzando en 2001 (Fase II), Chemonics centró su atención en la reproducción del *Modelo de Gestión Municipal Participativa* (ver el Recuadro 3.2). Ya en 1997, el DDPC empezó a fortalecer los vínculos con las recién formadas mancomunidades<sup>27</sup> y asociaciones departamentales de los gobiernos municipales (Asociación Departamental de Municipios). Para 1999, cuando llegó el momento de empezar a definir una estrategia concreta para la reproducción del modelo, el DDPC se centró en estas asociaciones.

---

<sup>27</sup> Una Mancomunidad es una asociación de municipios que se unen alrededor de un interés común, sea económico, social, político, o geográfico. Las mancomunidades tienden a comprender entre 5 a 10 municipios.

La elección de las asociaciones municipales sobre las dependencias gubernamentales como contraparte primaria del DDPC para reproducir el modelo en 2003, fue un decisión práctica, basada en factores políticos, financieros y sociales que se tratarán en la próxima sección. Con el advenimiento del Gobierno de Banzer, el apoyo del GdB a la Participación Popular se tornó poco seguro y sumamente politizado. Como indicaba un informe interno del DDPC: “Dado el apoyo relativamente tibio que la administración nacional de 1997 dio a la descentralización del Estado, y los conflictos institucionales que dificultaron reproducir los éxitos de la escuela-municipio, a finales de 1999 el DDPC y la AID acordaron modificar la estrategia de reproducción del DDPC. Esta estrategia revisada se basó en el éxito demostrado de las organizaciones asociativas al canalizar la asistencia técnica y la capacitación a los gobiernos municipales y a los comités de vigilancia”.<sup>28</sup> La función del Viceministerio de Participación Popular del GdB iba a ser la de defender y vigilar su puesta en práctica.

### Recuadro 3.2 – Contrapartes principales del DDPC

<b>Asociaciones Departamentales de Municipios:</b>	<b>Mancomunidades:</b>
AMDEOR - Oruro	Mancomunidad de Municipios de La Cuenca del Caine
AMDEPAZ - La Paz	Mancomunidad de Los Yungas de La Paz
AMDECO - Cochabamba	Mancomunidad de Municipios del Cono Sur
AMDECH - Chuquisaca	Mancomunidad de Municipios del Valle Alto
AMDEPO - Potosí	Mancomunidad Metropolitana de Santa Cruz
AMT - Tarija	Mancomunidad de Municipios del Gran Chiquitania
AMDECRUZ - Santa Cruz	Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro
AMDEPANDO - Pando	<b>National Organizations:</b>
AMDEBENI - Beni	ACOBOL - Asociación de Consejales de Bolivia
	FAM - Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia

La decisión de trabajar con asociaciones municipales resultó fundamental en el éxito de la segunda fase del DDPC. A partir de 1999, el DDPC financió y proporcionó asistencia técnica para la formación de las nueve Asociaciones Departamentales de Municipios, una Federación de las Asociaciones Municipales (FAM) al nivel nacional, la Asociación de Consejales de Bolivia (ACOBOL), un sinnúmero de mancomunidades y recientemente en 2003, la Federación Nacional de Comités de Vigilancia (FACOVOL).

El movimiento asociativo dentro de los municipios bolivianos puede resultar siendo una de las repercusiones indirectas más duraderas de la descentralización para el país. En sólo unos cuantos años desde su creación, los municipios bolivianos comenzaron a buscar maneras de fortalecer su posición en el ahora ampliado escenario político. Chemonics y la AID reconocieron que un movimiento asociativo fuerte era claramente algo que podría ayudar significativamente en el proceso de fortalecimiento de los municipios al nivel local y aumentar su representación a nivel nacional, ambas metas del programa.

El DDPC luego ayudó a financiar (ver el Cuadro 3.5 en la página 41) y a capacitar a los técnicos de estas organizaciones en su modelo y cambió su función a una que era principalmente de supervisión según las nuevas asociaciones se iban haciendo cargo de la reproducción diaria del modelo. De esta forma, la Asociación Departamental de

<sup>28</sup> Informe trimestral del DDPC, 1 de octubre de 2000 – 31 de diciembre de 2000, página 13.

Municipios y las mancomunidades se convirtieron en los socios primarios del DDPC a partir de 2000 cuando el programa comenzó su segunda fase.

Chemonics decidió adoptar una estrategia negociada de extensión del MGMP con las Asociaciones Departamentales de Municipios y las Mancomunidades participantes. A cada AM se le solicitó que desarrollara una evaluación de puntos de comparación de sus municipios miembro, un plan de trabajo y un presupuesto, dentro de normas estrictas, para alcanzar los objetivos de reproducción, formulados anteriormente entre Chemonics y DEMOSOT de la AID, en un número mínimo de municipios.

Como una medida final hacia la sostenibilidad y la eficacia en función de los costos, en 2002 el DDPC dejó de trabajar con las mancomunidades para centrar su energía en las asociaciones municipales y las organizaciones nacionales como ACOBOL y FAM así como para aprovechar las economías de escala mayores ofrecida por las Asociaciones Departamentales de Municipios y porque no todos los municipios forman parte de una mancomunidad.

### **Capacidad de sostenibilidad**

Chemonics se ha interesado en la sostenibilidad de sus beneficiarios asociativos desde el inicio de la asistencia financiera del DDPC a los socios de reproducción del modelo en 1999. El DDPC se creó para diseñar un modelo de gobierno municipal y participación ciudadana y para crear las condiciones para su difusión a nivel nacional sin representar una carga fuerte para la AID. En muchos aspectos, esto es precisamente lo que ha ocurrido. En consecuencia, la sostenibilidad de los mecanismos de reproducción por las Asociaciones Departamentales de Municipios es esencial. La solvencia de las Asociaciones Departamentales de Municipios, y en particular su capacidad de cofinanciar los servicios a sus miembros, es lo más importante para la sostenibilidad del modelo tal como está actualmente diseñado.

Por consiguiente, se requirió que cada AM proporcionara financiamiento de contraparte como parte de su convenio de subvención. Aún más, a cada una se le exigió que obtuviera parte de sus ingresos de contraparte de la venta de servicios a los gobiernos municipales u a otros donantes; este último requisito de sostenibilidad, tal como se definió con la AID, era inicialmente del cinco por ciento de los gastos ordinarios y para las organizaciones de socios en su segundo año de asistencia, del 20 por ciento. Sin embargo, con estos socios asociativos Chemonics estableció requisitos de sostenibilidad mayores (20 por ciento y 40 por ciento, respectivamente). Como se muestra en el Cuadro 3.5 en la página 41, en promedio, los socios asociativos recaudaron cerca del 40 por ciento del financiamiento de contraparte y el 37 por ciento de los gastos ordinarios (no se dan cifras detalladas). Sólo dos socios asociativos no lograron el mínimo del 20 por ciento del financiamiento de contraparte y estos dos eran mancomunidades. Dos de los socios asociativos del DDPC tienen problemas a largo plazo relacionados con su capacidad de derivar ingresos de los miembros. ACOBOL depende de las contribuciones personales en lugar de cuotas institucionales como en las asociaciones departamentales; en efecto ACOBOL recibe sólo el 30 por ciento de las cuotas de los miembros, y el resto va a sus afiliadas departamentales.

Históricamente las tasas de pago de cuotas han sido tan bajas que ACOBOL no puede mantener a su escaso personal sin el apoyo de donantes (actualmente ACOBOL recibe

espacio de oficina gratis de FAM). La FAM, por su parte, no cuenta con una estructura formal de cuotas de sus afiliadas departamentales o de los gobiernos municipales; por consiguiente la FAM depende completamente de la venta de servicios—compitiendo con sus afiliadas departamentales—y del apoyo de donantes.

En términos generales, Chemonics está satisfecho con las capacidades demostradas por sus socios asociativos para cofinanciar la asistencia de ejecución del MGMP. Como se señaló anteriormente, los socios asociativos han generado más del 40 por ciento del financiamiento de contraparte en los tres últimos años del proyecto de DDPC. Sin embargo, poco de los ingresos de las asociaciones departamentales de otras fuentes se guarda como reserva y el grueso del personal de asistencia técnica esencialmente depende del financiamiento del DDPC.

Chemonics, como se señala más adelante, en la Fase I trabajó con ONG y grupos de ciudadanos para apoyar el desarrollo y la ejecución del MGMP. En términos generales encontramos que esa estrategia es más costosa e incapaz de mantenerse mediante la venta de servicios a los gobiernos municipales. El apoyo a las asociaciones departamentales tiene dos ventajas importantes para sostener el desarrollo democrático y la participación ciudadana: 1) los vínculos directos con los gobiernos municipales para perfeccionar los sistemas y asegurar que la asistencia se proyecte bien; y 2) costos inferiores de extensión.

**Cuadro 3.5. Donaciones del Fondo de Apoyo a la Participación (FAP) y contribuciones de contrapartes de los socios asociativos, 2001-2003**

	Años de actividad del Fondo	Total ejecutado Todas las subvenciones	Gasto de la contraparte durante la vida del proyecto	% Contraparte
<b>ASOCIACIONES DE NIVEL NACIONAL</b>				
FAM-BOLIVIA	4	\$183.932	\$159.327	84,3%
ACOBOL	5	\$121.876	\$72.121	37,4%
SUBTOTALES		\$305.809		
<b>ASOCIACIONES DEPARTAMENTALES</b>				
AMDEBENI	5	\$94.211	\$30.996	33,2%
AMDECH	4	\$137.223	\$32.122	33,1%
AMDECO	3	\$79.195	\$22.859	28,9%
AMDEPANDO	3	\$67.427	\$24.224	35,9%
AMDEPO	2	\$17.117	\$10.228	48,8%
AMT	5	\$116.416	\$42.731	36,7%
AMDECRUZ	5	\$130.502	\$45.337	34,7%
AMDEOR	3	\$64.279	\$22.763	35,4%
AMDEPAZ	3	\$103.704	\$39.657	38,2%
SUBTOTALES		\$810.084	\$270.917	35,1%
<b>MANCOMUNIDADES</b>				
YUNGAS	3	\$104.664	\$16.063	15,1%
CHUQUISACA CENTRO	2	\$22.260	\$8.583	38,6%
GRAN CHIQUITANIA STA CRUZ	4	\$93.853	\$47.316	50,4%
VALLES CRUCEÑOS	1	\$19.706	\$9.000	45,7%
VALLEGRANDE	2	\$26.913	\$8.548	33,1%
SANTA CRUZ METROPLITANA	2	\$28.908	\$5.420	18,7%
CUENCA DEL CAINE	3	\$46.791	\$16.064	34,3%
CONO SUR – CBB	2	\$31.316	\$10.512	33,6%
VALLE ALTO – CBB	2	\$32.549	\$11.192	34,4%
ALTIPLANO Y VALLE CENTRO – LA PAZ	1	\$11.324		
SUBTOTALES		\$418.285	\$132.698	31,7%
<b>TOTAL DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO</b>		<b>\$1.534.178</b>	<b>\$635.064</b>	<b>40,4%</b>

Aún más importante los intentos exitosos de las Asociaciones Departamentales de Municipios para sobrepasar las metas establecidas con el DDPC. Por ejemplo, en 2003, el DDPC estableció metas con la AID para fortalecer a 75 municipios en las siguientes áreas: la preparación de estados financieros de fin de año 2002, la presentación del POA 2003, la formulación o actualización de una serie de sistemas administrativos, la formulación o actualización del código de procedimientos operativos del Concejo Municipal y la ejecución de al menos un Encuentro de Avance. Las Asociaciones Departamentales de Municipios ayudaron a un total de 125 municipios en estas áreas, en otras palabras, sobrepasaron las expectativas de la AID en un 67 por ciento.

En resumen, los contratos de ejecución del DDPC con las asociaciones departamentales han creado dentro de esas organizaciones sistemas y culturas adaptadas a resultados así como un énfasis para recaudar continuamente más fondos por servicios y cuotas de afiliación. Al nivel local, su asistencia técnica y capacitación ha dado lugar a la institucionalización de una cultura de buen gobierno municipal centrado en la gestión responsable y la cooperación con la sociedad civil representada tanto en los comités de vigilancia como en las OTB.

En el futuro, se vislumbran cuatro retos para los gobiernos municipales y su movimiento asociativo. Primero, el Voto Constructivo de Censura, establecido para permitir a los Concejos Municipales a destituir a los alcaldes ineficientes se ha utilizado para institucionalizar una rotación de la alcaldía entre los miembros del consejo resultando en un deterioro en la confianza y el apoyo de sistemas, como lo indica Seligson (2002). Segundo, la Asociación Departamental de Municipios puede promover servicios económicos a los gobiernos municipales, pero a menudo los alcaldes encuentran que es políticamente difícil equilibrar esos ahorros con la pérdida de control de los contratos a consultores amigos. Tercero, según cambian los alcaldes, lo mismo sucede con el personal administrativo, requiriendo la repetición de la capacitación; esto se podría reducir si el personal municipal perteneciera a un régimen de administración pública o si el personal municipal necesitara una certificación de SINCOM, por ejemplo. Por último la limitación más significativa para la efectividad del gobierno municipal es su incapacidad de obtener acceso de forma satisfactoria a los fondos FPS (el personal de FPS se reportaba a FAM a una tasa de desembolso del siete por ciento en 2002) dada la inclusión generalizada de proyectos FSP en el POA, lo que mina la confianza en el gobierno municipal.

Objetivo Estratégico: Los municipios participan efectivamente e influyen en las decisiones de política en cuanto a la descentralización y participación ciudadana.

Los municipios bolivianos todavía están en su infancia. A pesar de su relativa juventud, sin embargo, han progresado notablemente en los ocho años desde su creación. En cuanto a su capacidad de gobernar, su legitimidad ante la ciudadanía, y su poder relativo en el escenario político nacional, los municipios han avanzado considerablemente. Al combinarse para formar asociaciones departamentales de municipios y mancomunidades, los municipios bolivianos han fortalecido significativamente su posición, formando un verdadero cabildeo municipal que, aunque cuentan con sólo un par de años de edad en la mayoría de los casos, han probado ser un aliado poderoso a nivel nacional.

Para ayudar al movimiento asociativo a fortalecer su posición en el escenario político y de política, el DDPC ayudó a las organizaciones nacionales como FAM y ACOBOL a formular y presentar documentos de posición de política de nivel nacional. La repercusión de estos documentos se detalla en el informe de criterios de finalización del contrato del DDPC a la AID, titulado “La participación y la repercusión de la Federación boliviana de Asociaciones Municipales”. Como se ilustra en el Recuadro 3.3 en la siguiente página, la FAM, en su oposición a la Ley de Diálogo Nacional, demostró ser una organización política fuerte que representa el interés de los municipios.

### **Recuadro 3.3 – El movimiento asociativo y la FAM**

Poco después de su creación, la FAM, que representaba a las nueve asociaciones municipales así como a la ACOBOL, enfrentó su primera prueba política importante. En 2000 Bolivia estaba en el proceso de llevar a cabo su Diálogo Nacional. El tema más saliente en el Diálogo Nacional de 2000 era la asignación de \$664 millones de dólares en alivio de la deuda de los PPME para Bolivia. La FAM se opuso a una propuesta del GdB, argumentando que sus provisiones para la descentralización adicional de los servicios de salud y educación eran en gran medida imperfectas y por consiguiente inadmisibles. Durante un período de semanas y meses, la FAM hizo uso de su peso institucional contra la ley y por fin, haciendo una amenaza de desobediencia civil y una huelga municipal en todo el país, tuvo éxito en conseguir que el Presidente Banzer eliminara los artículos polémicos de la ley. De este modo, a sólo un año de su creación, la FAM se colocó a sí misma y al movimiento asociativo en general, en el esfera política nacional.

En 2003, nuevamente con la importante ayuda del DDPC, la FAM ha diseñado y empezado a ejecutar un Programa Municipal, para desarrollar públicamente un consenso acerca de los cambios necesarios para consolidar y empoderar aún más a los municipios, como un preludio a un Diálogo Nacional a finales de 2003.

Además de su influencia innegable en la eliminación de varias cláusulas indeseables de la Ley de Diálogo, la FAM y ACOBOL han puesto su peso organizativo detrás de varios otros temas, incluido el Consejo Ciudadano para la Reforma de la Constitución Política, la formulación de la Ley de Gastos Municipales y la eliminación del Voto Constructivo de Censura, que, como Seligson descubrió en su evaluación de 2002, minaba significativamente el apoyo ciudadano a la democracia. Entre los éxitos de la FAM, no sólo se transfirieron al pie de la letra porciones del texto propuesto por la FAM en el proyecto de Constitución, pero también la FAM se colocó a sí misma como la autoridad primaria del Consejo en cuestiones municipales como lo hizo la ACOBOL en lo que se refiere a las reformas relacionadas con el género.

La FAM participó activamente en la formulación de la Ley de Gastos Municipales, que aumentó de 15 por ciento a 25 por ciento la porción del presupuesto que un municipio puede gastar legalmente en gastos operativos. Durante el proceso de formulación de esta ley, la FAM hizo aportes en los borradores proporcionados por el Ministerio de Desarrollo y Planificación Sostenible y participó en una sesión fundamental con el ex-Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. A diferencia del debate de la Ley de Diálogo, a la que se opuso la FAM, el Ministerio y la FAM estuvieron en gran parte de acuerdo acerca del enfoque de la Ley de Gastos Municipales.

### **Una evaluación final de nuestros socios asociativos**

Existen ciertas características importantes de la organización y el funcionamiento actuales de nuestros socios asociativos que se deben considerar en la ejecución del DDPC III, que incluye el fortalecimiento del movimiento asociativo.

En primer lugar, gran parte de la asistencia actual de las AM está dirigida a cumplir con las disposiciones de gestión del GdB. Si bien esto es importante, los alcaldes, los Concejos Municipales, los comités de vigilancia y, en particular, los ciudadanos necesitan ver mejoras palpables en la calidad de vida. Esto requerirá una gestión más orientada a los resultados de los gobiernos municipales y correspondientemente una

asistencia técnica y capacitación complementaria de las Asociaciones Departamentales de Municipios y de ACOBOL.

Segundo, la capacidad de generar fondos varía considerablemente entre nuestros socios. La FAM tiene tantas fuentes de ingresos que la porción del DDPC apenas representa un tercio de sus ingresos. Al otro extremo, la ACOBOL depende prácticamente un 100 por ciento del financiamiento de donantes, y durante el próximo año civil no tiene ningún otro donante comprometido a apoyar su oficina nacional o sus afiliadas departamentales. La recientemente creada Federación Nacional de Comités de Vigilancia apenas ha comenzado a presentar propuestas para recibir financiamiento de donantes; podrían forjar una alianza con la Fundación DDPC<sup>29</sup> en la cual la última proporcionaría asistencia técnica y capacitación como parte de un paquete presentado a los donantes potenciales. En el futuro previsible, dudaríamos de la voluntad de los comités de vigilancia de usar sus exiguos recursos para financiar la asociación departamental o nacional.

Las asociaciones departamentales también varían considerablemente en su capacidad de generar ingresos de las cuotas de afiliación y venta de servicios. Como parte de su convenio de financiamiento de 2003 con el DDPC, cada AM preparó un plan estratégico de negocios y servicios para guiar las actividades futuras, que incluyen en la mayoría de los casos sistemas más dinámicos para recaudar las cuotas de forma oportuna. Las más exitosas en este sentido son las asociaciones de Cochabamba, Pando y Beni. El objetivo común en esos planes de negocios/servicios es apoyar a los gobiernos municipales a mejorar sus sistemas de gestión, usando un núcleo de generalistas en administración de empresas, con formación avanzada en SINCOM. Según los gobiernos municipales vayan adoptando los sistemas computadorizados de contabilidad y según el personal del gobierno municipal se vaya capacitando en SINCOM, la Asociación Departamental de Municipios quizás pueda reducir la intensidad de su apoyo en gestión financiera aunque esto seguirá siendo muy intensivo en los 3-4 primeros meses de cada año. Las Asociaciones Departamentales de Municipios deben ser más enérgicas en intentar recuperar los costos de la asistencia técnica de los gobiernos municipales; actualmente el costo mensual del costo promedio de la asistencia del DDPC es alrededor de \$200, que incluye sueldos, viajes, viáticos (a tasas muy bajas) y gastos de oficina. La Asociación Departamental de Municipios podría reducir los costos celebrando conferencias de resolución de problemas cada dos semanas combinadas con capacitación enfocada en las capitales departamentales, o hacer uso de redes de capacitación virtual, para reducir los costos de viaje y de personal, a la vez que continúan dando respuestas a cuestiones específicas; esto también construiría las redes de apoyo del gobierno intermunicipal que gradualmente podrían suplantar al personal de asistencia técnica pagado de la Asociación Departamental de Municipios.

La ACOBOL se encuentra en una situación particularmente precaria dado que actualmente las cuotas de sus miembros provienen de individuos (consejalas actuales y antiguas). Los ingresos adicionales los recaudan las afiliadas departamentales que transfieren una porción pequeña a la organización de nivel nacional. En el futuro,

---

<sup>29</sup> Creada por el personal del DDPC para continuar el apoyo a la ejecución y el refinamiento del MGMP.

ACOBOL se centrará en los proyectos y por lo tanto tendrá que equilibrar mejor las necesidades centrales de los miembros con su capacidad para mantener una dotación mínima de personal y luego proporcionar una programación complementaria, principalmente capacitación para consejalas, con su capacidad para atraer el financiamiento de donantes.

Por último, la Asociación Departamental de Municipios, ACOBOL y FAM todas hacen una rotación del 100 por ciento de los miembros de la junta cada dos años, que no vislumbra bien para la continuidad del programa y del personal. Sugerimos un sistema en el cual los miembros municipales (el alcalde, el consejo y los miembros del comité de vigilancia) eligen a los miembros de la junta bianualmente sobre una base escalonada, y que la junta elija anualmente a sus oficiales.

### **Fondo de Apoyo a la Participación (FAP)**

Un elemento importante del trabajo del proyecto de DDPC que aún hay que describir es su Fondo de Apoyo a la participación (FAP). El fondo, que totalizaba US\$3,1 millones al final del DDPC, se estableció para ayudar a la sostenibilidad y la reproducción del proyecto apoyando el trabajo de las ONG y las organizaciones comunitarias que ejecutan los proyectos que ayudan a la aplicación de la Ley de Participación Popular. La estrategia del FAP en la Fase I de ejercer un efecto multiplicador en los recursos de la ONG con donaciones pequeñas (no mayores de \$25.000) amplió el alcance del DDPC mucho más allá de los 20 municipios piloto y en áreas en las cuales carecía de experiencia técnica; también ayudó a apoyar el desarrollo y refinamiento de los componentes del MGMP, en particular la transparencia y la participación ciudadana en la planificación municipal. Mediante su asistencia a la ACOBOL y a las organizaciones femeninas, el DDPC refinó y probó sus metodologías relacionadas específicamente con el género. Por último, las donaciones basadas en resultados del FAP en la Fase II fueron el mecanismo de financiamiento que el DDPC utilizó para ayudar en el establecimiento y fortalecimiento de las mancomunidades, las asociaciones municipales, así como FAM y la ACOBOL. Estas organizaciones a su vez se convirtieron en los agentes de reproducción del DDPC trabajando con 130 municipios en 2003.

En sus cinco años de operación, el FAP apoyó a dos organizaciones de nivel nacional (FAM y ACOBOL), las nueve asociaciones departamentales de municipios y 10 mancomunidades así como involucró a unas 50 organizaciones locales y 54 ONG para apoyar los procesos participativos. También se negoció la asistencia de 54 candidatos de tesis de pre-grado para apoyar al DDPC. Esos proyectos de tesis sobre temas relacionados con la participación popular y el buen gobierno local contribuyeron a la formación de un cuadro nuevo de especialistas en gobierno local y descentralización. El financiamiento proporcionado anualmente y en total por tipo de organización se muestra en el Cuadro 3.6; en total, Chemonics proporcionó \$3,1 millones, incluyendo \$1,15 millón (37 por ciento) en fondos de donación al movimiento asociativo.

**Cuadro 3.6. Uso anual y total de fondos de subvención del DDPC por tipo de organización, 1996-2003**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total Ejecutado	%
Organizaciones de nivel nacional (2)	0	0	10.850	97.123	85.986	29.886	81.963	305.809	9,8%
Asociaciones Departamentales (9)	0	0	76.953	113.224	159.613	244.652	215.642	810.084	26,1%
Mancomunidades (10)	0	0	34.200	71.101	161.500	117.534	33.951	418.285	13,5%
Organizaciones Locales (50+)	3.692	15.323	11.756	2.617	0	0	0	33.388	1,1%
ONG (54)	66.420	500.205	635.560	210.654	14.981	44.221	23.842	1.495.883	48,1%
Candidatos de tesis (54)	0	2.918	33.876	7.748	0	0	0	44.541	1,4%
<b>TOTALES</b>	<b>70.112</b>	<b>518.446</b>	<b>803.195</b>	<b>512.540</b>	<b>411.832</b>	<b>436.293</b>	<b>331.555</b>	<b>3.107.990</b>	<b>100,0%</b>

Además de nuestro trabajo con las Asociaciones Departamentales de Municipios y mancomunidades, el DDPC ha fortalecido los vínculos con los ministerios del Gobierno responsables de la ejecución y el apoyo a la LPP, particularmente el Viceministerio de Participación Popular,<sup>30</sup> el Ministerio de Desarrollo y Planificación Sostenible, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Económico y la Oficina del Vicepresidente. Estos vínculos se fortalecieron mucho más cuando el Director anterior de Gobierno Municipal del DDPC, Rubén Ardaya, fue nombrado Viceministro de Descentralización en el recién creado (2002) Ministerio de Desarrollo Municipal.

El DDPC ha firmado una variedad de convenios con diversas entidades del Gobierno boliviano. Estos convenios, que ilustran el éxito notable y lo atrayente de la metodología del DDPC, certifican que ciertos elementos del modelo del DDPC—y el modelo mismo—han sido declarados política oficial del Gobierno boliviano. Hasta la fecha, el DDPC ha firmado cuatro convenios principales con ministerios del Gobierno boliviano:

- 1) Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) - Modelo de Gestión Municipal Participativa
- 2) MDSP - Modelo de Gestión Municipal Participativa con Enfoque de Género
- 3) Ministerio de Salud - Modelo de Gestión Municipal Participativa de Salud
- 4) Cámara de Representantes (Congreso) - Encuentro de Decisiones Concurrentes (EDC)

También el DDPC colaboró con la Corte Nacional Electoral para promover la participación de ciudadanos en las elecciones municipales de 1997 y las nacionales de 1999.

<sup>30</sup> Brevemente elevado a nivel de Ministerio a finales de 2002 hasta marzo de 2003, y recientemente de nuevo en Agosto de 2003.

## Repercusión del Proyecto de DDPC

Ahora pasamos a las repercusiones del proyecto de DDPC, como se demuestra por los indicadores de la satisfacción ciudadana, los niveles de participación y las actitudes hacia diversos niveles del Gobierno, por mencionar algunos. Mitchell Seligson, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Pittsburg, condujo una serie de estudios anuales para AID/Bolivia que, entre otros objetivos, estudió la repercusión de la metodología del DDPC en los municipios participantes. Su investigación, resumida aquí, demuestra claramente el éxito, tan pronto como al año de ejecución, del modelo.

Objetivo estratégico: La participación de la sociedad civil en el Gobierno local y las instituciones regionales son más eficaces.

## Participación

El proyecto de DDPC se creó para apoyar la Ley de Participación Popular. En consecuencia, la promoción de la participación ciudadana eficaz es obviamente el elemento más importante del trabajo del DDPC.

La finalidad primaria del MGMP, se podría decir, es fortalecer los vínculos de la sociedad civil con sus representantes en el gobierno municipal y permitir, a su vez, que esos funcionarios electos respondan de forma más eficaz a la sociedad civil. La influencia del DDPC en los niveles de participación ciudadana en los municipios participantes ha sido una de sus más notables—y ojalá duradera—repercusiones. Antes de que analicemos la repercusión del DDPC en reforzar los niveles de participación, es importante hacer varias observaciones acerca de Bolivia en general y acerca de los municipios del DDPC en particular. Primero, Bolivia tiene niveles relativamente bajos de participación ciudadana a nivel nacional en comparación con otros países latinoamericanos.<sup>31</sup>

Segundo, los municipios del DDPC en su totalidad empezaron con niveles significativamente inferiores de participación y de apoyo de sistemas, una característica sumamente importante de tener en cuenta cuando se intenta evaluar la repercusión del DDPC en el transcurso del tiempo (ver el Cuadro 2.1 en la página 18).<sup>32</sup> Por último, aparentemente hay un límite máximo para los niveles de participación en América Latina, dado que ningún país ha logrado niveles de participación en las reuniones municipales de más del 29 por ciento. Según veremos, los logros del DDPC en el

<sup>31</sup> Seligson, Mitchell. "The Political Culture of Democracy in Bolivia: 1998" (La cultura política de la democracia en Bolivia: 1998). Preparado para la USAID. Encuesta de monitoreo de indicadores democráticos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburg, 1998, página 139.

<sup>32</sup> "Las mancomunidades que no están recibiendo ayuda tienen una participación mucho mayor que las áreas del país sin mancomunidades o las que las tienen y que la AID está trabajando para fortalecerlas. Este es un resultado muy importante, que la AID y el programa del DDPC necesitan considerar muy cuidadosamente. Estos resultados indican que las áreas en las cuales la AID está trabajando comienzan de un nivel de participación sustancialmente por debajo del de las áreas de las mancomunidades en las cuales no están trabajando y están aún marginalmente por debajo del resto del país. Seligson, Mitchell, "Democracy Audit: Bolivia 2001" ("Auditoría de democracia: Bolivia 2001"). Preparado para la AID. Encuesta de monitoreo de indicadores democráticos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburg, 2001, página 2.

aumento de la participación popular se tornan muy notables cuando se consideran esos tres factores.

Como ilustra el Gráfico 3.2 en la página siguiente, los niveles de asistencia ciudadana en los municipios del DDPC son significativamente mayores que para Bolivia en su totalidad (24,6 por ciento versus 19,3 por ciento). Este resultado se puede analizar desde varios ángulos. Primero, el DDPC ha aumentado la asistencia ciudadana en los municipios participantes a niveles que se acercan a los más altos registrados en América Latina—esto en un país conocido por su bajo nivel de apoyo de sistemas y una participación muy por debajo del promedio. Segundo, el DDPC ha logrado esto en las zonas del país que, en promedio, tenían niveles iniciales bajos de participación, satisfacción con el gobierno municipal y otros indicadores generales de apoyo de sistemas (ver el Cuadro 3.7). Por último, los niveles de participación en los municipios del DDPC siguieron aumentando aún cuando los niveles nacionales de participación estaban disminuyendo (no se muestra). Estos tres hechos aumentan aún más la repercusión positiva del DDPC.

No solo los ciudadanos están participando en las reuniones municipales en los municipios del DDPC en números mayores, sino que también están haciendo más demandas de su gobierno municipal que el promedio nacional. En el estudio de 2002 de Seligson, los municipios del DDPC tenían una tasa de demandas del 27 por ciento mayor que la base nacional cuando se controla por urbanización, ingresos y educación (ver el cuadro 3.7 abajo). Por consiguiente no sólo son los ciudadanos de los municipios del DDPC más propensos a asistir a las reuniones municipales, sino que también es mucho más probable que participen activamente.

**Cuadro 3.7. Repercusión del DDPC versus Bolivia en su totalidad (controlado por urbanización, ingresos y educación)**

a) Demandas hechas al gobierno local (% de adultos)

Bolivia en su totalidad:	20,5%
DDPC:	26,1%

b) Participación en las reuniones municipales (% de adultos)

Bolivia en su totalidad:	19,3%
DDPC:	24,6%

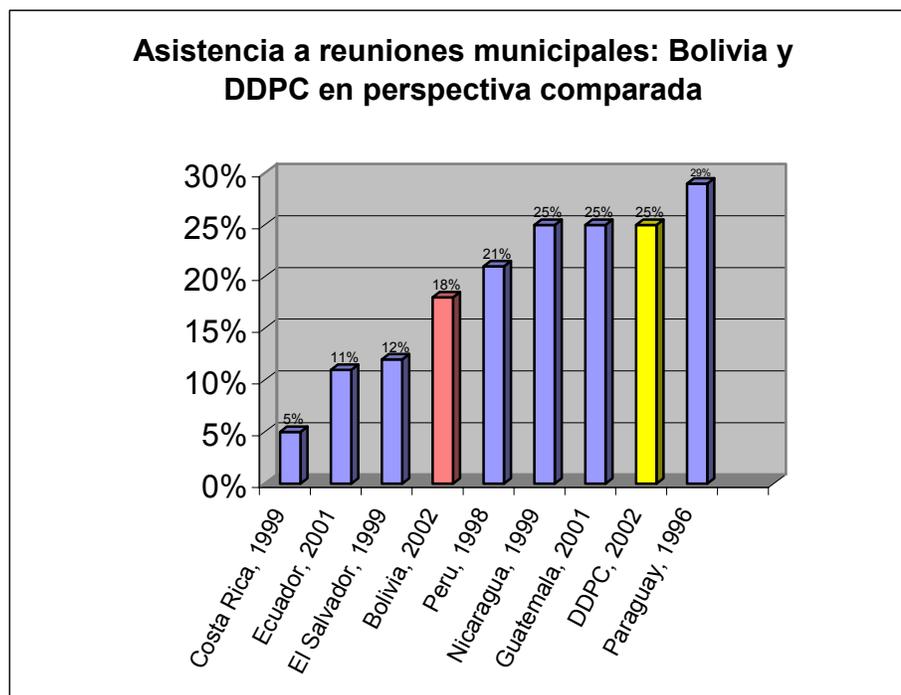
c) Satisfacción con el trato del gobierno municipal (% de adultos)

Bolivia en su totalidad:	48,7%
DDPC:	53,6%

c) Satisfacción con la respuesta municipal (% de adultos)

Bolivia en su totalidad:	39,8%
DDPC:	48,8%

**Gráfico 3.2 Asistencia a las reuniones municipales: Estadísticas comparativas de los países latinoamericanos y el DDPC**



Es importante observar que las cifras mostradas en el Recuadro 3.4 abajo validan la decisión del DDPC de trabajar con el movimiento asociativo para difundir su modelo. ¿Cómo es eso? Las cifras de 1998 indican el éxito del trabajo del DDPC con un grupo de municipios piloto mientras las cifras de 2002 son el resultado de una muestra de los municipios que recibieron ayuda para la ejecución del modelo de una asociación municipal o mancomunidad. Mientras que los municipios en la muestra de 1998 habían trabajado con el modelo por un período de 2-3 años, los datos de 2002 demuestran los resultados del modelo, cuando fue ejecutado por una asociación municipal o mancomunidad, después de sólo un año de operación. Este resultado no sólo valida la decisión del DDPC de trabajar con el movimiento asociativo, pero demuestra que su modelo puede ser sorprendentemente efectivo en sólo un año de ejecución.

La participación en el gobierno local, desde luego, conlleva algo más que simplemente asistir a las reuniones municipales. La sociedad civil también se involucra mediante su participación en cada OTB. Para asegurar que las OTB en sí sean representativas y democráticas, el DDPC requiere que todas las OTB presenten listas con los nombres de todos los miembros que asisten a sus reuniones. Más de 30.000 personas han participado/sido capacitadas en el modelo del DDPC desde que el programa empezó su segunda fase a principios de 2000, siendo la gran

**Recuadro 3.4. – Asistencia a reuniones municipales**

- Punto de referencia del DDPC - 18.2%
  - Nacional 1998 – 17.7%
  - Nacional 2002 – 19.3%
  - DDPC 1999 – 24.3%
  - DDPC 2002 – 24.6%
- Calculado en 2001

mayoría de esos participantes miembros o representantes de las OTB, o de la sociedad civil.

### **Satisfacción con el desempeño municipal**

Dicho sencillamente, los ciudadanos que participan en los gobiernos municipales apoyados por el DDPC están mucho más satisfechos que los bolivianos en los municipios sin el modelo. En la medida en que la satisfacción ciudadana funciona como una variable representativa del desempeño de un gobierno municipal, estos datos prueban la efectividad innegable de la metodología del DDPC.

En este escenario, los municipios del DDPC demuestran ganancias significativas sobre el promedio nacional. Como Mitchell Seligson observa, “aquellos [municipios] en el programa de DDPC han aprendido cómo responder a las demandas ciudadanas mucho mejor que otros [municipios] en Bolivia”.<sup>33</sup> La tasa de satisfacción por la respuesta municipal a las demandas ciudadanas en los municipios del DDPC muestra las fuertes diferencias del promedio nacional (ver el Cuadro 3.7 en la página 48). Lo mismo es válido para los niveles de respuesta percibida por parte del municipio; para los que participaron en una sesión municipal, el DDPC tiene un puntaje del 48 por ciento mientras que el promedio nacional está justo por debajo del 40 por ciento. Estas estadísticas, controladas por factores tales como la urbanización, los ingresos y la educación, son significativos, especialmente en las áreas de Bolivia que inicialmente estaban más predisuestas a niveles bajos de satisfacción y de apoyo de sistemas.

En resumen, de forma generalizada, los niveles de satisfacción en los municipios del DDPC—ya sea en cuanto al tratamiento por el municipio, la satisfacción por los servicios municipales o la respuesta percibida—es mucho mayor que los promedios nacionales. Además, el DDPC ha levantado los niveles de satisfacción durante un período en el cual la tasa de satisfacción por los municipios ha estado descendiendo en toda la nación. A pesar de todo esto, se debe señalar que estos altos niveles de satisfacción existen principalmente entre los que en realidad han participado en el proceso del gobierno municipal. Si bien esto sirve para validar la efectividad del modelo del DDPC para los que participan en el mismo, también indica que los gobiernos municipales necesitan extenderse para incluir más de la comunidad, dado que la sensación del beneficio aparentemente no llega a los miembros de la comunidad que no participan.

### **Conclusiones**

En conclusión, el DDPC ha logrado resultados notables, tanto cuantitativamente como cualitativamente. Además de cumplir con todas sus obligaciones contractuales, a menudo por márgenes extraordinarios, el DDPC ha demostrado su considerable valor en promover la participación popular efectiva y en ayudar a los gobiernos municipales a que mejoren todas las áreas de su operación. Con la ayuda de la investigación realizada por Mitchell Seligson, el DDPC ha documentado su significativa repercusión cualitativa positiva en los niveles de participación ciudadana, satisfacción, apoyo de sistemas, entre otras cuestiones.

---

<sup>33</sup> Seligson, 2002. página 77.

Si bien los datos cuantitativos a menudo se critican por su incapacidad para evaluar la verdadera repercusión de los programas que mide, las cifras que apoyan el éxito del DDPC en impartir su modelo de gestión municipal participativa son concluyentes y significativas. Donde el MGMP no se ha implementado, el grado y la naturaleza de la participación ciudadana así como la rendición de cuentas y la transparencia municipal están limitados al capricho de los alcaldes y, en general, son mucho menores, como lo observó Seligson reiteradamente. La demostración inequívoca de Seligson de la repercusión del modelo es por lo tanto mucho más extraordinaria.

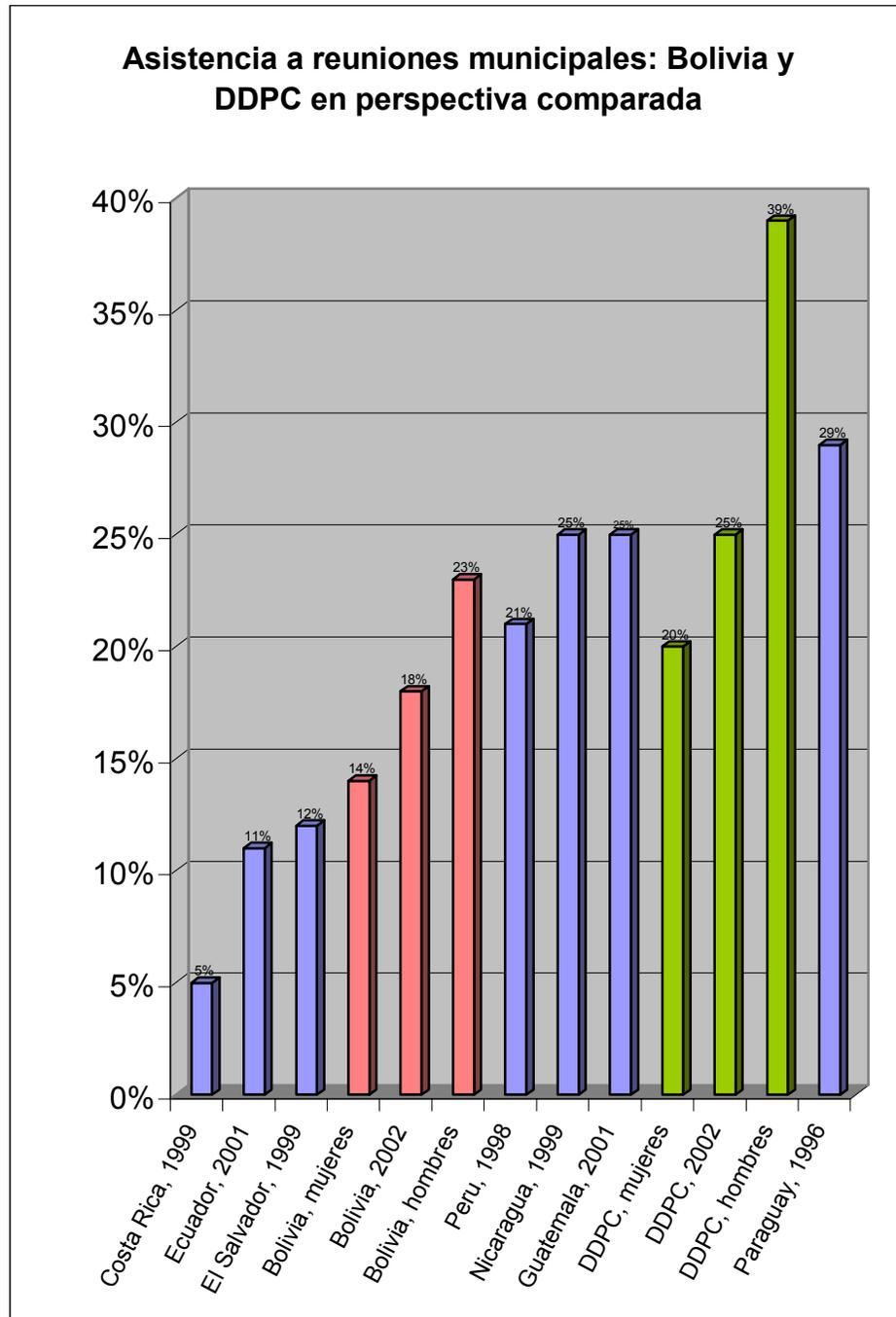
#### **D. Iniciativas recientes**

En 2002 y 2003, Chemonics, con la aprobación de la AID, dirigió al DDPC en áreas nuevas que ofrecen el potencial de ampliar y profundizar los procesos participativos. Cuatro de esas iniciativas piloto se describirán en esta sección: 1) el desarrollo y las pruebas piloto de los componentes de género del MGMP, 2) distritos municipales, 3) la actividad piloto en la descentralización municipal urbana y 4) la planificación del desarrollo estratégico al nivel regional (mancomunidad).

#### **Aumento de la participación de las mujeres**

Aunque el DDPC conducido por Chemonics obtuvo resultados obvios en el aumento de los niveles de participación ciudadana, reconoció una brecha de género innegable y persistente dentro de esos resultados. Más que nada, este es el resultado de la Ley de Participación Popular misma y su repercusión sobre los niveles de participación. En muchos casos, la LPP en realidad ensanchó la brecha de género en la participación en los municipios bolivianos, ya que fueron los hombres los que fueron abrumadoramente elegidos para los puestos de gobierno recientemente creados y quienes asumieron la responsabilidad de las recientemente facultadas OTB. El DDPC procuró corregir estos desajustes y, aunque su desempeño en esta área no es tan visible como en otras áreas del proceso participativo, tuvo sin duda una repercusión.

**Gráfico 4.1. Asistencia a las reuniones municipales: Estadísticas comparativas de países latinoamericanos y el DDPC, por género**



Si bien los datos de 2002 de Seligson indican que en los municipios del DDPC la tasa de participación de las mujeres comparada con la de los hombres es mucho menor (el 20 por ciento comparado con el 39 por ciento, ver el gráfico 4.1 anterior), esta brecha es más el producto de la repercusión fenomenal del DDPC sobre la tasa de participación masculina que su falta de repercusión en acrecentar la participación

femenina, ya que en los municipios del DDPC los niveles de participación femenina son también mucho mayores que el promedio nacional para la mujer (el 20 por ciento contra el 14 por ciento). De igual manera, Seligson encontró que las mujeres participaban en las reuniones vecinales (OYB) en un grado significativamente inferior, tanto nacionalmente como en los municipios del DDPC. En consecuencia, como lo demostrara Seligson, tanto en los municipios del DDPC como en la nación en su totalidad, el nivel de la influencia percibida de las mujeres en sus gobiernos municipales es muy bajo.<sup>34</sup>

Con el fin de ayudar a promover la participación activa y efectiva de las mujeres en el proceso de gobierno municipal, en 2001 el DDPC empezó a diseñar el Modelo de Gestión Municipal Participativa con Enfoque de Género (MGMP/G), una versión sensible al género del Modelo original. Esta iniciativa formó parte de la concentración de la Fase II para aumentar la participación de la sociedad civil en el gobierno local.

En vez de publicar un conjunto de materiales de planificación sensibles al género para acompañar el modelo original, el DDPC los incorporó en su modelo existente, integrando plenamente la planificación sensible al género en su ya ampliamente difundido y probado modelo. Para ayudar en la ejecución del modelo recién expandido, el DDPC capacitó a más de 300 técnicos y representantes políticos en la puesta en práctica de su metodología —sensible al género y participativa— de planificación, presupuestación y control social municipales.

Esto ilustra una falta de participación efectiva por parte de las mujeres que el modelo de planificación sensible al género fue diseñado específicamente para combatir. Es demasiado temprano para predecir cuáles serán los resultados de la ejecución del nuevo modelo, pero los resultados preliminares de los municipios piloto son muy favorables.

### **Barreras a la participación y éxito de las mujeres en el gobierno municipal**

Durante el trabajo con mujeres líderes, concejalas y grupos focales, así como con expertos en género, el DDPC pudo identificar los siguientes problemas:

- Las mujeres tienen un nivel cultural más bajo y tienen menos información sobre la política y el gobierno municipal que los hombres;
- Hay una discriminación real contra la participación femenina que las mujeres ven y sienten;
- Los funcionarios y procesos participativos municipales no son percibidos ampliamente como medios creíbles para encarar las cuestiones relativas a la mujer;
- Las demandas de las mujeres no se manifiestan espontáneamente; todos los partidos necesitan primero comprender las diferencias importantes entre los hombres y las mujeres, y las mujeres necesitan el respaldo de políticas y procedimientos que aseguren que sus necesidades serán oídas y reconocidas;
- La capacidad de las mujeres de negociar eficazmente las respuestas a sus necesidades es minada por sus debilidades organizativas; y

<sup>34</sup> Ver Seligson (2002), páginas 100-105.

- Los municipios proporcionan poca información de implementación y prácticamente nunca desagregada por género, lo que permitiría una vigilancia eficaz de las iniciativas de equidad.

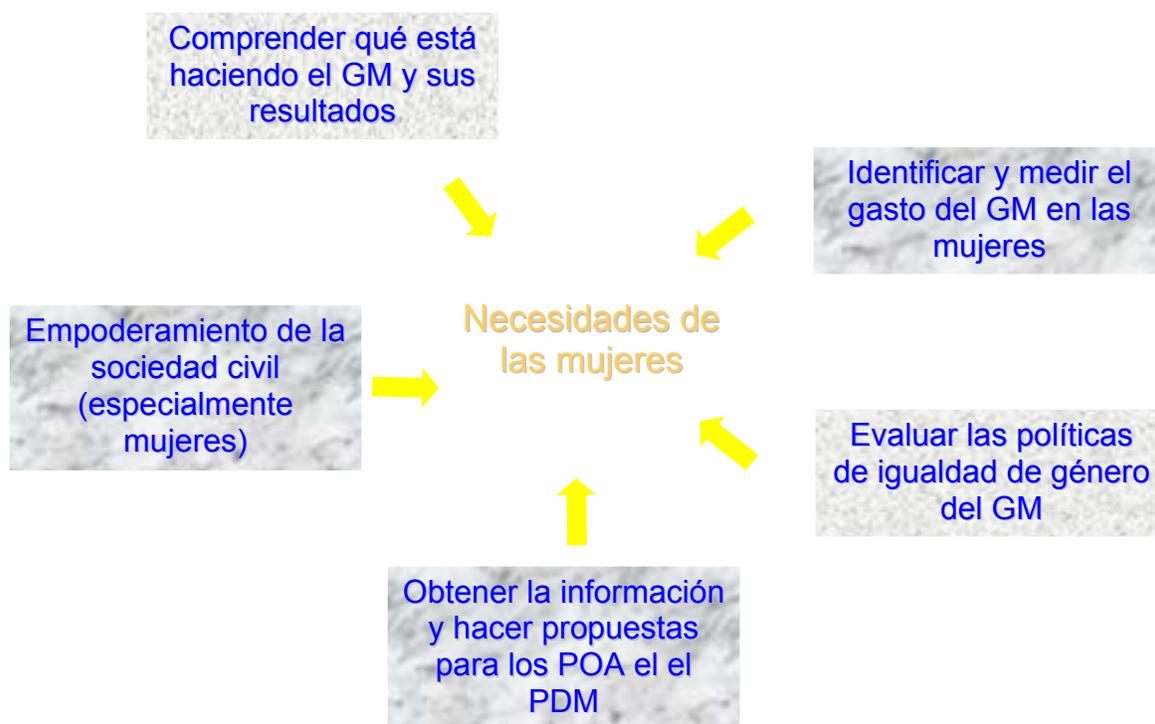
El MGMP/G fue diseñado para resolver estas barreras a la participación activa y eficaz de las mujeres en la gestión municipal.

### La propuesta del MGMP/G

El MGMP/G proporciona la base institucional para incorporar las cuestiones en materia de género en la gestión municipal orientada a un desarrollo humano sostenible con equidad, de maneras que fortalezcan la inclusión de la organización política y del capital social, así como el desarrollo de una ciudadanía activa. La propuesta del MGMP/G está centrada en cuatro áreas: 1) la definición e implementación de mecanismos que promuevan e institucionalicen la participación en la formulación de demandas a los municipios y en el control social de la gestión municipal; 2) el desarrollo de competencias, tanto de los funcionarios municipales como de los ciudadanos, para visualizar y abordar sistemáticamente las necesidades de las mujeres para cambiar su situación de desigualdad; 3) indicadores objetivamente comprobables de la equidad en la gestión municipal, de modo de hacer transparentes las iniciativas del municipio; y 4) políticas que apoyen la equidad de género en la gestión municipal (ver el Gráfico 4.2).

Gráfico 4.2 El MGMP/Género

## Reunión Anual sobre la Transparencia en las Demandas Femininas – Concentración del MGMP/Género



Obsérvese que en lugar de desarrollar un modelo para las mujeres, Chemonics adoptó un enfoque transversal para mejorar la participación activa y eficaz de las mujeres mediante la integración de los procedimientos e instrumentos desarrollados para estimular y asegurar la equidad de género en aquellos recomendados en el MGMP para la planificación, la organización, la ejecución y el control social de la gestión municipal. El MGMP/G abarca específicamente los métodos y sistemas para fortalecer la participación de las mujeres en la planificación municipal, las capacidades del gobierno municipal para informar sobre sus iniciativas para la mejora de la equidad y para la participación de las mujeres en el control social de la gestión municipal.

En cuanto a la participación ciudadana en la planificación municipal, el uso del MGMP/G, como se ha demostrado en las experiencias piloto en alrededor de 90 municipios, no sólo aumenta la participación de las mujeres en la identificación, asignación de prioridades y negociación de las demandas, sino que también aumenta la concientización y la capacidad de los funcionarios municipales acerca de las situaciones y los temas de las mujeres. Las concejalas se convierten en líderes importantes en estos procesos. Y aún más importante, las mujeres pueden usar estas experiencias como entrenamiento para fortalecer sus capacidades políticas para definir sus programas y obtener el apoyo de las comunidades para satisfacer sus necesidades.

Los instrumentos de transparencia y los sistemas del MGMP/G les permiten a los ciudadanos identificar y evaluar fácilmente el nivel de los recursos asignados a las cuestiones y proyectos específicos de equidad de género. En cuanto a la vigilancia ciudadana, el MGMP/G ha demostrado su capacidad de aumentar las capacidades y la participación de las mujeres en el control social, en particular en lo que se refiere a la calidad y la eficiencia de los servicios públicos municipales. Aún más importante, el MGMP/G ha mejorado el flujo de información del municipio a los ciudadanos en términos de cantidad y calidad de manera que la sociedad civil en general, y las mujeres en particular, pueden analizar mejor sus estrategias para influir y participar en la gestión municipal.

En resumen, los instrumentos y los procedimientos del MGMP/G estimularán planes de gobierno municipal más orientados a las personas y modificarán los comportamientos de los gobiernos municipales y de los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, así como las relaciones entre los hombres y las mujeres y sus organizaciones.

El nuevo modelo se validó en dos municipios piloto (Coroico e Irupana). Con posterioridad a su validación, el Ministro de Desarrollo Sostenible emitió una Resolución Ministerial, declarando política gubernamental al MGMP/G del CDP y promoviendo la aprobación del modelo en los 314 municipios de Bolivia. En 2003, la FAM también adoptó el MGMP/G como su política oficial para incorporar a las mujeres y los temas relativos a la mujer. Indudablemente, este es un éxito enorme para el DDPC.

Para facilitar la ejecución y difusión del MGMP/G, Chemonics ha capacitado a más de 600 personas (250 Jóvenes Contra la Pobreza, 80 miembros del personal municipal de 63 municipios, 12 personas de las oficinas de prefecturas para el fortalecimiento municipal de Oruro y Chuquisaca, 285 concejalas y 43 miembros de asociaciones departamentales y la ACOBOL). También asistimos a su prueba en 89 municipios en

los ocho departamentos excepto Potosí, con las asociaciones departamentales respectivas y las mujeres del Concejo capacitadas por el DDPC. En 35 municipios en La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Oruro, se incluyeron proyectos orientados a las mujeres en el POA 2003 y los municipios respectivos adoptaron políticas en pro de la mujer. También se preparó un manual para ayudar a los gobiernos municipales y a los ciudadanos en su aplicación, así como una guía para los instructores que se centra explícitamente en las concejalas y el personal de la municipalidad.

### **Recomendaciones de seguimiento**

Chemonics ha aprendido del desarrollo participativo del MGMP/G que, a diferencia del MGMP central, no hay consenso generalizado sobre la necesidad de aumentar la participación de las mujeres; más bien, tanto los municipios como las organizaciones tradicionales tienen temor de la repercusión de estos tipos de iniciativas sobre su capacidad de controlar las demandas y los recursos. Aún más importante, los esfuerzos para mejorar la participación activa y eficaz de las mujeres requiere modificar los comportamientos y las actitudes de las mujeres, así como la cultura institucional y de organización del gobierno municipal.

Por lo tanto, la implementación del MGMP/G requiere apoyo de desarrollo institucional, en términos de políticas, sistemas y actitudes. Quizás el factor más importante para aumentar con éxito la participación de las mujeres es el liderazgo visible y el apoyo de los alcaldes y los miembros del concejo, en particular a través de un entorno político favorable. Chemonics también se ha percatado que la mejora de la participación de las mujeres tiene repercusiones significativas en la formación de equipos dentro de los gobiernos municipales y las organizaciones de apoyo, como las asociaciones departamentales, donde conduce a un pensamiento más integrado y estratégico.

Además, la mejora de la participación de las mujeres requerirá un programa de capacitación y asistencia técnica integral, que incluya a las promotoras comunitarias, para centrarse en las organizaciones comunitarias (femeninas y mixtas). La capacitación debe incluir información sobre los derechos de los ciudadanos y cómo ejercerlos, la gestión municipal participativa, y capacitación en liderazgo, incluyendo a las concejalas actuales y potenciales. Para complementar las iniciativas de capacitación y asistencia técnica es necesario un programa de comunicación masiva que apoye la necesidad de centrarse explícitamente en los problemas de las mujeres y enriquecer la gestión municipal con la participación femenina. Los funcionarios y los miembros del personal municipales necesitarán ayuda para analizar los problemas de las mujeres, diseñar programas eficaces para satisfacer las necesidades de las mujeres, y administrar el desarrollo con equidad. Por último, el DDPC III y el Ministerio de Participación Popular necesitarán apoyar una mayor inclusión de las mujeres en los comités de vigilancia, las juntas de las OTB y en las asociaciones productoras.

### **Distritación Municipal**

Antes de la aprobación de la Ley de Participación Popular de 1994, los municipios constaban de un centro urbano y varios cantones. Los cantones fueron el resultado de procesos históricos de crecimiento y faccionalismo que dieron lugar a subdivisiones periódicas de los cantones, un proceso que reflejó el desarrollo histórico de los

municipios. En los años noventa y hasta hoy, los cantones abarcan poblaciones considerablemente diferentes, algunos con más de cinco veces la población de los cantones menos poblados; en muchos municipios, los cantones nuevos han sido organizados extraoficialmente, pero no se han reconocido legalmente. Antes de la LPP, se asignaba a cada cantón un corregidor para representar al alcalde y después de la LPP, se asignó a cada cantón un puesto en el Comité Municipal de Vigilancia. Dado que los cantones no representaban a grupos de población aproximadamente iguales, no se usaron explícitamente en los procesos participativos para elaborar el plan de inversión municipal anual (POA). Con frecuencia las asociaciones de agricultores pasaron por alto los límites cantonales, estableciendo áreas representativas de facto para el comité de vigilancia.

La LPP que dio origen al DDPC también permitió a los gobiernos municipales reemplazar los cantones con distritos de población aproximadamente igual, con derecho/oportunidad de captar partidas aproximadamente iguales (per cápita) de fondos de coparticipación. La apertura para crear distritos fue vista por el DDPC como una oportunidad de ayudar a las municipalidades y a la ciudadanía a alejarse de los proyectos de obras públicas pequeños y buscar sinergias en las áreas de desarrollo, como la salud, la educación, los caminos y el empleo. Específicamente, se trataba de alentar a la ciudadanía, a través de sus OTB, a celebrar reuniones de nivel distrital para identificar y priorizar los proyectos con alcance de distrito a ser incluidos en los POA. Aún más, vimos, como han visto otros, que los servicios de salud y educación del GdB se proporcionan usando “distritos” que no están desarrollados con participación ciudadana y que no son congruentes con las jurisdicciones intramunicipales. Por consiguiente, si los distritos del gobierno municipal fuesen adecuadamente formulados, podrían también convertirse en la base para los distritos de salud y educación del GdB.

Con esta visión en mente y el apoyo del programa de desarrollo alternativo de la AID, a mediados de 2002 el DDPC inició un proyecto piloto de seis meses para ayudar a los gobiernos municipales y a los grupos de ciudadanos a establecer los distritos y eliminar los cantones en los municipios que eran miembros de la Mancomunidad de Los Yungas (MMY). Este trabajo fue realizado en gran parte por Fernando Vilaseca, un pionero en distritación municipal.

A diferencia de otras intervenciones del DDPC, ni los gobiernos municipales ni los ciudadanos vislumbraron los beneficios de la distritación. No obstante, en un lapso de aproximadamente seis meses, los distritos se establecieron formalmente en cinco municipios con la aprobación del concejo municipal (Chulumani, Irupana, Yanacachi, Coroico y Cajauta), y en dos de estos municipios (Chulumani y Coroico) los distritos se usaron como base para preparar el POA 2003. Los distritos municipales habían sido establecidos en Palos Blancos por el mismo Fernando Vilaseca en 1996. El consultor del DDPC también preparó proyectos de resoluciones municipales para hacer a los distritos escolares y de salud compatibles con los nuevos distritos municipales; se requieren discusiones adicionales para ganar la aceptación de los funcionarios de educación y salud.

## **Enseñanzas extraídas: Recomendaciones para el seguimiento**

Hay varios obstáculos para la distritación. Primero, como se señaló anteriormente, los beneficios de la distritación no son obvios para todos los interesados. Aún más, la creación de distritos deja a algunas comunidades en mejor situación en cuanto a la representación del comité de vigilancia y a otras no tan bien representadas. En segundo lugar, la mayoría de los líderes de las organizaciones de agricultores tienen una reacción visceral contra el cambio, especialmente el impuesto por el gobierno central. Sólo cuando los distritos se organizan de maneras que tienen sentido para ellos en términos de la igualdad entre grupos de agricultores están ellos dispuestos a apoyarlo, e incluso de manera entusiasta. Tercero, una implicación importante de los distritos es una distribución per cápita más pareja de los recursos en todo el municipio, reduciendo directamente la capacidad de los alcaldes de ser más arbitrarios y manipular las cumbres municipales para asignar recursos a los proyectos que ellos ven como prioritarios por razones de desarrollo o políticas. Aún más, los alcaldes están a menudo demasiado en sintonía con los reclamos de los perdedores de la distritación, lo que retrasa la implementación formal de los distritos.

Quizás el problema de implementación más importante es la cuestión (y controversia) ciudadana acerca de cuál comunidad será el centro distrital. La ley boliviana vigente no proporciona orientación alguna en este asunto. No obstante, se piensa popularmente que la creación de un distrito ordena la designación de un centro distrital, y que ese centro es el centro para la salud y los servicios de educación distritales, en otras palabras, que tiene la escuela principal y el mejor centro de salud. El DDPC decidió eludir ese problema y alentar a los municipios en las negociaciones posteriores con las autoridades de salud y educación del GdB a que busquen la compatibilidad y un diseño eficiente de los servicios dentro de los distritos.

En resumen, el establecimiento de los distritos municipales es un proceso intensivo que requiere negociadores/comunicadores capacitados para desarrollar límites distritales con las comunidades y asociaciones de agricultores y comprometer al personal del gobierno municipal y a los funcionarios electos para endosar, apoyar y oficializar el proceso. Cuando el centro de la asistencia técnica es un conjunto de municipios que previamente expresaran interés, Chemonics estima una asistencia técnica de un mes en promedio por municipio. Nuestro consultor mantuvo 12 reuniones en Coroico, seis en Coripata, cuatro en Irupana y sólo una en Yanacachi y Cajuata para definir los distritos municipales; esas diferencias entre los municipios reflejan el grado de consenso y conocimiento previos acerca de la distritación.

En los Yungas fuimos capaces sólo de formar distritos; se requiere asistencia de continuación para reorganizar el comité de vigilancia, para ayudar a los gobiernos municipales y a las agrupaciones de ciudadanos a usar los distritos como la base de la planificación municipal anual y multianual y para trabajar con las autoridades de salud y educación municipales y departamentales para dar un significado más funcional a los distritos municipales. Las reuniones de planificación en el nivel de distrito son más manejables e inicialmente es más probable que arriben a un consenso rápido acerca de las prioridades y prever programas con alcance de distritos. En Chulumani, para los POA de 2003, la disponibilidad y la calidad del agua fueron las cuestiones

fundamentales abordadas dentro de los distritos y entre ellos. Una contribución importante del DDPC III en el futuro, especialmente en coordinación con PARC-SUNY, sería ayudar a elaborar el marco normativo para la implementación y la compatibilidad de los distritos municipales con los distritos de salud y escolares.

Para Chemonics este nivel de costo (seis meses de asistencia técnica a alrededor de \$3.000 por persona/mes para seis municipios) representa una inversión importante para asegurar una distribución equitativa dentro de los municipios de los recursos municipales; aún más importante, eleva la concentración actualmente muy atomizada en los proyectos comunitarios (aldea), que son casi siempre proyectos de infraestructura pequeños, a proyectos a nivel de distrito que impactan en un mayor número de personas e incorporan sinergias entre las comunidades participantes. Los proyectos más importantes tienen también una mayor probabilidad de reunir los requisitos para la cofinanciación, por ejemplo, los FPS, y para incluir asistencia técnica que asegure la calidad de la ejecución. Chemonics estima que sólo unos 100 municipios tienen distritos “equitativos” apropiados, aproximadamente otros 100 municipios siguen usando cantones y otros 100 tienen distritos establecidos que no son suficientemente equitativos para resistir el escrutinio de los ciudadanos.

### **Incursiones urbanas**

Dado que la gran mayoría de los municipios bolivianos son de carácter rural, el programa del DDPC se ha centrado en gran parte en los municipios rurales. Sin embargo, puesto que la mayoría de los bolivianos vive en zonas urbanas, a partir de la fase II el DDPC también trabajó en la formulación y prueba de metodologías para dar cabida a las necesidades de los municipios urbanos. Esto le planteó un reto único al programa, ya que los patrones de participación en los municipios urbanos son muy diferentes de los de las zonas rurales, donde las tasas de participación tienden a ser mayores, el sentido de comunidad más fuerte, los vecindarios más homogéneos sociológicamente y la gente a menudo está mejor informado acerca de la Ley de Participación Popular.

El DDPC hizo avances significativos en el trabajo con municipios urbanos. Para empezar el proceso, el DDPC investigó y diseñó metodologías para la planificación participativa específicamente para los municipios urbanos. Conceptualmente, el modelo reconoció que actualmente los ciudadanos y muchos funcionarios municipales en la mayoría de los municipios urbanos caracterizarían a la administración municipal como centralizada, burocrática, dividida en compartimientos, y orientada al padrinazgo. Luego, en 2002 y con los Grupos Impulsores—que comprendían a funcionarios municipales, personal técnico y representantes de la sociedad civil en 15 distritos en tres municipios predominantemente urbanos (el Distrito 2 de Sucre, el Distrito 10 de Santa Cruz y los 13 distritos del Municipio de Cochabamba)—se elaboró un nuevo marco para la transferencia a los ciudadanos y alcaldes distritales de funciones de gobierno municipal. La visión resumida, denominada Gestión Urbana Desconcentrada, o GUD, se muestra en el Cuadro 4.1 en la página siguiente.

**Cuadro 4.1 Antes y después de la transferencia de responsabilidades urbanas (GUD)**

<b>Situación actual</b>	<b>Resultados deseados de la transferencia de las funciones urbanas del GM</b>
Lentitud en la toma de decisiones Falta notoria de iniciativa, innovación y creatividad en la resolución de los problemas de ciudadanos, individualmente y en grupos Obsolescencia tecnológica Procedimientos burocráticos GM no orientado al servicio Amenazas para la legitimidad de las iniciativas del GM Alta tasa de rotación del personal Gestión dividida en compartimientos	Alcaldes adjuntos facultados y comprometidos con el servicio de calidad y abiertos a los ciudadanos Comunicaciones internas eficaces Trabajo en equipo eficaz Tecnologías modernas Tiempos reducidos de respuesta a las demandas de los ciudadanos

En 2003, con la extensión final del DDPC II, Chemonics evaluó el compromiso de esas tres ciudades y del Gobierno municipal de La Paz, para empezar la ejecución de un proceso de transferencia de responsabilidades urbanas (GUD). Dados los dos cambios de alcalde en Cochabamba y la renuencia del alcalde de Santa Cruz a comprometerse con la implementación, Chemonics eligió a Sucre y La Paz como las ciudades piloto para desarrollar en 2003 un proceso de GUD apropiado para cada ciudad con la participación activa del alcalde, personal técnico clave y el concejo municipal.

Al final del proyecto en agosto de 2003, IPTK (la ONG que facilitaba la formulación de un plan de trabajo para implantar la GUD), había desarrollado en Sucre un plan de reestructuración institucional que incluía descripciones de puestos y procedimientos rediseñados para el alcalde adjunto en el Distrito No. 2. IPTK también desarrolló con personal técnico y administrativo del municipio las normas para rediseñar las gestiones operativa, presupuestaria, de personal, de caja y de la información del Gobierno municipal en su totalidad. El plan de trabajo incluía además un presupuesto tentativo para el distrito piloto y las guías para la formulación participativa de planes de desarrollo distritales, proyectos comunitarios y seguimiento y evaluación ciudadana y municipal de la gestión distrital. Una de las contribuciones innovadoras de IPTK con el Gobierno municipal de Sucre fue formar un consejo asesor a nivel de distrito, llamado Consejo Distrital de Participación y Acción Social o CODIPAS, que desarrolló una evaluación de base de la participación y supervisión comunitarias de la gestión distrital. IPTK y el Gobierno municipal también desarrollaron los estatutos complementarios de organización para los CODIPAS.

En La Paz, con la asistencia directa de personal del DDPC, en particular Freddy Aliendre, coordinador de GUD del DDPC, el Gobierno municipal formó grupos de trabajo para revisar los procedimientos internos, estableció una alianza con el concejo municipal que incluía un proyecto de ordenanza municipal para implantar la GUD y luego comenzó a involucrar a agrupaciones de ciudadanos en el refinamiento de la estrategia de implantación de la GUD.

Entre las contribuciones más importantes del DDPC en 2003 a los gobiernos municipales piloto estuvo nuestra ayuda para la elaboración de estrategias para superar la resistencia al cambio; estas estrategias incluían la formación de alianzas

políticas, entre el Gobierno municipal y la comunidad y entre equipos dentro del Gobierno municipal.

El modelo que Chemonics recomienda se basa en una implementación escalonada involucrando las dimensiones estructural, tecnológica, de personal y políticas. Sobre la base de estas experiencias piloto, para Chemonics el proceso más viable para implantar una GUD depende primero de un compromiso serio y ampliamente visible del alcalde y el concejo municipal de cambiar los mecanismos de la gestión municipal, confiriendo poderes significativos a los ciudadanos y a las oficinas distritales (subalcaldías) para asumir responsabilidades que eran anteriormente dominio exclusivo de las oficinas centrales del gobierno municipal. Luego debe elaborarse una propuesta de reorganización que abarque las relaciones de poder, los flujos de información horizontales y verticales, el rediseño de los procedimientos para responder a las demandas de los ciudadanos y la capacitación del personal. La responsabilidad general de implantar la GUD debe asignarse a una unidad de gestión; esta unidad debe luego trabajar con todas las unidades técnicas y administrativas involucradas para asegurar que todos comprendan los problemas a resolver y compartan la visión de la solución (ver el Cuadro 4.1 en la página anterior). Esta unidad coordinadora debe luego involucrar a todas las otras unidades en la recolección de aportes y retroalimentación de los ciudadanos, individualmente y de sus organizaciones, así como en el refinamiento de las propuestas para la delegación de la autoridad a los distritos y a las agrupaciones de ciudadanos. La propuesta final debe formalizarse en una ordenanza municipal y deben diseñarse y ejecutarse los sistemas apropiados de M&E.

Los alcaldes y/o los concejos municipales con mayor probabilidad de implantar la GUD son aquellos que desean concentrarse en uno o más de los siguientes temas:

- Integración mejorada entre grupos sociales
- Mayor equidad en los programas y en la prestación de servicios del gobierno municipal
- Acceso mejorado a bienes y servicios del gobierno municipal de mayor calidad y menor costo
- Mejor gestión ambiental, en particular con respecto a los residuos sólidos, las áreas verdes, y el control de desastres
- Creación/fortalecimiento de oportunidades y mecanismos para una mayor participación ciudadana
- Mejores mecanismos para el logro del consenso político

Cuando se implanta hábilmente, la GUD puede conducir a mejores relaciones entre los gobiernos municipales y sus distritos componentes, canales de comunicación más efectivos dentro de las oficinas del gobierno municipal y sistemas mejores y más participativos para el seguimiento y la evaluación de los programas del gobierno municipal. La contribución fundamental de Chemonics para una mejor gestión municipal urbana reside en su uso de los distritos urbanos como la unidad básica para la “gestión descentralizada”, la planificación y la participación. La experiencia del DDPC en este campo indudablemente resultará incalculable si el modelo alguna vez se implanta verdaderamente en una escala nacional.

## Planes estratégicos de desarrollo regional

La AID, en su estrategia del DDPC III, está procurando asistir al gobierno municipal a centrarse en sus problemas de desarrollo económico, un área que ha recibido escasa atención en el pasado. En efecto, los esfuerzos dirigidos en el pasado hacia los municipios como centros de crecimiento, por ejemplo, “municipio productivo”, no han tenido un éxito significativo. En 2003, con la asistencia del financiamiento de equipos de objetivo estratégico de desarrollo alternativo, Chemonics puso en práctica un programa piloto para elaborar un plan de desarrollo económico regional, es decir, basado en la mancomunidad, para la región de Yungas.

Nuestra evaluación de iniciativas similares en el pasado indicó que su aceptación e implementación fueron muy limitadas por varias razones. Primero, los planes de desarrollo estratégico fueron en su mayoría preparados por consultores especializados, con escasa participación institucional de los ciudadanos de la región; a menudo fueron de alcance y cobertura limitados, en lugar de visiones integradas del desarrollo regional. Peor aún, los beneficiarios a quienes iban dirigidos generalmente desconocían los proyectos y por consiguiente no hubo apoyo generalizado, ni fueron adoptados como propios por los ciudadanos y sus organizaciones (por lo tanto su éxito dependió fundamentalmente del apoyo de las mismas prefecturas politizadas, que cambiaban con cada elección presidencial, o cuando los propios prefectos eran cambiados). Aún más, no fueron incorporados en las estrategias de planificación sectorial municipales, departamentales o nacionales ni considerados por los donantes internacionales en sus estrategias de apoyo regional. Lo que es más importante, carecían de los mecanismos y la instrumentación acompañantes, con la capacidad institucional asociada, que permitiese a los pretendidos beneficiarios actualizar, revisar y revalidar periódicamente los planes.

El Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas (PDEY) se discute más detalladamente en la siguiente sección, que describe las actividades y las repercusiones atribuibles al financiamiento de desarrollos alternativo. Aquí deseamos recalcar el alcance del esfuerzo de Los Yungas en lo que se refiere a la forma de esfuerzos similares que la AID quizá quiera considerar en el futuro para el DDPC III. También queremos compartir las enseñanzas extraídas y una evaluación de los riesgos implícitos en la reproducción de esta iniciativa en otras partes del país.

El Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas consideró las facetas clave de la región que el equipo de consultores consideró apropiadas para su finalidad, reconocidas desde el principio, de concentrar los esfuerzos hacia la diversificación económica, por ejemplo, apartándose del cultivo de la coca en Los Yungas. Como tal, se centró en las áreas importantes para el desarrollo de nuevas actividades económicas, fortaleciendo las actividades lícitas existentes, y vinculando a los productores con los mercados. Los componentes clave del Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas son: los caminos, el desarrollo de los recursos humanos, los servicios públicos y nuevas actividades económicas públicas (producción y turismo basados en la agroecología). Para complementar esto y asegurar la institucionalización local del Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas, el equipo de consultores recomendó la mejora del marco legal dentro del cual la Mancomunidad—nuestra

organización principal de contraparte—se había organizado para facilitar la promoción, gestión y vigilancia de la implementación del plan de desarrollo estratégico. El DDPC también desarrolló sistemas de evaluación y monitoreo de programas/proyectos para permitir que la mancomunidad se identificara con el Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas.

Chemonics cree que la clave para el éxito del desarrollo económico regional (multipaís) es un enfoque integrado, que incluya a los bienes y servicios públicos, una participación generalizada que incluya al sector privado, una perspectiva a largo plazo (no hay arreglos rápidos) y un énfasis explícito en el seguimiento por parte de los gobiernos municipales, los organismos del GdB y otros donantes internacionales así como el órgano coordinador, en este caso la Mancomunidad de Los Yungas. La restricción más significativa es el costo; este esfuerzo de Los Yungas ha tenido un costo de alrededor de \$100.000 hasta septiembre de 2003 y se requiere financiamiento adicional para asegurar que los POA del gobierno municipal comiencen a usar el Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas para guiar sus planes de desarrollo.

### **E. Sinergias del DDPC con el Programa de Desarrollo Alternativo en Los Yungas**

En términos generales, el DDPC ha procurado tener tres clases de repercusión. Primero, mejorar los procesos participativos, asegurando que sean inclusivos y que las demandas de los ciudadanos sean satisfechas al estar incluidas en los POA del Gobierno municipal. En segundo lugar, mejorar la transparencia entre los actores municipales, lo que ha significado reuniones públicas en las cuales el alcalde informa sobre el progreso y los problemas, y también la transparencia entre el alcalde y el concejo municipal y el comité de vigilancia. Tercero, el DDPC ha procurado mejorar las capacidades de gestión y administrativas de los gobiernos municipales, mediante una mejor contabilidad, la implementación de políticas y procedimientos acordes con los mandatos del GdB y la preparación oportuna de informes financieros de fin de año para el GdB.

La implementación efectiva del programa del DDPC en los municipios Los Yungas tiene tres repercusiones estratégicas que se consideran importantes para el éxito de las actividades de desarrollo alternativo. Primero, al asegurar la inclusión de los procesos participativos, el DDPC ayuda a institucionalizar la legitimidad de las familias y las comunidades apoyadas por desarrollos alternativos para tener un espacio donde puedan expresar sus necesidades y tener asegurada una respuesta positiva, dentro del contexto de los recursos a disposición de los gobiernos municipales. En segundo lugar, cuando los proyectos y programas de desarrollo alternativo son incorporados en los POA, los gobiernos municipales asumen implícitamente la propiedad y el patrocinio del desarrollo de actividades nuevas, alternativas y lícitas. Tercero, cuando los distritos municipales se usan como base para la asignación de los recursos municipales (coparticipación), las familias y las comunidades de desarrollos alternativos no sólo reciben su proporción justa de esos recursos, sino que sus actividades de desarrollo son vinculadas a las de otras comunidades, reduciendo el aislamiento de los beneficiarios de desarrollos alternativos de la AID.

El programa del DDPC en Los Yungas se inició en octubre de 2001, y a lo largo de los dos años posteriores, además del financiamiento del DEMOSOT, recibió \$809.000 del equipo de OE de desarrollo alternativo. El programa de apoyo del DDPC en Los Yungas ha tenido tres objetivos estratégicos: 1) una mayor capacidad de los gobiernos municipales para formular y poner en práctica programas de desarrollo; 2) procesos participativos fortalecidos en la planificación y supervisión municipal; y 3) confiriendo facultades a las capacidades de liderazgo y gestión de la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas (MMY). Es particularmente importante recalcar que los recursos de desarrollo alternativo, así como los del Equipo de Objetivos Estratégicos de Salud (descritos en la siguiente sección) han permitido la elaboración de metodologías piloto en Los Yungas que pueden tener una repercusión generalizada sobre la gestión municipal si se reproducen con el DDPC III u otras iniciativas patrocinadas por donantes; estas incluyen el MGMP/Género y el MGMP/Salud, la distritación municipal y la planificación del desarrollo económico regional.

### **Planificación y capacidades de ejecución municipales mejoradas**

Durante el período de extensión, nuestra concentración ha estado en la reproducción y la implementación del Modelo de Gestión Municipal Participativa, incluidos, a partir de junio de 2002, sus componentes relativos al género. Como resultado de este trabajo, además de la presentación del Plan de Operación Anual de 2003 por los ocho gobiernos municipales de Los Yungas, estos ocho gobiernos municipales han presentado sus Estados Financieros de 2002 al Ministerio de Hacienda. Para la AID, el grado de participación de los ciudadanos y la sociedad civil en la planificación y supervisión del gobierno municipal en Los Yungas es particularmente importante, ya que incorpora la inclusión explícita de beneficiarios de desarrollos alternativos. En Los Yungas, la AID y Chemonics establecieron como una meta para los POA de 2003 que al menos el 70 por ciento de las agrupaciones de ciudadanos a escala comunitaria formalmente reconocidas, conocidas como organizaciones territoriales de base u OTB, participaran en las tres reuniones de planificación a finales de 2002; esta meta fue alcanzada por los ocho municipios de Los Yungas. En la última de estas reuniones, siete alcaldes<sup>35</sup> proporcionaron a los representantes de las OTB un resumen del POA 2003 para que la sociedad civil en general, y no sólo los comités de vigilancia, conocieran los presupuestos y las fechas previstas de comienzo del proyecto.

Para aumentar la participación ciudadana, en 2003 se contrataron 24 promotores municipales a alrededor de \$100 por persona por mes, para apoyar a los ocho gobiernos municipales y a sus comités de vigilancia en la planificación y la supervisión; estos promotores capacitaron a 427 personas (30 por ciento de ellas mujeres) en 105 comunidades en un período de tres meses acerca de sus derechos y responsabilidades de acuerdo con la ley, en particular la LPP, así como en el funcionamiento del MGMP y lo que su participación significa.

---

<sup>35</sup> Con la excepción de Palos Blancos, donde la legitimidad del alcalde estuvo pendiente durante unos seis meses en 2003.

También apoyamos la ejecución de reuniones públicas, conocidas como reuniones de informe sobre los avances, o EDA, en las que los alcaldes informaron a los representantes de las OTB y otras organizaciones de la sociedad civil sobre el progreso en la ejecución de los POA y los cuellos de botella. En 2003, siete municipios realizaron una EDA (con la excepción de Irupana), y uno (Coroico) realizó dos EDA. Por último, como parte del MGMP, ayudamos a la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas a celebrar una reunión con el diputado uninominal y los representantes de los gobiernos municipales en 2002; a petición de la AID no apoyamos a un EDA en 2003.

Nuestro programa de asistencia técnica para Los Yungas también incluía la implementación de sistemas computadorizados de contabilidad y códigos de políticas y procedimientos actualizados de acuerdo con los continuamente revisados y ampliados estándares del GdB.

Por último, ampliando iniciativas pioneras de uno de los consultores en Palos Blancos en 1996, Chemonics apoyó a cinco municipios, con sus asociaciones de agricultores, en la conversión de cantones, creados de manera ad hoc durante muchas décadas, en distritos que abarcan a poblaciones aproximadamente iguales. Los distritos son importantes,<sup>36</sup> ya que se pueden usar para asignar los recursos municipales en los planes de inversión anuales y pueden conducir a proyectos más viables diseñados a un nivel distrital, en vez de la plétora de proyectos centrados en la comunidad, muchos de los cuales se convierten en elefantes blancos sin uso como los muchos puestos de salud nunca usados en Coroico. Mediante procesos participativos e iterativos, los nuevos distritos municipales se definieron y se adoptaron formalmente en una Ordenanza Municipal. El Cuadro 5.1 muestra el resultado del fortalecimiento municipal hasta el 30 de septiembre en la región de Los Yungas.

**Cuadro 5.1. Resumen de la repercusión de la asistencia del DDPC en la región de Los Yungas en 2003**

MUNICIPIO	Contabilidad computadorizada	Procedimientos actualizados de GM (2003)	EDA (2003)	Estatutos actualizados del Concejo Municipal (2003)	Estatutos actualizados del Comité de vigilancia (2003)	Re-Distribución
Cajuata		X	1	X	X	X
Coripata	X	X	1	X	X	
Coroico	X	X	2	X	X	X
Chulumani	X	X	1	X	X	X
Irupana	X	X	1	X	X	X
La Asunta		X	1	X	X	
Palos Blancos		X	1	X	X	*
Yanacachi	X	X	1	X	X	X
TOTALES DE GM	5	8	9	8	8	6

\* En 1996 se establecieron los distritos municipales en Palos Blancos.

<sup>36</sup> Los beneficios y los desafíos de los distritos municipales en contraposición con los cantones se describen con más detalle en la Sección D.

## **Refuerzo de la capacidad de planificación y gestión de la Mancomunidad de Los Yungas**

Con asistencia del FAP (descrito con más detalle en la Sección 3), Chemonics aportó donaciones, a partir de 2001, a la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas para abrir oficinas en La Paz y Chulumani y contratar ahora cuatro miembros del personal y un secretario. Las donaciones del FAP entre 2001 y 2003 totalizaron \$104.664.

También se usaron los fondos de desarrollo alternativo para adquirir dos camionetas todo terreno usadas exclusivamente para apoyar a la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas y las actividades del DDPC en la región de Los Yungas. La Mancomunidad, por su parte, se comprometió a conseguir el financiamiento de contraparte a través de las cuotas de afiliación y la venta de servicios, como la capacitación, a los municipios afiliados. Para fines del período de asistencia de dos años, la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas había reunido más de \$16.000 (el 15 por ciento). Las actividades del DDPC en este período de dos años fueron estrechamente coordinadas con la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas.

Los resultados más importantes de la asistencia del DDPC a la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas incluyen: la elección y la capacitación de la Junta Directiva de Municipios, la revisión de los estatutos para acomodar su función ampliada en la promoción y la ejecución del Plan de Desarrollo Estratégico (tratado más adelante), liderazgo en la realización de un Encuentro de Decisiones Concurrentes en 2002 y liderazgo en la ayuda a los municipios para mejorar la coordinación entre el gobierno municipal y el GdB en salud (y especialmente en la implementación del SUMI—tratada en más detalle en la sección F. La Junta Directiva y el personal de la Mancomunidad también han firmado y empezado la ejecución de convenios cooperativos con una serie de organizaciones estatales, ONG y del sector privado, como la Prefectura de La Paz, universidades, la FAM y la oficina del Alcalde de La Paz. Como resultado de la mayor capacidad de la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas para obtener y usar el financiamiento externo, la asamblea de miembros, compuesta por alcaldes, concejales y presidentes de los comités de vigilancia, está considerando cambiar la composición de la junta directiva en las elecciones de otoño de 2003 para incluir sólo a los alcaldes.

## **Acción concertada inter-municipal para el desarrollo económico**

Como se describe en nuestra propuesta para el período de extensión, con el transcurso de los años Los Yungas ha sido objeto de numerosos planes de desarrollo sectoriales y estratégicos. Estos planes han sido normalmente preparados por consultores especializados con una limitada participación institucional de la ciudadanía de Los Yungas y, como resultado, comparten varios puntos débiles. En particular, los planes del pasado:

- Fueron generalmente desconocidos por sus pretendidos beneficiarios y, por consiguiente, no tuvieron un apoyo generalizado ni fueron aceptados como propios por los ciudadanos y sus organizaciones;
- No fueron incorporados en las estrategias de planificación municipales, departamentales o nacionales ni considerados por los donantes internacionales en sus estrategias de apoyo a Los Yungas;

- Carecieron de los mecanismos y la instrumentación acompañante que permitiría a los propios pretendidos beneficiarios actualizar, revisar y revalidar periódicamente los planes;
- Tenían limitaciones en su alcance y cobertura, y no ofrecían una visión integrada del desarrollo regional.

A partir de febrero de 2003, el DDPC empezó a preparar y validar, con una variedad de actores locales, una estrategia de desarrollo regional para coordinar el diseño de los proyectos futuros en la región. La concentración del plan está en las inversiones del sector público en los niveles de programa y subprograma necesarias para diversificar la base económica de la región. Estas incluyen proyectos de agua, eliminación de desechos, caminos, educación y salud, así como proyectos que facilitarán actividades productivas como la capacitación y el crédito. El Plan de Desarrollo Estratégico para la Mancomunidad de Los Yungas (MMY) incluye:

- Estrategia para la organización territorial, que incluye la identificación de los centros de crecimiento futuro
- Estrategia para el desarrollo económico
- Estrategia para el desarrollo de recursos humanos
- Estrategia para la gestión sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente

El Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas (YSDP) establece una visión para el futuro de Los Yungas basado en la diversificación de la economía, apartándose de la producción de la coca (permitida por ley en la región de Los Yungas), pero sin eliminarla. Incluye objetivos estratégicos para la agricultura, el desarrollo de microempresas, la infraestructura vial, la gestión de recursos naturales, la salud y la educación. Para fortalecer la capacidad de la Mancomunidad de promover, vigilar y evaluar la puesta en práctica del Plan Estratégico, Chemonics desarrolló y transfirió a la Mancomunidad un Sistema de Información para la Administración computadorizado para evaluar proyectos potenciales en términos de su importancia estratégica y ayudar a los donantes a insertar su apoyo potencial en el escenario de desarrollo regional. Con igual importancia, el Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas (PDEY) incorpora una serie de recomendaciones de programa para fortalecer la estructura orgánica de la Mancomunidad de Los Yungas. El Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas se formuló con amplia participación del sector privado de Los Yungas, que tomó la iniciativa al presentarlo a la Asamblea General de la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas. El PDEY fue aprobado por la Asamblea de la Mancomunidad en una sesión extraordinaria en julio de 2003 y ha sido presentado a la Prefectura de La Paz, al Viceministro de Desarrollo Alternativo, al contratista del DDPC III-ICMA, y a la AID.

Para asegurar que el Plan Estratégico no se convierta en un ejercicio en papel, se necesita acción inmediata para ayudar a los gobiernos municipales a desarrollar los POA de 2004 y los planes de desarrollo multi-año consistentes con el Plan de Desarrollo Estratégico de los Yungas. Los gobiernos municipales también necesitan ayuda para la incorporación en sus POA de las actividades de otros socios de desarrollo alternativo, para ampliar el apoyo al desarrollo alternativo integrando la asistencia para el mismo, en lugar de hacerlo aparecer como una estrategia de “divide

y vencerás”. Los gobiernos municipales de Los Yungas necesitan ayuda para reorganizar su comité de vigilancia para que refleje la nueva distritación y usar esos distritos como base para sus POA de 2004. Por su parte, la Mancomunidad necesita asistencia financiera y personal especializado para promover el Plan Estratégico con los muchos donantes potenciales identificados por el equipo de consultores de Chemonics. Para ayudar a la AID en la elaboración de un plan asistencial inmediato, se le ha presentado una propuesta de financiamiento puente de seis meses, que incluye consultores especializados del personal saliente del DDPC.

### **El DDPC en Chapare**

En 2001 el DDPC comenzó a ayudar a los municipios a implantar el MGMP a través de organizaciones intermediarias (mancomunidades y asociaciones departamentales de municipios). En 2002, el programa de asistencia de la asociación de Cochabamba (AMDECO) incluía dos municipios de Chapare (Chimore y Puerto Villarroel) así como la Subalcaldía de Sinahota en el Municipio de Tiraque. En 2003, la AMDECO decidió continuar el apoyo del MGMP en los municipios de Tiraque y Chimore.

A principios de 2003 (cuando el actual programa de asistencia de la AMDECO estaba empezando), a petición del director de la AID, el DDPC envió a un miembro de su personal a sondear a los gobiernos municipales de Chapare acerca de su interés en recibir apoyo adicional del DDPC. El funcionario del DDPC hizo esas visitas junto con el presidente y un miembro del personal de la AMDECO. En las visitas a los cuatro municipios de Chapare, la respuesta inicial fue prácticamente idéntica: ¿Se condicionaría la asistencia de DDPC-AID a la erradicación de la coca? Cuando se respondió, siguiendo la política del DDPC, que no se condicionaría, la respuesta general fue positiva. De hecho, dos municipios (aquellos que esperan recibir asistencia de la AMDECO, es decir, Chimore y Tiraque) mostraron su entusiasmo. La respuesta del gobierno municipal de Villa Tunari fue tibia, y la del Puerto Villarroel, dominado por el partido MAS, fue abiertamente hostil. Al final, los cuatro municipios expresaron necesidades que la AMDECO consideró podría satisfacer. Los principales problemas de gobierno detectados fueron:

- La insatisfacción del comité de vigilancia respecto al acceso a la información de parte del alcalde (y cierta desconfianza del manejo de los fondos municipales por del alcalde);
- La percepción del comité de vigilancia de que los procesos de planificación no fueron tan participativos como lo ordena la ley (y como lo anunció el alcalde)
- La falta de políticas y procedimientos actualizados y en consonancia con las leyes vigentes del GdB
- Un proceso menos efectivo, si de algún modo sistemático, para compartir información de las finanzas municipales y de la ejecución del POA, es decir, transparencia limitada
- Sistemas de contabilidad inadecuados y personal administrativo poco capacitado, con particular escasez de contabilidad computadorizada

- Incapacidad para formular y obtener aprobación para los proyectos FPS (que permiten ejercer un efecto multiplicador de aproximadamente 4 a 1 sobre los recursos municipales)
- La falta de capacitación en varias áreas relacionadas con la administración municipal, preparación de proyectos y vigilancia

Además de esta lista general, que continúa siendo hoy necesidades que el DDPC III puede, y consideramos debe, abordar, agregaríamos tres cuestiones adicionales: 1) la asistencia necesaria a los gobiernos municipales para administrar las bases de datos de la propiedad que surgen del programa de titulación rápida del INRA asistido por la AID, 2) la reorganización y capacitación de los comités de vigilancia para tornarse más inclusivos y más eficaces en el monitoreo del desempeño del gobierno municipal y 3) la sustitución de los cantones por distritos municipales.

Al DDPC se le permitió autorizar a AMDECO a proceder, pero no se contempló ninguna actividad adicional del DDPC en 2003. Al cierre de nuestro contrato, nos solicitaron que ayudáramos a la AID a evaluar las oportunidades y los riesgos para la asistencia del DDPC en el Chapare. Para resumir nuestra respuesta, hemos considerado y continuamos considerando que los beneficios exceden largamente a los riesgos. Por el lado de los beneficios, al asegurar la inclusión en los procesos participativos y el acceso a los recursos municipales (proyectos) los beneficiarios de desarrollos alternativos y sus derechos para hacer demandas se institucionalizan. Aún más, cuando los gobiernos municipales tienen que proporcionar fondos de contraparte para los proyectos de desarrollo alternativo, como las organizaciones de mantenimiento vial, estos proyectos deben por ley incorporarse en el respectivo POA. Aun si no es necesaria un aporte de contraparte, la incorporación de los proyectos en el POA los integra y reduce la imagen de que el desarrollo alternativo está operando bajo un principio de “divide y vencerás”; también hace a los municipios socios tácitos de estos proyectos. Por último, como se observó antes, cuando los distritos se forman, las familias de desarrollos alternativos se aseguran el acceso a los recursos y sus necesidades pueden ser más fácilmente integradas en los programas que benefician a todas las familias, de modo que los beneficiarios de desarrollos alternativos no sean vistos como herejes.

No obstante, es importante reconocer los riesgos reales de “dormir con el enemigo”. Primero, cuando los proyectos se incorporan en los POA, tanto el comité de vigilancia como los gobiernos municipales tienen cierto derecho a la información. Anteriormente, fueron tan pocos los proyectos no financiados por el municipio que se incorporaron en los POA que no hay ningún precedente de cuán abierto debe ser el organismo de ejecución, pero esto es un área de riesgo potencial, ya que un inquisidor hostil puede usar la información para dañar la credibilidad del organismo de ejecución y/o de la AID—por ejemplo, al divulgar cuánto del financiamiento del proyecto/programa va a gastos generales, sueldos o instituciones fuera de Chapare o Los Yungas.

En segundo lugar, un municipio deshonesto podría pasar por alto fácilmente las demandas de los beneficiarios de desarrollos alternativos al preparar su POA. De igual manera, podría contraer compromisos para cofinanciar proyectos, inmovilizando los recursos de la AID, y luego darle largas para hacer efectivas esas contribuciones de

contraparte, lo que podría forzar a la AID a proceder sin la contraparte necesaria y de ese modo crear la expectativa de que la contraparte no es realmente necesaria, o hacer que la AID interrumpa sus actividades hasta que se haga efectiva la contribución de la contraparte, a pesar de que el gobierno municipal afirme que los retrasos están justificados. Cualquiera de estas situaciones no augura nada bueno para el cumplimiento de los compromisos de la AID con los beneficiarios y para mantener la integridad del programa.

Tercero, si bien la ley “requiere” que todos los proyectos se incorporen en el POA, la realidad de la mayoría de los proyectos de desarrollo alternativo es que se elaboran continuamente a lo largo del año y no en sus cuatro últimos meses, por lo que los nuevos proyectos, especialmente los que requieren contribuciones de contraparte del municipio, pueden requerir la reformulación del POA, un proceso no necesariamente difícil, pero lento.

Dos situaciones adicionales presentan riesgos que es importante considerar. Una está relacionada a la inevitable, si no sutil, relación entre el fortalecimiento municipal y la reducción esperada de la producción de coca; los municipios preguntarán si la asistencia del DDPC está o estará condicionada, y aun sospecharán que un “no” como respuesta puede convertirse en un “sí” en un futuro próximo. Esta expectativa puede afectar la manera en que los gobiernos municipales responden a la asistencia del DDPC u otros socios de desarrollo alternativo. Una situación particularmente nefasta sería una victoria masiva del MAS en las elecciones municipales de 2004 que conduciría a su predominio en la AMDECO o peor, en la FAM. Desde esa base de poder, estarían en una posición mucho más fuerte para negociar el alcance y los acuerdos de ejecución para una asistencia continua del DDPC y podría incluso dedicarse a denigrar la asistencia de la AID para el desarrollo democrático, a pesar de sus beneficios reales.

### **Recomendaciones de seguimiento**

En agosto de 2003 el DDPC presentó a la AID un plan para la asistencia inmediata a la Mancomunidad de Municipios de Los Yungas, para asegurar que las iniciativas anteriores no se desviasen u olvidasen en la transición al DDPC III. Ese plan refleja nuestras recomendaciones del apoyo necesario para mejorar los procesos participativos, asegurar la transparencia de las acciones de los alcaldes y mejorar la capacidad del gobierno municipal para cumplir con sus responsabilidades establecidas. Las áreas de apoyo continuo del DDPC a los municipios incluyen: la planificación participativa; la incorporación del Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas en los POA y en los planes de desarrollo estratégico municipales; la incorporación de los proyectos de desarrollo alternativo en los POA municipales; la mejora de las capacidades en la contabilidad computarizada; la mejora de las capacidades del gobierno municipal en la planificación y supervisión de salud; la reorganización de los comités de vigilancia para reflejar los distritos municipales aprobados recientemente; y la formulación de proyectos multimunicipales para financiar como parte de la ejecución del Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas. Además, es importante seguir fortaleciendo a la Mancomunidad de Los Yungas en su capacidad de preconizar y

buscar apoyo a la diversificación económica mediante la implementación del Plan de Desarrollo Estratégico de Los Yungas.

## **F. El MGMP/Salud**

Para la AID, el desarrollo municipal es un área transversal de preocupación que afecta a muchos objetivos estratégicos de la AID, uno de los cuales es la salud. En este sentido, el equipo de OE de Salud de la AID buscó la asistencia del DDPC para fortalecer la administración municipal de las redes descentralizadas de atención de salud y la participación ciudadana en ellas, en coordinación con su PROSIN (Proyecto de Salud Integral), un proyecto del Ministerio de Salud apoyado con el SOAG del Sector de Salud. Chemonics debía específicamente desarrollar, validar y sentar las bases para la difusión del Modelo de Gestión Municipal en Salud (MGMP/Salud) del DDPC. Nuestro trabajo en la salud comenzó en julio de 2001, a un costo hasta el 30 de septiembre de 2003 de \$528.294 para el Equipo de Objetivos Estratégicos de Salud de la AID.

A petición del Equipo de OE de Salud de la AID centramos nuestras energías en el desarrollo de sistemas e instrumentos piloto, compatibles con el MGMP, en los Departamentos de Pando y Beni, donde como parte de nuestros esfuerzos trabajamos con y a través de las Asociaciones Departamentales respectivas para fortalecer sus capacidades para proporcionar apoyo de seguimiento a los diferentes actores municipales con quienes trabajamos. Además de trabajar en el desarrollo de estos sistemas e instrumentos y en la capacitación del personal de salud municipal, del Ministerio de Salud y local, así como otros, trabajamos en estrecha coordinación con varias OPV, ONG y organismos del GdB; en particular reconocemos y encomiamos la colaboración recibida de Management Sciences for Health, John Snow Deliver y la FAM en el desarrollo del MGMP/Salud. También trabajamos con y a través de PROSIN y SEDES en Pando y Beni, en ambos departamentos para implantar el MGMP/Salud. Por último, las siguientes organizaciones adoptaron formalmente el MGMP/Salud vía Memorando de Acuerdo: Care, EngenderHealth, Plan Internacional Bolivia, Consejo de Salud Rural Andino, Medicus Mundi y la siempre presente y proactiva FAM.

Para comprender nuestros resultados en la creación y el fortalecimiento de sistemas de salud municipales, es importante comprender que de acuerdo con la ley vigente, el mecanismo coordinador entre las autoridades municipales y el personal de salud del GdB es el DILOS, un comité conjunto coordinador de salud compuesto por el alcalde, el funcionario de salud del GdB de mayor jerarquía en el municipio y el presidente del comité de vigilancia. Aún más, aumentando una tendencia establecida en la LPP, la ley vigente requiere que los municipios presten muchos servicios de salud materno-infantil gratuitos para las beneficiarias y posteriormente solicitar el reembolso por los servicios y los medicamentos mediante la presentación al GdB de los informes de servicio, usando costos preestablecidos por el MS. Este sistema, aunque establecido en forma general por el Gobierno boliviano actual a finales de 2002, no fue acompañado mediante la información de ejecución detallada ni la adecuada capacitación para las autoridades del MS o municipales. Por último, aunque ha habido una tendencia a obligar a los municipios a asumir cada vez más los costos de los servicios básicos de salud, el Gobierno central sigue manteniendo el control de las decisiones de personal y

usa un sistema de distritación que a menudo pasa por alto las realidades jurisdiccionales municipales.

La mayoría de nuestro programa de salud estuvo centrado en formular, compilar y guiar la actividad de capacitación para desarrollar un sistema que cumpliera con los mandatos del GdB y funcionara desde las perspectivas de todos los interesados, incluyendo en particular al personal local, a menudo mal capacitado y mal pagado, así como a los formuladores de políticas del Gobierno central. Los resultados de nuestras actividades son caracterizados en general como el modelo<sup>37</sup> de MGMP/Salud e incluyen lo siguiente:

- La institucionalización de canales periódicos en los que las autoridades municipales, incluido el alcalde, se reúnen con funcionarios de salud del GdB y el presidente del comité de vigilancia para evaluar la situación sanitaria municipal y planificar las actividades conjuntas. Estas reuniones, llamadas Acciones Compartidas en Salud (ACS), proporcionan al alcalde los antecedentes y un plan de acción elaborado conjuntamente que puede presentar luego en reuniones públicas (EDA y Cumbres).
- Diseño y refinamiento de un subsistema administrativo para la gestión municipal en los establecimientos de salud de 1<sup>er</sup> y 2<sup>o</sup> nivel (hospitales básicos y centros/puestos de salud) con sus materiales complementarios y de un sistema de gestión financiera para los medicamentos y los suministros medicinales. Ambos sistemas han sido incorporados formalmente por el Ministerio de Salud en su sistema oficial para la administración municipal de salud, llamado Sistema de Administración Municipal de Establecimientos de Salud, o SAMES.
- Manuales de organización para el personal de salud del GdB asignado a los puestos de salud, centros de salud y hospitales básicos y para el personal municipal complementario financiado con recursos municipales, comprendiendo de manera genérica la Unidad Municipal de Salud; esto incluye también un Manual de Política y Procedimientos para el personal de salud y para el mismo DILOS.

En el período 2001-2002 ayudamos en la organización de 32 COMUSA—Comités Municipales de Salud—establecidos por el Gobierno de Banzer (18 en Beni, 10 en Pando y cuatro en Los Yungas) y más recientemente en la organización de 34 DILOS (establecidos por el Gobierno actual—15 en Pando y 19 en Beni). También organizamos reuniones a nivel municipal sobre salud (Mesas Municipales de Salud) en Pando en 2002, y Congresos de salud a nivel departamental en Pando y Beni en 2003.

Hemos trabajado en 2003 con FAM y sus afiliadas en los departamentos de Pando y Beni para probar y refinar el MGMP/Salud. En cinco municipalidades en cada uno de estos dos departamentos, el DDPC capacitó a personal municipal y de la mancomunidad en:

- Planificación municipal participativa incluyendo a los representantes del sector de salud
- Control social dentro de los DILOS
- Leyes y reglamentos en relación con la salud municipal

<sup>37</sup> El Ministerio de Salud actual está considerando denominar Modelo de Gestión Compartida con Participación Popular en Salud al sistema e instrumentos desarrollados con el DDPC.

- Organización de la administración sanitaria municipal, por ejemplo, la implementación de un manual estandarizado de puesto/descripción del trabajo para establecimientos de salud de 1<sup>er</sup> y 2<sup>o</sup> nivel y para el personal de salud municipal
- Estructura interna orgánica y operativa del DILOS y para el personal de salud (Reglamento Interno)
- Administración sanitaria municipal para las Unidades de Salud, siguiendo al Sistema de Administración Municipal de Establecimientos de Salud (SAMÉS) del MS, que incluye los subsistemas desarrollados por el DDPC (con la Dirección Nacional de Medicamentos del MS):
  - Subsistema para la Administración Logística de los Medicamentos e Insumos (SALMI)
  - Subsistema para el Control Administrativo de las Unidades de Salud (SCES)

Como resultado del adiestramiento y la asistencia técnica del DDPC, el MGMP/Salud fue adoptado en 20 municipios (nueve en Beni, ocho en Pando y tres en Los Yungas), como se muestra en el Cuadro 6.1 en la siguiente página.

El apoyo del equipo de OE Salud dirigido a los departamentos de Beni y Pando también permitió al DDPC fortalecer aún más los servicios de las asociaciones departamentales respectivas, en las áreas descritas en la Sección D (preparación de estados financieros de fin de año, los POA, la ejecución de las EDA y Encuentros de Decisiones Concurrentes, la aprobación de los códigos de políticas y procedimientos actualizados). Estas asociaciones usaron la asistencia del DDPC para preparar planes de negocio/servicios para aumentar sus ingresos. En 2003, la asociación de Beni se distinguió realizando dos Encuentros de Decisiones Concurrentes; la asociación de Pando realizó un Encuentro de Decisiones Concurrentes y no recibió ninguna observación de primera ronda de los auditores del DDPC. Ambas organizaciones superaron sus requisitos de contraparte en 2003.

En su reunión de la Junta Directiva de julio de 2003, la FAM adoptó formalmente el MGMP/Salud como su forma preferida para la gestión municipal de la salud. Durante el Gobierno de Banzer, el MS y el Ministerio de Desarrollo Sostenible aprobaron el MGMP/Salud mediante una Resolución Ministerial Conjunta.

Además, el DDPC apoyó mejoras en el ambiente de política a través de varias iniciativas. Lo más importante, asistimos al Gobierno actual a hacer la transición de la iniciativa de salud materno-infantil del gobierno de Banzer llamada Seguro Básico de Salud, o SBS, al Seguro Universal Materno-Infantil, o SUMI, del gobierno actual. Como parte de ese apoyo, participamos en el desarrollo de la Resolución Ministerial cerrando y liquidando los SBS previos con sus respectivos procedimientos de ejecución. También participamos en la redacción de un Decreto Presidencial que especifica los procedimientos para contratar al personal de salud por los gobiernos municipales y el uso de los ingresos generados por salud por los municipios. También ayudamos al personal del MS a diseñar los materiales de capacitación para ayudar al personal del MS y municipal en la implementación del SUMI. De igual manera hemos participado en un equipo de tareas del MS para elaborar las políticas y los procedimientos para gobernar la implementación del SUMI, trayendo a esta iniciativa nuestro conocimiento

de lo que puede funcionar en el nivel municipal. Por último, trabajamos con el Ministerio de Salud y el Ministerio del Desarrollo Sostenible en el desarrollo de una Resolución Ministerial Conjunta que ordena la formación de una única cuenta municipal para administrar los fondos del SUMI y que establece un Fondo de Solidaridad Nacional.

**Cuadro 6.1. Ejecución de los componentes del MGMP/Salud en 2003**

Instrumentos				
	<i>Beni</i>	Manual de Puestos y Funciones 1er nivel, Reglamento Interno Establecimiento de Salud	Subsistema de Control de Establecimientos de Salud	Farmacia Institucional Municipal – FIM en el marco del Subsistema de Administración Logística de Medicamentos e Insumos
1	Guayaramerín	X	X	R
2	Riberalta	X	X	O – R
3	San Javier	X	X	O
4	San Andrés	X	X	O
5	Trinidad	Centro de Salud Trinidad Central		
6	Santa Ana	Existía previamente	X	O – R
7	San Borja	X	X	O
8	Rurrenabaque	X	X	O
9	Reyes	X	X	O – R
	Pando			
1	Cobija	Centro de Salud Mapajo	X	O – R
2	Porvenir	X	X	O – R
3	Puerto Rico	X	X	O – R
4	Bella Flor	X		O
5	Gonzalo Moreno	X	X	O
6	San Lorenzo		X	
7	Santa Rosa del Abuná		X	
8	Santos Mercado		X	
	<i>Yungas</i>			
1	Coripata	X	X	O – A
2	Chulumani	X	X	
3	Irupana	X	X	
20				

O = Farmacia Municipal organizada

R = Farmacia Municipal ratificada por una Ordenanza Municipal

En cada capital de departamento trabajamos en sólo un centro de salud.

Para asegurar que los sistemas y los instrumentos del DDPC no se pierdan en la transición al DDPC III, en el que no se contempla apoyo alguno a la gestión municipal en salud, en 2003 el DDPC capacitó a unas 470 personas en estos sistemas; el Cuadro 7.1 en la página siguiente resume la capacitación y los participantes en 2003. En consecuencia, tanto la FAM como sus afiliadas tienen la capacidad técnica para asumir una mayor responsabilidad en el apoyo a los municipios en administración sanitaria.

También hemos publicado (con financiamiento suplementario del Equipo de Objetivos Estratégicos de Salud de la AID) las siguientes publicaciones:

- Un compendio de las leyes y Resoluciones Ministeriales vigentes, y las políticas y procedimientos del GdB que rigen la administración municipal de los servicios de salud
- Normas de ejecución del MGMP/Salud
- Manuales de organización como los citados anteriormente para establecimientos de salud y unidades de salud municipales, incluido el DILOS
- Sistemas de gestión ordenados por el MS para los establecimientos de salud de nivel primario y secundario (SCES)
- Sistemas administrativos y financieros ordenados por el MS para la administración de los medicamentos e insumos médicos (SALMI), que incluye la operación y administración de la farmacia municipal consolidada.

**Cuadro 7.1. Capacitación del DDPC en el MGMP/Salud, 2003**

Fecha	Evento	Participantes	Personas capacitadas
30 de enero	Capacitación en el Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud	Personal de Salud, municipio de Montero	21
15 de febrero	Capacitación SUMI y Posesión DILOS	GM, CV, SEDES, REDES	74
25 de febrero	Revisión de Instrumentos de Organización de la Gestión de Salud “Manual de Funciones y Puestos para 1er y 2do nivel de atención”	Ministerio de Salud y Deportes SEDES Establecimientos de Salud Cooperación Internacional, OPS	12
27 de febrero	Taller de Fortalecimiento – Actualización del MGMP	Asociaciones	34
21 de marzo	Presentación y Análisis del Subsistema de Control de Establecimientos de Salud	Ministerio de Salud y Deportes SEDES La Paz, MSH, JSD, SNIS	18
1º de abril	Difusión Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud Cochabamba	Ministerio de Salud y Deportes Unidad de Medicamentos SEDES La Paz, Chuquisaca y Beni UNFPA Caja Nacional de Salud (Cochabamba)	14
8 de mayo	Taller Presentación Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud y normativa actual de salud en Montero – Santa Cruz	Alcalde Sector Salud DILOS	18
21 de mayo	Taller Presentación Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud y normativa actual de salud Mancomunidad de los Yungas	Técnicos Mancomunidad de los Yungas Concejales de la Asunta y Yanacachi	7
11 de junio	Presentación Modelo de II versión del Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud en Asamblea de la FAM – Trinidad	Presidentes de Asociaciones Concejales	23
11 y 16 de junio	Presentación del Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud a Dirección de Redes de Protección Social	DDPC, Viceministerio de Descentralización Administrativa y Desarrollo Municipal	4
5 de agosto	Presentación del Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud a Seguridad Alimentaria de USAID	Seguridad Alimentaria de USAID ADRA, Salvar a los Niños, CARE	8
		<b>TOTAL</b>	<b>233</b>

## Conclusiones y recomendaciones

La ayuda del DDPC para la estructuración y la mejora de la capacidad municipal en administración de servicios de salud fue claramente importante tanto para las municipalidades como para el MS. Se necesitará asistencia adicional de diseño ya que el MS todavía está intentando resolver detalles de sus políticas y procedimientos para guiar la gestión sanitaria local. El MS también necesitará ver al MGMP/Salud como un sistema que debe evolucionar para responder a las capacidades locales. A medida que se refinan las políticas y los procedimientos, también se requerirá capacitación adicional.

Dicho esto, el Ministerio de Salud está claramente satisfecho con la ayuda del proyecto del DDPC en la formulación de políticas y procedimientos factibles que se requieren para mejorar el desempeño, tanto de su propio personal como el del personal municipal de salud, en particular en lo que se refiere a su SUMI, establecido con premura. Estos sistemas e instrumentos han sido probados y ampliamente difundidos tanto en Beni como en Pando con la participación del Ministerio de Salud. Pero el Ministerio de Salud piensa apropiadamente en términos de programas nacionales y claramente querría asistencia para reproducir e institucionalizar nacionalmente al MGMP/Salud. Hemos recomendado al Equipo de OE de Salud de la AID una estrategia de reproducción que se basa en el cuadro de personal capacitado en las afiliadas departamentales de la FAM, así como el apoyo entusiasta de la FAM al MGMP/Salud.

Si el DDPC III continuase apoyando la contratación de personal de extensión de carácter generalista en las asociaciones departamentales, algunos de quienes se concentrarían en temas de gestión administrativa y financiera, estos miembros del personal también podrían apoyar a los gobiernos municipales miembros a ejecutar el MGMP/Salud y a proporcionar seguimiento a la esperada campaña del MS para formular planes de trabajo municipio-MS para 2004 a ser incorporados en el plan de trabajo anual del municipio. Luego la FAM, con un presupuesto anual de unos \$130.000 podría prestar apoyo a estos instructores y proveedores departamentales de asistencia técnica, lo que sería una estrategia costo-efectiva y apoyaría la capacidad de las asociaciones departamentales de proporcionar asistencia técnica o de capacitación a los municipios miembros. Además, colocaría a la FAM aun más cerca de los ministerios del GdB, en este caso el Ministerio de Salud, en el desarrollo y refinamiento de los sistemas de descentralización del GdB, lo cual aumentaría la probabilidad de que esos sistemas sean receptivos a las capacidades de recursos humanos y financieros locales.

Bajo este tipo de acuerdo, nosotros con la FAM estimamos que la FAM podría ejecutar el MGMP/Salud en unos 150 a 200 municipios en 2004-2005, con los siguientes resultados:

- Organización de los DILOS, con sus políticas y procedimientos internos siguiendo las normas del MS
- Capacitación de los miembros de los DILOS y apoyo al personal municipal de salud en el desarrollo de un proyecto de POA de salud, administración de los

ingresos de salud generados localmente y la información para el gobierno municipal (alcaldes, miembros del Concejo y del comité de vigilancia)

- Implementación de Acciones Compartidas de Salud
- Personal de salud local del GdB capacitado en:
  - Ejecución administrativa del SUMI
  - Gestión de la Farmacia Institucional Municipal (FIM) consolidada
  - Implementación del sistema para administrar los establecimientos locales de salud del GdB (SAMES, que incluye tanto al SALMI como al SCES)
  - Manuales de organización y de personal para los establecimientos locales de salud

Asimismo, donde los municipios han implantado los distritos (unos 100 municipios), la FAM a través del personal de la Asociación puede ayudar a los municipios a que usen los distritos como una unidad de análisis y acción para atacar los problemas de salud locales; una consecuencia esperada importante del uso de los distritos (tratados con más detalle en la sección E) es la reducción de las demandas de puestos de salud en cada pueblo, para los que el GdB no puede proporcionar personal y un desarrollo consiguiente de estrategias de prestación de servicios que establezcan y construyan sobre las sinergias interpueblo. La FAM también puede ayudar a los municipios distritalizados a trabajar con las autoridades sanitarias del GdB para hacer a las redes de servicio de salud del GdB más compatibles con los distritos municipales, lo que facilitará la co-gestión buscada por el MS. Finalmente, una contribución potencial de la asistencia y el liderazgo de la FAM al extender el MGMP/Salud será cambiar el tono de las discusiones de salud entre el GM y el GdB y desplazar su concentración de los mecanismos de prestación de servicios y las estadísticas a una gestión conjunta más basada en resultados y directamente centrada en la reducción de los indicadores clave de morbilidad y mortalidad.

### **G. Razones del éxito**

Esta sección describe varios puntos fuertes y oportunidades que han permitido los muchos éxitos observados hasta la fecha e informados aquí al impulsar los objetivos de desarrollo democrático y participación ciudadana de la AID.

Tres oportunidades son sumamente significativas. Primero, la LPP ha sobrevivido la prueba de tres administraciones; en efecto, porque se ha convertido en la ley del pueblo, ningún partido político está considerando seriamente la posibilidad de revertir alguna de sus características de concesión de facultades o asignación de recursos. En segundo lugar, la creación asistida por el DDPC de la Asociación Departamental de Municipios y la FAM ha creado aliados multipartidarios que apoyan activamente el perfeccionamiento y la difusión del MGMP y el Encuentro de Decisiones Concurrentes. Por último, la AID ha dado a lo largo de estos ocho años todo su apoyo a un programa que incorpora la evolución y el ajuste a las realidades municipales así como los escenarios cambiantes del apoyo del GdB. La AID/Bolivia también ha reconocido la importancia de los municipios que funcionan como un factor transversal propicio para el éxito de muchos de sus programas (desarrollo alternativo, salud y seguridad de alimentos).

Aún más importante, nuestro éxito al establecer un sistema nuevo —y cultura— de gestión local deriva de los puntos fuertes en el diseño y las prácticas de implementación de Chemonics. Estos se describen en más detalle en las siguientes páginas.

### **Oportunidad – Ley de Participación Popular**

En un país con una historia política tan tumultuosa como Bolivia y donde, antes de la LPP, nueve capitales departamentales y El Alto recibían más del 90 por ciento del monto total desembolsado por el Gobierno central para apoyar la acción de los gobiernos municipales, está claro que era necesaria una reforma drástica; en efecto, cualquier plan de reorganización gubernamental que prometiese mayor estabilidad sería inicialmente atractivo. La PPL y la Ley de Municipios acompañante proporcionaron la plataforma legal estable para la reforma municipal en curso.

La LPP es quizás el mayor activo del DDPC y no sólo porque el último es un resultado directo de la falla del primero en no detallar *cómo* el proceso de descentralización podría en realidad desplegarse en el nivel municipal y proporcionar un mecanismo integral de apoyo para los actores municipales. A diferencia de los esfuerzos de descentralización en otros países, en los cuales a menudo se les dio el poder político y las responsabilidades administrativas pero no los recursos necesarios a entidades políticas recién creadas, la LPP dio a los municipios bolivianos tanto recursos financieros como responsabilidades administrativas y políticas.

Aún más, en virtud de su inclusión de las OTB, y su énfasis explícito en la participación ciudadana y el control social, la LPP se ha convertido en una ley sumamente popular. Como se menciona en la Sección B, las OTB son organizaciones tradicionales que representan en muchos casos la expresión más duradera de la sociedad civil desde la llegada de los españoles. El reconocimiento de las OTB fue esencialmente igual que reconocer a la población indígena marginada, y como resultado, “la LPP goza de un grado de apoyo social sin precedentes en la historia de la legislatura boliviana”.<sup>38</sup> Al institucionalizar esta relación entre la sociedad civil y el estado, la LPP se ha transformado en la “ley del pueblo”. Como observara un autor, la “aceptación excepcional y el apoyo de la población civil de [la LPP] la hace... irreversible”.<sup>39</sup>

A través de la LPP, la población boliviana está ahora experimentando un estilo de gobierno más democrático, especialmente en el nivel local. Esto ha significado para el DDPC una demanda generalizada de la sociedad civil, así como de los funcionarios municipales, para encontrar sistemas y procedimientos aceptables y transparentes para hacer funcionar la LPP.

### **Oportunidad – Movimiento asociativo en rápido crecimiento**

Como se observó antes, la sostenibilidad ha estado en el programa del DDPC desde su comienzo a principios de 1996. La oportunidad más importante aprovechada, con respecto a la capacidad de sostener y reproducir nuestros sistemas propuestos de

---

<sup>38</sup> Thévoz, página 180.

<sup>39</sup> *Ibidem*, página 171.

gestión municipal para fomentar y cementar la transparencia y la rendición de cuentas, fue indudablemente la decisión de trabajar con asociaciones municipales, mancomunidades, la FAM y ACOBOL en la segunda fase del proyecto, la de su reproducción. La razón por la que esta elección ha demostrado ser tan importante tiene fundamentos políticos y prácticos. En términos prácticos, permite a los municipios responder a través de sus propios organismos a la demanda generalizada de ayuda para la ejecución del MGMP, y ha dado lugar a costos muy reducidos para la difusión (cerca de \$2.400 en valores anuales por municipio en 2003). Políticamente, el énfasis del DDPC en la formación de capacidad en el nivel local, con la asistencia directa de las asociaciones departamentales de municipios, proporciona estabilidad administrativa y política al mantener la concentración de los esfuerzos de reproducción en las necesidades locales y el programa municipal, de manera que los actores municipales pueden actuar de acuerdo con las cuestiones políticas y de desarrollo con las que se enfrentan.

Con las asociaciones municipales y mancomunidades realizando ahora la gran mayoría de la ejecución diaria del modelo, Chemonics ha insertado así un nivel más de flexibilidad y dinamismo en el proyecto. Al transferir la responsabilidad de la ejecución real del modelo a las asociaciones departamentales, el DDPC ha logrado un grado de representatividad, flexibilidad y rendición de cuentas que sería imposible para una oficina centralizada, como el Ministerio de Participación Popular, con cientos de municipios participantes. Además, Chemonics ha permitido a la Asociación Departamental de Municipios improvisar, según sea necesario y dentro de límites razonables, en el diseño del modelo. Esta flexibilidad ha sido muy apreciada por la dirección y el personal de las asociaciones, que ven a la “permanente formación de capacidad” del DDPC como una de las razones más importantes de su éxito y relevancia continua. De esta manera, el DDPC logra un grado de otro modo inalcanzable de flexibilidad y confianza en la ejecución de un modelo sistematizado. Este logro significativo, una metodología evolutiva y flexible, a través de los socios regionales, y en coordinación con la FAM ha permitido a Chemonics realizar a gran escala lo que es en general posible sólo en programas más pequeños con menos participantes, al adaptar la asistencia técnica a las condiciones locales.

Además de evitar la inestabilidad política potencial inherente al trabajar estrechamente con el Gobierno central, como se trata más adelante, la elección del DDPC de la Asociación Departamental de Municipios como contraparte le permitió tener un acceso sin precedentes a prácticamente todos los 314 municipios de Bolivia. Ahora que la Asociación Departamental de Municipios está ejecutando el modelo, Chemonics pudo desplazar sus esfuerzos para ampliar el alcance del modelo y forjar nuevos vínculos con el Gobierno y las organizaciones donantes.

### **Oportunidad – Flexibilidad y apoyo de la AID**

La AID reconoció en su solicitud de propuesta inicial, y a lo largo de los casi ocho años de ejecución a través de sus líderes de DEMOSOT y sus CTO respectivos, que el proceso de crear gobiernos municipales eficaces e institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana debe ser gradual y que debería poder responder a las cambiantes iniciativas de política y programa del GdB, consistentes con el dinámico

panorama político y las alianzas multi-partido necesarias para la estabilidad del Gobierno central en Bolivia. Ese reconocimiento se ha traducido en modificaciones manejables de contratos orientados a resultados que estipulaban una serie de actividades ilustrativas y pocos, pero concretos y bien dirigidos Criterios de Finalización de Contratos. Aún más, la organización activa de la sinergia con otros Equipos de OE, particularmente de desarrollos alternativos y de salud, ha permitido el desarrollo piloto de refinamientos en el MGMP (planificación estratégica de género, salud, distritación y regional).

### **Puntos fuertes de diseño y ejecución**

En las siguientes secciones, nos extendemos sobre nuestros varios puntos fuertes, que incluyen:

- Diseño participativo basado en las evaluaciones de necesidades, la experimentación conjunta y el reflejo sistemático de las lecciones extraídas
- Centrarse en el proceso, no en los productos
- Amplia distribución de apoyo y materiales de referencia
- Énfasis en la sostenibilidad a través de la formación de capacidad de la Asociación Departamental de Municipios y la FAM
- Énfasis permanente en la eficacia en función de los costos
- “Bolivianización”
- Construcción de alianzas con el GdB, pero no subordinación

### **Diseño y ejecución evolutivos**

Chemonics comprendió desde el principio que:

“...El hecho de que la descentralización es un proceso que se desarrolla gradualmente en las manos de los actores nacionales significa que el apoyo externo debe ser flexible, debe poder responder a petición y debe sacar provecho inmediato de cualquier oportunidad de impulsar el proceso...”<sup>40</sup>

Desde el comienzo, el DDPC nunca ha sido estático. La AID siempre comprendió y apoyó que sería un proyecto capaz de evolucionar y cambiar. En efecto, las primeras actividades y metas del DDPC reflejaron esa actitud. El proceso de trabajar con municipios piloto para diseñar un modelo que reflejase verdaderamente las necesidades y las carencias de los participantes mismos fue el primero y más importante paso al diseñar un programa que reflejaba y respondía al contexto para el cual estaba diseñado. De esta forma, las estrategias operativas y la cultura de organización del DDPC siguieron el mismo razonamiento inherente en el modelo que posteriormente produciría.

Aun el método de iniciación de los municipios piloto en el programa —en tres niveles a lo largo de tres años— reflejó el deseo de Chemonics de poner en práctica un programa basado en la *experiencia* y el *aporte* en vez de transmitir sencillamente un

<sup>40</sup> Rey, Michael. "Technical Support for Decentralization" (Apoyo técnico para la descentralización). Preparado para el Instituto del Banco Mundial y la Cooperación Suiza de Desarrollo en el taller cerrado de expertos: *Federalism and Development*, diciembre de 1999, página 7.

modelo basado en “mejores prácticas” recopiladas de diferentes y a menudo experiencias no relacionadas de descentralización. La introducción gradual de los municipios piloto le permitió al DDPC a adaptar y ajustar su enfoque de acuerdo con la experiencia y los resultados observados. Mediante la comunicación exhaustiva con los actores municipales participantes, Chemonics pudo diseñar un modelo que incorporaba una abundante retroalimentación de los municipios de la primera fase.

"Lo bueno del DDPC es que su personal está siempre en contacto [con nosotros] y en un proceso de ajuste constante de los instrumentos y eventos del modelo y que transmite esa información a los técnicos en todas las Asociaciones... lo estamos reproduciendo y haciendo ajustes adicionales...  
- Ramiro Vocal, técnico, AMDECO,  
13 de noviembre de 2003

Así como el modelo del DDPC se diseñó y se ejecutó como parte de un proceso que valoraba la retroalimentación, el programa tuvo que adaptarse también a los cambios en el contexto político y social de Bolivia. En el curso del proyecto, ha habido tres administraciones presidenciales y tres ciclos de gobiernos municipales, cambios que alteraron el ambiente político tanto en los

niveles nacional como locales. La capacidad de Chemonics para ajustar el DDPC a su ambiente forjando vínculos políticos, buscando contrapartes no gubernamentales y de asociaciones, permitiendo la flexibilidad y buscando las mejoras en la ejecución de su modelo y teniendo en cuenta los refinamientos y las modificaciones posteriores del GdB como el SUMI, ha hecho que el programa sea flexible y efectivo. El presidente de la Asociación Municipal de Cochabamba elogió al DDPC por su atención constante a las variables políticas y legales que afectan a los municipios: “El DDPC está siempre actualizado con todos los mecanismos, instrumentos y leyes que el Gobierno emite para que podamos tener esa información a nuestra disposición de una manera eficiente”.<sup>41</sup>

Otro elemento importante de la flexibilidad del modelo es su versatilidad. Como se menciona en las secciones anteriores, el DDPC ha ajustado su modelo para abarcar una variedad de escenarios de política, incluidas la salud y el género. La versatilidad del modelo como una plantilla para insertar prácticamente cualquier tipo de planificación de políticas en el proceso de consulta ciudadana y gestión municipal transparente lo hace un instrumento increíblemente útil para casi cualquier sector. El modelo tiene gran potencial, por ejemplo, para ampliarse para incluir la educación, el desarrollo alternativo, o la planificación ambiental al nivel municipal. El alcance del programa, como es difundido por las asociaciones municipales y apoyado por las resoluciones gubernamentales, lo hace mucho más atractivo como instrumento potencial para la planificación participativa en una variedad de escenarios.

### **Un proceso integral, no un producto específico**

Como puede atestiguar todo el personal del DDPC y Asociaciones Municipales, el modelo del DDPC “se basa en un ciclo de prácticas y procesos” y no es un producto específico. Aunque el modelo incluye muchas actividades, sus principales beneficios derivan del proceso de llevar a cabo esas actividades, un ciclo que promueve la

<sup>41</sup> Entrevista personal a César Padilla, Presidente de AMDECO, 13/11/02.

*rendición de cuentas, la transparencia y la representación democrática*, a la vez que alienta a los ciudadanos a que sepan que como miembros de una comunidad tienen *responsabilidades* así como *derechos*. El éxito del DDPC no será, al final, medido por el número de *cumbres* que se celebran, o el simple número de municipios en los que ha funcionado. En cambio, como lo demuestra la investigación de Mitchell Seligson, será medido por los indicadores de satisfacción, estabilidad y transparencia (ver la Sección C para una exposición de los resultados del DDPC).

En contraste, en un informe de 2002 preparado para SIDA/Bolivia por el Grupo Nacional de Trabajo para la Participación (GNT-P), se observó que muchos programas centran demasiado esfuerzo en lo que describieron como una “definición muy técnica del proceso de descentralización” que proporciona resultados cuantificables a nivel de proceso que aseguran poco en cuanto al éxito cualitativo. En cambio, el grupo

“Hay muchos modelos por ahí... pero ninguno de ellos tiene todo bien diseñado en cuanto a los instrumentos y los sistemas, ninguno de ellos tiene todo documentado. Puede ser que el modelo del DDPC tenga miles de errores, pero ahora que se está escribiendo usted puede corregirlo. En comparación, los otros modelos no son integrales y no se están socializando”.<sup>42</sup>

- Dra. Dunia Esprella, Gerente, AMDECO

recomendó proyectos que ofrecieran un “esfuerzo comprometido y sistemático para crear y fortalecer la práctica de la ciudadanía democrática”. El GNT-P posteriormente elogió al DDPC como productor de “mejores resultados” que otros proyectos en el apoyo a la municipalización.

Más importante aún, al evaluar el Proyecto de DDPC, es central que uno

vea al MGMP y otras contribuciones no sólo como un proceso. En cambio, se debe reconocer que al integrar los procesos complementarios para apoyar la rendición de cuentas, la transparencia, y la representación democrática el MGMP es un proceso *sistematizado*.

En resumen, Chemonics diseñó e implantó el único modelo integral para la gestión municipal participativa actualmente en uso en Bolivia. En vez de elaborar productos, como se describe anteriormente, el DDPC fomentó un proceso de cimentación de la democracia en el nivel local. Al proporcionar mecanismos transparentes con los cuales la sociedad civil puede observar, participar y desempeñar una función en el gobierno local, el DDPC aborda no sólo la capacidad del gobierno municipal para llevar a cabo eficazmente sus responsabilidades, sino la capacidad de la sociedad civil para participar de forma efectiva. “Nuestra función”, señala Dunia Esprella, gerente de AMDECO, es “ser facilitadores de un proceso que aumente la estabilidad; facilitadores de un proceso que ayude a la sociedad civil a que comprenda sus derechos para que no impida los derechos de otros”.<sup>43</sup> De esta forma, el DDPC ha equilibrado el desarrollo de sistemas de gestión municipal con innovaciones que forman la capacidad de la sociedad civil y de los ciudadanos de complementar el proceso de fortalecimiento institucional.

<sup>42</sup> Entrevista personal a la Dra. Dunia Esprella, de AMDECO, 12/11/2002.

<sup>43</sup> Entrevista personal a la Dra. Dunia Esprella.

## **Personal boliviano**

A diferencia de muchos programas patrocinados por la comunidad donante internacional, el DDPC no padece de lo que algunos críticos han apodado el “enfoque del enclave”; o sea, es un programa dotado de personal casi enteramente boliviano. Esto no sólo le da al DDPC un aire de credibilidad entre sus contrapartes, sino que agrega a su capacidad de trabajar eficazmente dentro del contexto boliviano. Los profesionales que constituyen el personal del DDPC tienen vasta experiencia en el trabajo de descentralización y municipalización. Algunos fueron ellos mismos funcionarios o miembros del personal municipal, mientras otros trabajaron para ministerios bolivianos en el fortalecimiento de la descentralización. Muchos estudiaron municipalización/descentralización y todos poseen una comprensión innata del contexto boliviano.

También en el curso de casi ocho años, Chemonics empleó pocos consultores expatriados, en gran parte bolivianos que vivían en los Estados Unidos y que por lo tanto comprendían bien a Bolivia.

Aún más, Chemonics decidió apoyar la institucionalización boliviana desde el principio, SIN poner nuestro nombre, ni siquiera unido con un guión, al proyecto. La mayoría de los actores municipales y del GdB desconocían la identidad de Chemonics hasta la reciente competencia por el DDPC III.

Igualmente importante, el DDPC tiene estrechos vínculos con muchos organismos del GdB, alcaldes y ONG que promueven el empoderamiento y la descentralización, como IPTK en Sucre.

Por último Chemonics ha apoyado la institucionalización del proceso y la filosofía del MGMP en la recién creada Fundación DDPC, que está compuesta por la mayoría de los miembros del personal del DDPC actual.

## **Documentación de apoyo ampliamente difundida**

El DDPC apoyó los esfuerzos de ejecución de los gobiernos municipales a través de muchas publicaciones, enumeradas en el anexo I.<sup>44</sup>

## **Eficacia en función de los costos**

En los años 2 y 3 del proyecto, Chemonics entendió que los análisis separados de eficacia en función de los costos orientaban mejor el diseño del MGMP, en cuanto a la sostenibilidad. El DDPC también debe mucho de su éxito en la segunda fase del proyecto a su eficacia en función de los costos. Dado que Chemonics siempre tuvo presente la reproducción de los modelos de DDPC a escala nacional, más allá de los 20 municipios piloto, la eficacia en función de los costos fue siempre una cuestión importante. En efecto, la eficacia en función de los costos se torna mucho más crucial

---

<sup>44</sup> El valor de un proceso sistematizado y estandarizado en textos de amplia disponibilidad ha sido reconocido por todo actor que promueva la descentralización, incluido el Banco Mundial: "Los documentos de licitación estandarizados ayudan a simplificar las adquisiciones", Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Recursos Naturales, Notas de Difusión y "La descentralización puede funcionar: La experiencia de Colombia", agosto de 1995, página 3.

cuando se prevé un esquema de sostenibilidad en el cual las asociaciones municipales o el Gobierno boliviano—ambos muy escasos en recursos—asumirían exclusivamente la responsabilidad financiera del programa. Aunque ninguna de estas entidades está preparada para asumir tal responsabilidad actualmente, el hecho que los modelos del DDPC sean de costo sorprendentemente bajo para reproducir a escala masiva es sin duda un paso en la dirección correcta.

Sobre la base de datos internos, Chemonics proyecta que el modelo se puede reproducir a escala nacional por aproximadamente \$2.400 a valores anuales por municipio<sup>45</sup> —lo que llevaría el costo anual total de difundir el modelo a todos los 314 municipios de Bolivia a aproximadamente US\$750.000.

### **Alianzas con los organismos centrales del GdB, pero no la subordinación**

Si bien el DDPC mantuvo relaciones con las instituciones del Gobierno correspondientes, evitó estratégicamente la excesiva dependencia y la subordinación al Gobierno central.

La decisión de trabajar con la Asociación Departamental de Municipios fue también una decisión consciente de *no* hacer al Gobierno central nuestra contraparte primaria. Aunque el DDPC ha trabajado diligentemente para forjar y mantener relaciones con las diversas entidades del Gobierno responsables de implantar y apoyar a los municipios de Bolivia, ha evitado una excesiva dependencia en las veleidades del apoyo del Gobierno central. Nuestro razonamiento ha sido validado por la experiencia de otros donantes, ya que el apoyo del Gobierno central para la descentralización, previsiblemente, varió en las tres administraciones y a veces fue sumamente débil. En efecto, la curva de aprendizaje es escarpada y costosa, como los organismos del GdB están entendiendo que la centralización es cada vez menos funcional y que más bien, la “asistencia técnica”, como expresa un informe de descentralización, “debe en cada caso adaptarse a las condiciones locales”.<sup>46</sup> La relación directa del DDPC con sus 20 municipios piloto en la primera fase, y su relación indirecta con todos los gobiernos municipales nacionalmente a través de la Asociación Departamental de Municipios y la FAM en la segunda fase, aseguró al programa un cierto grado de protección de las vacilaciones del programa e interferencias políticas.

La reciente evaluación de SIDA/Bolivia de la descentralización en Bolivia recalcó este aspecto del DDPC, finalizando: “La estrategia de trabajar fuera de las dependencias gubernamentales centrales parece haber proporcionado mejores resultados en cuanto a ser más capaz de trabajar directamente con las municipalidades y a poner realmente en práctica los programas diseñados”.<sup>47</sup> La miopía más importante que comparten los organismos del GdB y las Prefecturas, es que se centran sólo en los sistemas de gestión del gobierno municipal (contabilidad, la información del POA, entre otros) y no logran reconocer, mediante una programación eficaz, que formar la capacidad de

<sup>45</sup> En 2003 el DDPC proporcionó ocho donaciones mensuales al FAP por un total de \$215.642 lo que les permitió a las nueve Asociaciones Departamentales trabajar en 125 municipios, por un costo promedio de \$1.725.

<sup>46</sup> SIDA, Bolivia. “Evaluación participativa de las cuestiones clave para el proceso de descentralización de Bolivia y recomendaciones de estrategias” página i.

<sup>47</sup> *Ibidem.*, página 37.

sociedad civil y de ciudadanos para complementar el proceso de fortalecimiento institucional es igualmente importante para fortalecer el gobierno democrático local.

La experiencia de otros países latinoamericanos también ha demostrado los posibles peligros de depender en gran medida del apoyo del Gobierno central. En un documento en que se analiza su rol en los esfuerzos de descentralización en México, el Banco Mundial concluyó lo siguiente: “Los programas ejecutados federalmente para fortalecer la capacidad administrativa subnacional... han tenido una repercusión limitada”.<sup>48</sup>

Si bien una aplicación sostenible y de nivel nacional del MGMP en los 314 municipios de Bolivia sin duda sólo sucederá con el apoyo activo del Gobierno boliviano, el éxito del DDPC hasta la fecha se ha debido indudablemente, en parte, a su elección de las contrapartes.

## Conclusiones

Sin duda, los actores en los casi 200 municipios que han implementado el modelo observan aumentos en la participación, experimentan una gestión municipal más eficaz y están más en armonía con las leyes que gobiernan a los municipios. Esta sección ha intentado arrojar luz sobre las razones fundamentales detrás del éxito del DDPC. Mediante su elección de contrapartes, su voluntad para ser flexible en la ejecución de sus modelos, los métodos participativos usados al diseñar el modelo mismo y un sinnúmero de otros factores, el DDPC logró resultados notables en sus esfuerzos para fortalecer a los municipios bolivianos y apoyar la Ley de Participación Popular.

### H. Conclusiones y recomendaciones finales

En la última década la descentralización ha surgido como un componente crucial de la ayuda internacional, a menudo vista como un primer paso necesario, o medida concomitante, para promover el crecimiento. Los partidarios de la descentralización alegan que tiene “gran potencial para estimular el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil...; impedir que la desilusión generalizada con nuevas políticas se convierta en un rechazo a todo el proceso...; e impulsar la legitimidad haciendo al gobierno más receptivo a las necesidades de los ciudadanos”.<sup>49</sup> En efecto, hay un creciente reconocimiento de que los gobiernos centrales no pueden hacerlo todo y que para el éxito del desarrollo local se requiere tanto la participación activa de la comunidad como de gobiernos locales representativos. En efecto, la descentralización es muy prometedora.

Dada la turbulenta historia política del país, la constante y exitosa transición de Bolivia a una forma de gobierno cada vez más democrática y participativa es nada menos que notable. A pesar de que los eruditos creían que Bolivia carecía de las “tradiciones [e]

<sup>48</sup> Banco Mundial. *Descentralización fiscal: Lecciones de México*. Edic. Marcelo Giugale, Vihn Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb, junio de 2000, página 5.

<sup>49</sup> Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation (Desarrollo de la democracia: Hacia la consolidación)*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999.

instituciones de la democracia”<sup>50</sup> necesarias para una transición con éxito, Bolivia se ha probado tenaz en su búsqueda de una mejor gestión de gobierno. La Ley de Participación Popular es uno de los más recientes y más exitosos pasos en esa dirección. Sin embargo, como AID/Bolivia reconoció, la aprobación de la LPP no era ninguna garantía de su éxito. En efecto, el movimiento hacia la descentralización mediante la municipalización ha sido llamado una “jugada fundamental” ya que entregó inmensas responsabilidades políticas y fiscales a entidades con poca o ninguna historia de autogobierno.<sup>51</sup> No se puede, en consecuencia, subestimar la importancia del DDPC en el fortalecimiento de la LPP.

La promesa de estabilidad política, mayor apoyo de sistemas, y aun el desarrollo económico, sin embargo, viene con una salvedad importante; el éxito máximo de cualquier esfuerzo de descentralización depende del desempeño de los sectores de la sociedad a los que se les ha conferido facultades recientemente. “La descentralización en sí misma no es ninguna garantía de mayor apoyo ciudadano”, escribe el profesor Mitchell Seligson, de la Universidad de Pittsburg. “Más bien, el desempeño de las instituciones locales se convierte en un factor determinante crucial de la reacción que los ciudadanos tienen a la descentralización y, por consiguiente, un elemento potencialmente importante en los niveles de apoyo al sistema político”.<sup>52</sup> Hay tres condiciones, según el Banco Mundial, que son necesarias si la descentralización debe conducir a una mejor gestión de gobierno: la descentralización política, fiscal e institucional. La LPP proporciona las dos primeras pero no puede garantizar la tercera. La “descentralización institucional” se define como “canales adecuados para la rendición de cuentas” que “promueven una fuerte rendición de cuentas entre los burócratas y los representantes electos y entre los representantes electos y su electorado”.<sup>53</sup>

Dentro de este marco, la repercusión del DDPC está clara: El DDPC proporcionó mecanismos, metodologías y sistemas para la descentralización institucional que entregaron la mejora en el desempeño que es tan crucial para el éxito final de cualquier esfuerzo de descentralización. En efecto, el modelo es esencialmente un mecanismo de formación de capacidad—un proceso, que, si es ejecutado, trae transparencia, rendición de cuentas y participación verdadera en el gobierno municipal. Es importante señalar que este proceso de formación de capacidad incluye a todos los actores municipales, incluidos los ciudadanos, sus representantes de la sociedad civil y sus funcionarios elegidos. Como se demostró en las secciones precedentes, la mayor ventaja del DDPC provino de la capacidad de Chemonics de trabajar eficazmente, y con mucha sensibilidad cultural y política, dentro del contexto boliviano.

Dados los muchos logros del DDPC, y antes de presentar nuestras recomendaciones finales para reproducir y consolidar esos logros aún más, es necesario examinar algunas amenazas para la sostenibilidad de las metodologías y sistemas desarrollados

<sup>50</sup> Development Associates. "Strategic Assessment of Bolivian Democracy (Evaluación estratégica de la democracia boliviana)". Preparado para la AID (La Paz-Bolivia, 1997), página 10.

<sup>51</sup> Thévoz, página 180.

<sup>52</sup> Seligson, 2002, página 97.

<sup>53</sup> Banco Mundial, "Promoting Good Local Governance Through Social Funds and Decentralization (Promoviendo el buen gobierno local mediante los fondos sociales y la descentralización)", página 3.

así como la sostenibilidad de nuestros principales socios, el movimiento asociativo de los municipios bolivianos.

#### **Amenazas para la sostenibilidad**

La auditoría de la democracia boliviana de Seligson de 2002 mostró muy claramente que el apoyo a la democracia es todavía tenue en Bolivia; en particular, encontró que la mitad de la población boliviana adulta apoyaría un golpe de estado si el empleo y los ingresos empeoraran o la corrupción se tornase descontrolada. También encontró que donde el voto constructivo de censura, tratado en la Sección C, había sido implantado por razones políticas y no de desempeño, los ciudadanos concurrían en que sus gobiernos municipales eran menos creíbles. A medida que AID/Bolivia ingresa en un año de elecciones municipales, las campañas para elegir nuevos actores por encima de los cuerpos de los alcaldes y los concejos anteriormente ineficaces ofrecerán imágenes de que la democracia no funciona—a menos que las personas apropiadas y nuevas estén en funciones. En efecto, puede esperarse que el MAS use las elecciones municipales de 2004 para despotricar contra “el sistema” en general. En esta sección examinamos brevemente una serie de factores y fuerzas que amenazan la credibilidad de los gobiernos municipales y su capacidad de seguir usando los sistemas y metodologías desarrolladas con el DDPC I y II.

#### **Programas de apoyo debilitante (FPS)**

Los FPS financiados por el Banco Mundial y el BID ofrecen a los alcaldes y ciudadanos una oportunidad de multiplicar cerca de cuatro veces los recursos municipales para ejecutar una variedad de programas de infraestructura y productivos. La mayoría de los alcaldes incluyen al menos la mitad de sus recursos de coparticipación en sus planes de trabajo anuales para obtener acceso a estos fondos y ejecutar obras públicas extensas. Sin embargo, la realidad del financiamiento de los FPS es mínima comparada con las altas expectativas generadas. Aunque las limitaciones de espacio nos impiden emprender un análisis extenso de los FPS, las razones de las frustraciones se encuentran tanto en los procedimientos y sistemas internos de los FPS como en la capacidad limitada de los municipios para formular proyectos complejos y para supervisar los muy detallados procesos de licitación exigidos por las dos organizaciones multilaterales. El resultado, sin embargo, es de desaliento e incompetencia atribuida a los funcionarios municipales. El personal del DDPC ha visto innumerables veces a los alcaldes teniendo que pedir disculpas por la escasa ejecución de los POA por no haber podido acceder al financiamiento del FPS.

#### **Prefecturas politizadas**

Todas las prefecturas incluyen una unidad de fortalecimiento municipal, pero independientemente del nivel de financiamiento sus decisiones de apoyo están sesgadas hacia los municipios con alcaldes del propio partido político del prefecto. Aún peor, ven a la Asociación Departamental de Municipios como competidores para los recursos y detractores de su primacía en la escena departamental. Las prefecturas han perdido una oportunidad de suplantar a la Asociación Departamental de Municipios

pero pueden, por espíritu de contradicción, abogar por sistemas alternativos para la transparencia y la rendición de cuentas.

### **Exclusión de las ciudades capitales de la FAM**

Sólo dos capitales departamentales, Cobija y Trinidad, son miembros plenos que pagan cuotas de su respectiva Asociación Departamental de Municipios; las ciudades de La Paz, Oruro y Potosí son “miembros” que desafían la estructura de cuotas. Esta adhesión limitada de las ciudades grandes tiene dos efectos negativos importantes. Primero, limita a la respectiva Asociación Departamental de Municipios a lograr la autosostenibilidad financiera. Y segundo, cierra una puerta grande en la difusión del MGMP.

### **Capacidad limitada de la Asociación Departamental de Municipios para conseguir contrapartes**

A pesar del bajo costo por municipio de la asistencia técnica y la capacitación para implementar los procesos de planificación participativa del DDPC así como los mecanismos de rendición de cuentas como los EDA, la capacidad de la Asociación Departamental de Municipios para tomar donaciones apalancadas mayores del tipo de las del DDPC está limitada por su capacidad para reunir los requisitos de contrapartes. Chemonics había propuesto para el DDPC III, como esperamos lo hará ICMA, nuevos servicios que podrían aumentar los ingresos netos de las Asociaciones Municipales. Pero hasta que la Asociación Departamental de Municipios—y los gobiernos municipales—asuman cada vez más el costo de estos servicios de apoyo, los cambios culturales y de conducta que sostienen a los procesos más participativos deberán ser significativamente financiados por donantes internacionales.

### **La ausencia de continuidad en el personal de apoyo en los municipios**

Cuando los alcaldes dejan su cargo, voluntariamente o no, cambia también el personal técnico y administrativo que ha sido el principal receptor de la capacitación tan minuciosamente ejecutada por la Asociación Departamental de Municipios con apoyo del DDPC, incrementando los costos de capacitación posteriores e impidiendo a la Asociación Departamental de Municipios graduar a los gobiernos municipales.

### **Sistemas de evaluación de impacto débiles**

La concentración de Chemonics ha estado principalmente en el área de contacto entre la sociedad civil organizada, en particular las OTB y los comités de vigilancia, por un lado, y los funcionarios electos (alcaldes y diputados uninominales), por el otro. En el futuro, se debe prestar más atención a la naturaleza y grado de la participación ciudadana dentro de las OTB, dentro de los procesos de planificación participativa y en la supervisión—y el apoyo—del desempeño del comité de vigilancia. Hasta la fecha, Seligson sólo se ha centrado en el nivel bruto de participación en las reuniones públicas. También, las diferentes entidades de Participación Popular del GdB, la Asociación Departamental de Municipios, la FAM, la ACOBOL y la recién creada FACOVOL no han tenido los recursos o los conocimientos técnicos especializados para evaluar sistemáticamente los factores de éxito y las enseñanzas extraídas.

En resumen, aun cuando la LPP ha permitido los muchos cambios desarrollados con el DDPC y tiene muchos admiradores, su legado y sostenibilidad dependerán del grado en que la ejecución de los mecanismos que ofrezcan rendición de cuentas y transparencia no estén sujetos a vaivenes en el apoyo del DDPC o al capricho de los alcaldes u otros actores políticos. Los bolivianos, como muchos latinoamericanos, aunque valoran su democracia, a menudo ven favorablemente a los estilos de liderazgo de mano dura o aun dictatoriales. La “irreversibilidad” de la LPP, por consiguiente, depende de la continuidad de los esfuerzos del Gobierno boliviano y de la comunidad donante internacional para apoyar el desarrollo y la adopción de sistemas que extiendan la rendición de cuentas, la transparencia y la representatividad democrática.

### **Recomendaciones finales**

Aunque conscientes de que la AID se propone ingresar en nuevas áreas del programa en DDPC, ofrecemos estas recomendaciones finales en la esperanza de que el trabajo del DDPC I y II no se vea como concluido.

1) El MGMP es especialmente eficaz entre los que participan, pero se ha observado que muchos desconocen el modelo/proceso, o, peor, desconocen totalmente la Participación Popular. Esta realidad exige dos tipos de respuestas: (1) Una campaña de educación cívica que acompañe al modelo para instruir a los ciudadanos acerca de la ley, y sus derechos y responsabilidades; y (2) una campaña educativa complementaria específica sobre el DDPC, que instruya a los ciudadanos acerca de las metodologías y los sistemas propuestos para institucionalizar la rendición de cuentas, la transparencia y la representación democrática.

2) Una campaña sistemática para comunicar los éxitos del DDPC, tanto a los técnicos como a los municipios participantes, que incluiría datos comparativos sobre la efectividad del DDPC en el establecimiento de prioridades y la asignación del presupuesto municipal, así como en la mejora de la participación y la reelegibilidad de los alcaldes y los miembros del concejo. Incluimos esta sugerencia porque muchos de los participantes, aun (sorprendentemente) del gobierno municipal y técnicos de las Asociaciones Municipales, desconocen los logros significativos del DDPC fuera de sus municipios.

3) La AID, si no el contratista del DDPC III, debe llevar a cabo un estudio comparativo integral de la repercusión del programa sobre los presupuestos y el gasto municipal. Esto daría cuerpo a la verdadera repercusión cualitativa/cuantitativa del programa y permitiría un mejor análisis del potencial del modelo para promover el buen gobierno, así como ayudar a identificar los refinamientos necesarios. Esta información también podría usarse para un estudio comparativo acerca de la repercusión de la descentralización en la distribución y el tipo de inversiones municipales hechas en Bolivia. Esto le permitiría a la AID diseñar la asistencia para ayudar a los municipios de DDPC a priorizar los proyectos “cemento”, que necesitan claramente convertirse en una prioridad mayor para los municipios bolivianos, por sobre los proyectos “no obras”. Esto también proporcionaría una buena comparación o punto de partida para comenzar investigaciones adicionales sobre el gasto municipal. Las encuestas bianuales de la

repercusión del DDPC deben estar más en sintonía con los temas programáticos, como las barreras a la participación de las mujeres y las poblaciones indígenas, así como la relación entre la satisfacción por la gestión municipal con los indicadores específicos de desempeño y repercusión.

4) En esta etapa avanzada de la reproducción, el DDPC debe concentrar sus esfuerzos en el aseguramiento de la sostenibilidad de sus contrapartes principales, sean ellos la Asociación Departamental de Municipios o las recién restablecidas unidades de fortalecimiento municipal de las prefecturas. Si la asistencia del DDPC a la Asociación Departamental de Municipios fuese a desaparecer en este momento, los municipios tendrían dificultades para cumplir con sus mandatos de transparencia y rendición de cuentas. Además, el DDPC debe ayudar a la Asociación Departamental de Municipios (con donaciones directas o mediante ayuda técnica para la recaudación de fondos) a que aumente sus ingresos y se torne más costo-efectiva (ver discusión anterior sobre situaciones alternativas de prestación de capacitación); en muchos casos los técnicos de las Asociaciones Municipales dicen que están a punto de dejar el programa debido a sus bajos sueldos.

5) Las iniciativas más recientes del DDPC no deben perderse en la transición al DDPC III. Tanto el MGMP/Salud como el MGMP/Género necesitan apoyo adicional para su reproducción y potencial refinamiento adicional. Los municipios también necesitan asistencia para su distritación apropiada. Y los adelantos del DDPC en la descentralización urbana deben compartirse y tanto en La Paz como en Sucre, la oficina del alcalde respectivo necesitará ayuda adicional para la ejecución del modelo desarrollado allí. Es importante observar que una organización como FAN en Santa Cruz está interesada en extender los sistemas de transparencia y rendición de cuentas del MGMP a la gestión de recursos naturales, otra área de responsabilidad del municipio ordenada por la LPP.

6) Dos importantes cuestiones de reforma de política/legislativa son prioritarias: la eliminación del Voto Constructivo de Censura y la reforma de las políticas y los procedimientos de FPS.

#### **Fuentes citadas y consultadas**

AID. "Gestión democrática de gobierno local en Bolivia". Evaluación de repercusión, CDIE, 1997.

Andersson, Vibeke. "Participación popular en Bolivia: ¿Asegura la ley la participación de la población boliviana rural?" "Participación Popular" Documento de trabajo de CDR, 99.6, octubre de 1999.

Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Recursos Naturales, Notas de Difusión "La descentralización puede funcionar: La experiencia de Colombia", agosto de 1995.

- Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Recursos Naturales, Notas de Difusión “La descentralización: Una nueva estrategia para el desarrollo rural”, agosto de 1995.
- Banco Mundial. *Descentralización fiscal: Lecciones de México*. Eds. Marcelo Giugale, Vihn Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb, junio de 2000.
- Banco Mundial. “Promoviendo la buena gestión de gobierno local mediante los fondos sociales y la descentralización”. Por Andrew Parker y Rodrigo Serrano, Washington, D.C., 2000.
- Contrato AID/Chemonics (511-0634-C-00-6010-00), diciembre de 1995.
- Development Associates. “Evaluación estratégica de la democracia boliviana”. Preparada para la AID (La Paz: Bolivia, 1997).
- Diamond, Larry. *Desarrollo de la democracia: Hacia la consolidación* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999).
- Faguet, Jean-Paul, “¿Aumenta la descentralización la receptividad a las necesidades locales? La evidencia de Bolivia”. Ph.D. Dissertation Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics, 2000.
- Grindle, Merilee S, *Reformas Audaces* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000).
- Honorable Cámara de Diputados, Resolución N° 000185/00-01, La Paz, 02 de mayo de 2001.
- Licha, Isabel. “Participación ciudadana y gobierno local en América Latina: Los adelantos, los retos y las mejores prácticas,” Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (enero de 2002).
- Mayorga, René Antonio, “La revolución silenciosa de Bolivia,” *Journal of Democracy* 8.1 (1997) 142-156.
- Molina, George Gray. “La participación popular, la prestación de servicios sociales y la reducción de la pobreza, 1994-2000”. Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2000.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística (visita del 12/12/02).
- Nickson, R. Andrew. *Gobierno Local en América Latina*. Londres: Lynne Rienner Publishers (1995).

Pierce, Holly. “Democracia de nivel local y el desarrollo descentralizado: El caso del plan de participación popular de Bolivia”. Preparado para su presentación en la Sesión de 1997 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Guadalajara, México, 1997.

República de Bolivia, *Ley de Participación Popular* (1995:3).

Rey, Michael. “Apoyo técnico a la descentralización”. Preparado para el Taller cerrado de expertos *Federalismo y Desarrollo*, del Instituto del Banco Mundial y la Cooperación Suiza para el Desarrollo, diciembre de 1999.

Seligson, Mitchell. “La cultura política de la democracia en Bolivia: 2002”. Preparado para la AID. Encuesta de monitoreo de indicadores democráticos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburg, 2002.

Seligson, Mitchell. “Auditoría de la democracia: Bolivia 2001”. Preparado para la AID. Encuesta de monitoreo de indicadores democráticos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburg, 2001.

Seligson, Mitchell. “Programa de DDPC de Bolivia: Una auditoría de la repercusión ciudadana, 1999”. Preparado para la AID. Encuesta de monitoreo de indicadores democráticos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburg, 1999.

Seligson, Mitchell. “La cultura política de la democracia en Bolivia: 1998.” Preparado para la AID. Encuesta de monitoreo de indicadores democráticos, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Pittsburg, 1998.

SIDA, Bolivia. “Evaluación participativa de los temas clave para el proceso de descentralización de Bolivia y recomendaciones de estrategia”. Presentado por el *Grupo Nacional de Trabajo en la Participación* (La Paz: Bolivia, 2002).

Thévoz, Laurent. “Descentralización en Bolivia: Un modelo en construcción”, C.E.A.T., año desconocido.

## **Entrevistas**

Entrevista personal con la Dra. Dunia Esprella, AMDECO, 12/11/2002.

Entrevista personal con César Padilla, Presidente, AMDECO, 13/11/02.

Entrevista personal con Ramiro Vocal, Técnico, AMDECO, 13/11/02.

Entrevista personal con Thomas K. Reilly, Director, DDPC, 5/12/02

Entrevista personal con el Alcalde de Santivañez, 11/14/2002.



## ANEXO I

## LISTA DE PUBLICACIONES DEL DDPC

(Incluye una lista de todas las publicaciones del DDPC, así como informes trimestrales y los planes de trabajo anuales)

N°	Volumen/Tomo	Documento	Observaciones
1.	<b>VOLUMEN 1</b>	<b>Procesos de Gestión Municipal Participativa</b>	
	<b>VOLUMEN 2</b>	Ciclo de Gestión Municipal Participativa	
2.	Tomo 1	Guía para el Facilitador	
3.	Tomo 2	Instrumentos e Instructivos	
	<b>VOLUMEN 3</b>	<b>Actores de la Gestión Municipal Participativa</b>	
4.	Tomo 1	Organizaciones Territoriales de Base	
5.	Tomo 2	Comité de Vigilancia	
6.	Tomo 3	Concejo Municipal	
7.	Tomo 4ª	Ejecutivo Municipal – Organización Administrativa	
8.	Tomo 4b	Ejecutivo Municipal – Programación de Operaciones y Presupuesto	
9.	Tomo 4c	Ejecutivo Municipal – Administración de Bienes y Servicios	
10.	Anexos 4c	Modelo de Reglamento SPO, SP, SCI	
11.	Anexos 4c	Modelo de Reglamento SOA	
12.	Anexos 4c	Modelo de Reglamento SABS	
13.	Tomo 4d-1	Ejecutivo Municipal – Contabilidad Integrada	No publicado
14.	Tomo 4d-2	Ejecutivo Municipal – Contabilidad Integrada (Cierre de Gestión)	
15.	Tomo 4e	Ejecutivo Municipal – Tesorería y Crédito Público	No publicado
16.	Tomo 4f	Ejecutivo Municipal – Control Interno	
	<b>VOLUMEN 4</b>	<b>Gestión Municipal Participativa en Salud</b>	
17.	Tomo 1	Marco Legal para la Gestión Municipal Participativa en Salud	
18.	Tomo 2	Modelo de Gestión Municipal Participativa en Salud	
19.	Tomo 3	Planificación y Control de la Gestión Municipal en Salud	No publicado
20.	Tomo 4	Organización de la Gestión Municipal en Salud	No publicado
21.	Tomo 5	Subsistema de Administración Logística en Medicamentos e Insumos	No publicado
22.	Tomo 6	Subsistema de Control de Establecimientos de Salud	No publicado
	<b>VOLUMEN 5</b>	<b>Participación Ciudadana</b>	
23.	Tomo 1	Ciudadanía en la Participación Popular (primera versión)	
	<b>VOLUMEN 6</b>	<b>Congreso Representativo</b>	
24.	Tomo 1	Encuentro de Decisiones Concurrentes	
25.	Tomo 2	Guía para la realización de Encuentros de Decisiones Concurrentes – EDC	

**Otros**

26.	Modelo de Gestión Municipal Participativa – Cartilla	
27.	Memoria EDC 2001 – 2002	
28.	Vídeo Encuentro de Decisiones Concurrentes	
29.	CD Interactivo Encuentro de Decisiones Concurrentes	
30.	Calendario de Gestión Municipal Participativa	
31.	Memoria DDP	
32.	Normas Fundamentales para la Gestión Municipal Participativa (Compendio)	
33.	Cartilla de Legislación Municipal	
34.	¿Quién gana con la democracia? CD	
35.	¿Quién gana con la democracia? Cassette	
36.	Afiches de Participación Ciudadana (5 diferentes)	
37.	Boletines EDC (para cada evento)	

**ANEXO II. Criterios de graduación municipal de la Fase I**

**Criterio 1** *La sociedad civil se ha organizado para establecer vínculos con su diputado uninominal para promover el encuentro entre los distintos niveles de la organización del Estado y para organizar actividades de promoción electoral y educación cívica/ciudadana.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacen los criterios: 10

**Criterio 2** *La sociedad civil organizada ha elaborado, en el ámbito municipal, una “Agenda Ciudadana” y la ha presentado y concertado con su diputado.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacen los criterios: 6

**Criterio 3** *Los electores y actores municipales tienen contactos oficiales/encuentros con su diputado uninominal para discutir temas de la “Agenda Ciudadana”.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacen los criterios: 0

**Criterio 4** *El Gobierno Municipal prepara un “Portafolio Municipal” con información básica del municipio.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacen los criterios: 20

**Criterio 5** *Unidades territoriales del municipio (urbanas y rurales) se han constituido legalmente/han sido reconocidas por el Gobierno Municipal como OTB.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacen los criterios: 19

**Criterio 6** *Los CV se han organizado conforme a la LPP y se han establecido mecanismos para asegurar que las OTB reconocidas por el GM participen en la priorización/planificación de demandas a ser incluidas en los Planes Operativos Anuales (POA) y Presupuestos del Municipio. Específicamente (1) El 70 por ciento de las OTB con personalidad jurídica en el Municipio DDPC participa en las “cumbres” municipales donde se identifican y priorizan las demandas y la orientación de los gastos municipales; y (2) El Reglamento del CV establece un procedimiento escrito para el desarrollo de “cumbres de planificación participativa de los POA”.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacen los criterios: 19 satisficieron ambos criterios

**Criterio 7** *El Comité de Vigilancia (CV) cumple con sus atribuciones de control social del uso de los recursos de coparticipación (Art. 10 de la LPP) y se pronuncia sobre el presupuesto y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal. Específicamente, (1) Pronunciamiento favorable del CV sobre el POA/Presupuesto hecho público; y (2) El Reglamento del CV establece que el pronunciamiento debe ser público.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 20

**Criterio 8** *El Ejecutivo Municipal entrega periódicamente al Comité de Vigilancia la programación física/financiera que permite al CV ejercer un control social del uso de los fondos de coparticipación.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 20

**Criterio 9** *El 55 por ciento de los votantes inscritos elegibles emiten votos válidos en las elecciones municipales de 1999.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 4 (9 más tuvieron una concurrencia de votantes del 50-54 por ciento)

**Criterio 10** *El Concejo Municipal aprueba el POA/Presupuesto, el estado de ejecución presupuestaria y normas relacionadas con la Ley SAFCO presentados por el Ejecutivo Municipal (Art. 23 de la LPP).*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 17

**Criterio 11** *El Ejecutivo Municipal prepara su presupuesto anual sobre la base de un Plan Anual Operativo que ha recogido la demanda ciudadana mediante procesos de planificación participativa. Asimismo, ha efectuado procesos también participativos de reformulación del POA/Presupuestos.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 17

**Criterio 12** *El Ejecutivo Municipal rinde cuentas de la ejecución presupuestaria anual al Ministerio de Hacienda, Concejo Municipal, Comité de Vigilancia y la sociedad civil.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 19

**Criterio 13** *El Gobierno Municipal demuestra la capacidad para ejecutar el presupuesto e implementar los proyectos y servicios demandados por la comunidad.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 20 ejecutaron en promedio el 98 por ciento de los POA

**Criterio 14** *El Gobierno Municipal da cumplimiento a las normas de los Sistemas de Administración y Control establecidos por la Ley 1178 (SAFCO) mediante la implementación de los sistemas de (1) Sistema de Programación de Operaciones; (2) Sistema de Presupuesto; (3) Sistema de Administración de Bienes y Servicios, (4) Sistema de Contabilidad Integrada y (5) Sistema de Control Interno.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 19

**Criterio 15** *El Gobierno Municipal tiene por lo menos una auditoria externa y ha hecho públicos los resultados.*

**Peso:**

Número de municipios que satisfacían los criterios: 19

### ANEXO III. PERSONAL DEL DDPC: 1996-2003

<b>Nombre</b>	<b>Apellido</b>	<b>Cargo</b>
Gloria	Aguilar	Especialista en Género
Lutgardo	Aliaga	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Freddy	Aliendre E.	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Hugo	Apaza	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Fernando	Araujo	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Rubén	Ardaya S.	Director de Operaciones de Campo
Fabiola	Arraya	Recepcionista
Juan Carlos	Barbery	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Beto	Brunn	Director (2003)
Anthony J.	Cauterucci	Director (1996-1998)
Yalile	Chalan	Administradora
Lenny	Cuestas	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Luis	Cuevas	Contador
Cecilia	de Bonadona	Directora FAP
Paula	Dorakis	Jefe de Equipo Salud
Raúl	Eid	Especialista en Evaluación y Monitoreo
Jorge	Fernández	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Nancy	Ferreira	Asistente Administrativa
Patricia	Figueredo	Recepcionista
León	Galindo	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Juan Carlos	Gamarra	Jefe de Equipo
Gonzalo	García	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Ana María	Ibargüen	Secretaria Ejecutiva
Ivo Josip	Kraljevic	Supervisor del Proyecto (1996-2003)
Marcela	Lara	Asistente Administrativa
Carlos	Laserna	Especialista en Educación Cívica y Comunicación
Melvy	Lemuz	Jefe de Equipo Yungas
Juan Carlos	Munguía	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Juan José	Munguía	Administrador FAP
Fernando	Negrón	Asistente Evaluación y Monitoreo
Orlando	Ortega	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Charles	Patterson	Director (SID)
Mariano	Paucara	Chofer – Mensajero
Hugo	Quintana	Especialista en Comunicación
Manuel Jesús	Quinteros	Mensajero–Chofer
Jesús	Quinteros	Mensajero – Chofer
Alejandra	Quiroz	Recepcionista
Thomas K.	Reilly	Director (1998-2003)
Rosario	Romero	Secretaria
Ramiro	Salazar	Chofer – Mensajero
María Elena	Sánchez	Especialista en Gobernabilidad Municipal
José Luis	Scotto	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Augusto	Soliz	Especialista Electoral
Félix	Tintaya	Sereno
Enrique	Tórrez	Especialista en Gobernabilidad Municipal
Ludwig	Valverde	Jefe de Equipo EDC
María Eugenia	Vera	Jefe de Equipo
Aníbal	Yana	Especialista en Evaluación y Monitoreo

## ANEXO IV. CRITERIOS DE FINALIZACIÓN DDCP 2001-2003

Criterio de finalización	Medida	Fecha de presentación de los informes
<b>Modificación 13 (15 de febrero de 2001)</b>		
1. Metodología para promover mayor participación ciudadana y la supervisión ciudadana del municipio adaptada para la ejecución en los municipios urbanos	Se desarrollará una metodología para promover mayor participación ciudadana en la planificación y presupuestación municipales y supervisión del gobierno municipal y se distribuirá como un manual del usuario. Además, la metodología se probará en al menos 2 distritos urbanos.  Documento: Se publicó el Manual del usuario	Se presentó el Informe de finalización el 27 de noviembre de 2002.
2. Se desarrollaron las metodologías de planificación participativa ajustadas al género que promueven la participación de las mujeres en la planificación y proceso de presupuestación municipal	Al menos dos estudios de casos centrados en evaluar la reproducción de al menos dos modelos diferentes y exitosos para aumentar la participación de la mujer al nivel municipal, dando lugar a la publicación del Manual del Usuario  Documento: Estudios de casos/Manual del usuario	1) "Instrumentos" presentados el 22 de agosto de 2002.  2) El informe de finalización se presentó en febrero de 2003.
3. Los grupos comunitarios, los programas municipales, las circunscripciones y las organizaciones asociativas establecen un mecanismo para priorizar sus exigencias a sus representantes distritales	Al menos 75 municipios del programa de DDCP participan en por lo menos un EDC y/o dos EDA en que las OSC comprenden en promedio, la representación del 20% por OSC (ambos se tienen que cumplir). Las OSC se definen como representantes de ONG, incluidos los comités de	El informe de finalización se presentó el 16 de agosto de 2002.

Criterio de finalización	Medida	Fecha de presentación de los informes
<p>uninominales, así como un mecanismo para que sus representantes rindan cuentas. Debe haber mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las organizaciones asociativas (mancomunidades, asociaciones departamentales de municipios).</p>	<p>vigilancia, organizaciones funcionales, ONG, etc. Como parte del análisis de fondo para este indicador, el DDCP observará la calidad de las interacciones. Esta es la medición como se modificara en Mod 14)</p>	
<p>4. Los municipios ejecutan el Modelo de Gestión Municipal del DDCP</p>	<p>Al menos 75 municipios adoptan cualquier combinación de prácticas de reproducción del DDCP que totalizan al menos 50 puntos. Las practicas de reproducción, y su ponderación relativa, se definen como dos EDA del MGMP (25 puntos); un EDC (25 puntos); dos cumbres municipales de MGMP (25 puntos); Modelo de Comité de Vigilancia (10 puntos); Modelo de Consejo Municipal (15 puntos); Modelo de Ejecutivo Municipal (25 puntos)</p> <p>(Esta es la medición tal como se modificara en Mod 14)</p>	<p>El informe de finalización se presentó el 20 de agosto de 2002.</p>
<p>5. Las organizaciones asociativas se fortalecen institucionalmente y son económicamente más sostenibles</p>	<p>Los socios en el 2ndo año de reproducción AMT AMDECH; AMDECRUZ; Chiquitania, Caine, Valles recaudan el 20% de costos recurrentes necesarios para la sostenibilidad financiera de PACD;</p> <p>2 socios en el primer año de reproducción recaudan un 10% de los costos recurrentes necesarios para la</p>	<p>El informe de finalización se presentó el 20 de agosto de 2002.</p>

Criterio de finalización	Medida	Fecha de presentación de los informes
	<p>sostenibilidad financiera de PACD</p> <p>Los costos recurrentes son los montos necesarios para la continuidad de las operaciones, basadas en los costos de un director, dos técnicos, comunicaciones, alquiler, electricidad, agua, mantenimiento y materiales de trabajo.</p>	
<p>6. Los municipios contribuyen al diseño de una política de descentralización nacional</p>	<p>Al menos tres documentos de posición de política de nivel nacional fueron elaborados por la FAM y/o ACOBOL son examinados por los municipios afectados y oficialmente presentados al Congreso Nacional, el Ministerio(s) pertinente(s), u otras instituciones pertinentes u organizaciones donantes internacionales.</p>	<p>El informe de finalización se presentó el 19 de julio de 2002.</p>
<p><b>Modificación 15, CLIN 5 (15 de agosto de 2001)</b></p>		
<p>1. (CLIN 5) Municipios que ejecutan el Modelo de Gestión Municipal del DDCP</p>	<p>Al menos 75% de los municipios proyectados han adoptado cualquier combinación de las prácticas de reproducción del DDCP que totalizan al menos 50 puntos. Las practicas de reproducción, y su ponderación relativa, se definen como dos EDA del MGMP (25 puntos); un EDC (25 puntos); dos cumbres municipales del MGMP (25 puntos); Modelo del comité de Vigilancia (10 puntos); Modelo del Consejo Municipal</p>	<p>El informe de finalización se presentó el 20 de agosto de 2003.</p>

Criterio de finalización	Medida	Fecha de presentación de los informes
	(15 puntos); Modelo del Ejecutivo Municipal (25 puntos).  <i>Documento: Resoluciones/Leyes Municipales</i>	
2. (CLIN 5) Las OTB legalmente reconocidas participan activamente en la preparación y asignación de prioridades de los Planes Operativos y Presupuestos Municipales	El 70% de las OTB reconocidas en al menos 75% de los municipios seleccionados participan en el segundo período de sesiones de planificación municipal (Cumbre II) donde las prioridades para gastos municipales se determinan y se priorizan.  <i>Documento: Matriz de Prioritación</i>	El informe de finalización se presentó el 20 de agosto de 2003.
3. (CLIN 5) El Ejecutivo Municipal prepara anualmente la "Programación Física-Financiera" a ser compartida con el Comité de Vigilancia	Se prepara la "Programación Física-Financiera" anualmente en al menos 75% de los municipios seleccionados  <i>Documento: "Programación Física-Financiera"</i>	El informe de finalización se presentó el 20 de agosto de 2003.

<b>Modificación 15, CLIN 6 (15 de agosto de 2001)</b>		
1. (CLIN 6) Se ha mejorado la capacidad institucional de los municipios para administrar los servicios de salud	<p>Se elaboran y el PACD valida el modelo, la metodología y los materiales para fortalecer la administración sanitaria municipal.</p> <p>Documento: Manual de Gestión Social en Salud elaborado y validado.</p>	El informe de finalización se presentó el 20 de diciembre de 2002.
2. (CLIN 6) Se ha fortalecido la capacidad de los actores sociales para controlar la calidad y la administración de los servicios de salud prestados	<p>El modelo, la metodología y los materiales para fortalecer el control social de la administración de salud municipal y la calidad de los servicios de salud proporcionados se han desarrollado y validado.</p> <p>Documento: Manual de Gestión Social en Salud elaborado y validado.</p>	El informe de finalización se presentó el 20 de diciembre de 2002.
3. (CLIN 6) Se ha fortalecido la capacidad de los actores sociales para controlar la calidad y la administración de los servicios de salud prestados	Se entregó capacitación y materiales didácticos y al menos 30 técnicos de las organizaciones asociativas fueron capacitados en el uso de los materiales hasta el 31 de julio de 2002	El informe de finalización se presentó el 20 de diciembre de 2002.

<b>Modificación 18 (20 de septiembre de 2002)</b>		
<p>7. El DDCP acompaña a la administración entrante en la definición de una política de descentralización y plan de transición</p>	<p>El proyecto de DDCP emprende una campaña concertada para educar y capacitar a los representantes gubernamentales en el uso del Modelo de Gestión Municipal Participativa con Enfoque de Género y los recursos existentes del proyecto de DDCP. Capacitación de Jóvenes Contra la Pobreza; Equipos GOL; Técnicos de los Viceministerios de Género y Planificación Estratégica y Participación Popular; y el Proyecto de Descentralización del Banco Mundial, PDCR II.</p> <p>Se programa una serie de reuniones de información intensiva para el contratista institucional seleccionado para ejecutar el proyecto de continuación del DDCP, así como los SOT de importancia estratégica a la AID, que han expresado interés en recibir capacitación de DDCP, como la Seguridad Alimentaria y la Salud.</p>	<p>El informe de finalización se presentó el 15 de marzo de 2003.</p>
<p>8. Difusión del MGMP/S a través de la capacitación de Gobiernos y ONG interesados</p>	<p>Una campaña concertada para educar y capacitar al personal gubernamental y de la ONG en el uso del Modelo de Gestión Municipal en Salud y los recursos existentes del proyecto. Capacitación del personal del Ministerio, los equipos técnicos del FAM y las Asociaciones Departamentales de Municipios; el personal sanitario regional, y otras partes interesadas en el MGMP/S del DDCP.</p>	<p>El informe de finalización se presentó el 15 de marzo de 2003.</p>

	Un adicional de 40 técnicos capacitados en el uso y la ejecución del MGMP/S del DDCP.	
<b>Modificación 20 (31 de enero de 2003)</b>		
1. Los gobiernos municipales son más capaces de una gestión profesional, eficaz y el manejo transparente y un financiamiento sostenible	El DDCP (1) Capacitará a 75 o más reproductores del modelo (FAM, técnicos municipales, SDFM, PDCR II, etc.) in "cierre contable; (2) asegurará que al menos 75 municipios finalizan con éxito y presentan sus Planes Operativos y Presupuestos Anuales al Ministerio de Hacienda; (3) capacitará al menos 75 representantes municipales en el MGMP/Género	El Informe/Memoria de Finalización fue presentado el 8 de septiembre de 2003.
2. Las demandas de los ciudadanos son eficazmente canalizadas a sus representantes en el Congreso por medio de sus representantes locales (gubernamentales) y de la sociedad civil	Se celebran al menos 15 EDC (incluido al menos un EDC urbano)	El informe de finalización se presentó el 8 de septiembre de 2003.
3. El contratista coordina acciones con todos los Equipos de Objetivos Estratégicos y la Unidad de Seguridad Alimentaria de la AID/Bolivia	6 de 8 municipios de Los Yungas preparan con éxito sus estados financieros e informe de cierre de gestión	El informe de finalización se presentó el 25 de agosto de 2003.
<b>Modificación 21 (efectivo el 1 de marzo de 2003)</b>		
1. El MGMP/Salud del DDCP se ha modificado para ajustarlo a las nuevas políticas del Ministerio de	El MGMP/Salud del DDCP e instrumentos modificados y revalidados mediante la aprobación técnica por el Ministerio de	El informe de finalización se presentó el 10 de septiembre de 2003.

Salud	Salud	
2. Se han establecidos al menos 15 DILOS con éxito y están funcionando en los municipios proyectados del DDCP	Se han establecido DILOS con éxito en al menos 15 municipios proyectados	El informe de finalización se presentó el 20 de agosto de 2003.
3. La capacidad institucional del FAM para administrar el MGMP/Salud se ha fortalecido mediante la capacitación de al menos 20 reproductores de la aplicación del MGMP/S	Al menos 20 técnicos de socios asociativos capacitados en la aplicación del MGMP/Salud del DDCP	El informe de finalización se presentó el 8 de septiembre de 2003.