

# La Participación Ciudadana. Experiencias en Colombia, Bolivia y Brasil.



Auspicia:



# La Participación Ciudadana. Experiencia en Colombia, Bolivia y Brasil.

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

Auspicia:



Cuadernos Descentralizados N° 12

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110 Magdalena

Telef. 613 8313 Telefax. 613 8315

Email: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

Primera edición

Lima-Perú. Junio del 2004

Tiraje: 1500 ejemplares

Hecho el depósito legal: 1501012003 - 7051

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

Coordinación y cuidado de estilo: Patricia Paz Panizo

Diagramación: Renzo Espinel /Luis de la Lama

Impresión: Tarea Gráfica

# Índice

Presentación .....	07
Colombia: ¿De Regreso a un Esquema Centralista? .....	09
<i>Fabio E. Velásquez C.</i>	
Bolivia: La Necesaria Evaluación del Desempeño Municipal .....	25
<i>Rubén Ardaya</i>	
Brasil: Caminos, Desafíos y Sueños de la Participación .....	61
<i>Geraldo De Campos</i>	



---

# PRESENTACIÓN

En el Perú vivimos un acelerado proceso de definición y redefinición de las instancias y los mecanismos para la participación de la ciudadanía en la gestión pública en los espacios locales y regionales, y también en algunas instancias sectoriales nacionales.

Experiencias de gestión participativa local desarrolladas en distritos y provincias urbanas y rurales desde los 80. Creación de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza en el 2001. Creación de las Mesas Departamentales (ahora regionales), Provinciales y Distritales. Establecimiento en las Leyes Orgánicas de las Regiones y las Municipalidades de los Consejos de Coordinación Regional y Local y su constitución, proceso aún inconcluso. Desarrollo de experiencias de vigilancia de la gestión local y regional, con énfasis en el cumplimiento de los acuerdos tomados en la concertación. Promulgación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento. Promulgación del Instructivo del MEF que norma el proceso específico del presupuesto participativo para este año.

Estos son algunos de los hitos recientes mas importantes de este dinámico y complejo proceso de institucionalización de la participación de la ciudadanía en instancias para la toma de decisiones sobre temas públicos que son de su interés.

Pero, ¿Este es acaso un proceso solamente peruano? ¿Es que solamente en el Perú se discuten los límites de la democracia representativa y se exploran maneras de complementarla, de profundizarla, de darle legitimidad, afirmando mecanismos de participación ciudadana entre elección y elección?

Con toda claridad la respuesta es que no. Con toda claridad la respuesta es que en muchos otros países de nuestro continente así como en muchas otras regiones del mundo, se vienen experimentando diversas formas de participación en respuesta a los problemas que viven democracias asediadas por la pobreza, la corrupción y la crisis de sus sistemas de partidos y de representación.

Las presentaciones de los colegas de Colombia, Bolivia y Brasil sobre experiencias de participación en sus países son ilustrativas de la diversidad de estas respuestas, pero también de algunos rasgos comunes.

Las respuestas son tan diferentes como las situaciones sociales y políticas que viven los países en cuestión. Las tres son democracias asediadas, pero hay enormes diferencias entre los procesos y las situaciones concretas que viven. La colombiana es una democracia con un Estado fracturado por la guerra interna. La boliviana es una democracia amenazada por el agotamiento de un sistema nacional de representación que le dio estabilidad durante dos décadas. La brasileña es una democracia que se ve asediada por la pobreza y enormes expectativas de cambio alimentadas por el triunfo electoral del Partido de los Trabajadores. En consecuencia, las respuestas son también muy propias, muy adecuadas a cada experiencia nacional.

Pero tienen también rasgos comunes. Quizás podemos destacar ahora dos. El primero, que la participación no aparece como alternativa o sustituto de la representación. Al contrario, aparece un consenso claro en torno a la idea de la representación como factor de legitimación de la representación. Y es claro también el consenso sobre la necesidad que tienen nuestras democracias de superar las limitaciones de sus sistemas de partidos para mantenerse vigentes.

El segundo, que la participación plantea también grandes retos a la propia sociedad civil. Participar representando efectivamente a sus asociados, participar de manera propositiva, participar con visión programática y no solo sectorial, participar de manera honesta y transparente, vigilar al mismo tiempo que participar.

Importa conocer estas experiencias (y ciertamente otras más), para enriquecer nuestro propio proceso aprendiendo de lo vivido en otros países de la región. Esperamos con la difusión de estos materiales contribuir a que los actores sociales nacionales y regionales involucrados en los procesos participativos puedan formarse una idea de lo que ocurre en países hermanos, y extraer de esas experiencias las lecciones que consideren convenientes para mejorar su propia acción participativa.

**Colombia:  
¿De Regreso a un Esquema Centralista?**

**FABIO E. VELÁSQUEZ C.**

---

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE (SEDE BOGOTÁ).  
INVESTIGADOR DE FORO NACIONAL POR COLOMBIA.



---

Colombia fue uno de los primeros países de América Latina que le apostó en la década del ochenta del siglo pasado a la descentralización como una estrategia de reforma del Estado. Y no lo hizo, como sucedió en otros países de la región, principalmente como parte de una política de ajuste orientada a eliminar el déficit fiscal<sup>2</sup>, sino más bien como una forma de darle salida a la crisis de legitimidad del sistema político que se había incubado durante un cuarto de siglo como consecuencia del pacto bipartidista denominado el "Frente Nacional"<sup>3</sup>.

Esta particularidad del caso colombiano no lo convirtió sin embargo en un fenómeno aislado de las corrientes políticas y de pensamiento de la época en la región y en el mundo. En realidad, la reforma descentralista en Colombia, que devolvió a los entes territoriales, especialmente a los municipios, una buena cantidad de competencias y recursos, en el marco de una autonomía política relativa<sup>4</sup>, reflejó en cierta forma el movimiento en torno a "lo local" que se impuso desde fines de la década del setenta y la conciencia sobre el fin de los modelos universalistas y racionalistas que le otorgaron al Estado Central un papel universal en la conducción del progreso y la modernización<sup>5</sup>.

Aunque no es un rasgo exclusivo de la experiencia colombiana, sí ha sido una de sus características más visibles el estrecho vínculo entre el fortalecimiento político-administrativo de los municipios y la apertura de canales de participación ciudadana en la gestión municipal. El

---

2 "En un buen número de países de América Latina la descentralización surgió como parte de las políticas de ajuste estructural aplicadas a comienzos de la década del 80 con el objeto de reducir el alto déficit público mediante el ahorro interno, asegurar el equilibrio fiscal e implantar por ahí derecho un nuevo modelo de desarrollo centrado en el mercado, que sustituyera el modelo estadocéntrico dominante desde la segunda posguerra y hasta finales de la década del 70"

3 A fines de la década del 50, los partidos liberal y conservador firmaron un pacto de alternación en el poder y de distribución por mitades de los tres poderes públicos durante 16 años (1958-1974), como medida para acabar con la violencia política y crear las condiciones políticas, económicas y sociales para continuar el proyecto modernizador que se había iniciado en la década del 30. El pacto fue ratificado por los colombianos mediante un plebiscito celebrado en diciembre de 1957.

4 Autonomía relativa, en tanto Colombia ha sido desde finales del siglo 19 una república unitaria.

5 Como lo señala Arocena, "el último ensayo de universalismo comenzó al terminar la Segunda Guerra Mundial. Los términos crecimiento, desarrollo, industrialización, modernización, fueron expresiones de una fe renovada en el progreso universal. Toda la humanidad debía cambiar hacia un mundo nuevo donde reinaría la justicia, la libertad, la felicidad, la calidad de la vida. Hoy, al final del siglo, nos encontramos en un mundo muy alejado de esos ideales" (AROCENA, José, *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH, Nueva Sociedad, 1995, p. 9).

origen arriba señalado del proceso en Colombia –la crisis de legitimidad del sistema político– explica esta particular simbiosis que en un comienzo fue patrimonio casi exclusivo del país, pero que luego se fue irradiando con fuerza en toda América Latina. Incluso Chile, un país con altos niveles de institucionalización política y con un sistema partidista bastante desarrollado en el contexto de América Latina, ha entrado recientemente en el debate sobre la necesaria incorporación de instancias de participación ciudadana en la gestión pública, lo que hace un par de décadas era imposible siquiera imaginar.

Este lazo entre fortalecimiento municipal y apertura democrática, condición clave para enfrentar las raíces y las consecuencias de la violencia política y el conflicto armado<sup>6</sup>, produjo una alta expectativa en Colombia, incluso un cierto entusiasmo, entre varios sectores de la sociedad colombiana, hasta ahora excluidos de los escenarios de toma de decisiones, que veían en esa nueva arquitectura del Estado, ratificada por la Constitución Política de 1991, la posibilidad de incidir en la formulación y ejecución de las políticas públicas y –¡por fin!– de quebrar el monopolio que durante más de un siglo habían ejercido los partidos liberal y conservador sobre los hilos del poder político, tanto en el nivel nacional como en el regional y local.

Sin embargo, ese entusiasmo fue decreciendo con el tiempo, especialmente desde la segunda mitad de la década del 90 cuando la dupla descentralización-participación fue perdiendo vigencia, como consecuencia, de un lado, de la estrategia de debilitamiento de la primera, desarrollada por los tres últimos gobiernos (Ernesto Samper, Andrés Pastrana y Alvaro Uribe) a partir de una lectura fiscalista del proceso y, de otro, de los no muy halagadores resultados arrojados por las experiencias de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos<sup>7</sup>. Se ha producido así un divorcio cada vez mayor entre esos dos componentes de la estructura del Estado colombiano, cuyo efecto más visible es la amenaza de un regreso al esquema centralista, bajo el pretexto, de no poca monta en Colombia, de que esa es la única forma de enfrentar la violencia y los grandes problemas del desarrollo del país. Lo que en un comienzo fue uno de los motivos más importantes de la descentralización, a saber, que Colombia es y será un país de regiones, parece dejar su lugar al doble argumento de que la descentralización está ahondando el déficit fiscal –lo que no es necesariamente cierto– y de que la paz requiere de la unidad nacional y de un Gobierno Central fuerte no sólo en términos políticos sino también fiscales y administrativos –lo que es aceptable como principio, sin negar por ello las fortalezas que la descentralización posee como instrumento para el logro de la paz.

---

6 Es la tesis, ampliamente compartida, de Jaime Castro en su libro *Descentralizar para pacificar* (Bogotá, Planeta, 1998).

7 VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 2003.

---

## LAS TRES FASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

### a. Descentralización y apertura política

La legislación sobre descentralización en Colombia se produjo en la primera mitad de la década del ochenta como respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político reflejada en altas tasas de abstención electoral, en el incremento significativo de la movilización y la protesta social, especialmente de carácter regional y local, y en la agudización del conflicto armado. La Constitución de 1886 había definido una estructura estatal fuertemente centralista que desmontó el esquema federal que había prevalecido en el país desde mediados del siglo XIX. Dicha estructura se afirmó a lo largo del siglo XX, a la luz de un "ethos centralista" que se extendió a todas las esferas del Estado y a todos los niveles de la administración pública, hasta convertirse prácticamente en el único esquema aceptable de organización del Estado. El Gobierno Central fue así acaparando competencias y recursos, produciendo un "síndrome de desmunicipalización", como lo denominó Lordello de Mello<sup>8</sup>.

Como consecuencia de esa tendencia, los municipios dejaron de ser agentes de desarrollo local y se convirtieron en nichos de reproducción política clientelista, perdiendo toda capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Esto se tradujo en una pérdida

de confianza en los gobiernos locales y en el sistema político en su conjunto, especialmente en los agentes y en las instituciones representativas.

Uno de los factores que alimentó esa desconfianza fue la ausencia de canales de participación de la población en las decisiones públicas. Algunas normas expedidas a comienzos de la década del ochenta crearon canales de participación para la defensa del medio ambiente y en la planeación urbana, pero su funcionamiento, en gran medida dependiente de la voluntad discrecional de las autoridades locales, no logró quebrar el cierre institucional del Estado colombiano a la voz ciudadana ni la hegemonía de viejas élites económicas y políticas en el manejo de los asuntos municipales, cuya forma de relación más común con la población fue el intercambio de favores clientelistas a cambio de lealtades electorales.

Esta situación mostró sus límites en la década del setenta. Algunos sectores comenzaron a hacer sentir su voz de protesta y multiplicaron las movilizaciones ciudadanas, especialmente en las regiones y municipios más abandonados del país. Entre 1971 y 1985 se realizaron 300 paros cívicos en Colombia, de los cuales el 60.3% fueron motivados por problemas de servicios públicos y tuvieron

---

8 LORDELLO DE MELLO, Diogo, "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XVIII, No. 66, pp. 185-202.

lugar en poblaciones de tamaño medio (10.000 a 50.000 habitantes según el censo de 1973). Tales movilizaciones no sólo pusieron de presente el fracaso del proyecto modernizador desde el punto de vista social y el agotamiento del Estado centralista y autoritario, sino que permitieron el surgimiento de nuevas fuerzas sociales con un importante potencial renovador.

La reforma descentralista fue una respuesta a este clima de conflicto social y político que se fue convirtiendo, como lo reconoció el propio Ministro de Gobierno en 1985, en un factor de desestabilización institucional. Además de modernizar la gestión pública y mejorar la prestación de los servicios, esa reforma pretendía democratizar las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil a través de la institucionalización de un conjunto de canales y mecanismos de participación ciudadana en la gestión local. Fue una válvula de escape a la presión ciudadana<sup>9</sup>, un instrumento de apertura política.

El Acto Legislativo 01 de 1986, que reformó la Constitución, y las Leyes 11 y 12 del mismo año, devolvieron a los municipios un conjunto importante de competencias en campos como el agua potable y el saneamiento básico, la educación y la salud (mantenimiento de infraestructura), el deporte, la asistencia técnica agropecuaria, la adjudicación de baldíos; el desarrollo rural integrado, la seguridad alimentaria, la adecuación de terrenos urbanos; la vivienda popular, la construcción, conservación y operación de algunos puertos fluviales; la construcción y conservación de vías dentro del perímetro urbano; la regulación del transporte urbano y la atención a grupos vulnerables (niños y ancianos). Así mismo, fortalecieron los fiscos municipales, tanto en materia de ingresos propios como de transferencias. Introdujeron una serie de mecanismos e instancias de participación política y ciudadana -la elección de alcaldes, la

consulta municipal, las Juntas Administradoras Locales, la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y la contratación comunitaria para la construcción de obras o para la prestación de servicios- creando de esa manera un marco normativo e institucional que permitiría modificar sustancialmente las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos. De esta forma, no sólo se replantearon las relaciones entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional, sino que se introdujeron instrumentos de democratización de la gestión local.

### **b. Descentralización y apertura económica**

La Reforma Municipal de 1986 fue considerada como una de las más importantes reformas políticas desde la promulgación de la Constitución de 1886. Sin embargo, su desarrollo tropezó con dificultades financieras, administrativas, políticas y socioculturales que demostraron rápidamente la necesidad de profundizarla. Fue ese uno de los propósitos de los Constituyentes en la redacción de la Carta Política de 1991.

La nueva Constitución modificó substancialmente la estructura del Estado colombiano, definiendo en nuevos términos su función social (Estado Social de Derecho), profundizando la apuesta descentralista (fortalecimiento fiscal de los municipios, elección de gobernadores, creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas) y elevando a rango constitucional la participación ciudadana en la gestión pública. La coyuntura era, sin embargo, bien diferente a la de un lustro atrás: el contexto internacional mostraba nuevos rasgos (globalización, cambio tecnológico, transformación de los procesos productivos, transnacionalización del capital); internamente, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado, lo que

<sup>9</sup> La consigna de democratizar el régimen político venía siendo planteada por dirigentes cívicos, por sectores de izquierda y por los grupos guerrilleros que habían aceptado en 1985 dialogar con el gobierno sobre los problemas de la paz y el desarrollo del país.

hacía necesario reorientar la actividad económica, en especial la productiva, y colocarla a tono con las nuevas exigencias del mercado internacional; el país vivía una creciente ola de violencia multiforme y un paradójico contraste entre el ritmo aceptable de crecimiento de la economía y el aumento también notable de los niveles de pobreza. Para el gobierno del presidente César Gaviria, se trataba entonces de modificar la arquitectura del Estado buscando que éste fuera más ágil, menos interventor y regulador, menos centralizado, más comprometido con las exigencias de la economía mundial y, sobre todo, más confiado en el mercado como asignador de recursos y abierto a la participación de la sociedad en la gestión pública.

Así, en el contexto de la nueva Carta Política, el gobierno nacional impulsó un nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura económica, la privatización de servicios públicos y la desregulación económica). En lo que respecta a la descentralización, la estrategia fue fortalecerla, pero no en términos políticos (autonomía municipal, participación ciudadana), sino más bien como instrumento al servicio del nuevo modelo de desarrollo. No se pretendía tanto responder a una situación de conflicto regional o recuperar legitimidades perdidas, como a mediados de la década del ochenta, sino más bien adecuar la estructura del Estado y de la administración pública a las exigencias de la apertura económica y la globalización.

La descentralización entró así en una segunda fase adquiriendo un nuevo perfil: contribuir a la reducción del tamaño y de la intervención del sector público y crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. De una estrategia basada en la relegitimación del régimen mediante la apertura política, se hizo

el tránsito hacia una estrategia de apoyo a la apertura económica.

El énfasis de la descentralización varió sensiblemente: en lugar de fortalecer los gobiernos locales para que atendieran las demandas ciudadanas y se comunicaran más fluidamente con la población, se buscó privatizar los servicios, desregular la acción de los agentes económicos, despolitizar y tecnocratizar la gestión pública bajo el lema de la eficiencia y la eficacia<sup>10</sup> y controlar el proceso desde el nivel central. Sobre este último punto, el gobierno de Gaviria intentó a través de las iniciativas legislativas presentadas al Congreso ejercer un control "desde arriba" de la descentralización. La ley de competencias y recursos (ley 60 de 1993) y la de servicios públicos (ley 142 de 1994) son ejemplo del grado de injerencia del gobierno central en el manejo de los asuntos locales.

### c. La descentralización como "problema" fiscal

A fines de la década del noventa, la descentralización inició una nueva fase cuyo rasgo principal ha sido la tensión entre el Gobierno Central, que quiere "meter en cintura" a departamentos y municipios a fin de lograr las metas del ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional, y los entes territoriales, que no aceptan negociar ni un ápice de la autonomía que les fue conferida por la Constitución de 1991.

La tensión, que ha tenido momentos tormentosos, se centra en la cuestión de las finanzas municipales y, concretamente, en el mecanismo de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación. El argumento, esbozado inicialmente por el Ministro de Hacienda del Gobierno del Presidente Ernesto Samper (1994-1998), era que

10 No sobra recordar que el programa bandera del Gobierno de César Gaviria (1990-1994) en materia de descentralización fue el Programa de Desarrollo Institucional de los municipios (PDI), orientado a fortalecer la capacidad del aparato municipal en cerca de 600 municipios del país, a fin de incrementar sus niveles de eficiencia en el uso de recursos y de eficacia en la ejecución de políticas públicas. El programa, financiado con recursos del Banco Mundial, intentó introducir el lenguaje de la administración privada en el manejo de los asuntos públicos (el Alcalde como gerente, el municipio como empresa, la población como usuaria de servicios).

las transferencias del Gobierno central a los departamentos y municipios estaban causando un déficit fiscal nacional que ponían en peligro las finanzas estatales y el propio equilibrio macroeconómico del país. Sobre esa base, propuso el Ministro cambiar la base de cálculo de las transferencias para hacerlas depender del crecimiento del PIB o del índice de precios al consumidor, y no de los ingresos corrientes de la nación.

El argumento del Ministro no tenía suficiente soporte en la realidad: la Comisión del Gasto Público, contratada por el propio Gobierno, demostró que el déficit fiscal se explicaba, antes que por las transferencias territoriales, por el incremento del gasto en los sectores de la defensa nacional y la justicia, y por los crecientes gastos de funcionamiento del Gobierno Central. Por el contrario, las transferencias cumplían un papel importante en el financiamiento de la educación, la salud y el agua potable, funciones entregadas a los municipios y departamentos desde 1986. En otras palabras, eran la base de la política social de los entes territoriales. Reducirlas o modificar el régimen vigente atentaba contra el bienestar de los colombianos.

No obstante estos argumentos, el gobierno del Presidente Pastrana, presionado por las negociaciones de paz con las FARC y por las metas impuestas a la economía colombiana por el Fondo Monetario Internacional, mantuvo la propuesta de cambiar el régimen de transferencias. La coyuntura le era favorable: un estudio del Ministerio de Hacienda había mostrado la situación de déficit por la que atravesaban la mayoría de los municipios y departamentos del país, producido principalmente por los altos niveles de endeuda-

miento interno y externo, por el gasto excesivo en burocracia y por la corrupción. Los alcaldes y gobernadores le entregaban en bandeja de plata al Gobierno Central un nuevo argumento para imponer políticas de ajuste en las finanzas territoriales: ya no se trataba solamente de que las transferencias estaban ahondando el déficit nacional, sino que, además, la equivocada gestión financiera de los entes municipales estaba llevándolos a la bancarrota.

En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional no tuvo ninguna dificultad para imponer, con el apoyo del Congreso de la República<sup>11</sup>, dos reformas que afectaron seriamente las finanzas territoriales: la ley 617 de 2000, de austeridad del gasto de municipios y departamentos, y el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el régimen de transferencias. La ley 617 estableció topes en los gastos de funcionamiento de los entes territoriales, definiéndolos como un porcentaje decreciente de los ingresos propios. El Acto Legislativo modificó la base de cálculo de las transferencias, sustituyendo transitoriamente el parámetro de ingresos corrientes de la nación por una suma fija incrementada anualmente por el índice de precios al consumidor, más 1 ó 2 puntos.

Un estudio reciente del Ministerio de Hacienda muestra que la aplicación de esas normas ha tenido un efecto positivo en la recuperación de las finanzas municipales, las cuales comienzan a mostrar una situación de superávit<sup>12</sup>. Sin embargo, ese logro se ha obtenido a un costo social enorme, pues dichas reformas significaron un recorte de los recursos de inversión social, especialmente en los municipios más pequeños (categoría quinta

11 Hubo pronunciamientos en contra de estas reformas por parte de los sindicatos de la educación y de la salud, de algunos sectores académicos, de las ONG, y de una fracción minoritaria de los partidos políticos. Paradójicamente, la Federación de Municipios y la Conferencia de Gobernadores rápidamente negociaron la reforma con el Ministro de Hacienda aceptando el recorte en las transferencias.

12 Los gobiernos municipales pasaron de un déficit de un billón de pesos (300 millones de euros) a comienzos de 2001 a un superávit de 323.900 millones de pesos (100 millones de euros) en junio de 2002. En ese mismo lapso, el 75% de los municipios aumentó su calificación de desempeño fiscal ante el Departamento Nacional de Planeación (El Tiempo, enero 13 de 2004, página 1-6).

y sexta), que son aproximadamente 900 de los 1.100 que existen en Colombia. Dicho recorte explica en buena parte el aumento del porcentaje de colombianos bajo la línea de pobreza (57.7% en 1991, 59.8% en 2000, 61% en 2003, según cálculos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE).

## LAS PROPUESTAS DEL ACTUAL GOBIERNO

El Presidente Alvaro Uribe ha seguido la misma línea de conducta de sus antecesores Samper y Pastrana, es decir, lectura de la descentralización como un "problema" fiscal y formulación de propuestas encaminadas a recortar aún más las finanzas territoriales y el gasto de municipios y departamentos<sup>13</sup>. Esa idea aparece claramente en el punto 10 de su programa de gobierno: "El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, *pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración*. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación" (cursiva nuestra). Más adelante, en el punto 14 propuso Uribe: "Una contraloría nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe reemplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud, y más inversión social".

Hay, pues, una idea-fuerza de austeridad: consecuente con su propósito de reducir el

déficit fiscal y achicar el Estado, el Gobierno propone a los municipios y departamentos una conducta austera en su administración y la búsqueda de mecanismos que permitan reducir costos sin afectar la eficacia de las políticas públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo recoge estas propuestas y poco añade a lo ya dicho en el programa de gobierno. En el documento "Bases del Plan" se ratifica la apuesta por la profundización de la descentralización, aunque nada se dice en específico sobre lo que significa profundizarla. Se insiste más bien en lo que otros gobiernos han planteado: austeridad en el gasto, alianzas entre municipios para aunar esfuerzos y ahorrar recursos, fortalecimiento de la capacidad de gestión, lucha contra la corrupción y la "politiquería" y participación ciudadana, especialmente en el campo del control social y la fiscalización de la gestión pública. No hay en ese planteamiento nada nuevo con respecto a lo que se ha venido proponiendo en los últimos 10 años. Se ratifica lo ya dicho: la descentralización ha perdido importancia a los ojos del gobierno y, más allá de lo que se dice "de dientes para afuera", lo que quiere el gobierno realmente es hacer "más de lo mismo": reducción de la capacidad de inversión de los entes territoriales, especialmente en el campo social y control creciente de competencias y recursos por el Gobierno Nacional<sup>14</sup>.

Esa estrategia se ha visto reflejada en las propuestas de reforma política y económica planteadas por el actual gobierno. Recién posesionado, propuso un referendo que incluía la propuesta de eliminar las personerías y las contralorías municipales y congelar los salarios de los trabajadores estatales, incluidos los de municipios y departamentos. La propuesta fue rechazada por los colombianos el pasado 25 de octubre. Ahora ha hecho un

13 VELASQUEZ, Fabio, "El ordenamiento territorial: promesa incumplida", en *Revista Foro*, N° 46, Diciembre de 2002-Enero de 2003, Bogotá, pp. 45-57.

14 La ley 715 de 2001, aprobada unos meses antes de finalizar el mandato del Presidente Pastrana se acoge a ese espíritu: los municipios asumen el papel de ejecutores de decisiones que toman los departamentos y, sobre todo, el Gobierno Nacional, especialmente en materia de educación y salud.

llamado a los partidos políticos para construir un consenso nacional sobre las reformas que es necesario aprobar en los próximos meses, una de las cuales se refiere al recorte de las transferencias a los municipios como forma de resolver el déficit fiscal de la nación y solventar el pago de la deuda externa, que en este momento asciende a cerca del 45% del PIB. La receta sigue siendo la misma: el ajuste fiscal. Y no existe ninguna señal que indique que esa orientación del actual gobierno va a cambiar.

## BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En los párrafos anteriores se ha hecho referencia a lo que podría llamarse el "diseño" de la descentralización, el sentido que se le ha otorgado en distintos momentos y las estrategias de los gobiernos para darle una u otra orientación. ¿Qué ha pasado con la descentralización desde el punto de vista de los resultados? Desafortunadamente no existen estudios recientes que aporten información detallada sobre el desempeño sectorial de la descentralización. El último estudio fue realizado en 1999-2000 por el Departamento Nacional de Planeación, con el apoyo de la GTZ. A continuación se presentan algunos datos que pueden dar una visión de conjunto sobre ese período<sup>15</sup>.

Dos objetivos perfilaron el diseño de la descentralización en el país: de un lado, mejorar la prestación de los servicios públicos a través de una modernización de las administraciones municipales y departamentales; de otro, democratizar la gestión pública a través de canales y mecanismos institucionales de participación. Un balance de estos dos objetivos puede arrojar una idea sobre los resultados de la descentralización en Colombia.

### a. La prestación de los servicios públicos

La acción de la mayoría de los municipios se ha concentrado en tres campos fundamentales: la educación, la salud y el agua potable, cuya financiación, especialmente en ciudades intermedias y municipios pequeños, depende mayoritariamente de las transferencias del Gobierno Central a los entes territoriales. En materia de educación, puede decirse que durante la década del 90 la cobertura en educación primaria y secundaria aumentó, especialmente en el segundo caso: entre 1993 y 1997 pasó de 54.1% a 59.7%. Ese incremento benefició a los sectores más pobres de la población. Según el estudio de Sánchez y Núñez, "el aumento de la cobertura neta fue particularmente alto en el quintil de ingreso más pobre (del 31% al 40%), tanto en las zonas rurales (del 17% al 24%) como urbanas (del 51% al 61%)"<sup>16</sup>. Un estudio de Planeación Nacional arrojó resultados similares: entre 1995 y 1997 aumentó el número total de niños matriculados en 6.8%; el número de niños atendidos por establecimientos oficiales en un 8.9%; el de docentes financiados exclusivamente por los municipios en 18.2%; la construcción de aulas en un 24.8% y la remodelación mayor de aulas en un 22.2%<sup>17</sup>.

En materia de salud, entre 1993 y 1997 el porcentaje de población afiliada a algún sistema de seguridad en salud pasó de 23.7% a 57.2%. En términos de ingresos, en 1993 solamente el 8% del quintil más pobre estaba afiliado al régimen contributivo, frente al 40% del quintil más rico. Cuatro años más tarde, el 47% de las personas del quintil más bajo tenían acceso a servicios de salud, sea a través del régimen contributivo (27%) o del subsidiado (73%)<sup>18</sup>.

15 Lo que sigue se basa en los resultados de dicho estudio y en VELASQUEZ, Fabio, "Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás", en *Revista Foro* ° 41, julio de 2001, Bogotá, pp. 36-52.

16 SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?", en *Coyuntura Social*, N° 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

17 Estudio sobre 766 municipios, realizado en 1998.

18 SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, art. cit., p. 173.

El sector agua potable y saneamiento básico también muestra resultados positivos en el período. Según los datos del estudio de Zapata, las coberturas en acueducto y alcantarillado aumentaron entre 1985 y 1997, pasando de 70.4% a 83.3%, en acueducto, y de 59.4% a 70% en alcantarillado. Ese incremento es, sin embargo, mucho mayor en el área urbana, en la que el acueducto mostraba coberturas del 97.6% y el alcantarillado, de 90%. Las cifras correspondientes a las áreas rurales muestran un rezago aún preocupante (44.3% en acueducto y 15.6% en alcantarillado en 1997)<sup>19</sup>. Los diferenciales de cobertura son también evidentes entre municipios y departamentos en distintas regiones del país, así como entre los estratos de la población<sup>20</sup>.

Estos impactos positivos de la descentralización no pueden ocultar sus deficiencias. En materia educativa, aparte de los faltantes en cobertura, se registran problemas de calidad de la educación, de eficiencia y equidad en la asignación de recursos y de dotación de los centros escolares, especialmente en los municipios más pequeños del país. En el sector salud, la situación es parecida: hay un segmento importante de la población que no está cubierta por ningún régimen. El incremento del número relativo y absoluto de pobres en Colombia, especialmente en las grandes ciudades, fruto del desplazamiento forzado por la violencia, la crisis de la economía y la privatización de servicios han afectado sus oportunidades de acceso a la salud. Las administraciones municipales no han podido dar respuestas satisfactorias a esta situación, especialmente por la falta de recursos suficientes para financiar el régimen subsidiado.

En cuanto al agua potable y el saneamiento básico, ya se señaló el bajo porcentaje de cobertura en alcantarillado, especialmente en zonas rurales. A ello se suman problemas de calidad del agua, de interrupción del

servicio y de tratamiento de aguas servidas. Las inversiones necesarias para cubrir esos faltantes son enormes y superan de lejos la capacidad de los municipios e, incluso de los departamentos y del Gobierno Nacional. Hay allí un "cuello de botella" de compleja solución en el futuro.

El estudio de evaluación de la descentralización, realizado por Planeación Nacional, corrobora las cifras anteriores y concluye:

"De los indicadores obtenidos se desprende que el proceso de descentralización ha generado avances en términos agregados: las coberturas en educación aumentaron; la tasa de analfabetismo se redujo; hubo mayor disponibilidad de docentes, mayores niveles de escolaridad, ampliación de la red pública de servicios de salud y aumento de los instrumentos para la mejora de la gestión. Sin embargo, estos avances son insuficientes, respecto a la magnitud del gasto público social adelantado en la última década, el cual se duplicó situándose incluso por encima del de otros países federales. El esfuerzo económico del país para dotar de recursos al gasto social descentralizado no tuvo un resultado proporcional en atención y cobertura de las poblaciones a las cuales iban dirigidos esos recursos.

"Los avances se han dado principalmente en aumentos del gasto público social y en aumentos de coberturas. Sin embargo, los indicadores sintéticos calculados evidencian que todavía se está lejos de alcanzar niveles deseables de desarrollo, tanto en infraestructura social básica como en la prestación de los servicios, y en el mejoramiento de la capacidad de gestión política, fiscal y administrativa. Ello se explica por las marcadas disparidades regionales que existen en ca-

19 ZAPATA, Juan Gonzalo, "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, N° 20, Mayo de 1999, Fedesarrollo, Bogotá.

20 SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo, art. cit., p. 174.

pacidad de gestión y económica, por las diferencias geográficas del territorio colombiano, por factores como el conflicto armado, el escalamiento de la violencia, la crisis institucional, la falta de gobernabilidad y la recesión económica, entre tantos otros.

"Apenas el 1% de los municipios analizados obtuvo un nivel global de desempeño alto, con una calificación de 83,6 y 80,2 correspondientes a Bogotá y Girardota, respectivamente. Asimismo, solamente seis municipios (Medellín, La Unión, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira y Nobsa) obtuvieron una calificación aceptable. El 53% de municipios evidenció un nivel de progreso global calificado como medio; el 40% un desempeño bajo y el restante 1% de los municipios de la muestra alcanzó una calificación muy baja en su desempeño global (Novita y El Peñón)<sup>21</sup>.

## b. La democratización de la gestión

Sin duda, la elección de alcaldes, gobernadores y de las Juntas Administradoras Locales en un buen número de municipios ha ampliado el campo de la representación política en comparación con lo que sucedía en 1986. A pesar de la hegemonía liberal-conservadora en las elecciones municipales y departamentales, el espectro de representación de intereses se ha ampliado: han aparecido nuevas fuerzas políticas en el escenario local y éste ha adquirido notoria relevancia como ámbito de competencia política<sup>22</sup>.

Esta representatividad, menguada aún por factores de distorsión como la apatía ciu-

dadana<sup>23</sup>, el clientelismo y la violencia, no se ve necesariamente reflejada en la gestión. Ha habido experiencias interesantes de renovación de los estilos de manejo de los asuntos públicos en varias ciudades del país. Sin embargo, persisten formas tradicionales de actuación pública, en las cuales las presiones clientelistas juegan un rol central en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos. La lucha por la distribución milimétrica de los presupuestos en función de intereses partidistas sigue siendo la nota dominante. No obstante, se advierten avances en materia de transparencia de la gestión, gracias a la aplicación de controles institucionales y ciudadanos introducidos por la Constitución de 1991 y sus desarrollos legislativos. Con todo, los índices de corrupción no han descendido sustancialmente, como lo muestran los estudios de Transparencia Internacional<sup>24</sup>.

En cuanto a las instancias de participación ciudadana en la gestión municipal (consejos de planeación, consejos de juventud, veedurías ciudadanas, juntas de educación, comités de participación en salud, etc.), la mayoría de ellas operan en un buen número de municipios, aunque su funcionamiento no ha estado exento de problemas, como lo muestra el estudio reciente de Velásquez y González. Hay dificultades de orden normativo (dispersión de mecanismos, fetichismo jurídico, reglamentación excesiva), cultural (motivaciones utilitarias, conductas ligadas a intereses particulares, caudillismo y personalismo en el ejercicio del liderazgo, bajo nivel de interés por los asuntos públicos en la mayoría de la población, autoritarismo y clientelismo como formas de relación entre la dirigencia política y la población), sociales

21 DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo 1, Bogotá, 2000, p. 139.

22 Los resultados de las elecciones municipales y departamentales del 26 de Octubre de 2003 lo demuestran. De 30 gobernaciones, ocho fueron ganadas por movimientos y partidos distintos a los tradicionales liberal y conservador.

23 Las tasas de abstención en las elecciones locales se mantienen alrededor del 50%.

24 Ver VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza, *op. cit.*

(crecientes niveles de pobreza y exclusión social, baja densidad del tejido social, competencia desleal y lucha por micropoderes entre los dirigentes sociales) y políticas (conflicto armado, fracturas entre líderes sociales y políticos, resistencia de autoridades locales a poner en marcha los canales y mecanismos de participación o, una vez creados, interés en manipularlos y controlar su funcionamiento). No obstante, es necesario reconocer experiencias exitosas, así como avances en lo que respecta a la movilización ciudadana, en las nuevas relaciones que se han ido labrando entre las autoridades territoriales y la población.

## DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTO ARMADO

Un factor que ha incidido negativamente en los resultados de la descentralización, tanto en materia de prestación de servicios como de ejercicio de la participación ciudadana, ha sido el conflicto armado que vive el país desde hace varias décadas. Desde finales de 1986 hasta 1992 fueron asesinados cerca de 200 dirigentes políticos, entre concejales, alcaldes, diputados y candidatos a ejercer cargos de representación en los municipios. De ahí en adelante, las autoridades locales han sido víctimas de amenazas y asesinatos a lo largo y ancho del país. En junio de 1996 fueron asesinados el Gobernador del Caquetá, un alcalde de la Unión Patriótica, movimiento cuya dirigencia había sido prácticamente exterminada a comienzos de la década del ochenta, y dos concejales. Por esa misma época, había siete alcaldes secuestrados y 500 amenazados. En 2000 fueron asesinados 15 alcaldes en Colombia, más de uno por mes en promedio. Esa tendencia no se ha modificado hasta la fecha. Entre 1998 y 2002, según reportes de la Federación Colombiana de Municipios, fueron secuestrados 17 alcaldes, amenazados 554 y asesinados 54. Trescientos alcaldes despachan fuera de su municipio por efecto de las amenazas que reciben. Entre 1996 y 2002 fueron asesinados 166 concejales del país, según informe de la Federación Nacional de Concejales.

No es ésta la única dimensión de la relación entre conflicto y descentralización. La guerra constituye hoy un escenario global de la descentralización y la participación, que cada vez las afecta con mayor contundencia. En los últimos años, y de manera particular durante las negociaciones de paz entre 1999 y 2002, el control militar se convirtió en un factor estratégico de la confrontación, sobre todo con el crecimiento rápido de los grupos paramilitares que comenzaron a disputarle el control territorial a la guerrilla en varias regiones del país. La presencia guerrillera copaba en Colombia en 1981 el 27.1% de los municipios; en 1991, el 43% y en 1994, el 56%. En 2002, esa cifra podría ubicarse en cerca del 70%. Actualmente, se observa un repliegue de la guerrilla y es muy posible que esa cobertura haya disminuido levemente, lo que no significa la desaparición de la inestabilidad en muchas zonas del país.

El impacto del enfrentamiento sobre los municipios se aprecia a través del número de poblaciones atacadas por los grupos armados, así como por las amenazas que pesan sobre las autoridades locales y los dirigentes populares. Este último aspecto es probablemente uno de los más visibles actualmente. La población civil, con el pretexto de que colabora con alguno de los bandos, sufre amenazas, es expulsada de sus tierras, siendo objeto de asesinatos y masacres. Los líderes sociales y políticos en los municipios, han tenido que invisibilizarse y actuar casi clandestinamente para evitar convertirse en víctimas del conflicto. En tal sentido, el conflicto armado, además de generar incalculables costos en vidas y costos económicos, frenando la inversión social y reduciendo la oferta de servicios, ha interpuesto enormes barreras a la participación ciudadana.

No obstante, el conflicto también ha sido una oportunidad para establecer vínculos más estrechos entre la población y sus autoridades locales y departamentales, en la mira de crear y fortalecer movimientos de resistencia contra la violencia y por la paz. En varias regiones del país, especialmente en municipios

indígenas, se ha observado una muy importante movilización de la ciudadanía y sus organizaciones para defender su territorio de la acción de los actores armados y construir movimientos de paz. En departamentos como Antioquia, Tolima y en municipios como Tarsó, Aguachica y Mogotes, para mencionar solamente algunos, se han desarrollado iniciativas a favor de la paz a través de asambleas constituyentes departamentales y municipales que no sólo han permitido unificar esfuerzos para construir territorios de paz, sino que han sido plataformas para adelantar planes y proyectos de desarrollo en beneficio de la población.

### UNA MIRADA FINAL

Desde el punto de vista del diseño del proceso, es claro que la descentralización en Colombia, habiendo sido una de las reformas más audaces, no sólo en el país sino en el concierto latinoamericano, pasa por un momento difícil que impide su consolidación. Las políticas gubernamentales, el déficit fiscal nacional, la pobreza creciente de los colombianos, el conflicto armado y las presiones de los organismos multilaterales sobre el Gobierno Nacional amenazan contra su estabilidad

y abren la puerta a un proceso de involución que parece haberse iniciado hace un par de años.

Ese trance difícil contrasta con los resultados arrojados por el proceso en estas dos décadas que lleva operando, los cuales, si bien no son los mejores, señalan cambios importantes en materia social. Ciertamente, falta mucho por hacer en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, atención a grupos desprotegidos, seguridad alimentaria. Pero los logros obtenidos hasta el presente no pueden ser despreciados. Constituyen un acumulado que puede perderse si la descentralización retrocede como parece estar ocurriendo.

El panorama no es el mejor. Hace unos años, los colombianos creíamos firmemente que se trataba de un proceso irreversible que se defendería si se encontrase amenazado. Hoy día, esa convicción no es tan fuerte; por el contrario, las señales de retroceso son cada vez más visibles, así el gobierno siga predicando que le apuesta a un fortalecimiento de la descentralización. Es un discurso cosmético y vacío que contrasta con los hechos. Y estos últimos son los que valen.

## Bibliografía

- AROCENA, José (1995), *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Caracas, CLAEH, Nueva Sociedad.
- DNP (2000), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, Tomo 1, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- LORDELLO DE MELLO, Diogo (1984), "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol XVIII, No. 66, pp. 185-202.
- SANCHEZ, Fabio y NUÑEZ, Jairo (1999), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público en los 90?", en *Coyuntura Social*, N° 20, Bogotá, pp. 165-192.
- VELASQUEZ, Fabio (2001), "Ordenamiento Territorial y Descentralización: un paso adelante, dos atrás", en *Revista Foro* N° 41, Bogotá, pp. 36-52
- VELASQUEZ, Fabio (2002), "El ordenamiento territorial: promesa incumplida", en *Revista Foro*, N° 46, Bogotá, pp. 45-57.
- VELASQUEZ, Fabio y GONZALEZ, Esperanza (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona, 430 páginas.
- ZAPATA, Juan Gonzalo (1999), "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización", en *Coyuntura Social*, N° 20, Bogotá, pp. 193-214.

**Bolivia:**  
**La Necesaria Evaluación del Desempeño Municipal**

RUBÉN ARDAYA

---

EX VICE MINISTRO DE DESCENTRALIZACIÓN  
DIRECTOR EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN  
DE ASOCIACIONES MUNICIPALES - FAM



---

## PRIMERA PARTE

# El Municipio en sus nueve años de aporte a la democracia y al desarrollo humano sostenible de Bolivia

### I. El punto de partida

La inviabilidad del país estuvo planteada en 1985, 1993 y durante los últimos cinco años. Los partidos políticos y sus dirigentes no encuentran salidas a la crisis de pobreza expresada en el empleo e ingresos desde la aplicación de medidas de ajuste estructural en 1985 y a pesar de la aplicación de políticas cortoplacistas y paternalistas, éstas no han dado los resultados esperados. La pregunta central que los dirigentes y gobernantes se hacen cada vez que se discute las salidas de las crisis son: ¿cómo hacer más con los mismos recursos, con quiénes y qué debemos cambiar? Además este se hacen preguntas de tipo instrumental ¿cómo lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos? Pero también se busca enfocar los temas de credibilidad de las instituciones estatales, de transparentar las decisiones públicas, de hacer participar a la ciudadanía, de enfrentar la pobreza en todo el territorio nacional, etc.

Los indicadores del estado de situación a 1993 no podían ser más desalentadores:

Un acelerado proceso de urbanización y expulsión rural que entre los censos nacionales de población y vivienda de 1976 y 1992 mostraba un cambio de la relación urbano-

rural de 1% anual, es decir que en 16 años la población urbana se incrementó de 42 al 58% y la población rural descendió del 58 al 42%. Las tasas de crecimiento urbano fueron en 1976 de 3,84% y en 1992 de 4,16%, mientras que las tasas de crecimiento rural fueron de 1,14% en 1976 y 0,09% en 1992<sup>1</sup>.

Por otra parte la población considerada como pobre en 1976 fue del 85,5% y 90,9% en 1992, logrando una disminución intercensal de 1,08% cada año. Obviamente, la distribución de los recursos nacionales estaba centralizada en el Gobierno Nacional y las Prefecturas, mientras que las Municipalidades sólo administraban el 5% incluyendo las empresas municipales, lo cual representaba el 1,9% de la inversión pública nacional. La distribución del 10% de la coparticipación tributaria era absorbida en un 92% en tres ciudades del eje central: La Paz, Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba. El número de proyectos que se ejecutaban en el ámbito municipal no excedía de 300 por año. La población que acudía a votar en las elecciones municipales no excedía del 70% y, en general, eran procesos electorales de centros poblados y urbanos, por tanto la población rural estaba excluida, de esta manera el ejercicio del poder municipal era exclusivo de habitantes de ciudades.

---

1 Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1976-2002.

## II. Las grandes decisiones políticas: Participación Popular y Descentralización Administrativa

La propuesta de Participación Popular<sup>2</sup> pretendía mejorar la calidad de vida y la democracia participativa a través de una mejor distribución de los recursos y una mejor utilización de los mismos; la incorporación de las comunidades urbanas, campesinas e indígenas a la vida nacional, la facilitación de la participación ciudadana, la garantía para la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de las entidades públicas.

Los objetivos de la Descentralización Administrativa<sup>3</sup> fueron tres: mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública, establecer el régimen de descentralización fiscal del nivel medio, y el establecimiento de la estructura del Poder Ejecutivo a nivel departamental.

Con respecto a Participación Popular se incrementa la coparticipación tributaria del 10 al 20% utilizando un nuevo modelo de distribución per cápita, se municipalizan los impuestos a vehículos, inmuebles, consumo de la chicha y propiedad rural y se crea el fondo de compensación por regalías. El nuevo régimen fiscal departamental se constituye por las regalías, 25% de la recaudación efectiva del impuesto a los hidrocarburos y sus derivados, el fondo de compensación por regalías y otros menores.

## III. Lo novedoso

Por primera vez en la historia de Bolivia se otorgaba Personería Jurídica a las organizaciones sociales, y los gobiernos municipales podían decidir sobre el uso de los recursos con autonomía de decisión; a la vez se reconocía las formas de organización y representación de las comunidades rurales e indígenas, creando un instrumento de articulación entre comunidades territoriales e institucionalidad municipal –el Comité de Vigilancia-, pero con el poder de ejercer el control social a través del "congelamiento de cuentas". La transferencia de competencias centrales a las Municipalidades significó un incremento de poder del régimen municipal.

Por otra parte, los Concejos Municipales debían definir la composición del Consejo Departamental<sup>4</sup> mediante la designación de los Consejeros, con el objetivo de articular el departamento, los municipios y provincias; parecía un diseño que llenaría los vacíos de institucionalidad y de representatividad entre el Estado y las regiones.

## IV. Los resultados

Los resultados, a nueve años de lanzados los procesos políticos, sociales e institucionales, fueron de mucho impacto en el corto y mediano plazo:

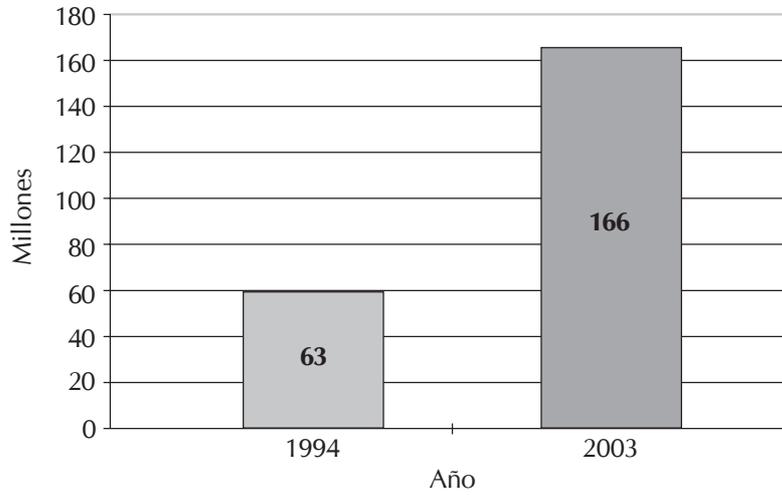
2 Ley 1551 de la Participación Popular.

3 Ley 1654 de Descentralización Administrativa.

4 Ley 1654, artículo 12.II.

### A NUEVE AÑOS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

**Bolivia: Crecimiento de la coparticipación tributaria  
Ejecutado 1994 vs. Programado 2003 (en dólares americanos)**



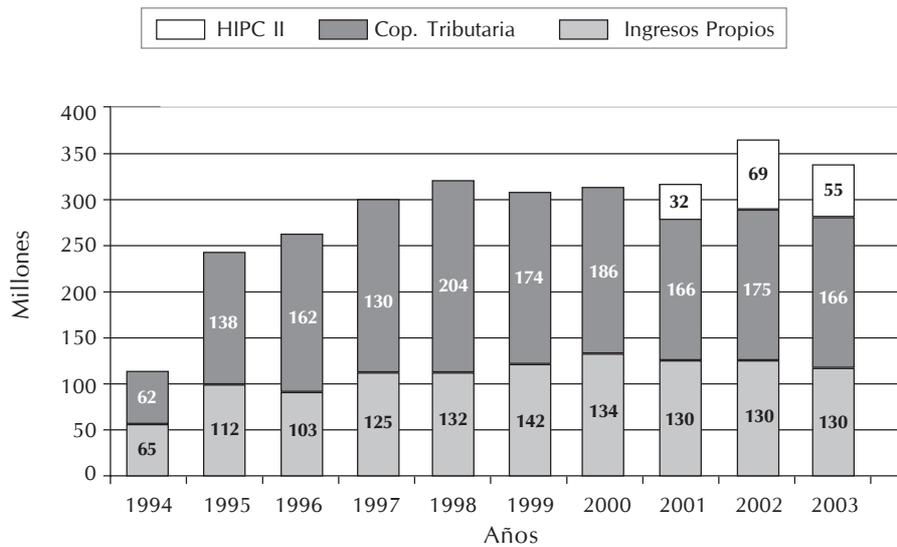
Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización publicadas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación 2002 y estimaciones del 2003.

Antes de la Participación Popular, sólo 24 Gobiernos Municipales administraban 63 millones de dólares anuales sin restricciones ni condicionamientos para su uso. En la actualidad administran 166 millones sólo por recursos de Coparticipación Tributaria. En nueve

ve años, el total de los recursos administrados por las autoridades municipales asciende a tres mil millones de dólares, es decir el 29% de la inversión pública total y con lo cual se ejecutaron más de 70. 000 proyectos de inversión en los 314 municipios del país.

### A NUEVE AÑOS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

**Bolivia: Ingresos administrados por las Municipalidades (Dólares americanos)**



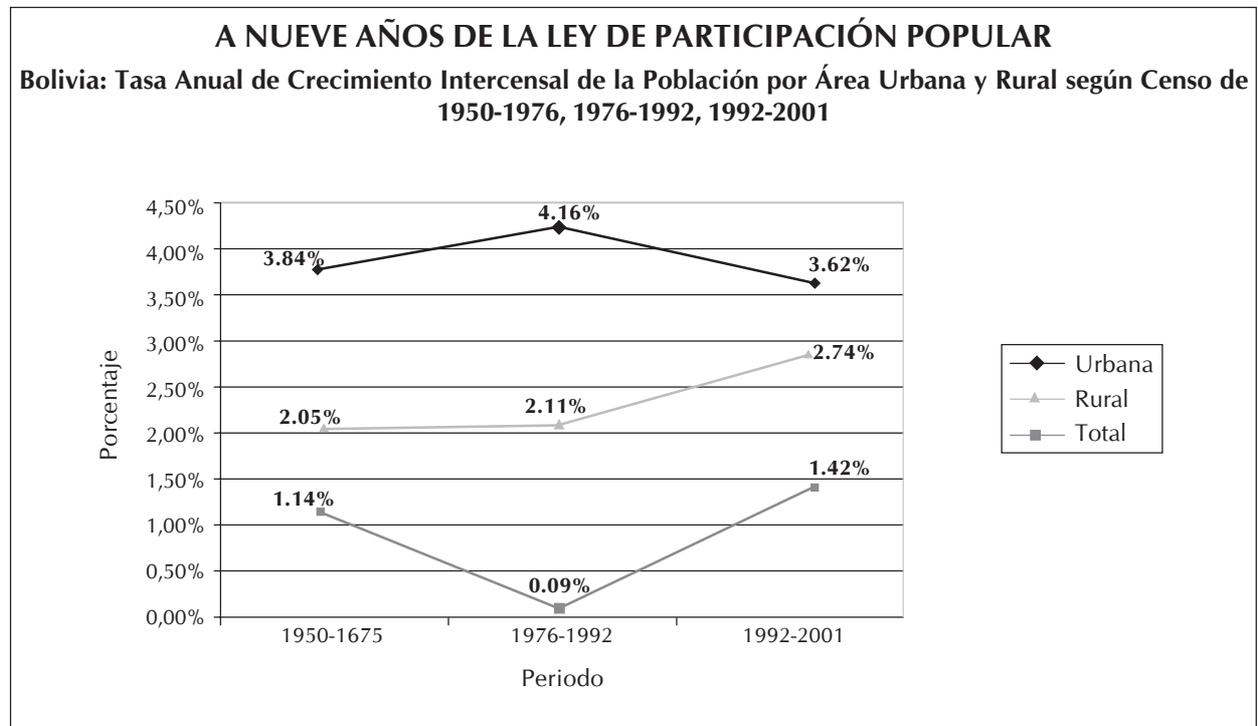
Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización publicadas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación 2002 y datos preliminares del 2003.

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos Propios	66,863,248	111,207,217	103,985,936	125,106,372	132,614,132	142,812,562	134,110,278	130,000,000	130,000,000	130,000,000
Coparticipación Tributaria	62,676,826	138,280,408	162,121,884	180,023,239	204,106,699	174,114,519	186,711,431	165,704,997	175,224,363	165,727,491
HIPC II <sup>5</sup>								32,321,679	69,650,000	55,577,736
Total	129,540,074	250,487,625	266,107,820	305,129,611	336,720,831	316,928,081	320,821,709	328,026,676	374,874,363	351,305,227

Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización publicadas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación 2002 y datos preliminares del 2003.

Los Gobiernos Municipales incrementaron sus ingresos propios en más del 100% en el periodo 1993-2003, mostrando alta eficiencia en sus recaudaciones, pero seguros de que este rendimiento se puede (y hay que) mejorar todavía.

Gracias a la eficiencia municipal, la sociedad boliviana y el Gobierno Nacional decidieron en el Diálogo Nacional 2000, que sean los Gobiernos Municipales los que administren los recursos de condonación de deuda externa (HIPC II) y los recursos de la Política Nacional de Compensación (PNC) a través de los Fondos de Desarrollo.



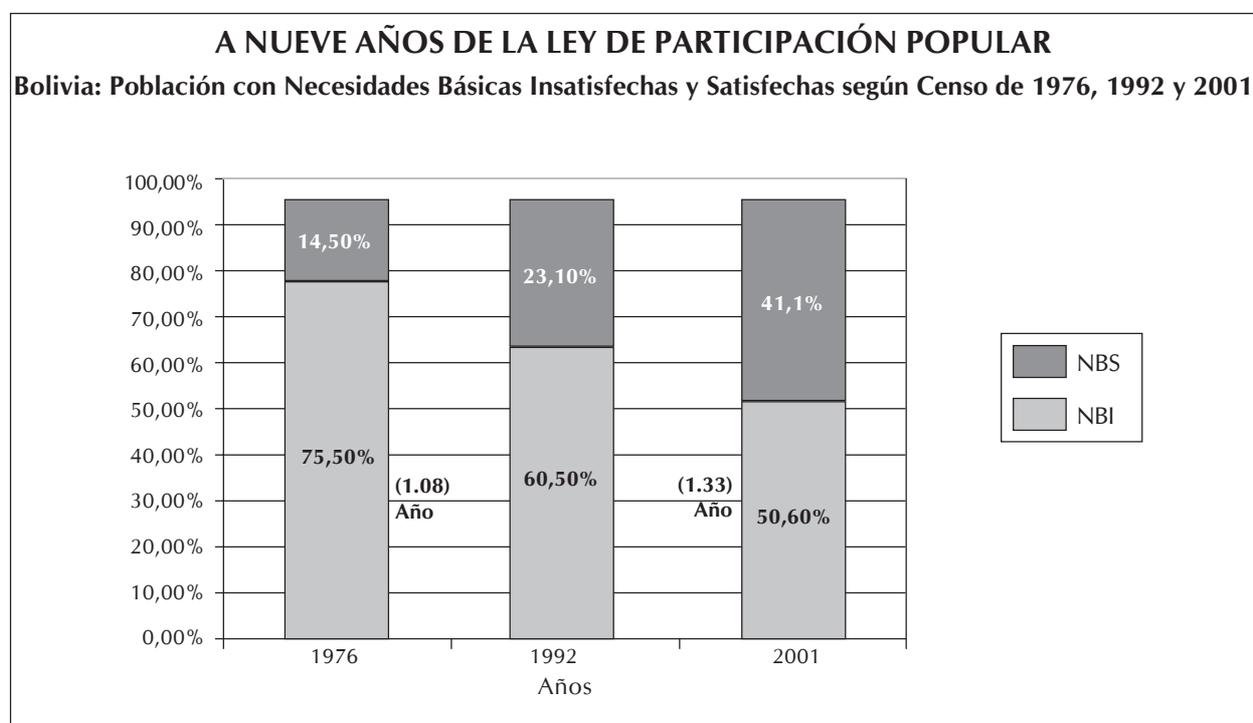
Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

5 Los recursos HIPC II se distribuyeron a partir del 2001.

Los efectos de la municipalización del combate contra la pobreza no se dejaron esperar y se reflejan en las tasas de crecimiento poblacional urbano y rural. La evolución de la relación población urbana-rural nos muestra que durante el periodo 1992 y 2001 se produjo una desaceleración del crecimiento urbano pasando de un crecimiento de 1% anual a 0,4%.

Durante el mismo periodo, la tasa de crecimiento urbano disminuyó de 4,16% en 1992 al 3,62% en 2001 y la tasa de crecimiento rural se incrementó de 0,09% en el año 92 al 1,42% en 2001, es decir más de 1,6%.

Por otra parte, la disminución de las Necesidades Básicas Insatisfechas en los municipios fue tangible y contundente mostrando que la población pobre disminuyó de 70,9 en el año 92, a 58,6% en el año 2001. Si bien durante el periodo intercensal 1976-1992 la disminución de la pobreza tuvo un promedio fue de 1,08% anual, en los nueve años de Participación Popular, los Gobiernos Municipales hicieron disminuir las NBI<sup>6</sup> en 1,33% anual, es decir que el rendimiento municipal mejoró la lucha contra la pobreza en un 25%.



Datos del CNPV2001-INE.

Lo importante de destacar es que este éxito en la política de lucha contra la pobreza en los próximos cinco años se verá incrementado porque recién desde el año 2001 (año del censo) los Gobiernos Municipales están administrando los recursos HIPC II y de la nueva Política Nacional de Compensación y todavía tienen que adquirir nuevas capacidades de gestión e inversión de es-

tos nuevos recursos, lo que también significa que es prematuro aventurar cualquier evaluación sobre el impacto del uso municipal de estos recursos. En el año 1992 existían solamente dos municipios con necesidades básicas satisfechas: Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba (Cercado), pero en la actualidad, y de acuerdo al nuevo mapa de la pobreza, son 38 los municipios que tienen las

6 Necesidades Básicas Insatisfechas.

necesidades básicas satisfechas de sus poblaciones. Finalmente, se ha logrado incorporar a 248<sup>7</sup> Concejales titulares a los Concejos y más de 800 concejales se autodefinen como indígenas.

## V. Los desafíos

No cabe duda que se han logrado avances importantes en el mejoramiento de la calidad de vida de los bolivianos, la inclusión democrática y la ampliación de la cobertura

de las redes de protección social al territorio y a los grupos sociales menos favorecidos. El reto municipal para el próximo quinquenio es mejorar la calidad de la gestión, pero para lograr este propósito, el país con todas sus instituciones y organizaciones debe trabajar mancomunadamente para mejorar las condiciones internas y externas, para de esta manera convertir la profundización de la Participación Popular y la Descentralización en una tarea de todos.

---

7 Datos de ACOBOL.

## SEGUNDA PARTE

### La Agenda y Diálogo Municipal 2003

#### MOTIVACIÓN 1

El movimiento asociativo nació con un objetivo fundamental: Profundizar y perfeccionar la Descentralización y Participación Popular en Bolivia para construir el Estado multiétnico, pluricultural y descentralizado con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres desde los municipios.

#### MOTIVACIÓN 2

Paralelamente al desarrollo y fortalecimiento de las Asociaciones Departamentales y de su estructura representativa nacional, el movimiento asociativo elaboró participativamente la primera Agenda Municipal<sup>8</sup> que fue aprobada en su II Congreso Nacional.

Esta Agenda Municipal pretendía institucionalizar la representación municipal eliminando los obstáculos y consolidando las fortalezas para lograr una gestión municipal eficiente, transparente, eficaz y ética, y una estructura asociativa que se constituya en el soporte de los procesos de modernización estatal, del cuál el Gobierno Municipal es su principal componente. Por ello, existe la cultura de la actualización, adecuación de Agendas que posibilite la intervención asociativa óptima, oportuna y propositiva tanto en te-

mas estructurales como coyunturales, municipales y nacionales, integrales y sectoriales, específicos y generales. Por ello, la Agenda contiene elementos de corto, mediano y largo plazo.

En función a ello, cada año se evalúa lo avanzado y se agendan otros temas nuevos que perjudican el eficiente desenvolvimiento municipal. Fruto de esta metodología y de las necesidades de propuestas participativas y legítimas, posteriormente se elaboró la Agenda del Municipalismo Boliviano<sup>9</sup>, que actualmente sirve como orientación para el Consejo Directivo y las demás estructuras de conducción del movimiento asociativo.

#### MOTIVACIÓN 3

El pasado año el país decidió reformar la Constitución Política del Estado de acuerdo al procedimiento establecido para ello en el artículo 130. El movimiento asociativo asumió el desafío de consultar a todos los Alcaldes y Concejales del país para presentar una propuesta tanto al Parlamento como al Grupo de Notables que fueron seleccionados para tal efecto. Para lograr este propósito se organizaron tres talleres regionales y uno nacional, de los cuales surgió la propuesta que fue presentada al Congreso Nacional<sup>10</sup>.

8 La Paz, 21-23 febrero de 2001.

9 Agosto 2002.

10 Comprende un total de 38 temas.

## MOTIVACIÓN 4

La Asociación de Concejalas de Bolivia - ACOBOL- lanzó la iniciativa de consulta sobre la Agenda Municipal con perspectiva de género con el objetivo de promover la participación de las mujeres del país en el Diálogo Nacional 2003, evaluar los resultados de la aplicación de las políticas de género contenidas en la EBRP y su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los bolivianos y bolivianas, construir una propuesta desde la visión de las mujeres y cumplir con el mandato de las concejalas del país.

## MOTIVACIÓN 5

La FAM-Bolivia inició una ronda de consultas con expertos municipalistas para levantar demandas a través de una Mesa Técnica<sup>11</sup> con el objetivo de definir una visión común y mecanismos que consoliden a los Gobiernos Municipales como el núcleo del proceso de descentralización.

## MOTIVACIONES FINALES

La Agenda Municipal a diseñarse, analizarse, deliberarse y concertarse pretende hacer un estado de situación de lo avanzado por el municipalismo boliviano, de lo realizado después de nueve años de descentralización municipal. Pero a la vez, la motivación final radica en la identificación de los obstáculos existentes en el marco legal, procedimental, institucional para que los Gobiernos Municipales puedan mejorar la calidad de la gestión municipal, conociendo que no se trata de demandar más recursos o apoyo técnico. La Agenda Municipal debe llevarnos a asumir compromisos políticos para remover dichos obstáculos, entendiendo que nuestro objetivo sigue siendo perfeccionar y profundizar la Participación Popular y la Descentralización.

Existe la convicción en los Gobiernos Municipales que hay obstáculos en el marco

y contexto jurídico e institucional que impiden el avance de la descentralización, a la vez de los ya conocidos obstáculos intrínsecos del propio Régimen Municipal sobre los cuales los protagonistas principales de la descentralización deben pronunciarse. Las autoridades municipales son actores políticos, y como tales no van a restringirse a opinar exclusivamente sobre temas municipales, sino que tienen el derecho y la obligación de exponer su visión de país desde el municipio y la gestión territorial pública.

Por otra parte, una vez que los actores del diálogo hayan logrado los acuerdos para perfeccionar el marco legal, institucional y acordado compromisos políticos para perfeccionar la gestión pública descentralizada, corresponde dialogar para realizar los ajustes necesarios a la denominada "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" y a la Ley del Diálogo 2000.

Los aspectos centrales a ajustar es la propia filosofía de la mencionada ley, es decir, si los bolivianos seguiremos con estrategias de carácter redistributivas para el gasto social, o logramos un equilibrio en materia de distribución del gasto para mejorar el bienestar y asegurar niveles de producción y consumo mínimos para garantizar seguridad alimentaria en las comunidades campesinas y pueblos indígenas y barrios urbano-marginales. Los ejes centrales para modificar la EBRP y la Ley del Diálogo son fundamentalmente tres: la política fiscal descentralizada, la política social municipal y la promoción del desarrollo económico local.

Este hecho fundamental de pasar de una estrategia redistributiva centrada en el gasto social hacia un equilibrio gasto social-inversión para el desarrollo económico local, nos desafía a pasar del énfasis del concepto pobreza a otro más proactivo de generación de "riqueza". La propuesta de Consulta y Diálogo Municipal promovido por la FAM-Bolivia, ACOBOL, Organizaciones de Mujeres, Orga-

11 9 de Junio de 2003.

nizaciones Indígenas y otros actores sociales y funcionales, busca articularse al Diálogo Nacional promovido por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE). Estamos convencidos de que el movimiento asociativo municipal tiene ventajas competitivas para realizar los diálogos municipales y departamentales por su cercanía y vínculo estrecho con las organizaciones sociales. En dichos eventos, los técnicos de UDAPE podrían explicar los alcances de la propuesta gubernamental. A la vez, esta misma entidad del Poder Ejecutivo extendió una invitación a la FAM para hacer parte del Directorio del Diálogo conjuntamente con el Mecanismo de Control Social, oferta que fue aceptada. El día 7 de agosto se realizará una reunión de trabajo entre las instituciones que harán parte de este Directorio.

## LA ESTRATEGIA CON RESPECTO A LA AGENDA

El propósito de la elaboración participativa de la Agenda Municipal es lograr la revalorización del aporte que hacen los Gobiernos Municipales a la lucha contra la pobreza, la democratización del país, el desarrollo económico y el sostenimiento de la gobernabilidad. El propósito del Diálogo Municipal es evaluar los avances y limitaciones de la EBRP y la Ley del Diálogo para proponer los ajustes y perfeccionamiento a la política pública, de manera tal que creemos las condiciones que nos permitan alcanzar las metas y objetivos definidos y concertados participativamente. Para ello, se debe cumplir los siguientes requisitos previos:

1. Elaboración técnica prolija de la Agenda;
2. Participación de los Concejalas y Concejales de los Gobiernos Municipales, a través de las Asociaciones Departamentales y Asociaciones Departamentales de Concejalas, en el análisis y aprobación de la Agenda y consulta; es decir se busca que la Agenda sea participativa, legítima y representativa;

3. Desarrollar capacidades, en la FAM-Bolivia y ACOBOL, de negociación y concertación, tanto al interior del movimiento asociativo como con agentes externos como el Poder Ejecutivo y Legislativo. Se deberá hacer énfasis en el desarrollo y consolidación de alianzas estratégicas con otros actores públicos, sociales de la comunidad política nacional y organizaciones e instituciones internacionales.

Un elemento central del proceso estratégico es la tensión organizativa interna a través de las nueve Asociaciones Departamentales Municipales y las nueve departamentales de concejalas que deberán extremar la coordinación y conducción del proceso. A la vez, todo el sistema asociativo deberá profundizar su capacidad de movilización política en función a los intereses del municipalismo y del país. Por tanto, desde el punto de vista interno, este proceso debe fortalecer al sistema asociativo, el mismo que pondrá a prueba la madurez y la capacidad de representación y organización de cada una de las Asociaciones.

Desde el punto de vista del desarrollo conceptual y propositivo del asociativismo municipal, el proceso de consulta para la elaboración, aprobación y negociación política de la Agenda, nos pondrá a prueba en nuestras capacidades de sistematización y diseño de propuestas de país desde la célula básica del Estado boliviano. La Agenda Municipal entonces, contiene en su esencia propuestas de reformas estructurales y de Estado, pero dentro de un proyecto de país descentralizado, multiétnico y pluricultural.

Debemos tener absoluta claridad que no basta con presentar una Agenda técnicamente prolija, institucionalmente participativa y representativa, sino que debemos también tener la fuerza suficiente para que las propuestas sean aceptadas y adoptadas tanto por el Parlamento como por el Poder Ejecutivo, dos poderes conservadores en materia de descentralización.

## LA METODOLOGÍA

### 1. Introducción

Como resultado de la reunión de directorio de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia realizada en la ciudad de Trinidad el 12 Junio de 2003, se determinó la consulta de la agenda y la realización del diálogo municipal. A partir de la primera semana de Julio se conforma el equipo técnico central bajo la coordinación del sociólogo Rubén Ardaya.

El documento "Agenda y Diálogo Municipal 2003" elaborado por el equipo técnico central contiene dos partes que sintéticamente presentamos a continuación.

**La Primera Parte:** Donde se realiza una evaluación del desempeño municipal destacando el aporte y los logros de la municipalización a 9 años de su implementación.

**La Segunda Parte:** Presenta la Agenda y Diálogo Municipal 2003. Se señalan las principales motivaciones del proceso de elaboración de la Agenda Municipal; su estrategia, metodología y muestra de una descripción ordenada en largo, mediano y corto plazo, de los temas incorporados en la Agenda del Segundo Congreso de la FAM, Agenda de ACOBOL y otras Agendas nacionales que al momento representan un obstáculo para el mejor desempeño de la gestión municipal. Sirve de referente en primera instancia para estructurar la Agenda Municipal 2003.

Esta segunda parte incorpora además:

- La Agenda Estratégica y de largo plazo: remoción de obstáculos estructurales para perfeccionar y profundizar la participación popular y la descentralización administrativa. Temas propuestos para modernizar y reformar el marco legal nacional, incluyendo la Constitución Política del Estado.
- La Agenda para el diseño participativo de la política pública de lucha contra la pobreza, evaluación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Este

punto es el centro de la articulación y vínculo entre el Diálogo Municipal y el Nacional propuesto por el Gobierno Central.

- La Agenda de corto plazo: compromisos de los líderes de la descentralización para el mejoramiento de la gestión municipal.

### 2. Fase I, consulta y reunión en el nivel municipal

#### 2.1. Cronograma

El proceso se inicia con el envío del documento y matrices de la Consulta y Diálogo a los 314 municipios del país, para su discusión entre actores municipales y recolección/sistematización posterior con las opiniones municipales consensuadas entre los actores de la participación popular acerca de los temas sugeridos en el documento "Agenda y Diálogo Municipal 2003". Se prevé su lanzamiento y recolección a partir del 17 de julio hasta el 14 de agosto de 2003. En esta última fecha se realizarán 9 reuniones o mesas municipales con todos los participantes, donde expondrán sus posiciones institucionales, avaladas por una nota suscrita por los respectivos Concejos Municipales, Alcalde Municipal y el Presidente del Comité de Vigilancia, documento a ser consensuado simultáneamente en los 9 Departamentos. Este proceso estará dirigido de manera conjunta entre la Directiva de las Asociaciones departamentales y de las ADECOS.

La FAM-Bolivia ha previsto la realización de un taller para facilitadores de la Agenda y Diálogo Municipal, destinado a los 50 técnicos de las Asociaciones Departamentales Municipales y ADECOS para el 7 y 8 de Agosto, evento donde se transferirán y realimentarán las técnicas y metodologías de facilitación de los eventos, y los instrumentos operativos para ejecutar los Encuentros Municipales y Departamentales a efectivizarse posteriormente.

#### 2.2. Grupos de trabajo

La primera fase concluirá con una reunión de representantes de los municipios en

cada uno de los departamentos del país y tendrá una duración de un día a realizarse el 14 de agosto del año en curso. Los representantes municipales para esta primera reunión, serán 3 personas por municipio de acuerdo al siguiente detalle:

- El/la Alcalde (sa)
- Vicepresidencia del Concejo Municipal
- Un representante del Comité de Vigilancia

La modalidad de trabajo se inicia con una presentación realizada por el presidente de la Asociación Departamental, luego la formación de grupos de trabajo y la presentación de resultados y logros de acuerdos en plenaria. La designación de participantes a los grupos será definida por los conductores (Asociación y Concejalas) facilitando el equilibrio y la integración de los sectores e instituciones buscando ganar en pluralidad. Es importante desde ya destacar que tanto las mujeres como los pueblos indígenas tendrán un evento específico; los otros actores sociales y económicos participarán en las Mesas Departamental y Nacional (fase II y III);

En función del número de participantes por departamentos se plantea la realización del taller en tres grupos. Estos serían de acuerdo al siguiente detalle:

- I Grupo de departamentos, con 150 participantes, LPZ, SCZ, CBB
- II Grupo de departamentos, con 130 participantes, CHUQ, POT, ORO
- III Grupo de departamentos, con 100 participantes, PDO, BEN, TAR

Los grupos de trabajo serán definidos tomando en cuenta los tres ejes temáticos de la propuesta:

- La Agenda Estratégica y de largo plazo (remoción de obstáculos)

- La Agenda de Política Pública de mediano plazo (Diálogo Municipal-Nacional)
- La Agenda de compromisos de gestión de corto plazo (compromisos políticos)

### 2.3. Metodología

Se utilizará el método "de tarjetas<sup>12</sup>" con la previsión de los siguientes aspectos técnicos y logísticos:

- Para iniciar el diálogo se presentará el documento "Agenda y Diálogo Municipal 2003", exposición que será introductoria al plenario antes de formar los grupos de trabajo por sub regiones departamentales. Esta presentación será realizada por el/la Presidente (a) de la Asociación Departamental.
- Se darán oportunidades de participación y argumentación en la incorporación de temas nuevos; o alternativamente, para excluir otros temas.
- Para los casos en que se ratifiquen los temas en agenda, simplemente se ratificaría en los grupos de trabajo sin mayor argumentación al respecto.
- Se consensuarán reglas del juego para los participantes.
- Material de apoyo (data show, computadoras, papelógrafos, marcadores, otros)
- Cada facilitador y su asistente tendrán una matriz - de manera tentativa un programa informático- donde insertarán los temas que consideren los grupos, de manera que la sistematización será en el acto.

### 2.4. Facilitadores y Equipo de Sistematización

- 5 técnicos de las Asociaciones Departamentales y ADECOS

12 Utilizando una parte del ZOPP, Planificación orientada a las metas.

- 2 Asistentes sistematizadores

Número a definirse en función del No. de Grupos en cada departamento. Se sugiere para el caso del mayor número de participantes Grupo I, 5 a 7 grupos, igual número de facilitadores y contar como participantes entre 15 - 20 personas.

### **2.5. Sistematización**

Se sistematizarán los temas en agenda en los grupos de trabajo y la priorización de las conclusiones de cada grupo, quedando a cargo de la exposición respectiva por un relator -elegido por el grupo- para la plenaria municipal.

### **2.6. Documento sistematizado "1ra. Fase departamental"**

Se elaborará el documento con las conclusiones municipales el 14 de Agosto una vez que se hayan completado todas las reuniones municipales de acuerdo a cronograma propuesto, instrumento que será insumo para la segunda fase.

### **2.7. Representantes para la 2da. Fase**

Se designarán 3 representantes para la segunda fase a ser elegidos por la plenaria.

## **3. FASE II, REUNIÓN DEPARTAMENTAL, AGENDA MUNICIPAL 2003 (Dos Días)**

Los insumos de la primera fase son dos: la Agenda y Diálogo Municipal consensuado y la lista de representantes para la mesa departamental de la segunda fase.

### **3.1. Cronograma**

La reunión departamental II fase de la consulta de la "Agenda y Diálogo Municipal 2003", se realizará en dos días -tentativamente el 15 y 16 de Agosto de 2003-, el primer día orientado a la discusión y concertación de la Agenda y Diálogo Municipal por dos grupos de trabajo: Pueblos Indígenas y

Organizaciones de Mujeres. El segundo día estará orientado a la búsqueda del consenso de la propuesta departamental, tomando como insumos los resultados de la mesa municipal, pueblos indígenas y mujeres con respecto a la Agenda y Diálogo Municipal.

## **CONCERTACIÓN SEGUNDO DÍA, TEMÁTICAS DE GÉNERO E INDÍGENA**

### **3.2. TRABAJO EN PLENARIA**

Las plenarias de las organizaciones de mujeres y de pueblos indígenas se realizarán el segundo día en forma paralela con las siguientes participaciones:

### **CONVOCATORIA DE PARTICIPANTES Y OTROS**

Como resultado del diálogo municipal del primer día se sistematizará y elaborará el documento para la fase II, mesa departamental. Para el segundo día los representantes de este evento comprenderán a los siguientes participantes:

#### **3.2.1. Género**

- Alcaldesas
- Concejalas
- Organizaciones de Mujeres
- Mujeres parlamentarias

#### **3.2.2. Pueblos Indígenas**

- Alcaldes indígenas
- Concejales indígenas
- Organizaciones indígenas
- Parlamentarios (as) Indígenas

Del resultado de las reuniones específicas del segundo día, los participantes vendrán a la reunión departamental del tercer día con propuestas institucionales concretas respecto a la agenda municipal y se plantearán las

temáticas que servirán de insumo para el tercer día, donde presentarán, defenderán y concertarán sus propuestas en los grupos de trabajo con otros sectores de la sociedad civil y de los actores municipalistas.

### 3.3. Metodología

Se utilizará el método "de tarjetas" con la previsión de los siguientes aspectos técnicos y logísticos:

- Se realizará una presentación de los resultados sistematizados de la fase I.
- Se realizará una presentación de "Agenda y Diálogo Municipal 2003".
- Se darán oportunidades de participación y argumentación en la incorporación de temas nuevos; o alternativamente, para excluir otros temas.
- Para los casos en que se ratifiquen los temas en agenda, simplemente se ratificaría en los grupos de trabajo sin mayor argumentación al respecto.
- Reglas del juego para los participantes.
- Material de apoyo (data show, computadoras, papelógrafos, marcadores, otros)
- Cada facilitador y su asistente tendrán una matriz parametrizada -de manera tentativa un programa informático- donde insertarán los temas que considere la plenaria de manera que la sistematización será en el acto.

### 3.4. Facilitadores y Equipo de Sistematización

- 2 ó más facilitadores del equipo central
- 4 facilitadoras de las ADECOS y Asociaciones Departamentales
- 2 Asistentes sistematizadores

Los facilitadores para estos encuentros cooperarán los talleres de género y de los pue-

blos indígenas con el apoyo de 2 sistematizadores.

### 3.5. Sistematización

Se sistematizará y luego priorizarán los temas en agenda en la plenaria, instrumento e insumo para el tercer día.

### 3.6. Representantes para el 3er. día

La designación de representantes para el tercer día se planteará en el marco del detalle institucional/sectorial propuesto en anexo No. 1.

## CONCERTACIÓN TERCER DÍA, TODAS LAS TEMÁTICAS MUNICIPALES

### 3.7. Grupos de Trabajo

Los representantes para el tercer día son elegidos por votación simple en la plenaria municipal del primer día y plenaria sectorial (mujeres y pueblos indígenas) del segundo día; en ese contexto se plantean 3 representantes para la reunión departamental.

La Designación de participantes a los grupos será definida por los organizadores facilitando el equilibrio de los sectores e instituciones al interior de los grupos de trabajo, ganado en la pluralidad hacia el interior de los grupos.

Con el objeto de que aquellos departamentos que cuentan con un mayor número de GM tengan alguna relativa posibilidad de formar parte de la reunión departamental, se sugiere armar tres grupos diferenciados, agrupándolos bajo el criterio del No. de GM de cada departamento, por ejemplo en el caso de La Paz se tienen 75 Municipalidades y sus representantes serían alrededor de 20 invitados, situación bastante representativa de todas las sub regiones del departamento; situación que no se daría, si se reduce el número de participantes a 50 por ejemplo; en otros casos como Tarija no hay problema porque se tienen sólo 11 Municipios, por lo anteriormente analizado se propone la realización de la fase II en

tres grupos sobre la base del número de municipios con que cuenta cada departamento.

- Grupo de departamentos I, con 80 participantes, LPZ, SCZ, CBB
- Grupo de departamentos II, con 65 participantes, CHUQ, POT, ORO
- Grupo de departamentos III, con 50 participantes, PDO, BEN, TAR

Los grupos de trabajo serán definidos tomando en cuenta los tres ejes temáticos de la propuesta:

- La Agenda Estratégica de largo plazo
- La Agenda de política pública de mediano plazo
- La Agenda de compromisos de gestión de corto plazo

### 3.8. Metodología

Se utilizará el método "de tarjetas<sup>13</sup>" con la previsión de los siguientes aspectos técnicos y logísticos:

- Se realizará una presentación de los resultados sistematizados de la fase I (no corresponde los avances de género e indígenas del segundo día porque estos todavía serán discutidos en los grupos de trabajo con los otros sectores).
- Se darán oportunidades de participación y argumentación en la incorporación de temas nuevos; o alternativamente, para excluir otros temas.
- Para los casos en que se ratifiquen los temas en agenda, simplemente se ratificaría en los grupos de trabajo sin mayor argumentación al respecto.
- Reglas del juego para los participantes.
- Material de apoyo (data show, computadoras, papelografos, marcadores, otros)

- Cada facilitador y su asistente tendrán una matriz – de manera tentativa un programa informático- donde insertarán los temas que consideren los grupos, de manera que la sistematización será en el acto.

### 3.9. Facilitadores y Equipo de Sistematización

- 2 Representantes del equipo central
- 4 Representantes de las asociaciones departamentales
- 2 Asistentes sistematizadores

Número de facilitadores a definirse en función del No. de Grupos en cada departamento. Se sugiere para el caso del mayor número de participantes Grupo I, 3 grupos de 25 personas o alternativamente 6 grupos de 12 personas cada uno.

### 3.10. Sistematización

Se sistematizarán y priorizarán los temas en agenda en los grupos de trabajo, quedando en plenaria de género y de indígenas la priorización de temas.

### 3.11. Documento sistematizado "2da. Fase departamental"

Se elaborará el documento con las conclusiones departamentales a finales del mes de agosto una vez que se hayan completado todas las reuniones departamentales de acuerdo a cronograma propuesto, instrumento que será insumo para la tercera fase, es decir la Mesa Nacional de la Consulta y Diálogo Municipal.

### 3.12. Representantes para la 3ra. Fase

La designación de representantes para la tercera fase, las cuotas y el N° de participantes por departamento, serán el marco en el que se plantee el trabajo a desarrollar de acuerdo al siguiente detalle.

13 Parte del ZOPP, Planificación orientada a las metas.

Chuquisaca	8 participantes	2	2	2	2
La Paz	33 participantes	9	8	8	8
Cochabamba	21 participantes	6	5	5	5
Oruro	6 participantes	2	2	1	1
Potosí	10 participantes	3	3	2	2
Tarija	6 participantes	2	2	1	1
Santa Cruz	29 participantes	8	7	7	7
Beni	4 participantes	1	1	1	1
Pando	3 participantes	1	1	1	-
<b>Total</b>	<b>120 participantes</b>	<b>34 mcpal.</b>	<b>31 Mujeres</b>	<b>28 indígenas</b>	<b>27 otros</b>

Por ejemplo 120 participantes con cuotas semejantes de participación, para representantes mujeres 25%, indígenas 25%, municipalistas 25% y otros 25%.

#### 4. Presupuesto

Ver Anexo 4

#### 5. Cronograma -GANT-

Los plazos señalados como hitos para el inicio y conclusión de las fases serían.

- FASE I, Mesa Municipal del 17 de Julio al 14 de Agosto
- Taller de capacitación de facilitadores 7 y 8 de Agosto.
- FASE II, Mesa Departamental del 15 de Agosto al 29 de Agosto.
- FASE III, Mesa Nacional el 19 de Septiembre.

El cronograma GANT se lo presenta adjunto en el anexo 5 del presente.

#### 6. Fase III, reunión nacional

La reunión nacional tendrá como insumo principal el documento sistematizado de la segunda fase, el trabajo de esta fase se hará

en plenaria con la participación de todos los representantes elegidos en la fase II y tiene como objeto consolidar una estrategia municipal con la mayor participación ciudadana y municipal.

#### 6.1. Grupos de trabajo

Los representantes para la tercera fase reunión nacional son resultado de la designación por votación simple de la plenaria, fase II y en ese contexto se plantean 120 representantes de los 9 departamentos para el encuentro nacional.

#### 6.2. Metodología

Se utilizará el método "de tarjetas<sup>14</sup>" con la previsión de los siguientes aspectos técnicos y logísticos:

- Se realizará una presentación de los resultados sistematizados de la fase I y II.
- Se darán oportunidades de participación y argumentación en la incorporación de temas nuevos; o alternativamente, para excluir otros temas.
- Para los casos en que se ratifiquen los temas en agenda, simplemente se ratificaría en la plenaria sin mayor argumentación al respecto.

14 Parte del ZOPP, Planificación orientada a las metas.

- Reglas del juego para los participantes.
- Material de apoyo (data show, computadoras, papelógrafos, marcadores, otros)
- Los facilitadores y sus asistentes tendrán una matriz –de manera tentativa un programa informático- donde insertarán los temas que consideren los grupos de manera que la sistematización será en el acto.

### **6.3. Facilitadores y Equipo de Sistematización**

- 3 Representantes del equipo central
  - 2 Asistentes sistematizadores
- 3 facilitadores realizarán la organización y coordinación del evento.

### **6.4. Sistematización**

Se sistematizarán y priorizarán los temas en agenda, en la plenaria.

### **6.5. Documento sistematizado "3ra. Fase departamental"**

Se elaborará el documento con las conclusiones nacionales el 19 de septiembre una vez que se hayan concluido con la reunión nacional haciendo entrega del documento final al poder ejecutivo y legislativo, tentativamente el mismo día, instrumento que será la estrategia de mediano plazo para el movimiento asociativo municipal, de ACOBOL y de la FENACOVI.

## **LA ORGANIZACIÓN**

La realización de este proceso de diseño de la Agenda, ejecución de la consulta está bajo la responsabilidad y conducción de la FAM-Bolivia y la Asociación de Concejales de Bolivia en el nivel nacional. En los departamentos está a cargo de las Directivas de las Asociaciones Departamentales de Municipalidades y de las Asociaciones Departamentales de Concejales. La operación técnica estará a cargo de los equipos técnico-profesionales

del sistema asociativo de las instituciones mencionadas, tanto en el ámbito nacional como departamental.

Este proceso está acompañado por aliados estratégicos tales como alguna cooperación internacional, entidades del Gobierno Central, Comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, y el Proyecto Enlared Municipal. En todo caso la inclusión de otros aliados estratégicos está abierta a la voluntad de todos aquellos que deseen contribuir al desarrollo exitoso de este proceso de consulta y movilización municipal.

## **EL INSTRUMENTO PARA LA CONSULTA**

El principal instrumento de consulta es la Agenda Municipal para la remoción de obstáculos a la calidad de gestión municipal y la propuesta de Diálogo Municipal para analizar y proponer ajustes tanto a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), como a la Ley del Diálogo. Lo que se pretende es que las autoridades municipales, líderes indígenas, organizaciones de mujeres y dirigentes de otras organizaciones sociales y económicas se manifiesten y tomen posición sobre los temas de la misma, en el largo, corto y mediano plazo. Para ello se ha elaborado una propuesta para iniciar la deliberación y diálogo entre participantes. De esta manera, la Agenda ya contiene propuestas específicas a cambiar, perfeccionar o profundizar.

El segundo instrumento de Diálogo es una propuesta elaborada y aprobada por la FAM-Bolivia con respecto a la EBRP y la Ley del Diálogo sobre tres ejes centrales: la política fiscal de la descentralización y transferencias intergubernamentales como ser los recursos HIPC II, los recursos "más allá del HIPC II", la Política Nacional de Compensación (PNC); la política social con una mayor incorporación de las temáticas de sectores excluidos a las políticas públicas descentralizadas y la focalización de los recursos para sacarlos, en el mediano y largo plazo, de la pobreza extrema y moderada orientadas al cumplimiento de las Metas del Milenio (salud y educa-

ción primaria, formación técnica, agua y saneamiento básico); y, finalmente, la política descentralizada para fomentar el desarrollo económico local para, de una vez por todas, focalizar los recursos hacia políticas de promoción productiva que garanticen en el mediano y largo plazo seguridad alimentaria en las comunidades campesinas y pueblos indígenas.

Es importante destacar que tanto la propuesta de Agenda como la del Diálogo Municipal ya han recibido aportes desde la perspectiva de género y de los pueblos indígenas.

## RESULTADOS ESPERADOS

- Se ha contribuido al mejoramiento de la gobernabilidad política del país mediante procesos de participación de actores clave de la democracia en la definición de políticas públicas.
- Se acercó el poder político al territorio y a la ciudadanía.
- Se aportó a la construcción de un país más democrático e inclusivo.
- El sistema asociativo proporcionó insumos concertados para la formulación de políticas públicas acordes con las necesidades del país.
- Se acercó los municipios (el territorio) al Congreso Nacional para la modernización de la legislación nacional, para que la misma responda a las necesidades de la nueva gobernabilidad boliviana con base territorial.
- Se elaboró de manera participativa y consensuada una Agenda Municipal.
- Se incorporó a la Agenda Municipal, a las propuestas de ajuste a la EBRP y a la Ley del Diálogo, la perspectiva de género y las especificidades de los Pueblos Indígenas.

- Los actores políticos de la descentralización contribuyen a la formulación de políticas públicas.

## Indicadores de logro de los resultados:

- 314 Agendas Municipales discutidas.
- 9 Agendas Municipales Departamentales elaboradas y consensuadas.
- Una nueva estrategia de generación de riqueza debatida, consensuada y presentada para su aprobación en el Grupo Consultivo.
- Propuestas consensuadas para eliminar los obstáculos al mejoramiento de la calidad de la gestión pública descentralizada.
- Política pública concertada para mejorar la calidad de la gestión pública descentralizada.
- Metodologías y procedimientos de discusión y diálogo permanente para la construcción cotidiana de la Agenda Municipal en el Sistema Asociativo Municipal Boliviano validado.

## Por parte de los actores municipales

- Se incorporó a la Agenda Municipal la perspectiva de género y la promoción de la mujer a las políticas y operaciones de desarrollo económico local.
- Se ha fortalecido la organización interna del Sistema Asociativo y se ha desarrollado su capacidad propositiva, de movilización y negociación política e institucional.
- Se ha visibilizado el aporte del asociativismo municipal a nuestro país.
- Se incorporó las demandas de los pueblos indígenas a la agenda pública.
- Se cuenta con líneas de trabajo, pactos público-público y público-privado para optimizar el impacto de la inversión pública.

## **AGENDA MUNICIPAL (Documento borrador)**

Los temas planteados en la Agenda Municipal sintetizan las agendas ya analizadas y aprobadas en el II Congreso Nacional de la FAM-Bolivia, en el proceso de construcción de la Agenda Municipal Boliviana y la agenda del Movimiento Asociativo Municipal proponiendo Reformas a la Constitución Política del Estado. Además incorpora dos Agendas desarrolladas por la Asociación de Concejalas de Bolivia. Esta Agenda identifica los obstáculos políticos, legales, institucionales y procedimentales que obstruyen para que los Gobiernos Municipales y el país consoliden el "Buen Gobierno" que la ciudadanía exige.

A la vez propone el camino para "remover" dichos obstáculos en el corto, mediano y largo plazo, bajo la premisa inicial de la existencia de voluntad política del sistema de partidos y de la capacidad para asumir compromisos frente a los bolivianos para trabajar de manera conjunta y concertada entre actores de la descentralización, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, organizaciones sociales y económicas e instituciones privadas.

### **REMOCIÓN DE OBSTÁCULOS EN EL LARGO PLAZO**

La remoción de obstáculos para un mejor desempeño de la gestión municipal contempla reformas que deben realizarse en el

marco político y en la Constitución Política del Estado. Los temas básicos son:

Reconocimiento de los principios de la Participación Popular en la Constitución Política del Estado

La no incorporación del Régimen Municipal Autónomo de los demás regímenes especiales

Modificación de sistema de organización política de cinco a tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal

Modificación de la estructura del Parlamento Nacional: del sistema bicameral al unicameral

Descentralización política y conformación de Gobiernos Departamentales

Incorporación de mecanismos de participación directa en la legislación boliviana como la Consulta Popular y el Referéndum Municipal

Elección directa del Alcalde y eliminación del Voto Constructivo de Censura

Elección directa de Concejales Uninominales

Municipalización de las normas básicas de Administración y Control Gubernamental.

## REMOCIÓN DE OBSTÁCULOS EN EL MEDIANO PLAZO

Es necesario que se elabore un Código Municipal que cohesione e integre toda la normativa municipal, dedicación exclusiva de los servidores públicos, de los (as) Concejales (as), las Prefecturas sólo deben orientar sus recursos al financiamiento de programas y proyectos intermunicipales o mancomunados, el Parlamento debe resolver los problemas de competencias entre superintendencias y Municipalidades, fusionar Municipios con población menor a 5000 habitantes, ley contra el Acoso Político (contra la agresión física y psicológica a Concejales).

## REMOCIÓN DE OBSTÁCULOS EN EL CORTO PLAZO

Canje de deuda municipal por inversión productiva o social directa (HIPC municipal), volver al régimen de la Corambre, creación de la Escuela de Formación Municipal, las Municipalidades deben recibir apoyo técnico y financiero para implementar el Estatuto del Funcionario Público y la Carrera Administrativa Municipal, redefinición de competencias municipales en materia educativa y de salud, impulso a la interculturalidad, mayor promoción al funcionamiento operativo y presupuesto para las Defensorías de la Niñez y SLIM, que los Gobiernos Municipales aprueben ordenanzas para la disminución de tributos a mujeres jefas de hogar, tratamiento preferencial a las mujeres jefas de familia que realizan trámites municipales, impulso a la Beca Futuro para que entre el Gobierno Nacional, las Prefecturas y Municipalidades promuevan la asistencia y permanencia de los niños y niñas en las escuelas, aprobación de una política y reglamento específico para crear incentivos económicos a las unidades económico productivas de mujeres, realizar cambios en el Código Electoral para que se modifique el porcentaje de participación de

la mujer en las listas de candidatos a Concejal, Diputado y Senador, realizar programas complementarios al SUMI.

## EL DIÁLOGO MUNICIPAL PARA DELIBERAR SOBRE LA GENERACIÓN DE RIQUEZA EN LOS MUNICIPIOS Y EL AJUSTE A LA LEY DEL DIÁLOGO NACIONAL

El Diálogo Nacional 2000 estableció la filosofía y el espíritu de la lucha contra la pobreza: es descentralizada, participativa, transparente y los actores centrales son los Gobiernos Municipales, Comités de Vigilancia y el Mecanismo de Control Social. Los recursos centrales que administrarán las Municipalidades para este fin son los de la condonación de la deuda externa (HIPC II) y los provenientes de la Política Nacional de Compensación (PNC).

Somos conscientes de que aún es prematuro evaluar el impacto del uso de estos recursos porque recién entraron en vigencia hace dos años, creemos oportuno que los actores municipales evalúen los primeros resultados en cada municipio para que de manera colectiva se vayan resolviendo y perfeccionando para alcanzar mayor eficiencia, eficacia y transparencia en materia de gestión municipal.

Es preciso que los actores de la descentralización y la Participación Popular evalúen los resultados alcanzados por la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza a tres años de aprobada esta política pública. De igual manera, ante la promesa de recursos adicionales al HIPC II y "más allá del HIPC" por parte del Gobierno Nacional, cabe incorporar en el Diálogo y Agenda Municipal preguntas que orienten a la política nacional sobre la nueva línea de inversión y competencias municipales, sujetas a transferencias condicionadas desde el Gobierno Central.

Los tres ejes centrales de diálogo son: propuestas para ajustar la política fiscal descentralizada, sobre todo con respecto a recursos HIPC II y HIPC II\*, la PNC. También se evaluará política social orientada a disminuir la extrema pobreza y la pertinencia de la lista larga del artículo 13 de la Ley del Diálogo o la necesidad de concentrar recursos hacia las metas del milenio. Finalmente, la necesidad de un nuevo diseño de política pública para acelerar el desarrollo económico local.

## **PROPUESTAS DE AJUSTES A LA POLÍTICA FISCAL DESCENTRALIZADA (RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES)**

### **Situación Actual**

#### *Transferencias no condicionadas a las Municipalidades*

Las únicas transferencias no condicionadas en términos de asignación sectorial, son las coparticipaciones de impuestos asignadas por la Ley 1551. Estas transferencias deben ser consideradas como base para la provisión de bienes y servicios públicos en el ámbito local. Si bien la asignación por población es simple e igualitaria, el no estar asociada al esfuerzo fiscal genera problemas de eficiencia económica por el desincentivo al incremento de recursos propios.

Debido a la fuerte apropiación por parte de las Municipalidades y la existencia de otras transferencias y sistemas de financiamiento que pueden corregir parcialmente estos defectos, estas transferencias deben considerarse como el punto de partida que viabiliza la gestión de las Municipalidades. El monto promedio esperado anual para los próximos años, en condiciones pesimistas, será de \$US 130 millones.

#### *Transferencias Condicionadas a las Municipalidades*

#### *Transferencias HIPC II*

Asignadas por fórmula y condicionadas en términos sectoriales. El Gobierno interpretó que aquellas condonaciones posteriores a la Ley del Diálogo no corresponden a esta modalidad de transferencias, por lo cual alrededor de \$US 30 millones por año están siendo destinados a gastos del Gobierno Nacional. Estos recursos se han denominado "más allá del HIPC II" (HIPC II\*). A dos años del Diálogo 2000, se detectan algunas dificultades que se deben tomar en cuenta:

- 1) La fórmula aplicada no explicita la señal de incremento de esfuerzo fiscal a Municipalidades con potencial tributario, pese a que castiga (-1 y 0) a población no pobre de los municipios.
- 2) El condicionamiento de asignación sectorial es demasiado amplio, lo que evita una focalización de los recursos a las áreas claves para la reducción de la pobreza.
- 3) No se lograron aplicar instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación, que faciliten la medición de impactos.

#### *Transferencias FPS*

El FPS, por razones de avasallamiento político, utilización de los recursos PSAC (\$US 35 Millones) que debieron financiar sus operaciones, además del claro retiro de apoyo financiero de la cooperación internacional, no ha logrado ejecutar los recursos concretados para iniciar el primer ciclo de financiamiento en el marco de la Política Nacional de Compensación, estimados en la gestión 2001 en cien millones de dólares por el gobierno anterior.

El FPS, a partir de la PNC debió consolidarse institucionalmente como un ente institucional de regulación del sistema de transferencias fiscales entre el Gobierno Nacional y las Prefecturas a los Gobiernos Municipales. A través de la asignación por fórmula y el sistema de descuentos, debió convertirse en un instrumento de apoyo a los Gobiernos Municipales más débiles, ejecutando acciones tendientes a generar un fenómeno

no de "selección adversa" en las municipalidades y disciplina en los entes financiadores. Lamentablemente, el FPS no ha logrado cumplir tal papel y en estas condiciones no le sirve de nada al proceso de descentralización.

Los problemas principales para que esto no ocurra son:

- 1) El FPS está desfinanciado; la principal fuente PSAC ha sido destinada a gastos del Gobierno y la segunda fuente principal PDCR II (\$US 25 millones), está congelada en el Banco Mundial por falta de confianza en la actual gestión FPS/DUF, exigiéndose su tercerización al margen del esquema DUF/FPS.
- 2) No existe la mínima voluntad de la actual administración del FPS y DUF por cumplir con lo establecido en la Ley del Diálogo respecto a la transparencia mediante la participación de los Alcaldes y el Mecanismo de Control Social, y los procedimientos, plazos y otros para la ejecución del financiamiento.
- 3) La nueva administración pretende retornar al esquema FIS cuyo daño al proceso de descentralización está probado, dejando que el diseño FPS/DUF se deteriore para justificar tal posición. Lamentablemente, la cooperación internacional que financia la totalidad de los recursos, no tiene la menor intención de canalizar recursos bajo el modelo FIS, condiciones bajo las cuales el instrumento institucional tendrá que desaparecer y la cooperación no encontrará un referente para canalizar recursos al ámbito local.

#### *Transferencias discrecionales*

Pese a que la PNC, liderada desde el Ministerio de Hacienda, buscaba disciplinar el sistema de transferencias, evitando asignaciones político partidistas, con criterio propio al margen de las políticas del Gobierno Nacional u otros, tanto los Ministerios, Prefecturas y Cooperación Internacional siguieron colocando y comprometiendo recursos de mane-

ra desordenada, profundizando los desequilibrios fiscales y deteriorando las responsabilidades en la provisión de servicios y bienes públicos en el ámbito local.

Los problemas centrales para que esto ocurra son:

- 1) Hay una imagen negativa de la PNC a consecuencia del sistema de descuentos.
- 2) El Ministerio de Hacienda, principal responsable de ordenar el sistema de transferencias, tiene temor de declarar los montos asignados de manera discrecional.
- 3) El fracaso del FPS y la falta de confianza de los financiadores, ha promovido en la cooperación internacional a buscar canales alternativos de financiamiento, con condicionantes propios y políticas propias.
- 4) El Gobierno y Prefecturas invaden abiertamente competencias municipales.

#### *Recursos Propios*

Todas las modalidades de transferencias están generando incentivos al mínimo o ningún esfuerzo fiscal. Las Municipalidades con alto potencial tributario no lo están explotando adecuadamente. Asimismo, la evidencia demuestra que en casi 280 municipios no es costo/eficiente implantar sistemas de gestión de ingresos, debiéndose buscar modalidades para que las contribuciones sean la base para el esfuerzo fiscal de éstos.

#### *Endeudamiento*

Las Municipalidades más importantes en términos de población y recursos, han sobrepasado los límites razonables de endeudamiento, al extremo de comprometer seriamente el financiamiento de sus gastos corrientes y recurrentes. Las razones para esto son:

- 1) Escasa capacidad de regulación por parte del Ministerio de Hacienda.
- 2) Riesgo moral e indisciplina fiscal en las Municipalidades sobre endeudadas.

## Propuesta de la FAM

### *Transferencias no Condicionadas*

Son la base para la operación de los Gobiernos Municipales. El sistema de asignación por población y sin condiciones sectoriales se debe mantener.

### *Transferencias Condicionadas*

#### *HIPC II*

- 1) Se debe mantener la fórmula de asignación por Municipio, con el aditamento de que si el monto resultante después de aplicar los resultados del Censo 2001 resulta negativo, el Municipio correspondiente no debe recibir recursos.
- 2) El condicionamiento sectorial debe ser focalizado a los sectores de salud, educación, agua, alcantarillado y desarrollo económico local en aquellas áreas productivas no priorizadas como "Cadenas Productivas", siendo que éstas últimas deben ser atendidas exclusivamente con financiamiento de las Prefecturas.
- 3) El condicionamiento sectorial debe considerar que estas transferencias pueden financiar inversiones y gastos recurrentes en estos sectores.
- 4) Las condiciones de desembolso, para un adecuado seguimiento y monitoreo, deben considerar la necesidad de que la ejecución de los recursos estará orientada al cumplimiento de metas sectoriales comprometidas en un Plan de Desarrollo Municipal, en coordinación con los sectores de salud, educación y agua y alcantarillado.
- 5) El incumplimiento de metas comprometidas es causal de suspensión de desembolsos por parte del Ministerio de Hacienda. Las metas deberán ser trienales. El Gobierno Nacional, a través de sus entes responsables, y la FAM conformarán equipos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

## *HIPC II\**

Recursos apropiados de forma inconsulta por el Gobierno, los mismos que deben retornar a cuentas municipales. Para el efecto se propone:

- 1) Una parte de estos recursos deben conformar un fondo municipal para afrontar caídas las proyecciones presupuestarias por coparticipación, a consecuencia de la crisis fiscal.
- 2) Estos recursos son anticíclicos y serán administrados por el Ministerio de Hacienda para cubrir cuando sea necesario, las diferencias entre las estimaciones de ingresos proyectadas en los presupuestos plurianuales, de manera que las Municipalidades no tengan problemas de iliquidez y déficit a consecuencia de estas diferencias y los gastos municipales puedan ser ejecutados según lo planificado.
- 3) Otra parte de estos recursos deben ser destinados a la compra del patrimonio FNDR/FPS y la conformación de la "empresa mixta" que se propone más adelante.
- 4) Los saldos no utilizados en una gestión determinada, pasan a capitalizar la "empresa mixta" que se propone más adelante.
- 5) El Ministerio de Hacienda y la FAM conformarán un comité de seguimiento y evaluación a las proyecciones presupuestadas y acordarán su asignación para cubrir brechas o la capitalización de la "empresa mixta".

### *Transferencias Discrecionales*

Para lograr disciplina y ordenamiento del sistema de transferencias, la PNC deberá ser perfeccionada de la siguiente manera:

- 1) Se debe transformar la señal de "castigo" de la PNC por una señal de verdadera "compensación".

- 2) Para el efecto se propone que al contrario de hacer descuentos, el Ministerio de Hacienda identifique las Municipalidades menos atendidas y a través del Fondo de Financiamiento Subnacional, los apoye de manera preferente. Para el efecto se propone el siguiente procedimiento:
- a) El Ministerio de Hacienda, al cierre de cada ejercicio presupuestario, agregará hasta el 31 de marzo de cada año el total de transferencias efectivizadas a los Gobiernos Municipales.
  - b) A efectos de promover la capacidad de gestión de financiamiento de los Gobiernos Municipales y lograr un claro rol redistributivo del Gobierno Nacional a través la "empresa mixta", se implementa un sistema de "acción positiva" para aquellos Gobiernos Municipales menos favorecidos con las transferencias.
  - c) El Ministerio de Hacienda a objeto de calcular los montos de transferencias de capital equitativos para cada Gobierno Municipal, aplicará la fórmula del Diálogo II al monto total resultante de la agregación de las transferencias efectivizadas. Dichos montos de transferencias equitativas deberán ser comparadas con las transferencias registradas en la ejecución del Presupuesto General de la Nación. La diferencia resultante de estos montos, deberá ser informada por el Ministerio de Hacienda a la "empresa mixta".
  - d) En aquellos Gobiernos Municipales en los que el monto de la transferencia equitativa calculada supere al monto de la transferencia recibida, la "empresa mixta" asignará los recursos adicionales compensatorios a estos Gobiernos Municipales en forma proporcional a las diferencias calculadas, en el siguiente período fiscal.

#### *Transferencias FPS*

Se propone la conformación de una sociedad anónima mixta, denominada en tér-

minos genéricos "empresa mixta", conformada con capitales de la cooperación internacional, el Gobierno Nacional y Prefecturas y las Municipalidades, con el objeto de que intermedie recursos de la cooperación internacional y el Gobierno Nacional para transferencias y crédito a los Gobiernos Municipales y las Prefecturas.

Sus principales características serían:

- 1) Su directorio estaría conformado por el Gobierno, la FAM en representación de los Alcaldes y la Cooperación Internacional.
- 2) El Gobierno Nacional aportaría a la empresa con el patrimonio del actual FNDR/FPS, que se estima en \$US 160 millones.
- 3) Los Gobiernos Municipales capitalizarían la empresa con los recursos no utilizados del HIPC II\*. Parte de estos recursos comprarían el patrimonio FNDR/FPS, pero además, saldos no utilizados del HIPC\* incrementarían el capital de las Municipalidades y su posición de propiedad de acciones en la empresa.
- 4) La cooperación internacional aportaría hasta el 49% para tener derecho de veto y evitar la captura política de la empresa.
- 5) La empresa le prestaría servicios al gobierno canalizando transferencias condicionadas según las políticas sectoriales que defina, utilizando recursos nacionales o internacionales, cobrando un sobre costo por el servicio.
- 6) La empresa canalizará recursos de crédito a las Municipalidades y prefecturas, cumpliendo las condiciones de prudencia fiscal, pero ofertando servicios en: fondos reembolsables, fondos de garantía, fideicomisos, facilitación de acceso al mercado de capitales, etc.
- 7) El equipo operativo de la empresa será seleccionado por mérito, con criterios empresariales aplicados en el sector privado, debiendo ser el idóneo para garan-

tizar sus operaciones, evitándose intervenciones del gobierno en su selección y desempeño.

- 8) El Gobierno Nacional deberá canalizar recursos a los Gobiernos Municipales, a través de esta empresa, promoviendo el desarrollo institucional con base en cumplimiento de metas e incorporando políticas de incremento de esfuerzo fiscal en los precios relativos.
- 9) Desaparecen el DUF/FPS/FNDR.

#### *Endeudamiento*

- 1) El Ministerio de Hacienda debe promover una norma ajustada de regulación del endeudamiento que incorpore medidas de prudencia y responsabilidad fiscal.
- 2) Las medidas deben revisar los indicadores de endeudamiento, los sistemas de control de endeudamiento con proveedores y la aplicación de políticas de readecuación fiscal.
- 3) El sistema regulatorio de bancos y el de emisión de títulos, deberán ajustar sus normas de prudencia.
- 4) El Ministerio de Hacienda por cuenta propia o, a través de la empresa mixta, regulará financiamientos al margen del sistema financiero privado y el mercado de capitales.

#### *Recursos Propios*

- 1) El Ministerio de Hacienda a través de incentivos incorporados en los precios relativos ofrecidos por la empresa mixta, promoverá esfuerzo fiscal.
- 2) El Ministerio de Hacienda, emitirá una norma que obligue el registro de contribuciones en municipios con escasa base tributaria y reconocerá el esfuerzo fiscal con base en esta fuente.

### **PROPUESTAS DE AJUSTES A LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES MUNICIPALES**

### **PROPUESTAS DE AJUSTES A LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

#### **LOS COMPROMISOS DE LAS AUTORIDADES DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES AUTÓNOMOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO MUNICIPALES**

Los Gobiernos Municipales mediante la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia y la ACOBOL realizan evaluaciones permanentes del desempeño municipal y de las materias que requerimos para avanzar en el mejoramiento de la calidad de gestión para derrotar la pobreza en los términos acordados por nuestro país en compromisos internacionales. Si bien se avanzó mucho en los últimos años, sentimos que debemos comprometernos individual y colectivamente a resolver los obstáculos internos de cada Municipalidad con determinación. Somos también responsables de resolver nuestras debilidades y nuestros problemas.

Es necesario que las autoridades municipales asuman un nuevo compromiso con el país, con su desarrollo y sus metas y que estén dispuestos a lograr pactos políticos, sociales, productivos e institucionales para que, todos los actores del desarrollo democrático y productivo, se articulen a los objetivos definidos en las políticas públicas y de esta manera logremos mayores impactos en la inversión pública y privada y prestación de servicios básicos.

Los compromisos que asumen Alcaldes, Alcaldesas, Concejales y Concejales Municipales en este periodo de crisis política, económica, institucional y social del país son:

1. Puesta en práctica de manera cotidiana del Código de Ética aprobado por la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.
2. Mejorar al máximo la calidad de gestión de la Municipalidad.

3. Garantizar la gobernabilidad municipal en función al trabajo concertado para el bien común.
4. Mejorar el desempeño para incrementar los ingresos municipales y aportar con el esfuerzo municipal al desafío del país planteado en la nueva legislación tributaria.
5. Mejorar la transparencia municipal y el combate contra la corrupción en el ámbito municipal.
6. Facilitar la participación y control social y ciudadano.
7. Garantizar una transición transparente entre autoridades municipales.
8. Implantar tecnologías de información y comunicación.

Todas las autoridades municipales y líderes sociales deben participar, deliberar y decidir todos los temas planteados en la Agenda. Es flexible y abierta a todos los aportes que orienten un mejor desempeño municipal. El propósito final es que en primer lugar, los actores centrales de la descentralización revaloricen el aporte que realizan a la construcción de una Bolivia multiétnica, pluricultural y descentralizada, pero también debemos incluir a todas las organizaciones e instituciones a esta tarea que se constituye en un "bien público", importante para el país.

## ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

El proceso de consulta de la Agenda y Diálogo Municipal 2003 estará acompañado por una estrategia de comunicación que deberá garantizar la participación de los alcaldes, alcaldesas, concejales, concejales, comités de vigilancia y organizaciones campesinas involucradas.

Esta estrategia deberá ser enviada y debe ser de conocimiento de todas las asociaciones de municipios y asociaciones departamentales de concejales para que se replique en cada región de acuerdo a los objetivos propuestos.

La estrategia se adaptará a cada una de las fases del proceso.

### 1. Objetivo

Dar a conocer a alcaldes, concejales y actores involucrados el proceso, el momento en el que se encuentra y la importancia de su participación para el mismo.

#### Otros objetivos

Garantizar el conocimiento del proceso.

Garantizar la participación efectiva de los actores.

Facilitar el Diálogo entre los actores.

Garantizar la incorporación de la opinión de los participantes.

Garantizar la búsqueda de consensos.

### 2. Mensaje

Utilizaremos dos tipos de mensajes para garantizar los objetivos. Uno de tipo racional que trata de persuadir al receptor de que la actitud propuesta es razonable y lógica, y otro de tipo funcional o afectivo que apela a la explicación directa o utilización práctica.

#### 2.1 Racional

La participación de los alcaldes y concejales en el proceso garantizará que los problemas de su municipio y de su gestión sean tomados en cuenta y entre todos se busquen las soluciones en el corto y en el largo plazo.

#### 2.2 Funcional-afectivo

Participar es sencillo. Sólo tiene que responder al documento que llegará a su municipio y mantenerse en contacto con la asociación municipal de su departamento. Tendrán que convocarlo a un encuentro departamental para definir la posición regional.

¿Qué esperamos tener como respuesta de aquellos que reciban el mensaje?

**1- Informar:** Que se informen sobre el proceso de consulta que se realiza en todo el país.

**2- Relacionar:** Establecer un vínculo afectivo o racional entre las necesidades de los receptores y las cualidades de la propuesta que se ha elaborado sobre la Agenda y el Diálogo 2003.

**3- Recordar:** Traer a primer plano de la memoria los problemas y oportunidades de los municipios y la posibilidad de que sean solucionados.

**4- Modificar:** Cambiar la manera de pensar acerca de ciertos temas que no tienen la difusión necesaria y en los que la información es escasa.

**5- Reforzar:** Reafirmar lo que la gente ya sabe acerca de los temas nacionales y municipales que les interesan y les afectan, reafirmando el compromiso con el país de parte de los actores de la descentralización.

### 3. Grupo Objetivo

#### *Público primario*

Asociaciones de Municipios  
Alcaldes  
Alcaldesas  
Concejales  
Concejalas  
Miembros de los Comités de Vigilancia  
Organizaciones campesinas e indígenas  
Organizaciones de mujeres  
Organizaciones de productores

#### *Público secundario*

Legisladores  
Funcionarios de gobierno  
Población en general

### 4. Estrategia de medios

Ya definido el objetivo general del proceso, el mensaje y los públicos es necesario diseñar una estrategia referida a los medios e instrumentos que se usarán.

#### 4.1 Medios

**Medios convencionales,** Radio, Televisión, periódicos e Internet a través de publicidad y de información en los espacios de noticias.

**Prensa.** Necesariamente el proceso debe estar acompañado por un contacto permanente y directo con los distintos niveles en los departamentos de noticias de canales de televisión, radios y periódicos (Debemos conocer a la persona responsable en cada medio y tratar de tener un contacto directo para poder "venderle" la importancia de nuestro objetivo). En general, la noticia posee un grado mayor de credibilidad que el spot o cuña radial que será nuestro principal medio de difusión. Este medio brinda la posibilidad de poner en "Agenda" informativa el tema que nos preocupa, en el caso de que ya estuviera instaurado debe ser actualizado.

**Medios alternativos,** audiovisuales (diapositivas, video) cursos, charlas, debates, encuentros, seminarios, ferias, festivales, competencias, congresos, conferencias, jornadas. Todo lo que el ingenio nos lleve a generar un nuevo medio para transmitir la información que necesitamos transmitir, si es efectivo, es bienvenido.

#### 4.2 Voceros

Durante todo el proceso los voceros estarán claramente identificados y disponibles para hacer contacto con la prensa si los periodistas necesitan más información.

Oficialmente los voceros en todo el país serán los miembros de:

El Directorio de la FAM

El Directorio de ACOBOL

El Directorio de las AADD

El Directorio de las MMDD

### 4.3 Instrumentos

En el caso de los medios convencionales:

#### Radio

Spot: Es imprescindible el uso de la radio debido a que tiene una audiencia muy bien definida, es el medio con mayor cobertura en el país y de mayor influencia en la zona rural. Las cuñas serán producidas de acuerdo a las regiones.

Notas de prensa y entrevistas

#### Gráfica

Avisos: El aviso es por lo general de menor tamaño que un afiche y se publicará en los medios locales. Además tiene la posibilidad de extenderse en cantidad de información.

Afiches: Pueden ser interesantes por su accesibilidad, ya que no dependen del medio para ser expuestas. Posee algunas similitudes con las de un aviso de gráfica como puede ser el uso de las imágenes y/o ilustraciones, tipografías, etc. y guarda diferencias que lo hacen un medio con características propias.

Volantes y material impreso para enviar por correo Dependerá en gran medida de la región y del contacto que tengan las asociaciones con los municipios del departamento.

Los elementos son los de un aviso pero podemos extendernos un poco más en cuanto a la cantidad de información. Podemos incluir cuadros, esquemas, etc. todo aquello que haga más visual y fácil de leer y entender por el público primario. Es probable que este material le llegue o se lo entreguen sin que el lo haya solicitado. Así que debemos dirigirnos a

él pensando en captar su atención, interés y adhesión.

#### Televisión

Notas de prensa y entrevistas: Debido a los costos de este medio se usará sólo cuando se pueda acceder a los espacios de noticias.

#### Internet

En este caso dependemos del enlared que creará un sitio que almacene la información con plantillas, circulares y toda la información producida.

#### En el caso de los medios alternativos

Como se menciono antes dependerá de la creatividad de las AAMM y Adecos en todo el país. Deben utilizarse todos los ámbitos locales posibles (ferias, festivales, encuentros)

### 4.4 Duración y frecuencia

Dependerá en primer lugar de los resultados o acciones que se esperan de cada una de las fases.

### 4.5 Lanzamiento:

El tema del Diálogo o Consulta Municipal ya ha sido tratado por los principales medios de comunicación en el país. La información que se tiene al momento es que el proceso ya está en ejecución.

En la primera fase se necesita la difusión de penetración inmediata de modo que en las siguientes fases la difusión por contagio sea automática.

Se debe además garantizar la continuidad del mensaje durante todo el proceso

## 5. Plan de acción

Las acciones dependerán de la fase del proceso en el que se encuentren la Agenda y el Diálogo Municipal.

Actividad	Tipo de mensaje	Medio
Taller de replicadores	Racional	Taller-Internet
Envío de documentos	Racional/ Func-Afectivo	Convencional-Alternativo
Recolección de documentos	Funcional-Afectivo	Convencional-Alternativo

### Fase 1 y Fase 2

#### Reunión Municipal

Objetivo: Informar sobre el proceso y lograr la participación de alcaldes, concejales, mujeres, indígenas y vigilantes en todos y cada uno de los municipios del país de acuerdo al instructivo.

Mensaje: Se utilizarán los dos tipos de mensajes propuestos que acompañen el proceso.

Públicos: Primarios

#### Reunión Departamental

Objetivo:

Informar sobre el proceso de la Fase 1  
 Informar sobre los alcances de la Fase 2  
 Mantener la atención de los participantes  
 Conseguir la atención del público secundario

Mensaje: Se utilizarán básicamente mensajes funcionales-afectivos.

Públicos: Primarios y secundarios

### Fase 3

#### Reunión Nacional

Objetivo:

Informar sobre el proceso  
 Informar sobre la reunión

Mensaje: Se utilizarán mensajes específicos dependiendo de los públicos a los que se desee llegar

### 6. Calendario de trabajo

La Estrategia se inicia el momento que se decida el envío de documentos y concluye cuando el documento de sistematización del proceso esté concluido. Las fechas de la estrategia de comunicación acompañan al cronograma de la consulta.

## ANEXOS

### ANEXO N° 1 PROPUESTA DE INVITADOS PARA REUNIONES DEPARTAMENTALES GRUPO I - LPZ, CCBA Y SCZ (19)

Institución / invitados	N° representantes
Directiva de asociaciones departamentales	5
Directiva de ADECOS	5
Directiva de Mancomunidades	1 por Mancomunidad
Representantes de GM´s urbanos	1 por GM
Alcaldes indígenas	3 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Concejales indígenas	3 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Alcaldesas	3 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Concejaldas	3 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Consejeros departamentales	5
Alcaldes, concejales, Vigilantes	3 (Como rep. De la I fase)
Representantes ADECOVIS	5
Representantes Organizaciones de productores	5
Representantes de organizaciones sociales	5
Cooperación internacional	3
Brigadas parlamentarias	2
Universidades públicas	2
Representantes de organizaciones privadas	2
Prefectura	5
Mecanismo de control social	3
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>

**ANEXO N° 2**  
**PROPUESTA DE INVITADOS PARA REUNIONES DEPARTAMENTALES**  
**GRUPO II- CHQ-POT-OR (19)**

<b>Institución / invitados</b>	<b>N° representantes</b>
Directiva de asociaciones departamentales	5
Directiva de ADECOS	5
Directiva de Mancomunidades	1 por Mancomunidad
Representantes de GM´s urbanos	3 por GM
Alcaldes indígenas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Concejales indígenas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Alcaldesas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Concejalas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Consejeros departamentales	3
Alcaldes, concejales, Vigilantes	3 (Como rep. De la I fase)
Representantes ADECOVIS	4
Representantes Organizaciones de productores	4
Representantes de organizaciones sociales	4
Cooperación internacional	3
Brigadas parlamentarias	3
Universidades públicas	2
Representantes de organizaciones privadas	3
Prefectura	3
Mecanismo de control social	3
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>

**ANEXO N° 3**  
**PROPUESTA DE INVITADOS PARA REUNIONES DEPARTAMENTALES**  
**GRUPO III- PANDO-BENI-TARIJA (19)**

<b>Institución / invitados</b>	<b>N° representantes</b>
Directiva de asociaciones departamentales	4
Directiva de ADECOS	5
Directiva de Mancomunidades	1 por Mancomunidad
Representantes de GM´s urbanos	1 por GM
Alcaldes indígenas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Concejales indígenas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Alcaldesas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Concejalas	2 (Como rep. Del 1er. Día, II Fase)
Consejeros departamentales	4
Alcaldes, concejales, Vigilantes	3 (Como rep. De la I fase)
Representantes ADECOVIS	3
Representantes Organizaciones de productores	3
Representantes de organizaciones sociales	3
Cooperación internacional	3
Brigadas parlamentarias	2
Universidades públicas	2
Representantes de organizaciones privadas	2
Prefectura	3
Mecanismo de control social	3
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>

**ANEXO N° 4**  
**PRESUPUESTO TOTAL PARA LA CONSULTA MUNICIPAL A NIVEL NACIONAL**  
**Expresado en dólares americanos**

Taller de facilitadores	3.510,00
Fase I: Total Reunión Municipal	35.677,60
Fase II: Total Reunión Departamental	51,332,60
Fase III: Total gastos Consulta Nacional	19.306,00
Total gastos de difusión y comunicación	14,150,00
<b>Total gastos Consulta Nacional</b>	<b>123.976,20</b>



**Brasil:**  
**Caminos, Desafíos y Sueños de la Participación**

GERALDO DE CAMPOS

RESPONSABLE DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL PRESUPUESTO  
DE LA MUNICIPALIDAD DE SAO PAULO



---

*Caminante no hay camino,  
Se hace camino al andar  
Al andar se hace camino  
Y a volver la vista atrás  
Se ve la senda que nunca se ha de volver a  
pisar  
Caminante no hay camino,  
Se hace camino al andar*

CANTARES, ANTONIO MACHADO

Constatamos actualmente la importancia que el tema de la participación ciudadana viene adquiriendo en el universo político: en la construcción de agendas y en su plan discursivo.

Este hecho está amparado por un número creciente de estudios, tesis y debates sobre el asunto, que se viene dando en el medio académico, especialmente en América Latina<sup>1</sup>

Conjuntamente se dispersan las experiencias de la democracia participativa alrededor del mundo como es el caso de los Presupuestos Participativos.

Por lo tanto, somos convocados a reflexionar colectivamente sobre los caminos, desafíos que nos son presentados por esta veloz diseminación mundial de prácticas de gestión participativa.

También provoca interés el debate sobre temas articulados de manera directa o indirecta con la participación ciudadana. Es fundamental que estos temas sean colocados y

pensados bajo una perspectiva de renovación y transformación.

Algunos de estos temas vienen siendo fuertemente trabajados con presupuestos participativos, entre los cuales destacan cinco: el enfoque de género, la vulnerabilidad de determinación de los segmentos sociales, el protagonismo infante-juvenil, la formación/capacitación de los agentes envueltos en el proceso y las relaciones entre participación y descentralización.<sup>2</sup>

Es justamente este último tema el que se dispone a analizar el presente trabajo, problematizando el concepto de descentralización a la luz de su apropiación por parte de varios universos en el Brasil.

Defendiendo la premisa de la necesidad cada vez más presente en la articulación entre los conceptos de participación y descentralización, realizando lo imprescindible de la formulación de procesos participativos que rescaten el "Derecho a tener Derechos", y que sean la base para una plataforma de demo-

---

1 La oficina de coordinación de los Presupuestos Participativos de Sao Paulo recibe con frecuencia, estudiosos interesados en los procesos del PP de la ciudad.

En los últimos dos años observamos la presencia de investigadores de países como Argentina, España, México, Canadá, Nueva Zelanda, India, Estados Unidos, Colombia, Alemania, Francia, entre otros. También durante los últimos años diversos seminarios que fueron organizados en universidades brasileñas con la masiva participación de personas de la comunidad que actúan como delegados y consejeros de la OP.

2 Obviamente se podría reflexionar acerca de los innumerables elementos transversales despertados por el Presupuesto Participativo que no fueron aquí mencionados. Se pueden acordar nuevas perspectivas de abordaje motivadas por el proceso: cooperación internacional y democracia participativa, territorialidad, asociación entre otros.

cracia participativa a nivel internacional y competente de un movimiento de transformación social democrática.

Este trabajo pretende hablar con la experiencia de implantación del presupuesto Participativo de Sao Paulo, que se muestra de vital importancia en los análisis sobre tales procesos, dada la peculiar dimensión y grandes desigualdades en la ciudad.

### Participación y Descentralización

Al iniciarnos en cualquier discusión sobre descentralización es prudente cuestionarnos la amplitud del término para estar conscientes de cuáles aspectos del concepto pretendemos enfatizar.

Es interesante notar cómo el concepto de descentralización, por ser amplio y ambiguo viene siendo utilizado como propuesta política tanto por sectores conservadores como por sectores más progresistas. Sí por un lado, algunos autores destacan la capacidad de descentralizar funciones administrativas e impulsar nuevos modelos de gestión estatal con ímpetu privatista (Bresser Pereira, 1996), otros exageran la potencialidad de un mecanismo de aproximación y articulación entre la sociedad y gobierno, realizando conceptos de control público, empoderamiento y responsabilidad social (Souza, 2002). También existe en la vasta literatura disponible sobre el asunto, ideas que deshacen algunos mitos en torno de la descentralización de América Latina y principalmente en Brasil, donde el discurso descentralizador se vinculaba a una estrategia de desmantelamiento del Estado y desarme estructural. (Laura Tavares, 2000).

Algunos ejes de análisis fundamentales que deben ser tomados en cuenta pasan por la transferencia de recursos entre entes federales y los marcos legales que se solidificaron a lo largo de los años en una estructura

institucional que regula y orienta la descentralización en el Brasil. La discusión al respecto de la descentralización en el Brasil gana un fuerte impulso con el proceso de democratización que culminó con la Constitución de 1988.

Con la promulgación de la Ley Magna Brasileña hubo una avalancha para la creación de nuevos municipios, hecho que se contuvo durante el periodo militar por las difíciles exigencias para el surgimiento de las mismas<sup>3</sup>.

Estos entes fueron los beneficiarios de la descentralización fiscal, incremento sus recetas tributarias y obteniendo ganancias de recetas de transferencias corrientes, como resultado del aumento de la participación en los recursos recaudados por el Gobierno Estatal (Arretche & Rodríguez, 1998).

Mientras tanto, podríamos argumentar que a pesar de los ajustes instituidos por ley para los municipios, la elevación de sus funciones y cargos, principalmente en el área social, no es acompañada de forma equivalente por la descentralización de recursos en cantidad y calidad, cuyos flujos son irregulares y discretos, además de no respetar las situaciones de los municipios. (Laura Tavares, 2000). Gana terreno la discusión descentralizada en el ámbito de ejecución de movimiento neoliberal en nuestro continente. El proceso de ajuste fiscal, con cortes lineales de recursos y el endeudamiento municipal acentuaron también el complicado cuadro de pobreza en el país (pobreza estructural sumada a la nueva pobreza producto del desempleo y la precariedad del trabajo).

Los municipios pasaron a tener mayor autonomía al mismo tiempo en que se veían como destinatarios de recursos y atribuciones<sup>4</sup>. Esta dinámica generó en el país una relación directa entre la idea de descentraliza-

3 En 1997 en Brasil poseía 5.507 municipios. Entre 1988 y 1997 fueron creados 1.328 municipios (Souza, 2002).

4 Áreas como salud y educación pasaron a tener recursos vinculados a los Presupuestos Municipales, como es el caso de la Enmienda Constitucional 29/2000, que vincula parte de las **recetas** públicas, inclusive municipales, a la salud.

ción y la municipalización, oscureciendo a veces el papel de los gobiernos estatales, y aumentando las desigualdades regionales. Con el tiempo se fueron evidenciando muchos problemas municipales que exigieron intervenciones regionales que fuesen capaces de articularlos e integrarlos. (Laura Tavares, 2000).

El Estado Central fue gradualmente destituido de algunas de sus funciones primordiales, como es el caso de las políticas sociales, en nombre de una mayor eficiencia. Se desfiguró la idea de los servicios públicos y del funcionalismo público, empujando una parte de la sociedad (justamente los más pobres) a un sector público que no tiene financiamiento, y a otra parte de la sociedad (que sí cuenta con recursos para pagar) para un sector complementario privado, incentivado por los gobiernos nacionales, y subsidiando los recursos públicos (Laura Tavares, 2002).

En el tópico referente a la desigualdad, también se percibe la perversidad traída por el proceso de descentralización en un país que sufre de una catastrófica heterogeneidad inter-regional e intra-regional.

Contextualizada por lineamientos neoliberales, como la fragmentación de las políticas sociales y el movimiento de retracción estatal, la descentralización, algunas veces, no consideró la inmensa complejidad brasileña y acabo haciendo víctimas a innumerables municipios, especialmente a los más pequeños y más pobres, evidenciando una ausencia de igualdad en el proceso.

Compréndase que estos problemas se insertaron en una triste patente, constatación de que la descentralización/municipalización no fue suficiente para resolver los problemas que se presentaban, principalmente los concernientes a las políticas sociales.

Con todo esto, no se pretende decir que el proceso de descentralización no obtuvo

éxito. Podemos comprobar sus victorias de manera incisiva en algunos aspectos.<sup>5</sup>

Se hace cada vez más necesaria la discusión de un nuevo modelo de pacto federativo, que proponga una relación diferenciada entre los entes federales rescatando la importancia del papel del Estado como un proyecto político que sea capaz de responder las demandas sociales y garantice una nueva concepción de los derechos de la ciudadanía.

No es casual que los municipios que realmente lograron el éxito en sus gestiones poseían un proyecto político coherente, democrático y alternativo.

Basados en la última afirmación, cabe problematizar algunas cuestiones que algunas veces surgen por el peso normativo de la descentralización en el Brasil.

Una de las principales cuestiones le concierne a la asociación inherente entre descentralización y democratización. Podemos observar el caso de municipios brasileños estuvieron detrás del proceso de descentralización y las políticas sociales acabaron por reforzar sus élites locales y se vieron libres de un pesado "clientismo" y "coronelismo".

Por lo tanto, el simple hecho de descentralizar competencias y recursos no garantizan una gestión democrática de los mismos, si no esta acompañada de un proyecto verdaderamente democrático que tenga participación ciudadana y la voluntad política por parte de los gobernantes en establecerlos.

La voluntad política se manifiesta en compartir el poder con los ciudadanos y ciudadanas que se disponen a participar en las decisiones sobre el rumbo de su sociedad.

En este punto es bueno que se resalte que la voluntad política de los gobernantes debe ser fortalecida y complementada por una disposición de apoyo social que sea suficiente-

5 Educación y principalmente el área de la salud pueden ser vistas como ejemplo de políticas bien sucedidas de descentralización, de acuerdo con la amplia literatura del tema.

mente capaz de producir una sinergia entre el proyecto político mencionado anteriormente y una base que tenga dos elementos: sustentación y construcción democrática.

Por lo demostrado hasta ahora, se cree en la articulación de la descentralización y participación en torno a un movimiento que revigore el espacio público (no estatal) y coloque nuevos protagonistas en la escena política tradicional. Se descubre un nuevo modo de hacer política.

Se identifican las formas de democracia existente, en el Presupuesto Participativo se potencia para conseguir la interacción deseada entre los procesos de descentralización y participación, por lograr facilitar una dinámica complementaria y prioritaria entre los dos procesos.<sup>6</sup>

Es importante notar que el PP viene ayudando a delinear un nuevo tipo de ciudadanía, más activa, co-responsable y fiscalizadora. Además de eso, él proporciona un cambio radical con relación a los protagonistas del proceso decisivo tradicionalmente los técnicos y políticos "profesionales". A través del PP, las ciudadanas y ciudadanos no son solamente el foco de las políticas públicas también pueden ser los actores protagonistas en una trayectoria pedagógica que genera una verdadera inversión de prioridades en nuestras ciudades.

Es crucial que estemos dispuestos a apoyar, colaborar, fomentar los sueños de democracia participativa, que se viene tornando real en los 4 cuadrantes del mundo. Ejercer nuestro papel de constructores de alternativas al modelo que no es entregado y sobre el cual no fuimos consultados si estamos de acuerdo o no.

Es positiva y socialmente enriquecedora la construcción colectiva de propuestas y proyectos de participación, que nos hacen co-

nocer como son extirpados nuestros derechos ciudadanos, en un intento de transformar las relaciones sociales en "relaciones de consumo".

Conviene acordarse siempre que la disparidad existente entre los distintos contextos en los cuales el PP es realizado, en sus aspectos políticos, económicos, sociales, culturales no nos permiten creer en un único modelo reproducible a nivel mundial.

Podemos creer por lo tanto, basados en conceptos se establecerían principios democráticos alrededor de los cuales se pueden estructurar las más diversas metodologías.

A continuación destaco los principios que rigen el PP de Sao Paulo:

- Auto-reglamentación.
- Territorialidad (asambleas locales, forums locales)
- Formación e inclusión
- Vulnerabilidad y emancipación social (género, jóvenes, sectores sociales, culturales y estrictamente discriminados)
- Reconceptuar la acción del gobierno (acción transversal de gobierno)
- Espacio Público (congestión y no-estabilidad del poder compartido)
- Carácter deliberativo.

El poema que inicio esta pequeña colaboración nos hace reflexionar sobre la construcción de sueños y utopías sobre la participación ciudadana. Utopía, como dice el pensador español Cesar Muñoz, entendida como Inédito-viable.

Nos queda construir nuestro camino colectivamente rumbo a una sociedad más justa y democrática.

Caminante, no hay camino... se hace camino al andar!

6 Vale la pena observar los casos municipales brasileños que, a pesar de la lógica perversa impuesta por las restricciones económicas y por los problemas ya presentados anteriormente advenidos de la no-resolución del pacto federativo, consiguieron tener éxito en sus propuestas políticas. Casi la totalidad de los municipios posee Presupuestos Participativos. Porto Alegre, Sao Paulo, Belo Horizonte son casos paradigmáticos.