

Evaluación de las Estrategias de Reducción
de Pobreza en América Latina – 2006

Bolivia: Gobernar con los Movimientos Sociales



Prefacio

El llamado Proceso ERP – el proceso en torno a las Estrategias de Reducción de Pobreza – responde a una preocupación legítima por el problema de la persistente y elevada pobreza en muchos países en vías de desarrollo. Se intenta reducir la pobreza a través de un proceso participativo de largo plazo y orientado a resultados que reúna al gobierno y la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a los problemas de pobreza de cada país. El compromiso de los donantes fue apoyar con recursos la estrategia preparada y la condonación de la deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, (Asdi), ha solicitado al Instituto de Estudios Sociales (ISS) en La Haya, un estudio de seguimiento y evaluación de los procesos de ERP en los tres países de América Latina elegibles para la condonación de la deuda externa: Bolivia, Honduras y Nicaragua. El estudio se realiza durante 5 años, a partir de 2003.

Cada año se elaboran cinco informes: tres informes de país, un informe regional y un informe temático. Los informes de país de 2006 proveen una actualización del progreso del proceso ERP. Además, este año se presta atención más específica a los sistemas de “downward accountability”, es decir los sistemas de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía, los cuales han sido impulsados por la apertura de nuevos espacios participativos y por el énfasis en la rendición de cuentas y la orientación hacia resultados que debía aportar el proceso ERP.

Los informes se apoyan en entrevistas con los actores involucrados, incluyendo las perspectivas de agentes locales recogidas a través de visitas a varios municipios en los tres países, revisión documental y análisis. El informe regional sirve para presentar un análisis comparativo de la experiencia en los tres países, resaltando las lecciones para los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad de donantes. El informe temático del año 2006 se centra en el tema de género.

Los cinco informes buscan hacer una contribución a las evaluaciones existentes del proceso ERP con énfasis en la región y una evaluación imparcial del mismo, resultado de la independencia total del ISS en el proceso de diseño, puesta en práctica y financiamiento de las estrategias.

Todos los informes se pueden descargar del siguiente sitio web: <http://www.iss.nl/prsp>.

Kristin Komives
Coordinadora del Proyecto
Octubre 2006

El presente documento ha sido escrito por Niek de Jong, del Instituto de Estudios Sociales – ISS (La Haya, Holanda), Juan Carlos Aguilar Perales, de Strategy Advisors for Government Reform – SAXgr (Bolivia) y Geske Dijkstra, de la Erasmus University of Rotterdam (Holanda). Los autores agradecen las importantes contribuciones de José Waldo Castro y Andrea Urioste de SAXgr (Bolivia) y los valiosos comentarios recibidos de los colegas en el ISS durante la elaboración de este documento, en particular, los de Kristin Komives, y de Asdi sobre el borrador de este informe. Este documento se ha beneficiado también del intercambio de ideas durante las reuniones de presentación de avances del trabajo realizadas tanto en La Paz como en La Haya, así como en la reunión anual de Asdi que se llevó a cabo en Nicaragua en Noviembre 2006. El trabajo de campo fue un insumo fundamental para la elaboración de este documento, por ello los autores agradecen a todos aquellos que aceptaron ser entrevistados y compartieron con ellos sus experiencias sobre los temas tratados en el informe del presente año. En este contexto agradecen también a María Daniela Sánchez López, que realizó entrevistas en El Alto. Las conclusiones presentadas en el documento son de entera responsabilidad de los autores, así como cualquier error que pudiera encontrarse.

Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

Informe País – Bolivia 2006

"Bolivia: Gobernar con los Movimientos Sociales"

Publicado por Asdi en 2007

Departamento para América Latina

Autor Niek de Jong (Institute of Social Studies – ISS), Juan Carlos Aguilar (SAXgr), Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam)

Imprenta: Edita Communication AB, 2007

Artículo número SIDA37189es

ISBN 91-586-8068-3

Este documento se puede encontrar en www.sida.se/publications

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.



Índice

Listado de Recuadros	4
Listado de Cuadros.....	4
Listado de Figuras	4
Listado de Gráficos.....	4
Glosario.....	4
Resumen Ejecutivo.....	7
Introducción.....	15
1. Actualización del Contexto	17
1.1. Contexto Político, Económico y Social	17
1.2. De la EBRP a las Políticas de Reducción de la Pobreza (PRP)	34
1.3. Contenido y Prioridades de las Políticas de Reducción de Pobreza.....	40
1.4. Posicionamiento de los Diferentes Actores Sociales	48
1.5. Financiamiento y Coordinación entre Donantes	49
1.6. Progresos en Materia de Reducción de Pobreza	54
1.7. Conclusiones y Recomendaciones	59
2. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía.....	63
2.1. El Marco Analítico.....	63
2.2. El Marco Legal.....	66
2.3. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía a Nivel Nacional	72
2.4. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía a Nivel Subnacional.....	83
2.5. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía y Reducción de Pobreza	95
2.6. Conclusiones y Recomendaciones	96
Bibliografía.....	101
Anexo 1 Listado de Entrevistados	104
Anexo 2 Seguimiento a los Indicadores Relacionados con las Metas del Milenio.....	108
Anexo 3 Resumen de las Entrevistas Realizadas sobre Control Social	111

Listado de Recuadros

- Recuadro 1 El Cuarto Poder
- Recuadro 2 ¿Qué Entendemos por Control Social?
- Recuadro 3 La Ley de Participación Popular – un Hito Histórico
- Recuadro 4 Actores Formales, Actores Funcionales y sus Formas de Participación
- Recuadro 5 Programa de USAID para Fortalecer el Congreso Nacional
- Recuadro 6 Percepciones de la FEJUVE El Alto Respecto a los Diálogos y el MCS
- Recuadro 7 El Programa “Acceso Público” de la Fundación Pueblo
- Recuadro 8 Transparencia Municipal en Yamparáez
- Recuadro 9 El Orgullo de ser Funcionario Público - Transparencia Municipal en Acasio
- Recuadro 10 Responsabilidad Gubernamental en El Torno
- Recuadro 11 Responsabilidad Gubernamental en Yapacani

Listado de Cuadros

- Cuadro 1 La Complicada Historia de la EBRP
- Cuadro 2 ¿Las Políticas de la EBRP se Mantienen?
- Cuadro 3 Nuevas Políticas de Reducción de Pobreza/Temas en el PND
- Cuadro 4 Bolivia – Cumplimiento de las MDM hacia el 2015
- Cuadro 5 Pobreza Extrema por Municipio y Departamento
- Cuadro 6 Indicadores de Pobreza Moderada, Según Área Geográfica (1999–2003)

Listado de Figuras

- Figura 1 Esquema del PND
- Figura 2 Sistema de RGC: Relaciones Investigadas para este Informe
- Figura 3 Los Componentes de un Sistema de RGC

Listado de Gráficos

- Gráfico 1 Comportamiento del PIB Real y el PIB Real per cápita
- Gráfico 2 Balanza Comercial (en Millones de US\$)
- Gráfico 3 Balanza de Pagos 1980-2005 (en % del PIB)
- Gráfico 4 Utilización de Recursos HIPC 2001-2006 (por área de gasto)
- Gráfico 5 Utilización de Recursos HIPC Enero-Junio 2006 (por departamento)
- Gráfico 6 Servicio de Deuda Interna y Externa (en millones de US\$)
- Gráfico 7 Indicadores de Deuda Pública (en %)
- Gráfico 8 Incidencia de la Extrema Pobreza
- Gráfico 9 Pobreza Extrema Según Condición Etno-Lingüística (2001)
- Gráfico 10 Prevalencia de la Desnutrición

Glosario

- AP Apoyo Presupuestario
- BCB Banco Central de Bolivia
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BM Banco Mundial
- CAF Corporación Andina de Fomento
- CE Comisión Europea
- CGR Contraloría General de la República
- CIMDM Comité Interinstitucional de Metas de Desarrollo del Milenio

CISE	Comité Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación
CV	Comité de Vigilancia
DNBP	Diálogo Nacional Bolivia Productiva
EBRP	Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza
EPI	Estrategia Productiva Integral
ERP	Estrategia de Reducción de Pobreza
FAM	Federación de Asociaciones de Municipios
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPS	Fondo de Inversión Productivo y Social
GM	Gobierno Municipal
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
IDH	Impuesto sobre Derivados de Hidrocarburos
INE	Instituto Nacional de Estadística
LDN	Ley del Diálogo Nacional
MdE	Memorando de Entendimiento
MCS	Mecanismo de Control Social
MDCS	Mecanismo Departamental de Control Social
MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
OSC	Organización de la Sociedad Civil
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PMAP	Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza)
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis (Análisis del Impacto Social y en Pobreza)
RGC	Responsabilidad Gubernamental hacia la Ciudadanía
SAFCO	Sistema de Administración Financiera y Control
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SINCOM	Sistema Integrado de Contabilidad Municipal
SINAFID	Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo
SISER	Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados
SPNF	Sector Público No Financiero
SSPSAC	Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit (Crédito Programático de Ajuste Estructural en los Sectores Sociales)
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SWAp	Sector Wide Approach (Enfoque Sectorial Ampliado)
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPF	Unidad de Programación Fiscal
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VMM	Viceministerio de la Mujer
VMM-AG	Viceministerio de la Mujer y de Asuntos Generacionales
VMPC	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Resumen Ejecutivo

Actualización del Contexto

Contexto Político, Económico y Social

El año 2005 fue política y socialmente inestable, afectando el desempeño de la gestión pública, carente de decisiones, postergando la resolución de temas importantes. Los efectos de esta situación no fueron percibidos en su verdadera magnitud, por el buen comportamiento de la economía, dinamizada por las exportaciones. El amplio triunfo del MAS en las elecciones generales de 2005 posibilitó la llegada al poder del primer Presidente constitucional de origen indígena. Su propuesta de cambio radical de las estructuras políticas, económicas y sociales fue apoyada por los denominados movimientos sociales y las agrupaciones indígenas, posibilitando así la llegada al poder de representantes de los hombres y mujeres pobres del país.

Los resultados de las elecciones nacionales y prefecturales han dado como resultado una nueva forma de distribución del poder político y generado una nueva correlación de fuerzas políticas en el país. En el nivel nacional existe práctica hegemonía del partido de gobierno, que gobierna sin alianzas con partidos políticos, los que a pesar de estar representados en el Congreso, juegan un rol limitado de oposición política. En el nivel departamental, los Prefectos y Comités Cívicos del oriente y sur del país, regiones con vastos recursos, se constituyen en la oposición política al gobierno nacional y buscan consagrar las autonomías departamentales en la nueva Constitución Política en construcción. En el nivel local, las fuerzas políticas están más equilibradas entre oficialismo y oposición.

Las primeras señales del gobierno del Presidente Morales en torno a la gestión pública han sido ambiguas. Por un lado, el discurso asignaba un rol preponderante al Estado en la economía y sociedad, pero en la práctica dejó de lado políticas y recursos existentes destinados a reforzar las capacidades de gestión pública. Si a esto se suma la actitud de desconfianza y rechazo a profesionales con experiencia de gestión pública en gestiones anteriores, será evidente que, al menos en el corto plazo, mientras estas capacidades no se generen, la eficiencia de la gestión del gobierno será limitada.

El gobierno otorgó espacios de poder en el Ejecutivo a representantes de organizaciones sociales que lideraron la lucha contra las políticas de gobiernos anteriores, dándoles ahora la responsabilidad de diseñar e implementar políticas y acciones a favor de la población más pobre. El reto para estas organizaciones será pasar de la reivindicación a las

propuestas, implementarlas eficientemente, privilegiando además un enfoque nacional que supere la visión estrictamente sectorial o gremial.

La presentación del PND en junio de 2006 ha dinamizado en algo la gestión pública, al proporcionar una base conceptual formal a la propuesta de cambio que había preconizado el gobierno. El PND propone centralizar la capacidad de planificación a través de “un verdadero sistema de planificación”, orientado a cambiar el patrón de distribución de excedentes generados por la economía por la explotación de recursos naturales hacia el sector productivo generador de empleo y oportunidades para los sectores populares. Propone también focalizar acciones para erradicar la pobreza en los municipios y comunidades más pobres del país, asignando directamente recursos a estas comunidades desde el gobierno nacional para obras de infraestructura y apoyo a la producción. Sin embargo, el Plan es todavía insuficiente para operar estos nuevos programas y acciones propuestas, por lo que debería complementarse con planes operativos sectoriales de mediano plazo, alrededor de los que pudieran organizarse los recursos internos y externos disponibles para esos fines.

La “Nacionalización de los Hidrocarburos” ha confirmado la orientación de las políticas del gobierno, dando una clara señal que el programa de cambio se ha iniciado. La operativización de esa medida está tomando demasiado tiempo en concretarse. Si bien los recursos recaudados del sector gracias a la Ley de Hidrocarburos han comenzado a fluir al Estado, se requiere con urgencia organizar YPFB para que cumpla plenamente con la responsabilidad que se le asignó, permitiendo así que el sector opere a plena capacidad y con eficiencia. Esta es una condición necesaria para que el sector juegue efectivamente el rol que el PND le asigna, como principal fuente de financiamiento del desarrollo del país, reduciendo gradualmente la dependencia de la ayuda externa.

La Asamblea Constituyente instaurada en agosto de 2006 ha generado enormes expectativas en la población para mejorar su situación actual. Pese a esto, la AC no ha logrado concentrarse en la discusión de los temas más importantes y ha generado una sensación de indiferencia en mucha gente y hasta de pérdida de credibilidad. Se espera que en el corto tiempo que le queda antes de concluir en agosto de 2007, pueda volver a enfocarse en los temas centrales y que encuentre la forma de concertar las diferentes visiones de país que existen hoy en Bolivia, privilegiando la inclusión de todos los bolivianos en el nuevo proyecto de país.

El panorama económico muestra a finales de 2006 una economía estable y en expansión, con los principales indicadores en sus niveles históricos más altos y con importantes recursos fiscales que, se espera, financiarán una fuerte expansión del gasto público relacionado con la reducción de la pobreza en 2007. En esta expansión deberían participar de manera coordinada tanto el gobierno central como prefecturas y municipios, algo que en 2006 no ha sido evidente. Con la situación fiscal, los programas del PND más elaborados y la mejor coordinación entre niveles de gobierno para orientar el gasto público a los pobres, el incremento de la demanda interna podría reemplazar a la demanda externa como motor principal de la economía en 2007.

Las Políticas de Reducción de la Pobreza y el Proceso ERP

El PND propone un “cambio sustancial de las políticas de reducción de pobreza o del enfoque social” hasta ahora utilizado, trabajando no solo en la provisión de bienes y servicios públicos, sino forzando la mayor

inclusión de los pobres, a través de intervenciones directas del Estado, que generen mayores ingresos. Estas intervenciones estarán focalizadas inicialmente en las poblaciones y territorios más pobres. Hasta ahora la mayoría de las acciones gubernamentales relacionadas con la reducción de pobreza, salvo el énfasis en alfabetización y el bono de escolaridad, han dado continuidad a las políticas sectoriales vigentes, algo que podría o no cambiar, cuando el gobierno comience a ejecutar sus propios planes y haya realizado una valoración más informada de los programas en ejecución.

Incapaz de superar la inestabilidad política y social desde 2001 y lograr los objetivos buscados por la comunidad internacional, el proceso ERP ha tenido una corta vida en Bolivia. Gradualmente el proceso ERP fue abandonado por los diferentes actores, más recientemente por la cooperación internacional. El proceso ERP y la EBRP no han generado nuevas políticas de reducción de pobreza, sino más bien recuperado y organizado en un marco formal, políticas e iniciativas existentes a inicios de los años 2000. Muchas de estas políticas continúan vigentes y se han estado implementando con recursos públicos, más allá que la EBRP haya dejado de ser el marco de acción.

Una de las características del proceso ERP en Bolivia fue la organización de procesos de diálogo, los que por diversos motivos alcanzaron su límite y probablemente no se repitan, al menos en esos formatos. La elaboración del PND no siguió esas pautas de concertación previa y, a futuro, se prevé la discusión de nuevas formas de concertación de políticas. Aún así, sin proponérselo, el proceso ERP ha influido a través del DNBP en el contenido de las políticas públicas incorporadas hoy en el PND.

Meses después de su presentación, el PND está tomando formas más precisas y sus propuestas se están desarrollando en detalle para que el gobierno las ponga en práctica. El PND responde fundamentalmente a la pregunta de *¿qué debemos hacer?*, mas no presenta suficientes detalles sobre *¿cómo vamos a hacer?* para llegar a esos objetivos. Desarrollar propuestas específicas para responder a esta pregunta debería ser la tarea principal del gobierno, incluyendo los roles que deberán cumplir los diferentes actores en la implementación de dichas propuestas. Estos esfuerzos deberían incluir la elaboración de una línea de base que establezca con precisión la situación de partida de los indicadores sobre los que el PND pretende actuar.

Por ahora el “nuevo modelo” propuesto en el PND está asociado a una mayor participación del Estado en la economía, recuperando los “sectores estratégicos” y organizando de manera diferente la distribución de excedentes. Es evidente, para alcanzar los objetivos que se ha propuesto y responder a las expectativas que ha generado, este “nuevo modelo” requerirá de capacidades de gestión pública eficientes en todos los niveles de gobierno (nacional y descentralizado). El fortalecimiento de las capacidades de gestión pública se podrá alcanzar en el mediano plazo, por lo que diseñar e iniciar ese proceso debería ser prioridad del gobierno en los próximos meses.

Financiamiento y Coordinación entre Donantes

Más allá de la mejora gradual de las finanzas públicas, apoyada en los recursos obtenidos del sector hidrocarburos, el concurso de los recursos de la cooperación internacional para financiar el desarrollo del país continuará siendo importante en los próximos años. Por ello, es importante que los recursos externos obtenidos sean cada vez de mejor calidad

(donación o crédito concesional), más flexibles y se orienten exclusivamente a las políticas prioritarias del país. Pese a que inicialmente el gobierno se pronunció en contra del apoyo programático y presupuestario, a mediados de 2006, con mayor información, modificó esta posición. Sin embargo, la situación fiscal relativamente holgada de 2006 limitó el interés del gobierno en este tipo de operaciones. La cooperación internacional espera reanudar el diálogo con el gobierno sobre este tema y otorgar, cuando las condiciones así lo permitan, financiamiento programático.

A pesar de los esfuerzos del gobierno para establecer mecanismos de diálogo y coordinación con los donantes, traducidos en las mesas sectoriales, estos esfuerzos no han rendido frutos por diferentes motivos. Por un lado, el gobierno ha optado por realizar presentaciones informativas en foros con donantes (reuniones de las mesas sectoriales) donde no ha sido posible discutir detalles de las propuestas. Por otro lado, la necesidad de los donantes de comprometer o ejecutar recursos ya comprometidos, ha llevado a algunos a priorizar sus acciones por encima de las visiones de conjunto, afectando el diálogo o la construcción de propuestas con mayor consenso entre donantes y gobierno. En la práctica, en 2006 no se han observado avances significativos en la coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional en Bolivia.

Progresos en Materia de Reducción de Pobreza

El seguimiento a los indicadores de pobreza en Bolivia se dificulta por la falta de información actualizada y sistemática. Hasta ahora los informes de progreso en los ODM habían ayudado al seguimiento de estas tendencias. El cuarto Informe del CIMDM asume los ODM al 2015 solo como referencia, ya que en su criterio, el PND incluye metas más amplias e integrales. Se sugiere que estas metas permitirán superar la exclusión social y reducir sustancialmente las desigualdades e inequidades económicas y sociales en el país, modificando las sendas proyectadas de cumplimiento de los indicadores asociados a los ODM y superándolas. Sin embargo, el gobierno todavía no ha dado detalles en relación a los ajustes a realizar en las políticas públicas actuales que permitirían alcanzar esas metas, ni tampoco ha decidido sobre las instituciones responsables de lograr esos resultados. Desarrollar esfuerzos serios por mejorar la información sobre los principales indicadores de pobreza, fortaleciendo las instancias responsables de esta tarea, para así orientar mejor sus políticas y acciones, y definir la institucionalidad a cargo de la implementación y seguimiento de dichas políticas, es uno más de los desafíos mayores que tiene el gobierno en el corto plazo.

Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía

El Marco Analítico

El análisis de la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (RGC) en Bolivia, especialmente la relacionada con las políticas de reducción de pobreza, investiga el estado actual de los cuatro componentes de un sistema de RGC – la *transparencia* y la *rendición de cuentas* de parte del Ejecutivo, la *acción* de los representantes de la ciudadanía y la *respuesta* por parte del gobierno. Asimismo, revisa el progreso o retroceso en los sistemas de RGC en el transcurso de los últimos cinco años y el rol que el proceso ERP habría jugado en este tema.

El Marco Legal

Un componente del sistema de RGC en Bolivia es el denominado Control Social, institucionalizado a través de un conjunto de leyes, aunque también existen formas tradicionales de control social que no están recogidas en el marco legal vigente. Las principales normas existentes acerca de la RGC en Bolivia, relacionadas con las políticas de reducción de pobreza son: la Ley SAFCO, la Ley de Participación Popular (LPP), la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), la Ley de Municipalidades (LM) y la Ley del Diálogo Nacional (LDN). Estas leyes pueden ayudar a establecer o mejorar el control social y, de manera general, la RGC, aunque ninguna ley podrá garantizarlo. Además, la implementación del marco legal existente requiere de capacidades que no siempre han estado presentes, así como tampoco se ha podido asegurar la voluntad política para respetar y monitorear el respeto a dicho marco legal.

Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía a Nivel Nacional

Si bien en Bolivia no existe un sistema completo de RGC a nivel nacional, hay algunos elementos que forman parte o podrían formar parte de tal sistema (p. ej., diversos sistemas de información o comunicación, sitios web o portales, informes, y, en algunos casos, mecanismos de debate que se han comenzado a establecer). Los principales actores involucrados son: en el Ejecutivo, la Presidencia, el Ministerio de Planificación, UDAPE y el Ministerio de Hacienda; el Congreso Nacional; la Contraloría General de la República (CGR); y el Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS), un actor no-gubernamental, pero con un papel formalizado por ley.

Ha habido algunos avances para mejorar el sistema de RGC a nivel nacional, pero persisten los vacíos en el sistema que se deberían tratar de resolver. En cuanto a la *Transparencia*, se cuenta con un Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. La cooperación internacional ha apoyado varios esfuerzos para mejorar la calidad de los datos administrativos, sociales y financieros producidos por el sector público, esfuerzos que deberían continuarse. Existe cada vez más información en los sitios web, aunque falta actualizarla regularmente y buscar formas de presentarla y divulgarla de forma más accesible para la mayoría de la población. Finalmente, los diálogos organizados en el marco del proceso ERP abrieron oportunidades para transparentar la toma de decisiones sobre políticas públicas, pero no tuvieron un impacto directo y sostenible en la RGC. Es de esperar que se haya aprendido de las lecciones del pasado y se evite organizar este tipo de diálogos en el futuro porque la LDN así lo exige. Si fuera necesario, habría que enmendar dicha ley en al menos este aspecto.

En cuanto a la *Rendición de Cuentas*, las mejoras observadas en el sistema de RGC se ven limitadas por los escasos avances en los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo. No existe suficiente información actualizada de pobreza (en base a encuestas) y, por lo tanto, es difícil para las autoridades rendir cuentas de resultados. Los organismos estatales de fiscalización, control y auditoría de la gestión pública no informan suficientemente a los ciudadanos, aunque esta situación está mejorando, debido a la aparente mayor apertura en el Congreso Nacional y la CGR a estos temas. La evaluación de la gestión del gobierno del Presidente Morales por sectores sociales y sindicales fue un ejercicio interesante y entendemos de utilidad para el gobierno. Sin embargo, sugerimos que el ejercicio podría ser más efectivo si se invitara también a otras organizaciones de la sociedad civil y no sólo a los aliados del gobierno. La auto-evaluación del gobierno actual y posterior publicación de sus resultados principales por los medios de comunicación, es también un ejercicio que valdría la pena repetir periódicamente.

En cuanto a *Acción y Respuesta*, el MNCS creado para vigilar la ejecución de políticas en el marco de la EBRP no funcionó adecuadamente y ha perdido credibilidad. La falta de atención al seguimiento de los resultados de las políticas y acciones públicas y su politización han contribuido a esta situación de descrédito.

Responsabilidad Gubernamental hacia la Ciudadanía a Nivel Subnacional

A nivel subnacional, debemos distinguir la situación en los nueve Departamentos y la situación a nivel municipal. En los *Departamentos*, los principales actores relacionados con la responsabilidad gubernamental son: la Prefectura, el Consejo Departamental y el Mecanismo Departamental de Control Social (MDCS). En la práctica, el Consejo Departamental no funciona como organismo fiscalizador y, salvo casos aislados, los MDCS no fueron capaces de crear una dinámica de participación con la sociedad civil, aunque su presencia ha contribuido a que las Prefecturas expliquen e informen sobre sus gestiones. En los *municipios*, los principales actores formales involucrados en el sistema de RGC son: el Ejecutivo Municipal, el Concejo Municipal, el Comité de Vigilancia (CV) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB).

La crítica del PND a la organización institucional vigente, se refiere a la marcada debilidad institucional a nivel subnacional que limita la capacidad de los gobiernos municipales para cumplir con sus atribucio-

nes. A pesar de la evidente debilidad institucional, se puede observar varias mejoras en la RGC, aunque estas están también limitadas por los escasos avances en los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo. Acá se nota además la falta de interfaces entre la RGC a nivel municipal y aquella de los niveles departamental y nacional. Asimismo, el sistema de RGC en el nivel subnacional se podría beneficiar de la incorporación de algunas formas tradicionales de control social que han probado ser eficaces y que están contribuyendo a la mejora de la gestión local.

En cuanto a la *Transparencia*, existen algunas experiencias interesantes de prácticas de transparencia municipal y algunos municipios grandes y Prefecturas tienen ya su página web activa, en la que publican información respecto a sus políticas. La promoción de estas iniciativas y el seguimiento a las mismas por parte de los ciudadanos será importante. La cooperación internacional ha brindado apoyo en mejorar estas formas de transparencia y debería continuar con este apoyo.

En cuanto a la *Rendición de Cuentas*, en los últimos años el SIGMA fue instalado en algunos municipios grandes y en dos Prefecturas. Sería importante continuar los esfuerzos ampliando la cobertura de este tipo de instrumentos, a otros municipios y prefecturas, adecuándolos a las capacidades financieras e institucionales descentralizadas. En general, no se rinden cuentas a la ciudadanía, tanto en términos de recursos utilizados, como de resultados alcanzados. Los esfuerzos para ligar los presupuestos a indicadores de proceso y de resultados deberían continuar, tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Esto podría contribuir a mejorar el proceso de seguimiento y monitoreo de metas, mejorando el sistema de RGC. Tanto el gobierno nacional como la cooperación internacional deberían priorizar la creación de estas capacidades, así como la generación de una cultura de rendición de cuentas en la ciudadanía.

En cuanto a la *Acción y Respuesta*, a nivel municipal, los Comités de Vigilancia se crearon a partir de la LPP, por lo que preceden el inicio del proceso ERP. La LDN asignó tareas adicionales a los CV, entre ellas, la de vigilar la ejecución de los recursos de alivio de deuda. Con más o menos éxito, los CV cumplen un rol de control de las acciones del Ejecutivo en el nivel local y sus capacidades deberían continuar siendo fortalecidas. El control social a nivel municipal parece haber mejorado después de las elecciones de diciembre de 2004. Esto debido a que muchos ex-miembros de CVs ocupan ahora puestos de responsabilidad en el Gobierno Municipal. Está claro que la sensibilidad hacia los mecanismos de control social en el nivel local ha aumentado. Por ello, será importante construir sobre este potencial en el futuro para mejorar el sistema de RGC.

Los MDSCS no han podido ejercer un control social efectivo, salvo en algunos casos aislados. El sistema de control social MNCS-MDSCS-CV ha fallado. Es evidente que, a pesar de sus problemas, el control social está funcionando mejor en el nivel municipal que en los niveles departamental y nacional. En muchos casos, el funcionamiento eficiente del control social municipal se apoya en formas de organización social específicas (sindicatos agrarios, pueblos indígenas y otros), por lo que debería estudiarse en mayor profundidad los elementos comunes de estas prácticas, para eventualmente introducirlas en los mecanismos formales de control social.

Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía y Reducción de Pobreza

Una posible contribución de la RGC a la reducción de la pobreza, está relacionada con la percepción de los ciudadanos pobres que están siendo tomados más en cuenta en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas. A otro nivel, en cuanto a reducción de pobreza monetaria o insatisfacción de necesidades básicas, varios entrevistados coinciden en señalar que la mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública ayuda en la lucha contra la corrupción y que la menor corrupción contribuiría a que las políticas de reducción de pobreza sean más efectivas. En esa línea, se sugiere también que la RGC contribuye a mejorar el uso de los recursos del Estado, si estos se orientan más a los resultados. Si esto ocurre, las políticas de reducción de pobreza podrán tener un mayor impacto.

Introducción

En 2001, Bolivia aprobó su Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP). Posteriormente, en 2003 se hizo un intento de revisar la Estrategia y alinearla con las Metas del Milenio (MDM). En 2006 ya no se habla de una Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP), ni de un Proceso ERP, ni tampoco de la necesidad de tener una Estrategia revisada y concertada con la sociedad civil. En su lugar, el gobierno boliviano habla de un cambio fundamental del modelo de desarrollo, de producción y de acumulación interna de riqueza, expresado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Este informe es el cuarto de cinco informes anuales de evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en Bolivia. En los informes anteriores destacamos las debilidades del marco propuesto por el proceso ERP y analizamos este proceso en detalle. Concluimos que dicho marco no estaba funcionando en Bolivia como fue originalmente concebido por las instituciones de Bretton Woods y que la necesidad de contar con un documento ERP se fue convirtiendo en una camisa de fuerza para el gobierno boliviano, y hasta en un impedimento para una relación más fluida con la cooperación internacional.

En el presente informe confirmamos que el proceso ERP está definitivamente “muerto” en Bolivia y que ha sido “enterrado” formalmente con la presentación del PND por parte del gobierno. Este plan fue elaborado por técnicos del gobierno durante los primeros meses de la gestión del Presidente Morales, sin realizar consultas formales previas con la sociedad civil de la manera prevista en el proceso ERP. Sin embargo, los resultados de las elecciones de diciembre de 2005 dieron al gobierno un mandato claro para romper con la orientación y el estilo de gobernar de las administraciones anteriores. Si bien se confirma que el proceso ERP ya no está vigente en Bolivia, dicho proceso ha tenido algunos efectos no intencionales sobre el diseño y la implementación de políticas de reducción de pobreza en Bolivia. En primer lugar, el enfoque productivo del PND refleja en cierta medida la orientación y los resultados del Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004. En segundo lugar, varios movimientos sociales que recibieron apoyo financiero en el proceso ERP están ahora representados en el gobierno del Presidente Morales o son sus aliados. En tercer lugar, parece que, a pesar de su fracaso en años anteriores, el Mecanismo Nacional de Control Social – el cual fue creado en el marco de la EBRP para vigilar la ejecución de las políticas de reducción de pobreza, pero que nunca funcionó satisfactoriamente – ahora

podría tener una segunda vida, ya que con su reactivación aparentemente se podrá reconvertir en lo que se ha denominado el “Cuarto Poder Social del Estado Plurinacional y Pluricultural.”

Este informe está dividido en dos partes. La Parte I es una actualización del Informe 2005 y está estructurada en siete secciones. La Sección A describe el contexto político, económico y social. La Sección B analiza el proceso del cambio observado desde la EBRP a las políticas de reducción de la pobreza (PRP). La siguiente sección analiza el contenido y las prioridades de estas PRP, incluyendo aquellas propuestas en el PND, así como la asignación presupuestaria y el marco institucional para dichas políticas. La Sección D describe brevemente el posicionamiento de los diferentes actores sociales respecto al proceso ERP. La Sección E pasa revista al comportamiento de la Cooperación Internacional en el año transcurrido, en particular los progresos en la coordinación, armonización y alineamiento de la ayuda externa. En la Sección F presentamos un análisis breve de lo observado en materia de reducción de pobreza en los últimos años. Finalmente, la Sección G presenta algunas conclusiones y recomendaciones.

La Parte II del informe está dedicada al tema de “downward accountability” del gobierno en cuanto a las políticas de reducción de pobreza, o lo que llamaremos Responsabilidad Gubernamental hacia la Ciudadanía (RGC). La Sección A presenta el marco analítico de la RGC y explica cuales son las relaciones investigadas para este informe. La Sección B examina el marco legal y sus falencias. En las secciones C y D analizamos la RGC a nivel nacional y sub-nacional, respectivamente. La Sección E trata de responder a la pregunta de ¿cómo puede contribuir la RGC a la reducción de la pobreza? Finalmente, en la Sección F desarrollamos algunas conclusiones acerca de las fortalezas y debilidades de los sistemas existentes y de los cambios observados en los últimos años, así como algunas recomendaciones para mejorar la RGC.

1. Actualización del Contexto

1.1. Contexto Político, Económico y Social

La Sucesión Gubernamental

El año 2005 se caracterizó por una alta inestabilidad política y social que desencadenó en la renuncia del Presidente Mesa en junio de ese mismo año. La sucesión constitucional llevó a la primera magistratura a Eduardo Rodríguez, en ese momento Presidente de la Corte Suprema de Justicia. El Presidente Rodríguez asumió esta responsabilidad con el mandato claro de convocar a elecciones nacionales, antes del final del año, para ceder la Presidencia en enero de 2006. La inestabilidad política y social que se vivió durante su gobierno contribuyó a la percepción generalizada de falta de agilidad y decisiones en la gestión pública en su mandato, postergándose una serie de temas y conflictos hasta la asunción de la nueva administración. A pesar de esta situación de casi parálisis en el sector público, sus efectos no fueron percibidos en su real magnitud en razón del buen comportamiento del sector externo (precios y demanda) que resultaron en un importante crecimiento de las exportaciones nacionales, las que dinamizaron la economía nacional.

El amplio triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales en las elecciones generales de diciembre de 2005 permitió inaugurar una nueva etapa en la democracia boliviana, ya que, por primera vez en la historia moderna del país, un Presidente de origen indígena llegaba a la más alta responsabilidad del Estado. La propuesta electoral del MAS de realizar un cambio radical de las estructuras políticas, económicas y sociales, integrando a la población más pobre del país en la economía y sociedad bolivianas, sedujo a una buena parte del electorado, cansado de las prácticas políticas tradicionales de muchas promesas y pocas acciones en esa dirección. Esta propuesta interpeló fuertemente a la sociedad boliviana en su conjunto, a la forma tradicional de hacer política y parecía llamada a marcar una nueva etapa en la historia política, económica y social del país.

Las elecciones nacionales también pusieron de relieve el creciente rol de los movimientos sociales y el peso político de los grupos indígenas en el país. El apoyo al MAS fue masivo en el altiplano occidental y valles altos, regiones donde vive la mayor parte de la población indígena de Bolivia y donde los movimientos sociales han alcanzado un grado de organización suficiente como para ser los principales promotores de las crisis gubernamentales sucesivas, que contribuyeron al derrocamiento de dos presidentes constitucionales (Sánchez de Lozada en 2003 y Mesa en 2005).

El 21 de enero de 2006, en un acto lleno de simbolismo, Evo Morales recibió el bastón de mando y los buenos augurios de los *curacas*¹ en Tiwanaku. Este ritual, que para algunos fue un acto similar a una entronización, reflejó el deseo del nuevo Presidente de la República de dotarle a su gobierno de una legitimidad simbólica de apropiación del poder por parte de los pueblos originarios y subrayó el hecho histórico de ser el primer presidente electo de origen aymará en Bolivia. La posesión formal realizada al día siguiente en el Congreso Nacional tuvo también contenidos simbólicos muy marcados y dio una señal clara que había llegado la hora de la toma del poder por los movimientos sociales que acompañan al Presidente Morales y al MAS.

Las Primeras Señales

En la conformación de su primer gabinete de colaboradores, el Presidente Morales optó por rodearse de intelectuales de izquierda, dirigentes sindicales y representantes de movimientos sociales e indígenas, en la mayoría de los casos, sin experiencia gubernamental previa. Estos nombramientos estuvieron acompañados de una nueva Ley de Organización de Poder Ejecutivo (LOPE) que modificaba la estructura de algunas de las carteras principales del gobierno, pero orientada principalmente a reestablecer el rol del Ministerio de Planificación, situarlo a la cabeza del gabinete económico y convertirlo en el centro de las decisiones gubernamentales. La reglamentación de la LOPE no fue tarea fácil y en algún caso no se ha implementado lo que se ha aprobado, principalmente por el desconocimiento de los detalles de organización de la administración pública por parte de los responsables de esa reglamentación, por lo que dicho proceso tomó varias semanas antes de concretarse. El cambio de gobierno, la nueva organización del Poder Ejecutivo y el proceso de aprendizaje de las nuevas autoridades encargadas de la gestión gubernamental provocaron en el corto plazo, retrasos en la ejecución presupuestaria y la implementación de programas o proyectos en las diferentes dependencias públicas. La decisión política de rebajar los sueldos de la administración pública, en algunos casos a la mitad, provocó el éxodo de profesionales calificados de la administración pública y, cuando esto no ocurrió, generó una sensación de malestar y desconfianza en los funcionarios públicos, lo que contribuyó a la sensación de falta de dinamismo en el sector público observada en la primera mitad del 2006.

En los primeros meses de gobierno, antes de la presentación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en junio de 2006, las decisiones estuvieron fuertemente centralizadas en la cartera de Planificación y muchos programas en marcha fueron postergados o congelados por falta de decisiones, en espera de las señales que debería emitir el PND para todos los sectores. La reformulación y posterior aprobación del Presupuesto Nacional en mayo de 2006 contribuyó también a esa situación. El DS de “nacionalización de los hidrocarburos”, aprobado en mayo de 2006, fue el aspecto central que caracterizó la gestión del Presidente Morales en sus primeros meses de gobierno, marcando así el inicio del proceso de cambio propuesto.

En general, las señales del nuevo gobierno en materia de gestión pública durante el primer año de gestión han sido ambiguas. Por un lado, la orientación de sus políticas, en el discurso, preconizó un rol preponderante para la acción del Estado, mencionando la necesidad de

¹ Jefes de ayllus (unidades básicas de organización aymara)

un Estado más activo en la economía y sociedad, con una administración pública sólida e involucrada en la planificación y ejecución de acciones orientadas a la producción, provisión de servicios públicos y generación de ingresos. Por otro lado, el gobierno ha dejado de lado políticas destinadas a reforzar la capacidad de la gestión pública (servicio civil y reformas institucionales en entidades públicas clave) y no ha desarrollado o propuesto nuevas iniciativas en el tema. Se ha notado la actitud de rechazo y desconfianza a todo lo realizado en el pasado en materia de gestión pública y se sospecha o descalifica a los profesionales que hubieran trabajado o participado de la gestión pública en gobiernos anteriores. Esto puede contribuir a reducir más aún la ya escasa disponibilidad de profesionales bolivianos capacitados y con experiencia en gestión pública, limitando así, al menos en el corto plazo, la capacidad de gestión en la administración pública.

La Nueva Correlación de Fuerzas

En diciembre de 2005 se eligieron también por primera vez a Prefectos (jefes de los gobiernos departamentales). Allá el MAS ganó las prefecturas de Oruro, Chuquisaca y Potosí, y PODEMOS, el principal partido de oposición, triunfó en las Prefecturas de La Paz², Beni y Pando. Los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, que cuentan con importantes recursos naturales y concentran la gran parte de las reservas de hidrocarburos probadas del país, están gobernados por agrupaciones ciudadanas no alineadas al gobierno del MAS.

Los resultados de las elecciones nacionales y de las elecciones prefecturales han planteado una nueva forma de distribución del poder político en el país, generando una nueva dinámica en la correlación de fuerzas políticas. A partir de 2006, son los departamentos, a través de sus Prefectos y Comités Cívicos, los que lideran la oposición política al gobierno del Presidente Morales. Los partidos políticos representados en el Congreso Nacional han jugado un rol limitado de oposición política en el país y, en muchos casos, han preferido alinearse con posiciones políticas regionales antes que promover una posición propia.

Otra consecuencia de esta nueva correlación de fuerzas políticas es el viraje del gobierno nacional hacia un centralismo cada vez más evidente, contradiciendo el discurso oficial al inicio de su mandato, sobre la necesidad de profundizar la descentralización y distribuir el poder y las decisiones en las autoridades medias y locales. En un intento de modificar la correlación de fuerzas en el nivel regional, el gobierno ha desarrollado una propuesta preliminar para emprender una descentralización regionalizada que propone dividir en 42 regiones al país. En la descentralización propuesta, la figura de la región sería el espacio articulador entre el gobierno nacional, el departamental y los gobiernos locales. Sin embargo, esta propuesta no ha planteado hasta ahora argumentos detallados y no está siendo debatida en los departamentos, ya que ha generado una sensación de ser parte de un intento del gobierno nacional de crear más bien entes paralelos a los gobiernos departamentales, que dirigidos desde el nivel central, sirvan a contrarrestar las fuerzas políticas asentadas en las actuales prefecturas. Como se sabe, seis de los nueve gobiernos departamentales pretenden un mayor grado de autonomía de gestión en sus departamentos y en cuatro de estos seis departamentos, se optó por el sí en el referéndum sobre autonomía departamental.

² El Prefecto electo en La Paz (José Luis Paredes) se declaró independiente de PODEMOS días antes de la elección, pero tampoco ha logrado acercarse al MAS del Presidente Morales desde entonces, ubicándose en la esfera de las Prefecturas de oposición.

El gobierno ha otorgado espacios de poder en la administración pública a representantes de organizaciones de la sociedad civil que han sido parte del proceso de insurrección contra gobiernos anteriores. Varios de estos representantes han asumido responsabilidades públicas (estatales) claves en la gestión de gobierno. Estas organizaciones enfrentan ahora el reto de superar la etapa de plantear reivindicaciones y pasar a generar propuestas de acción desde el sector público. Asimismo, deben optar en su nueva responsabilidad y rol por defender las acciones del Estado y desprenderse de su carácter no gubernamental. En sus primeros meses de gestión, el gobierno controló bloqueos y manifestaciones de diversos sectores sociales, reduciéndose los mismos en relación a gestiones pasadas. Sin embargo, la alianza heterogénea de movimientos sociales y tendencias políticas dentro del gobierno ha hecho que estos movimientos sean difíciles de controlar y las disputas políticas, paros cívicos, bloqueo de caminos o manifestaciones de diferentes grupos corporativos del país han vuelto ya a sus niveles anteriores.

La Imagen del Presidente

Parece evidente de este primer año de gestión, que el gobierno ha adoptado la estrategia de apostar fuertemente a la imagen del Presidente Morales, a partir de su legitimidad, apoyo popular e imagen de ciudadano común que logra por mérito propio la primera magistratura del país. El poder simbólico del Presidente Morales es muy grande y se basa en su origen social, su niñez y juventud con privaciones, la construcción de su liderazgo sindical entre los productores cocaleros del Chapare, uno de los movimientos sociales más fuertes del país y su liderazgo político, como aglutinador de los movimientos sociales alrededor del MAS. Esto le ha permitido mantenerse por encima de las disputas políticas que se generan diariamente con diversos sectores sociales u organizaciones sociales con reivindicaciones sectoriales. Al contrario, su imagen se ha visto reforzada por las decisiones tomadas en relación a la denominada “nacionalización de los hidrocarburos”, la culminación de las negociaciones de nuevos contratos con empresas petroleras operando en el país y la ampliación del mercado argentino para el gas boliviano.

La Propuesta del PND

La base conceptual de la nueva propuesta del gobierno, plasmada en su Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien, es *la consolidación de una revolución cultural y democrática*. El Plan pretende reconstituir los fundamentos del Estado boliviano y acabar con lo que define como “un largo periodo de imposición y dominación de colonialismo, profundizado en los últimos veinte años por las políticas neoliberales”. Las propuestas y orientaciones del PND tienen como horizonte “el desmontaje del colonialismo y neoliberalismo” y, a partir de ello, “construir un Estado comunitario y multinacional que permitirá el empoderamiento de los movimientos sociales y los pueblos indígenas”.

Para ello, el Plan se plantea como objetivo el cambio del patrón de desarrollo primario exportador caracterizado por la explotación de los recursos naturales sin mayor valor agregado, por un patrón de desarrollo integral y diversificado que consistiría en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales. El carácter esencial para la construcción de un nuevo Estado consistiría en la expresión del poder que surja de los sectores sociales y pueblos indígenas, de las comunidades

campesinas y de los trabajadores del campo y la ciudad, posibilitando la democracia social que recoja elementos de la democracia representativa y constituya una democracia participativa comunitaria, lo más próxima a una democracia deliberativa. En este contexto, el Plan realiza la construcción de un Poder Social Comunitario (ver Recuadro 1).

El Plan propone una visión centralizada (con rol preponderante del gobierno nacional) desde la capacidad de planificación de lo que denomina “un verdadero Sistema de Planificación”, bajo la responsabilidad del nuevo Ministerio de Planificación del Desarrollo. Esta visión se orientaría a cambiar el patrón de distribución de los excedentes generados por la economía, en particular, por la explotación de los recursos naturales, hacia el sector productivo generador de empleo y oportunidades para los sectores populares, con énfasis en los pequeños productores y artesanos.

El Plan propone también focalizar acciones orientadas a erradicar la pobreza en los municipios y comunidades más pobres del país. En la propuesta se sugiere que estas comunidades recibirían recursos directamente del gobierno nacional para invertir en obras de infraestructura y apoyo a la producción bajo la estricta vigilancia de la población interesada y organizada alrededor de los comités de control social.

Varios meses después de haber sido presentado, el PND aún está tomando forma y muchas de las propuestas en él incluidas necesitan aún de un desarrollo más específico, antes que el gobierno pueda ponerlas en práctica. A esto se suma la intención expresada por el gobierno de crear una nueva institucionalidad para los nuevos programas propuestos, lo que podría dificultar el inicio de estos programas, así como el proceso de cuantificación de los recursos necesarios para implementar los programas clave del PND.

Recuadro 1: El Cuarto Poder

El PND define en su capítulo IV “Democracia con Participación”, la creación de un “...nuevo poder social comunitario que emerja del poder de los excluidos con capacidad de gobernar, proponer y decidir sobre asuntos de interés común para mejorar su calidad de vida”. Nueve movimientos sociales: CSUTCB, CONAMAQ, CIDOB, MST, Colonizadores, Federación de Mujeres Bartolina Sisa, Confederación de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, la Asamblea del Pueblo Guaraní y la Confederación de Pueblos de Beni, plantearon en un documento la conformación de un cuarto poder ciudadano, que supervisaría el trabajo del Estado, la conformación de un estado plurinacional e intercultural donde se reconozcan las formas de organización y justicia comunitaria.³

El PND parte de la premisa que el Estado colonial legitimó la exclusión de varios sectores sociales y consolidó el poder de reducidos grupos privilegiados. Para romper esta lógica plantea la “reconstrucción del Estado” para construir un poder legítimo desde las organizaciones sociales y los pueblos indígenas, como una forma complementaria al poder estatal estructurado, pero al mismo tiempo, opuesto a él. Esta nueva relación daría origen al nuevo Estado multinacional, posibilitando la democracia social que recoge elementos de la democracia representativa.

Esta propuesta de reestructuración del Estado y sus mecanismos de fiscalización rescata el concepto de corresponsabilidad y lo incorpora a esta nueva forma de control social como una forma tradicional preexistente en Bolivia. Asimismo, asevera que la democracia social tiene bases territoriales y esto implica que los pueblos indígenas, las comunidades y las organizaciones sociales dejan de ser beneficiarios de la política pública y pasan a ser tomadores de decisión. Esta perspectiva propone además la regionalización territorial del poder, lo que significa la participación directa de las comunidades en las regiones, no sólo en la planificación sino en la gestión misma del desarrollo de la comunidad, el municipio, la región y finalmente la nación.

Para darle forma a este cambio, el PND plantea la conformación de unidades de planificación territorial, en las cuales se conformaría el poder social a través de la asociación de los municipios con decisión autónoma para transferir recursos y competencias a estas

³ Nueve sectores piden el cuarto poder ciudadano, *La Razón*, agosto 28 de 2006.

regiones y designar autoridades locales y regionales con capacidad de controlar la gestión pública y política. El PND concibe a la región como el espacio articulador entre el ámbito local, departamental y el nacional. Esto no presupone la creación de una unidad político-administrativa más, sino la constitución de un Consejo Regional Económico y Social en cada región, aglutinador de estas instancias ya existentes, de Consejos Regionales de Desarrollo como espacios consultivos y de Comités Regionales de Movimientos Sociales.

La propuesta gubernamental no ha ido aún más allá de lo planteado en el PND, pero seguramente se discutirá en la Asamblea Constituyente, escenario en el cual se proyectan diferentes iniciativas de organizaciones sociales y otras propuestas más específicas, como la canalizada a través de la FAM, para crear contralorías departamentales, previa reformulación de la Ley SAFCO, para territorializar el mecanismo de control gubernamental, bajo la premisa que "los gobiernos municipales no tienen un sistema de control adaptado a sus características".

Queda claro que dentro de las políticas centrales del PND, la política de hidrocarburos es la que permitirá generar los excedentes necesarios para financiar el Plan o al menos una parte sustancial del mismo. Son estos recursos generados por la explotación de los recursos hidrocarburíferos, que generaron en 2006 cerca de 1/3 de los ingresos fiscales, los que deberían permitir financiar las principales políticas destinadas a mejorar la situación de los ciudadanos y ciudadanas más pobres en el país y combatir la pobreza. Por ello, parece necesario revisar lo ocurrido con esta política en los primeros meses de gobierno, así como con la política de tierras, otro aspecto fundamental del plan de gobierno. El PND establece también la dependencia que tienen muchas de las políticas planteadas de los resultados de la Asamblea Constituyente iniciada el 6 de agosto de 2006. Por esta razón, y por su segura influencia en las políticas que aplicará el gobierno en el futuro, cerramos esta sección revisando brevemente los eventos principales relacionados con la AC.

La Política de Hidrocarburos

El 1ro. de mayo de 2006 el gobierno del Presidente Morales emitió el Decreto Supremo No.28701 denominado de "Nacionalización de los Hidrocarburos". Si bien este acto no fue una sorpresa para la población, ya que figuraba en el plan de gobierno del MAS, lo que sorprendió a los operadores en el sector de hidrocarburos fue el despliegue militar en los campos operados por las empresas contratistas, dificultando el acceso a los mismos a los empleados que operaban esas plantas. La señal parecía ser que a partir de ese día los empleados de la empresa estatal (YPFB) se harían cargo de las operaciones en esas plantas y que volveríamos a los tiempos de la empresa pública dominante en la economía. El tiempo se encargó de demostrar que el mencionado decreto fue en gran parte un gesto simbólico, para mostrar la voluntad del gobierno de manejar de otra manera las relaciones con las empresas privadas extranjeras, sentando soberanía sobre los recursos naturales del país. En lo técnico el decreto no trajo mayores novedades que las ya contenidas en la Ley de Hidrocarburos (Ley 3058, aprobada el 17 de mayo de 2005) que creó el impuesto de 32% a los derivados de hidrocarburos (IDH) y estableciendo la obligación de entregar la producción a YPFB en boca de pozo, aspectos principales de la nueva relación con las empresas privadas extranjeras. El impuesto adicional del 32% creado por el D.S. 28701 o el monto final a percibir por el Estado estará en función a los costos de las inversiones que realice la empresa para generar la producción de hidrocarburos y que podrá deducir del monto a pagar.

El mismo decreto prevé que YPFB se encargaría de la distribución al mayoreo y hasta la distribución minorista en el país de los derivados de hidrocarburos, a través de su personal y logística. Sin embargo, esta disposición no ha podido ser cumplida, ya que la empresa estatal no tiene la capacidad para asumir esta responsabilidad en el corto plazo. Igualmente, el decreto preveía la entrega a YPFB de las dos plantas de refinación que operan en el país y que son propiedad de la empresa brasilera Petrobrás. Se preveía en este caso una compensación monetaria, que aún no pudo ser acordada con Petrobrás y como las plantas tienen que seguir operando para abastecer el mercado nacional, la nacionalización (con compensación) de las mismas todavía no ha ocurrido. Algo parecido ocurre con las redes de ductos de distribución y exportación de hidrocarburos (gas y petróleo), cuyo socio mayoritario en la empresa Transredes es la Shell. Esta posee el 51% del capital de Transredes y no se ha mostrado interesada en transferir solo el 2% de sus acciones que le permitiría al Estado boliviano ser propietario del 51% de las acciones en dicha empresa. La Shell ha ofrecido la venta total de su participación en caso que el gobierno insista en su compra. Mientras tanto los ductos siguen bajo el control de Transredes y sus administradores.

Algo similar ocurre con las empresas capitalizadas en el sector (Andina y Chaco, las empresas más grandes operando en Bolivia) donde el Estado, a través de un D.S. complementario al de “nacionalización,” se ha hecho con el control del 49% de las acciones que eran administradas por las Aseguradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) en representación de los bolivianos. El gobierno ha manifestado su intención de obtener el 2% de las acciones en esas empresas que le permita tener la mayoría accionaria y su administración. Por el momento, no ha conseguido ese propósito y se ha limitado a nombrar a los directores que le permite su actual participación y pedir a estos que realicen acciones de fiscalización para informarse directamente de la situación de las empresas, algo que se hacía a través de la Superintendencia de Seguros y Valores y el Congreso Nacional, de acuerdo con la legislación vigente.

El gobierno se había dado (en el DS 28701) un plazo de 180 días para negociar nuevos contratos con las empresas operadoras en el sector, algo que finalmente se cumplió con la firma de nuevos contratos con la totalidad de empresas petroleras que operan en Bolivia. Las negociaciones no fueron sencillas y estuvieron apuntaladas por acciones diplomáticas de acercamiento de los gobiernos de Brasil, España, Holanda, Francia y otros con intereses en las empresas, que finalmente limitaron la posibilidad de rompimiento con las empresas extranjeras y obtuvieron su acuerdo para seguir operando en Bolivia bajo nuevas condiciones. El gobierno boliviano negoció en paralelo y de manera exitosa la extensión del contrato de venta de gas a la República Argentina, pasando del nivel actual de 5 millones a 20 millones de metros cúbicos día a partir de 2010 y con precios superiores a los actualmente percibidos en el contrato con Brasil. Sin duda, esto influyó positivamente en las expectativas de las empresas petroleras operando en Bolivia y sus deseos de continuar explorando y produciendo en las nuevas circunstancias. Los contratos de exportación con Brasil y Argentina ofrecen un mercado de hasta 50 MM metros cúbicos día por 20 años, algo que en la industria no se puede dejar de lado fácilmente.

En el proceso durante 2006 el gobierno debió cambiar de estilo de negociación y de equipo de conducción en el sector hidrocarburos, ya que su primer equipo de responsables generó muchas disputas internas y conflictos diplomáticos por su estilo confrontacional y sus limitaciones

técnicas. El nuevo equipo al mando del ministro Villegas desde septiembre de 2006 posibilitó, primero, el acuerdo con la Argentina, y luego la conclusión exitosa de la negociación de los nuevos contratos con las empresas petroleras. Sin embargo, y pese a los logros hasta ahora alcanzados, para poner en práctica la visión actual del gobierno sobre el manejo del sector hidrocarburos, los retos enfrente para el equipo de gobierno serán aún mucho mayores, incluyendo la necesidad de constituir una empresa estatal suficientemente sólida y con recursos suficientes para operar en el sector con el dinamismo y la eficiencia que el país requiere.

Esta capacidad estatal en el sector es aún más importante cuando se tiene en cuenta la creciente importancia del sector de hidrocarburos en la economía nacional que en 2005 representaba alrededor del 7% del PIB, cerca del 50% de las exportaciones totales y alrededor del 30% de los ingresos fiscales totales del gobierno.

La Política de Tierras

Un tema central en el gobierno del Presidente Morales es la política de tierras, presentada como una nueva Revolución Agraria, algo que ha generado enormes expectativas en los campesinos pobres del occidente y preocupación en la gente que posee tierras en el oriente del país, incluyendo los terratenientes, por la posible reversión de tierras o perspectiva de nuevos asentamientos humanos.

La razón del actual conflicto por la tierra en Bolivia es la desigual distribución de las tierras, a pesar de haberse ya realizado hace más de medio siglo una Reforma Agraria, que redistribuyó tierras en altiplano y valles, pero no así en el oriente del país. La Ley del Instituto de Reforma Agraria aprobada en 1996 buscaba acelerar el proceso de saneamiento de tierras en el oriente del país y la titulación de tierras en el occidente, además de reconocer la posibilidad de titulación de tierras comunitarias. Sin embargo, la gestión de la Ley INRA en sus más de 10 años de vigencia no se realizó con la eficiencia que esta tarea demandaba y ha generado una sensación de frustración en los principales interesados.

Por ello, el gobierno ha trabajado en el 2006 su propuesta modificatoria de la Ley INRA, que ha sido finalmente aprobada por el Congreso Nacional en la última parte del año. Los principales cambios que el gobierno introduce a la Ley INRA están orientados a devolver al dominio originario del Estado la propiedad de las tierras que no están cumpliendo lo que denomina Función Económica Social (FES). Para alcanzar este objetivo, se propone desvincular el cumplimiento de la FES del pago del impuesto. Vale decir que ahora ya no interesa si la empresa mediana o grande o individuo paga el impuesto a la tierra, en la medida en que este pago no será suficiente para reclamar el derecho propietario cuando la tierra no sea trabajada⁴.

La nueva Ley dispuso que en caso de expropiación se indemnice al propietario legalmente reconocido “tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras”. Esto no ha sido del agrado de mucha gente ya que “*significaría que la anunciada Revolución Agraria quedaría reducida a la compra de tierras de los latifundistas para ser distribuidas gratuitamente a los campesinos e indígenas sin tierra*”⁵. En el país hay la percepción que una buena parte de las tierras distribuidas en el oriente lo ha sido de manera fraudulenta, gracias a favores políticos o familiares de los regímenes

⁴ Urioste (2006). La Revolución Agraria de Evo Morales

⁵ Ibid.

militares que gobernaron el país entre 1964 y 1982, lo que explica la sensación de malestar por la propuesta del gobierno.

El Proyecto de Ley para reformar la Ley INRA no pudo ser aprobado por el Congreso como se esperaba el 2 de agosto (fecha en que se recuerda la Reforma Agraria de 1953), principalmente por falta de consenso, no solo con los posibles afectados en el oriente, sino también en el partido de gobierno, donde tampoco se tiene una posición común en relación al tema. Mientras tanto, diversos grupos se movilizaron en función de sus intereses, incluyendo el Concejo Preautonómico de Santa Cruz que propuso que la Asamblea Constituyente incluya un artículo que establezca que “en cada departamento Autonomo exista un Servicio Departamental de Reforma Agraria con jurisdicción en todo el territorio del Departamento”. Mientras tanto, en diferentes regiones del occidente del país se levantaron listas de campesinos sin tierra, que ven esta situación como una oportunidad de reparto de tierras.

La Ley aprobada en diciembre de 2006 no contenta ni a unos ni otros y seguramente la Asamblea Constituyente será el escenario donde finalmente se decida la forma que tomará este proceso. Está claro que el gobierno debe proponer algo que permita dar una señal clara al país, en sentido que no se permitirá la acumulación improductiva de tierras. Sin embargo, queda claro también que revertir tierras o expropiarlas a los grandes latifundistas puede generar un conflicto de proporciones en el oriente del país que el gobierno deberá manejar adecuadamente.

La Asamblea Constituyente

Un tema recurrente de la política nacional en los últimos años ha sido la disputa sobre la necesidad de realizar o no la convocatoria a una Asamblea Constituyente (AC), que se encargue de reformar la Constitución actual. Muchos pensaban que esta sería la única solución a los muchos años de inestabilidad política en el país. Otros creían que solo así se solucionarían los problemas de exclusión y discriminación, y hasta los hay que pensaban que la AC solucionaría sus problemas económicos y eliminaría la pobreza del país. Seguramente la AC no ha sido capaz de solucionar todos estos problemas en ninguna otra experiencia y tampoco lo hará en Bolivia, donde hasta podría generar nuevos problemas, dada la polarización que ha provocado hasta ahora. Sin embargo, su realización terminó siendo inexcusable y todas las fuerzas políticas del país terminaron por coincidir, por diversos motivos, en la necesidad de su convocatoria.

La ley de convocatoria fue muy discutida en el Congreso, sobre todo por el número de constituyentes a elegir y su forma de elección, pero también en parte porque fue tratada junto con la convocatoria paralela a un referéndum para definir si la AC discutiría también de un régimen de autonomías (por definir) para las 9 departamentos del país. Finalmente, la Ley de convocatoria fue concertada entre todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso y se fijó la forma de elección de los 255 constituyentes además de acordar la pregunta para el referéndum autonómico a nivel nacional.

El MAS con 1.322.656 votos en todo el país alcanzó el 50,7% de votación, que le reportaron 137 asambleístas. PODEMOS se ubicó en el segundo lugar con 399.668 sufragios, el 15,3 por ciento del total de votos, con lo que obtuvo 60 asambleístas. En el tercer lugar se colocó Unidad Nacional (UN), con 187.706 sufragios (7,2 por ciento), lo que le dio 8 representantes en la Asamblea Constituyente. Otras tres organizaciones políticas tienen también ocho asambleístas, ya que ganaron los comicios

en pequeñas circunscripciones. Ellas son el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), una alianza del mismo MNR con el Frente Revolucionario de Izquierda y el Movimiento Bolivia Libre (MBL). La agrupación ciudadana de las iglesias evangelistas del país consiguió seis representantes con 93.248 votos (3,5 por ciento) del total. Otros partidos y agrupaciones políticas menores se repartieron los restantes asambleístas.⁶

La Asamblea Constituyente fue finalmente instalada el 6 de agosto de 2006 en la ciudad de Sucre, capital de Bolivia. La Ley de convocatoria prevé un periodo de sesiones de un año (hasta agosto de 2007) en el que deberá elaborarse una propuesta de nueva Constitución Política del Estado y luego ser aprobada por dos tercios de los constituyentes electos. Finalmente, una vez aprobada la propuesta por la Asamblea, ésta deberá someterse a un Referéndum de alcance nacional.

El MAS había hecho campaña para lograr la suficiente votación para alcanzar los 2/3 de los asambleístas y estaba confiado de lograr este objetivo. Sin embargo, a pesar de su victoria holgada, no consiguió los votos suficientes para lograr los 170 asambleístas necesarios para aprobar un nuevo texto de la Constitución sin la obligación de concertar con otras fuerzas políticas. Esta situación ha trastocado los planes iniciales del actual gobierno, que en los meses siguientes ha radicalizado su discurso y enrarecido el clima en el que funcionó la AC, con frecuentes intervenciones de representantes del Poder Ejecutivo y hasta Legislativo en el escenario de la Asamblea – en principio, escenario reservado a los asambleístas electos. A esto se sumó la convocatoria frecuente a los denominados “movimientos sociales” para que hagan sentir su presión en las calles de Sucre sobre los asambleístas, para que estos viabilicen las propuestas que presentan los asambleístas del MAS. A finales de septiembre de 2006 y sólo después de dos meses de intensas negociaciones la Asamblea aprueba en una sesión de madrugada, con 156 votos a favor, el artículo 1ro de su Reglamento de Debates, donde se declaraba a la Asamblea como “originaria”⁷. Esto ha tenido serias repercusiones sobre la AC, ya que a partir de entonces el MAS se ha empeñado en buscar la aprobación de los artículos de la nueva constituyente por mayoría simple, argumentando que solo el texto final de la nueva constitución deberá aprobarse por 2/3 de votos. Esta interpretación que hace el MAS de la Ley de convocatoria no es compartida por el resto de las fuerzas políticas representadas en la AC, que juzgan que en ese caso su presencia y opiniones serían innecesarias, siendo que el MAS alcanzaría la mayoría solo con sus asambleístas. Esto ha generado una situación de empantanamiento en la Asamblea y en el Congreso Nacional a finales de 2006, donde a través de mayoría en el Senado, los partidos de oposición bloquearon las vías de diálogo político entre las diferentes fuerzas y se han enfrentado abiertamente sobre este tema sin retroceder en sus posiciones.

Por su parte, el referéndum autonómico confirmó la polarización observada en el país en las últimas dos elecciones nacionales, con cuatro departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) que votaron de manera contundente por las autonomías y el resto de los departamentos

⁶ De los 255 asambleístas elegidos, 45 fueron elegidos como plurinominales, vale decir, 5 por cada uno de los 9 departamentos y 210 lo fueron por circunscripción uninominal.

⁷ La declaración de “originaria y fundacional” de una Asamblea se justifica cuando no existe un marco legal que la anteceda, o que le dé origen, por eso se la realiza en la fundación de un Estado, donde no existen poderes ni instituciones constituidas. Otro concepto de Asamblea originaria sostiene que ésta surge a partir de una revolución violenta, dando lugar a la refundación de un Estado. Esta condición de originaria permitiría entonces a los asambleístas decidir sin limitaciones los cambios en la estructura de los poderes del Estado, cuya vigencia sería respetada sólo hasta la aprobación de la nueva Constitución.

que votaron en contra. Estos cuatro departamentos han exigido al gobierno que respete el resultado del referéndum y que se discuta este tema en la AC al menos para el caso de dichos departamentos. Además, al menos en parte, se ha fortalecido la oposición al gobierno nacional, organizada alrededor de los movimientos autonómicos de dichos departamentos y sus gobiernos prefecturales. Esta oposición ha desplazado, al menos en parte, a la oposición de los partidos políticos. Precisamente los movimientos regionales dieron fuerza a la protesta iniciada por algunos representantes de partidos políticos (UN) en noviembre de 2006, en demanda de la aprobación de los artículos de la Constituyente por 2/3 de votos. Esta protesta creció en varias regiones del país, obligando después de varios días al gobierno a convocar de nuevo a los representantes de fuerzas políticas representadas en la Asamblea a buscar una solución al empantanamiento a través del diálogo.

Por todos estos motivos, durante 2006 la AC no ha logrado iniciar el debate serio sobre los temas centrales que preocupan a todos y que sin duda serán claves en la nueva constitución (por ej., tierra y territorio, propiedad de los recursos naturales, forma de elección de los representantes nacionales en el Congreso, los alcances de la descentralización y el régimen de autonomías, así como el Cuarto Poder). De la misma manera, está pendiente la discusión sobre la posibilidad de suspensión de competencias del Congreso mientras dure la AC, la posibilidad de reducción de mandatos de los gobiernos municipales, prefecturales y nacional, si es que la AC decide que con la nueva Constitución se deben comenzar con todos esos mandatos de nuevo. Finalmente, un tema controversial será la discusión sobre una eventual inclusión de la posibilidad de reelección presidencial, tema en el que el partido de gobierno parece interesado.

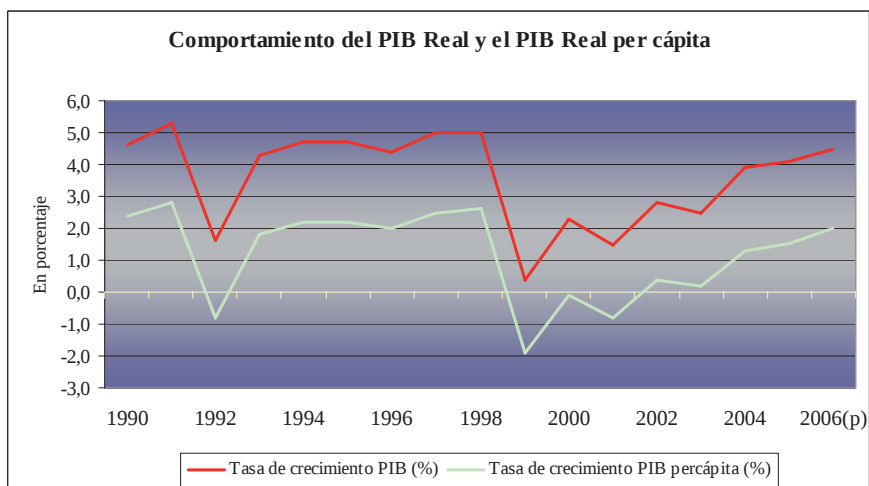
Llegar a la Asamblea Constituyente ha costado mucha energía a los bolivianos y ha generado grandes expectativas en los ciudadanos y ciudadanas más pobres del país, seguramente más de las que podrá efectivamente resolver. Por ello, se espera que en los pocos meses que le quedan de funcionamiento, los asambleístas encuentren la forma de trabajar en los temas más importantes y puedan aportar con propuestas de consenso en las que se vean reflejados gran parte de los bolivianos. Esto es indispensable para centrar nuevamente la atención principal en las políticas que tengan verdadera incidencia en la reducción de la pobreza, algo que en los últimos años no ha estado ocurriendo por diferentes motivos.

El Contexto Económico

Un año más el contexto externo favorable impulsó la economía nacional que en 2005 había crecido en 4.1% respecto al año anterior. En 2006, el crecimiento del producto ha cerrado el año en alrededor del 4.5%, de acuerdo con las estimaciones oficiales, lo que significaría un crecimiento del ingreso promedio por habitante superior al 2%.

El crecimiento de la economía se explica principalmente por el comportamiento favorable del sector externo, donde las exportaciones de hidrocarburos crecieron en más del 40% con respecto a 2005, las de minerales crecieron en más del 100% en el mismo período y las de manufacturas metálicas (plata y estaño) superaron el 40% de crecimiento.

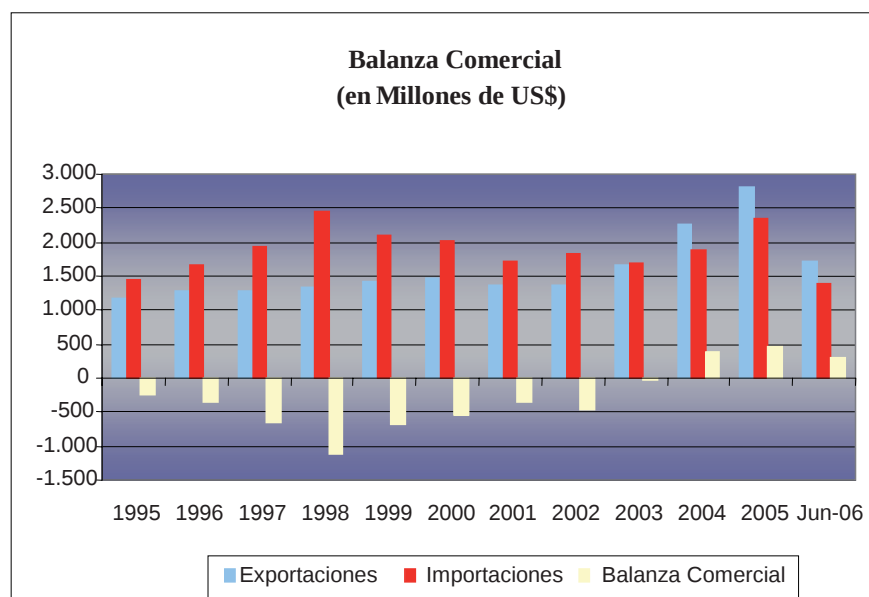
Grafico 1



Fuente: INE

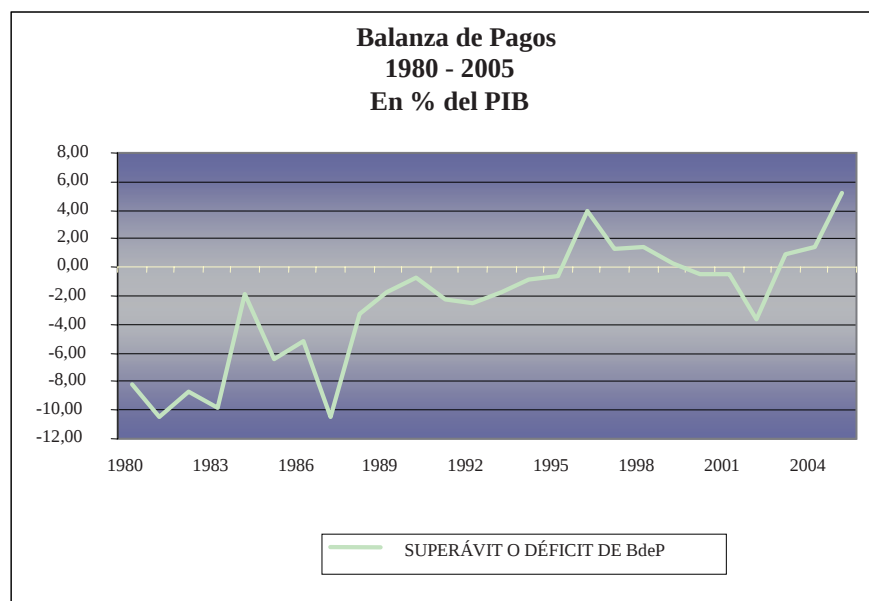
En contraste, las agro-exportaciones cayeron en un 6% en 2006, principalmente soja y derivados, que se explican por ligeras caídas de precios y volúmenes. Debido principalmente al comportamiento de la balanza comercial, la Balanza de Pagos cerró por tercer año consecutivo con un superávit, cercano al 4% del PIB en 2006, algo que no ocurría desde hace casi 10 años y donde juegan un rol importante las remesas enviadas por los bolivianos trabajando en el exterior (estimadas en más del 5% del PIB).

Gráfico 2



Fuente: INE

Gráfico 3



Fuente: INE

El crecimiento de las exportaciones de hidrocarburos junto con la recaudación de los nuevos impuestos en el sector (cerca de US\$ 650 millones anuales, con cerca a 6,6% del PIB producidos por el IDH) ha dado lugar también a un notable incremento de los ingresos fiscales, generando un inusual superávit fiscal (del SPNF) cercano al 6% del PIB⁸. La falta de ejecución del gasto público, principalmente en inversión pública en el gobierno central, prefecturas y municipios – que no llegaron a ejecutar lo presupuestado⁹ (hasta US\$ 680 de US\$ 765 millones previstos) – explicaría en parte esta extraña situación: muchas necesidades y alta pobreza en el país, asociadas a una limitada capacidad de gasto público, que generan superávit fiscales elevados.

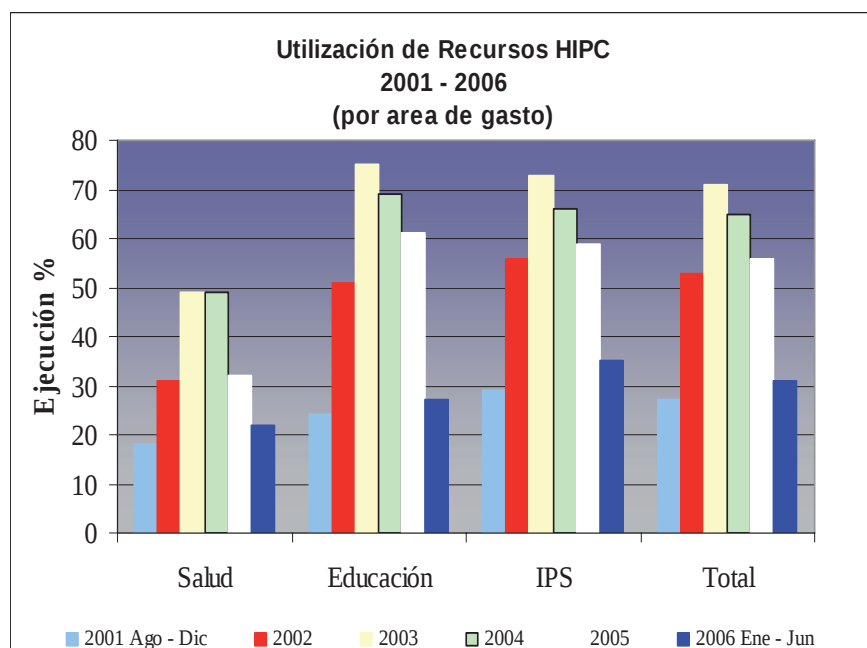
Sin embargo, esta situación de exceso de recursos públicos no refleja completamente la situación del Tesoro Nacional, ya que la misma no ha mejorado sustancialmente en razón que los recursos excedentarios se sitúan más bien en las prefecturas y municipios¹⁰, que no utilizan todos sus recursos por diferentes motivos, incluyendo sus ya conocidas insuficiencias de capacidad institucional para generar propuestas adecuadas de gasto y manejar sus finanzas eficientemente. Esta situación ya se identificó en años anteriores como un problema básico de las instituciones descentralizadas, pero aún no se ha hecho nada fundamental para mejorarla. Por ejemplo, se observa que los municipios que recibieron recursos adicionales a los previstos por la Ley de Participación Popular, a partir de la Ley del Diálogo Nacional (LDN) que en 2001 formaliza la distribución de los recursos HIPC II, no fueron capaces en los últimos cinco años de utilizar plenamente esos recursos.

⁸ En base a información extraída del documento "Evaluación y Política Económica 2006", UDAPE Diciembre de 2006

⁹ Según estimaciones de VIPFE en diciembre de 2006.

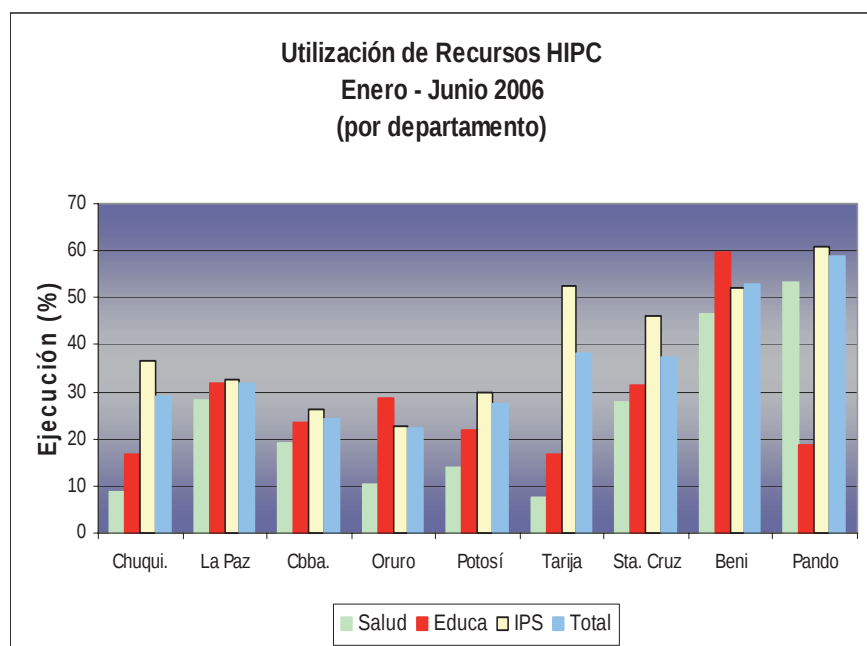
¹⁰ La nueva ley de hidrocarburos aprobada en 2005 y su decreto reglamentario asignan cerca al 70% de los nuevos recursos provenientes del IDH a las prefecturas y municipios del país y a otros beneficiarios públicos, incluyendo universidades. De estos recursos más del 50% se destinan a las prefecturas y municipios, dejando para el TGN solamente uno de cada tres dólares recaudados por ese concepto.

Gráfico 4



Fuente: UPF – Ministerio de Hacienda

Gráfico 5



Fuente: UPF – Ministerio de Hacienda

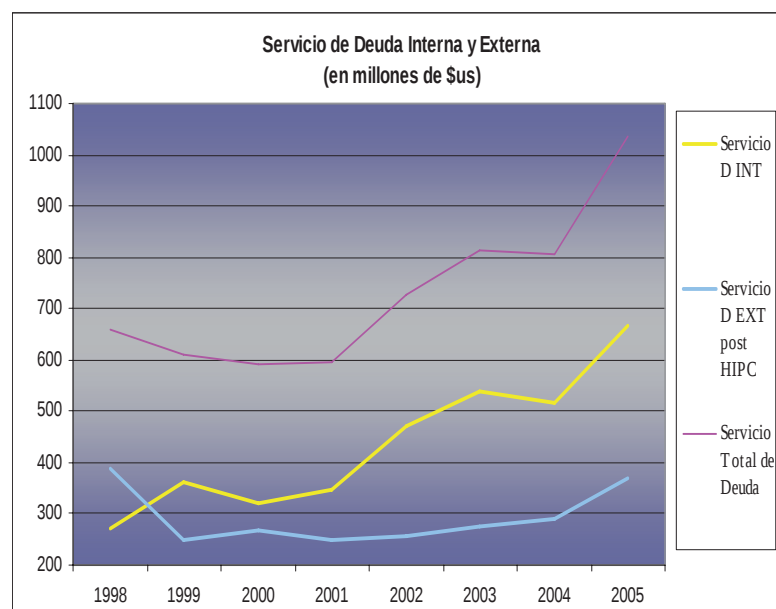
No obstante, municipios y prefecturas han sido beneficiados con recursos nuevos provenientes del IDH, que se suman a los ya obtenidos por el alivio de deuda externa (HIPC II) a partir de 2001¹¹. Estas decisiones políticas han puesto también en entredicho la Política Nacional de Compensación (PNC) que asignaba recursos nacionales a los municipios en función a criterios de equidad, perdiendo además una oportunidad para mejorar sustancialmente la situación del Tesoro Nacional con los nuevos ingresos.

¹¹ Estos recursos adicionales profundizan aún más los desbalances entre municipios y regiones productoras de hidrocarburos y aquellos (as) que no cuentan con estos recursos naturales en producción.

El Tesoro Nacional sigue teniendo dificultades de flujo para cerrar sus cuentas, aunque no en la magnitud observada en el periodo 2002–2005, cubriendo sus necesidades de financiamiento eventuales contratando deuda externa e interna y acudiendo a donaciones de fuentes externas bilaterales. La situación de la deuda externa ha mejorado notablemente en los últimos años, primero gracias a la iniciativa HIPC I (1998), HIPC II (2001) y “más allá de HIPC” (2002), y recientemente debido a la iniciativa de reducción de deuda multilateral (MDRI), que a finales de 2005 eliminó la deuda con el FMI y, en 2006, redujo sustancialmente la deuda con el Banco Mundial, aunque en este caso, por la modalidad de alivio prevista, va a reducir proporcionalmente la disponibilidad de nuevos recursos de crédito de esa institución para el país a partir de 2007¹². Los desembolsos de deuda externa y las donaciones del exterior para financiar al sector público han continuado disminuyendo su importancia relativa en 2006. La deuda interna ha continuado creciendo en los últimos años, habiendo compensado ampliamente los alivios de deuda externa recibidos en el mismo periodo, convirtiéndose en un gasto cada vez más importante e inflexible para el Tesoro Nacional. Los indicadores de deuda han mejorado en general, pero será necesaria una atención particular a la deuda interna para que la carga fiscal de esta no se convierta en un freno al desarrollo, como lo fue en su momento la deuda externa.

Finalmente, la inflación en el periodo se ha mantenido por debajo del 5%¹³ y el tipo de cambio del Boliviano frente al dólar estadounidense casi no se ha modificado en 2006. Más al contrario, el Boliviano ha tenido una apreciación nominal frente a dicha moneda, aunque continuó su depreciación real en relación a otras monedas¹⁴. Las Reservas Internacionales Netas han continuado creciendo hasta situarse alrededor de US\$ 3,000 millones, lo que equivale a más de 13 meses de importaciones.

Gráfico 6



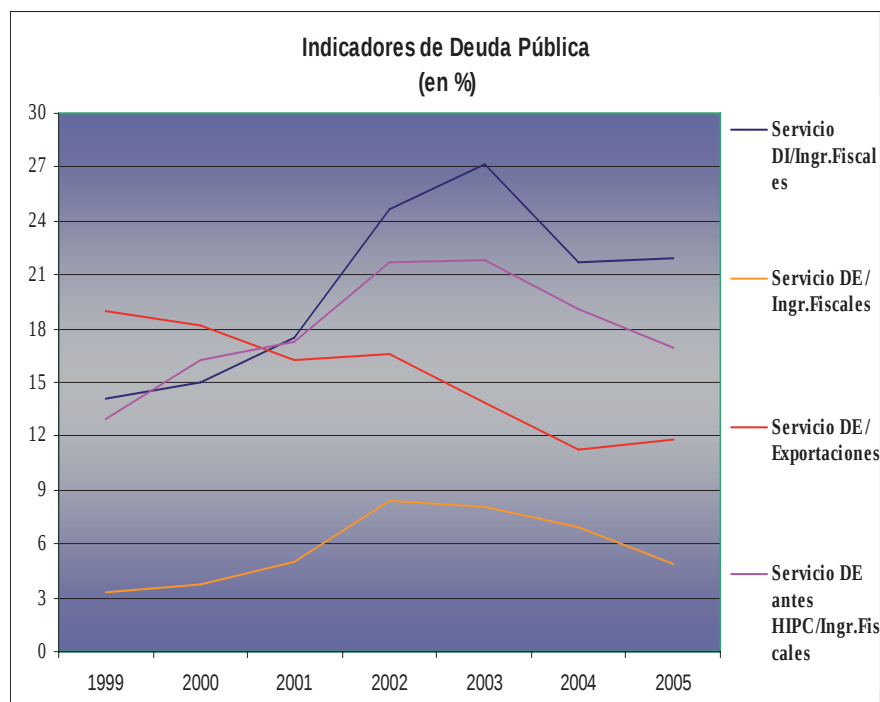
Fuente: Banco Central de Bolivia

¹² En este marco, se espera una reducción equivalente de la deuda contratada con el BID en el transcurso del primer trimestre de 2007, aunque las opciones presentadas no parecen tan favorables al país en términos de flujos futuros de recursos y las condiciones del nuevo financiamiento de esta fuente.

¹³ La inflación de los últimos 12 meses fue de 4.95% según el BCB y de 4.74% según UDAPE.

¹⁴ Con datos del BCB, UDAPE reporta que “el Índice de Tipo de Cambio Real a noviembre, mostró una depreciación real acumulada de 14.2% con respecto al año base y de 1.18% con relación a noviembre de 2005.”

Gráfico 7



Fuente: Banco Central de Bolivia

En un análisis publicado por UDAPE, se argumenta que la situación económica actual no solo es producto del contexto favorable externo (“la buena suerte”), sino también es el resultado de la aplicación de “las buenas políticas”, dentro de las que menciona el adecuado manejo de la política monetaria y cambiaria, la política fiscal y la política financiera, pero sobre todo la nueva visión del gobierno y sus medidas de cambio estructural propuestas.¹⁵ El manejo de la política monetaria y cambiaria por parte del Banco Central ha sido sin duda efectivo y ha permitido además continuar la tendencia de bolivianización (menos operaciones en dólares) de la economía. Por su parte, si bien se han aplicado medidas para incrementar las recaudaciones tributarias (no hidrocarburíferas) y se han tomado medidas de control del gasto público, el desempeño de la política fiscal se explica básicamente por el incremento de los ingresos provenientes de las recaudaciones del IDH y una política de gasto moderada, influenciada por el nivel de ejecución del gasto, aún del gasto corriente. La política financiera ha mantenido básicamente los rasgos anteriores, aunque el comportamiento del sistema financiero ha sido en parte influenciado por las expectativas generadas por cambios anunciados con la creación de una banca de desarrollo y sus posibles efectos en el sistema financiero. En cuanto a la influencia de las medidas estructurales en los resultados de 2006, a pesar de su potencial, parece todavía tem-

¹⁵ “... el alto desempeño económico en 2006 está asociado a una conjunción de factores, donde no solo ha influido la buena suerte manifestada por el favorable entorno externo que se expresó en los elevados precios de los productos de exportación (favorables términos de intercambio) y las elevadas remesas desde el exterior, sino en especial ha contribuido la aplicación de la nueva economía política o economía de lo posible que ha combinado, por un lado, la ejecución de buenas políticas simbolizadas en el adecuado manejo de la política monetaria, cambiaria, fiscal y financiera y, por otro lado, el trascendental cambio político, expresado por un nuevo gobierno que aplicó un viraje sustancial en particular en el sector hidrocarburos el cual contribuyó a una reversión estructural de una crónica situación de déficit fiscal a una situación de equilibrio fiscal en los próximos años. El cambio político se expresó en la promulgación de una nueva Ley de Tierras y también en la ejecución de una nueva política social basada en transferencias monetarias directas y condicionadas. Respecto a la política social la expresión concreta es el bono escolar “Juancito Pinto”, focalizado en las escuelas públicas y financiada con recursos derivados de la nacionalización de los hidrocarburos implementada por el decreto del primero de mayo de 2006.” (UDAPE, 2006)

prano para hablar de efectos de las mismas, ya que la mayoría de ellas han sido aprobadas hacia finales del año o esperan su reglamentación, por lo que sus efectos todavía tendrán que apreciarse con el paso del tiempo.

En todo caso, el panorama descrito en esta sección muestra una economía estable y en expansión, con los principales indicadores en sus mejores niveles históricos y con un nivel creciente de recursos fiscales que deberían permitir financiar una fuerte expansión del gasto público orientado a la reducción de la pobreza. Ese incremento sustancial del gasto público, en el que deberían participar tanto el gobierno central como las prefecturas y municipios, no se ha materializado en 2006 como se esperaba. Sin embargo, con la situación fiscal descrita, los programas del PND ya más elaborados y una mejor coordinación entre el gobierno, prefecturas y municipios para ejecutar el gasto público orientado a la población más pobre, el incremento de la demanda interna podría reemplazar en 2007 a la demanda externa como motor principal de la economía.

El Contexto Social - Políticas de Reducción de la Pobreza

A partir del PND, el gobierno propone lo que considera un cambio sustancial de las políticas de reducción de pobreza o “enfoque social” hasta ahora utilizado, postulando que ya no se trata solamente de trabajar en la provisión de bienes y servicios públicos y esperar que su acceso creciente genere mayores oportunidades para la población pobre. Ahora se plantea cerrar la brecha de pobreza y forzar la mayor inclusión de los hombres y mujeres más pobres, a través de intervenciones directas del Estado, que no solo facilite más y mejores servicios públicos, sino también generen ingresos. Estas intervenciones se deberán focalizar en poblaciones y territorios específicos. El empleo y los ingresos serán las variables incorporadas a las políticas de reducción de la pobreza, para medir el progreso en materia de generación de riqueza y ya no solo de reducción de la pobreza.

Las primeras medidas adoptadas por el gobierno del Presidente Morales incluyeron la derogación del artículo 55 del D.S. 21060 que disponía la libre contratación y despido de los trabajadores, el incremento del salario mínimo nacional en un 13.6% y la sanción de la Ley sobre el Fuero Sindical (febrero de 2006), que tiene como propósito proteger a la dirigencia sindical, al establecer que ningún dirigente puede ser retirado de su fuente de trabajo.

En el sector de *Educación* las primeras medidas consistieron en aumentar los recursos humanos para el sector, destinando recursos financieros para crear 3.500 nuevos ítems de maestros¹⁶, que serían distribuidos en base a criterios de crecimiento vegetativo y déficit histórico, así como por nivel de escolaridad y proporción de población indígena. El programa de alfabetización “Yo sí puedo” recibió una atención especial por parte del gobierno, que lo implementa con el apoyo de especialistas y materiales cubanos¹⁷. Para tal efecto, se ha diseñado el Sistema de Información y Control Estadístico del Programa Nacional de Alfabetización (SICEP-NA), que recoge datos y monitorea los beneficiarios alfabetizados en cada departamento¹⁸. El bono de escolaridad “Juancito Pinto” para los estu-

¹⁶ Lamentablemente, a pesar de los recursos disponibles, la creación efectiva no superó los 2,000 nuevos maestros por la falta de capacidad del sector para operar estas decisiones de manera oportuna.

¹⁷ En el primer semestre de 2006 se reportó un total de 130.885 matriculados, 1.836 graduados, 7.929 facilitadores trabajando en 6.821 puntos de alfabetización funcionando en el país.

¹⁸ UDAPE, Informe Económico y Social, Primer Semestre 2006 y Perspectivas.

diantes inscritos en el nivel primario en colegios fiscales, con el objetivo de estimular la asistencia escolar, ha sido también incorporado como parte de la política educativa. Otras iniciativas del sector incluyen el programa de profesionalización de maestros y los proyectos municipales de calidad. Finalmente, se ha discutido en un Congreso Pedagógico los contenidos y reformas a realizar a la política educativa nacional, que se ha traducido luego en un Proyecto de Ley de la Educación, propuesto por el gobierno, que se analiza en el Congreso Nacional y debate actualmente en la sociedad boliviana.

En el sector de *Salud*, las primeras medidas incluyeron la creación de 1.068 nuevos ítems y el incremento salarial nominal al personal de salud pública de 7% con respecto al año anterior. La principal Campaña Nacional de Vacunación se ha orientado al control de la Rubéola y el Síndrome de Rubéola Congénita, estableciéndose la obligatoriedad de la vacunación a las personas entre 15 y 39 años de edad, y de 5 a 39 años de edad en los departamentos de Beni, Pando y los municipios de Ixiámas y San Buenaventura en La Paz. Con el objetivo de ampliar la cobertura de atención en localidades o áreas en las que las condiciones de infraestructura o ausencia de personal especializado en salud son notorias y permitir que la población con escasos recursos acceda a este beneficio, se implementó el controversial programa de solidaridad cubana. En el primer semestre de 2006 se identificaron 1.320 médicos o personal paramédico cubanos de un total de 1.720 trabajadores de salud, con una cobertura territorial de 188 municipios¹⁹. El Colegio Médico de Bolivia protestó por lo que considera una medida que desplaza a los médicos y trabajadores en salud bolivianos, los que se han ofrecido para trabajar en las mismas condiciones ofrecidas al personal cubano. Finalmente, el gobierno ha aprobado la ampliación del Seguro Universal Gratuito de Salud para toda la población hasta los 21 años a partir de enero de 2007.

A pesar de las críticas realizadas en el pasado a los programas de empleo, el gobierno ha decidido dar continuidad a los programas de *empleo temporal* del tipo PLANE, declarando de “prioridad nacional el impulso y la generación de empleo en las áreas urbanas, peri urbanas y rurales” en favor de la población de menores ingresos. El programa mantiene su denominación de PROPAIS y ha reiniciado su implementación con financiamiento de la cooperación internacional y la administración por una agencia de cooperación. El programa se plantea la meta de crear 90.000 empleos en los primeros 6 meses de su funcionamiento, meta ambiciosa en relación a los alcances de este tipo de programas hasta ahora.

En general, salvo el nuevo énfasis en la alfabetización y el bono de escolaridad, las medidas aprobadas han dado continuidad a las políticas sectoriales hasta ahora vigentes, aunque esto podría cambiar en 2007 cuando el gobierno comience a ejecutar sus propios planes derivados del PND.

1.2. De la EBRP a las Políticas de Reducción de la Pobreza (PRP)

La Corta Vida del Proceso ERP en Bolivia

Como se ha señalado ya en estudios previos²⁰, el proceso ERP, como fue inicialmente diseñado, dejó de funcionar en Bolivia a partir de 2004, ya

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ver sobre todo ISS (2006), Bolivia: ¿Gobernar o Dialogar?, e ISS (2004), Bolivia: ¿Más de lo mismo sin “Crecimiento pro-pobre”?

que muchas de sus premisas no se cumplieron y poco tiempo después la EBRP dejó de constituirse en referencia formal para las intervenciones de los donantes²¹. Pese a que en el año 2001 los directorios del FMI y Banco Mundial avalaron (“endorsed”) la EBRP presentada por el gobierno boliviano, aplaudiendo su contenido y alcance y señalándolo como un modelo de documento a seguir, dos años después, funcionarios de ambas instituciones le encontraban muchos defectos y la descalificaban para los fines para los que había sido elaborada. Prueba de ello es que el Fondo Monetario Internacional ha operado desde 2003 en Bolivia en base a operaciones de Stand By (y no así PRGF como prevé el proceso ERP). Por su lado, el Banco Mundial (AIF) no ha formulado ni otorgado créditos del tipo PRSC (“Poverty Reduction Support Credit”) previstos dentro del proceso ERP para apoyar la ejecución de la estrategia de reducción de pobreza del país, encontrando diferentes justificaciones para ello. Una gran parte de los donantes bilaterales trataron por un tiempo de mantenerse alineados alrededor de la EBRP y continuaron organizando sus recursos y asistencia alrededor de las políticas de la estrategia, pero el esfuerzo no duró mucho tiempo, ya que los gobiernos que se sucedieron entre 2003 y 2005 tampoco la tomaban en consideración para diseñar sus planes e ignoraban formalmente el hecho que el proceso ERP, que en teoría era el marco en el que se movía la cooperación internacional en su relación con los países HIPC, requería formalmente de la existencia e implementación de una estrategia de reducción de pobreza concertada con la sociedad civil.

Es así que poco tiempo después de ser aprobada la EBRP, por diferentes motivos, incluyendo la alta inestabilidad política en el país, dicho documento ya no operaba como el marco de mediano plazo buscado por el proceso ERP, ni para el gobierno, ni para la mayor parte de la sociedad boliviana. Aunque las políticas contenidas en la EBRP (salud, educación, desarrollo rural, etc.) eran en gran parte la continuación de las que se desarrollaban con mayor o menor énfasis desde los años 90, se reclamaba que la EBRP no tuviera un énfasis mayor en apoyar acciones productivas que generen oportunidades de ingreso para la población más pobre²². Mientras esto ocurría, las principales políticas públicas de reducción de pobreza (PRP) y los gastos asociados a ellas continuaron en ejecución, aunque con interrupciones parciales y lógicamente con menor eficiencia, por causa de los cambios administrativos frecuentes observados en las instituciones públicas responsables de implementarlas.

El proceso ERP y la EBRP tampoco cumplieron con el objetivo de aumentar el grado de apropiación (“ownership”) por parte de la sociedad boliviana y el propio gobierno en relación a las políticas planteadas, aunque estos tampoco las descalificaban por completo. Simplemente, parecía que los gobernantes e instituciones de la sociedad civil no querían estar asociadas a un proceso y a un documento con el cual no se identificaban²³ y lo relacionaban con un gobierno específico (el del Presidente Quiroga en 2001). Sin embargo, cuando se discutía con las autoridades de gobierno sobre las políticas sectoriales específicas, los cambios propuestos – o más bien las ideas de cambios a realizar, ya que

²¹ Los cinco objetivos explicitados para el proceso ERP y que el documento de estrategia (EBRP en el caso de Bolivia) debía contribuir a alcanzar eran: i) generar un marco de mediano plazo, ii) mayor apropiación por parte de la sociedad de los planes, iii) mayor orientación a resultados, iv) avanzar en los cambios en la relación gobierno-donantes con mayor alineamiento hacia las políticas de los países, y v) contribuir a una mayor sostenibilidad fiscal.

²² Se puede encontrar mayor detalles sobre estas críticas en ISS (2003), *La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: ¿Una Nueva Brillante Idea?*

²³ Molenaers y Renard (2003) encuentran que la participación de la sociedad civil en el proceso ha sido más bien simbólica y la influencia real en las políticas ha sido limitada.

muy pocas se materializaron – tampoco eran dramáticos o muy diferentes. Esta fue una de las razones por las cuales gran parte de la cooperación internacional seguía interesada en utilizarla como base de las discusiones sobre políticas de reducción de pobreza con los gobiernos que se sucedieron en Bolivia desde 2002. Es probablemente por ello que nuevamente, pareció que la cooperación internacional tenía mayor apropiación de la EBRP y sus políticas asociadas, interesados en continuar con una referencia de políticas públicas de reducción de pobreza, pese a los cambios de gobierno. Como se conoce, los gobiernos que se sucedieron desde entonces primero no avalaron la EBRP y finalmente pusieron el documento en el canasto. Pese a ello, muchas de las políticas asociadas (salud, educación, agua y saneamiento y otras) continúan en ejecución y todavía no han sido substituidas por otras.

El proceso ERP y los diferentes procesos que vivió la EBRP (desde su revisión hasta su entierro), tampoco contribuyeron a generar un mayor interés por orientar mejor los esfuerzos al seguimiento de los resultados de las acciones financiadas, algo que en principio debía ser una prioridad de todos los actores. No se trabajó de manera sistemática para generar instrumentos y capacidades institucionales que permitieran hacer un mejor seguimiento de los resultados en las áreas prioritarias para la reducción de la pobreza, salvo excepciones, donde hoy existen mejores condiciones para medir los resultados de las acciones financiadas. En la mayoría de los sectores y programas clave se sigue concentrando la atención en el control de los insumos (desembolso de recursos o cumplimiento de acciones) o en los indicadores de proceso y no así en los resultados e impactos.

El proceso ERP buscaba además generar cambios en la relación gobierno-donantes en la dirección de un mayor alineamiento de los donantes con las políticas de los gobiernos receptores y, además, reducir gradualmente la carga de los procedimientos propios de cada donante, armonizando los mismos en torno a los del país receptor. Esta reducción debería provenir también de la elección cada vez más importante por parte de los donantes de la modalidad de apoyo programático (con desembolsos en función a resultados) y menos proyectos de inversión. Es difícil aislar los avances logrados en el tema y el estado actual de las relaciones gobierno-donantes de los esfuerzos internacionales más específicos de armonización y alineamiento²⁴ que se desarrollan formalmente desde 2003. Sin embargo, se puede señalar que hoy hay un interés evidente en los donantes por alinearse detrás de las políticas públicas del gobierno, aun si este no siempre puede concretarse por falta de desarrollo suficiente en algunas de esas políticas. El nivel del apoyo programático al país ha aumentado en los últimos años aunque, por diferentes motivos, este no alcanza todavía los niveles esperados²⁵.

Finalmente, el proceso ERP debía contribuir a generar una mayor sostenibilidad fiscal y a aumentar la previsibilidad y la cantidad de recursos disponibles para las acciones de reducción de la pobreza. En el caso de Bolivia, se puede afirmar que la sostenibilidad fiscal fue afectada negativamente como efecto de las decisiones tomadas en relación al uso de los recursos ahorrados por el alivio de deuda externa obtenido en el marco de la iniciativa HIPC. Como consecuencia de la Ley del Diálogo Nacional (2001), el Tesoro Nacional (TGN) resignó esos recursos del alivio de deuda en favor de los 314 municipios existentes en el país en ese

²⁴ Los diferentes foros internacionales que, desde 2003 (Roma), culminaron en la suscripción de la Declaración de París (2005) y los esfuerzos posteriores para avanzar en el cumplimiento de la misma.

²⁵ Este tema se desarrolla de manera más detallada en la sección 1.5 del presente informe.

momento y se comprometió además a transferir mensualmente esos recursos a las cuentas de los municipios, de acuerdo con una formula concertada. Esto significó en la práctica que el TGN haga frente a una deuda exigible mensualmente por los municipios, aun si debía recurrir crédito de liquidez cuando no tuviera suficientes recursos, sabiendo que los municipios no tendrían la capacidad de utilizar la totalidad de esos recursos en sus acciones ligadas a la reducción de la pobreza. Esta situación de insolvencia fiscal del TGN fue evidente entre 2003 y 2005, con el consiguiente efecto negativo sobre los gastos relacionados con la reducción de pobreza que debían ser financiados por el TGN directamente.

Cuadro 1: La Complicada Historia de la EBRP

Aprobación de la EBRP original	• Junio de 2001
Evolución del concepto EBRP	• 2003 EBRP debe ser revisada (Sánchez de Lozada) • 2004/5 EBRP está muerta, pero si nos sirve? (Mesa) • 2005 EBRP ignorada (Rodríguez) • 2006 EBRP será enterrada por el PND (Morales)
Estrategias revisadas o planes/ estrategias alternativos producidos desde entonces	• 2003 EBRP revisada por UDAPE • 2005 PND frustrado de Grebe • 2005 Plan de Emergencia de Mesa • 2006 Plan Nacional de Desarrollo (PND)
¿El PND vigente se elaboró con un proceso de diálogo o consulta como lo plantea el paradigma PRSP?	No, aunque hubo consultas informales con las organizaciones sociales previa presentación del PND. Una vez presentado el PND hubo reuniones de validación en los departamentos, donde recibió muchas críticas.
¿Como valora la cooperación internacional el PND?	El PND es un marco general de políticas de reducción de pobreza, aunque no es suficientemente específico para implementar inmediatamente programas, proyectos y presupuestos. Se deberían trabajar planes sectoriales más específicos para responder a esta necesidad y apoyar al Ministerio de Planificación encargado de la coordinación de su desarrollo e implementación.
¿Existe reconocimiento de la última ERP revisada (PND) por algún donante oficial o IFI?	Los donantes esperan algún plan más concreto para actuar. Algún donante cree que el Plan es más un instrumento de consumo interno (gobierno), esperando que los sectores dentro del gobierno se alineen al PND.
¿Existen informes oficiales de Monitoreo y Evaluación (M&E) de la implementación de las políticas de Reducción de la Pobreza?	Algunos reportes producidos hasta 2003 por UDAPE Desde 2004 no hay más informes específicos, salvo los informes de seguimiento de metas del Milenio (4to informe preparado por UDAPE). Está en desarrollo inicial un sistema de seguimiento y monitoreo en el Ministerio de Planificación y el INE con apoyo de la cooperación internacional. Está en preparación el desarrollo de una línea base para la implementación del PND y apoyar al INE en ello.

La situación fiscal mejora notablemente a partir del segundo semestre de 2005, debido principalmente a los nuevos ingresos por impuestos a la explotación de hidrocarburos, pero también gracias a incrementos de las recaudaciones de renta interna y en menor medida de las recaudaciones aduaneras. Esto ha permitido en 2006 mejorar la situación del TGN,

aunque no en la proporción esperada para financiar sus objetivos de reducción de la pobreza, ya que nuevamente, siguiendo la tónica de la LDN 2001, se decide repartir una parte importante de los recursos recaudados por el IDH a los municipios y prefecturas departamentales.²⁶ Entonces, si bien la disponibilidad de recursos para la reducción de pobreza ha aumentado, producto de las decisiones de política, las capacidades descentralizadas para utilizar estos recursos de manera efectiva no han mejorado sustancialmente. Por ello, estamos por ahora ante una situación financiera favorable para financiar las múltiples necesidades de la población más pobre, con una cantidad importante de recursos no utilizados por municipios y prefecturas que podrían movilizarse con este objetivo.

El Aporte de los Procesos de Diálogo²⁷

Uno de los temas promovidos por el proceso ERP fue la activa participación de la sociedad civil en la formulación y seguimiento de las políticas públicas de reducción de la pobreza. En Bolivia este tema cobró mucho interés desde la formulación de la EBRP en 2001, cuando desde el gobierno se promovió un amplio proceso de consulta que involucró a los municipios, los departamentos, al gobierno nacional y a los gremios empresariales. Como se ha analizado ampliamente en diferentes documentos, el proceso trajo más problemas²⁸ que soluciones al gobierno y es conocido que las recomendaciones del Diálogo 2000 no fueron vinculantes para la elaboración de la EBRP, generando descontento y frustración en aquellos que participaron del proceso. A pesar de ello, el gobierno propuso al Congreso la Ley del Diálogo Nacional (LDN, 2001) que consagró el proceso de diálogo sobre políticas públicas de reducción de pobreza como obligatorio para que se desarrolle al menos cada tres años.²⁹

En cumplimiento de la LDN, en 2004 se convocó nuevamente a un proceso de diálogo, aunque esta vez se le dio el carácter de Diálogo Productivo (DNBP), para diferenciarlo del realizado en el año 2000, que dio pautas para inversiones sobre todo en temas relacionados con las necesidades básicas (educación, salud y saneamiento). Esta vez se privilegió la discusión sobre los aspectos productivos y cómo generar riqueza para salir de la pobreza. Sin embargo, los diálogos (municipal, departamental, sectorial y nacional) llevados a cabo entre 2004 y 2005 tampoco aportaron propuestas muy diferentes para la elaboración de políticas públicas específicas y fueron más bien una nueva oportunidad para establecer una lista de demandas de diferentes sectores productivos interesados en presentar sus necesidades al sector público, esta vez para el desarrollo productivo.

A diferencia del 2000, el diálogo de 2004 posibilitó que algunas organizaciones sociales puedan prepararse para las discusiones y elaborar propuestas desde su sector o área geográfica para que fueran discutidas durante las reuniones preparatorias en sus municipios. De todas maneras, estas propuestas no alcanzaron para elaborar las Estrategias Productivas Integrales (EPI) que habían sido planteadas como objetivo del DNBP. Finalmente, en 2005 hubo algunos intentos de parte de

²⁶ Ver sección 1.1 (El Contexto Económico)

²⁷ Los detalles de los diferentes procesos realizados en Bolivia pueden encontrarse en ISS (2006)

²⁸ Uno de ellos es según Gould (2005) que “.... el énfasis en la participación de la sociedad civil lleva a una reducción del papel de los parlamentos, entonces se debilitan los organismos representativos democráticos en favor de organismos que no rinden cuentas a nadie”.

²⁹ Yendo nuevamente más allá de lo recomendado por la cooperación internacional para estos procesos.

instancias públicas de recuperar esos trabajos y aprovechar algunas conclusiones generales del DNBP, pero no se concretaron en propuestas concretas de políticas públicas. Los cambios de gobierno y autoridades en junio de 2005 interrumpieron este trabajo de recuperación parcial.

Es evidente que en Bolivia los procesos de diálogo han alcanzado su límite por diferentes motivos (demasiado masivos, problemas de diseño, excesiva politización, frustración por los resultados) y muy probable que no se vuelvan a repetir de la manera como se habían realizado hasta ahora. En todo caso, la elaboración del PND no siguió esas pautas de concertación previa y a futuro seguramente se discutirá nuevas formas de concertación de políticas. Sin embargo, como veremos más adelante, aunque sin proponérselo, el proceso ERP a través del DNBP habrá tenido sus efectos en el contenido de las políticas públicas incorporadas más tarde en el PND.

Mientras estas discusiones ocurrían en el país, continuaron ejecutándose las acciones relacionadas con las políticas de reducción de la pobreza, aunque siempre con más énfasis en los temas de ampliar o mejorar la provisión de servicios básicos y menos acciones directas de apoyo en los temas productivos.

¿Están Vigentes las Principales PRP?

La orientación de las principales políticas públicas de reducción de la pobreza (PRP) en los últimos años (2001-2006) ha sido básicamente la misma que en los años 90. Es el caso de la política para la *educación* y la reforma educativa que data de 1994, con una orientación de los principales recursos a la educación primaria, con prioridad hacia la educación de las niñas en el área rural, hacia la mejora curricular y la provisión de materiales adecuados, hacia la construcción y mejoramiento de infraestructura escolar, etc. Recientemente se ha dado prioridad a los programas de alfabetización de adultos, pero en relación al monto de los recursos invertidos en educación este no es un cambio sustancial, por ahora. En el tema de *salud*, la política principal – la atención a las madres embarazadas y los niños y los programas de inmunización – se inician en los años 80, siendo reforzadas desde 1992 con apoyo internacional, principalmente UNICEF, permitiendo finalmente su consolidación como política de estado con el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), instaurado en 2003, utilizando recursos internos³⁰ nacionales y municipales. La orientación principal de la política de salud pública es hacia la salud preventiva (por oposición a la salud curativa) y es muy probable que esa orientación se mantenga a futuro. La orientación de recursos internos y externos hacia el *saneamiento básico* es una constante desde los años 90, como lo ha sido el apoyo al *desarrollo rural* (riego y obras de infraestructura) y otros programas más pequeños de infraestructura productiva apoyados por el gobierno nacional y los municipios.

En resumen, la orientación de las políticas para la reducción de la pobreza no ha cambiado radicalmente con la EBRP (ver informes 2003 y 2004) y el proceso ERP en Bolivia. La intención de incorporación de los temas productivos como política de reducción de pobreza, elemento central del PND, ha sido un objetivo propuesto al menos desde 2003, pero todavía no se cuenta con programas precisos, acciones concretas y recursos específicos. La asignación de recursos (montos y proporciones) entre sectores y áreas temáticas tampoco ha variado grandemente. El cambio importante en la asignación de recursos se dio en la segunda

³⁰ Incluyendo los recursos provenientes de HIPC.

mitad de los 90, cuando los gastos orientados a la reducción de la pobreza pasaron a ser más del 50% del presupuesto público, aunque la ejecución de estos recursos desde el nivel nacional y municipal siga sin alcanzar los niveles de eficiencia requeridos, haciendo que una parte importante de los recursos asignados no se ejecuten. Esta situación tampoco se ha modificado con el cambio de gobierno en 2006.

Como se ha anunciado, con el incremento importante de recursos que prevé el gobierno para el presupuesto 2007, a partir de su mayor disponibilidad de ingresos fiscales, junto con los planes de detalle que se desarrollan para acelerar la implementación del PND, es probable que la cantidad de recursos disponibles para financiar acciones orientadas a reducir la pobreza se incremente sustancialmente. Seguramente estos recursos continuarán financiando políticas ya existentes en educación, salud, saneamiento, desarrollo rural, infraestructura productiva y otras áreas relacionadas con la reducción de la pobreza. Salvo sorpresas, los recursos para programas verdaderamente nuevos serán marginales en relación al conjunto del gasto en reducción de pobreza en la primera etapa de aplicación del PND.

1.3. Contenido y Prioridades de las Políticas de Reducción de Pobreza

Las Propuestas del PND

El 16 de junio de 2006, el gobierno del Presidente Morales presentó el “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”. El plan se estructura a partir de cuatro estrategias: (i) desarrollo con inclusión social, (ii) descentralización y poder social comunitario, (iii) transformación de la matriz productiva, de industrialización y exportación con valor agregado, y (iv) cambio en el enfoque de las relaciones internacionales. Según el plan, cada estrategia contribuirá a “iniciar el desmontaje colonial del Estado, en procura de construir una Bolivia multinacional y comunitaria donde el Estado sea el promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de la riqueza e impulsor de la convivencia entre la economía comunitaria y privada”. Este proceso “priorizará la construcción de una democracia más amplia y con base comunitaria, que permitirá un diálogo más fluido entre el Estado y la sociedad” (ver Figura 1).

Figura 1: Esquema del PND



Fuente: Gobierno de Bolivia (2006)

El cambio del patrón primario exportador será, según el plan, una condición imprescindible para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural. La aplicación del Plan debería permitir erradicar la pobreza y ya no solo reducirla.

El PND señala que las políticas de ajuste introdujeron de manera forzada el concepto de “reducción de la pobreza” como objetivo principal de las políticas públicas. Su cumplimiento fue una condición de los organismos multilaterales. Este y otros objetivos fueron traducidos primero en metas de reducción de las “necesidades básicas insatisfechas”, luego en “indicadores de desarrollo humano” y, finalmente, en el logro de los “objetivos del milenio” y la organización de “redes de protección social”. Ahora, en cambio, el planteamiento estará dirigido a “la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, de producción y de acumulación interna de riqueza”. Para esto, como observamos más arriba, en coincidencia con el DNBP, el PND propone la priorización del tema productivo. La matriz productiva propuesta estaría conformada por dos sectores: (i) el sector estratégico, generador de excedentes, y (ii) el sector generador de empleo e ingresos. En el PND se plantea que todos los recursos naturales deben ser de propiedad del Estado, para que el gobierno cumpla su rol de generador de “las condiciones para lograr maximizar los excedentes, optimizar su uso para la diversificación económica y el incremento del bienestar, en un contexto equilibrado con el medio ambiente”.

Los excedentes producidos por el sector estratégico – vale decir hidrocarburos, minería, electricidad y los recursos ambientales – generarán recursos financieros para el sector generador de ingresos y empleo, como contribución a la diversificación económica y al desarrollo del área social. El PND plantea que los recursos financieros obtenidos por el sector generador de empleo e ingresos sean canalizados a través del denominado Sistema Nacional de Financiamiento (SINAFID) para el Desarrollo Productivo, facilitando el acceso a recursos de las organizaciones económicas y sociales rurales y urbanas tradicionalmente excluidas del sistema financiero formal. Se menciona también la necesidad de tasas de interés subsidiadas para favorecer a los sectores productivos, aunque estos detalles todavía no se habían desarrollado suficientemente.

La ampliación de la base tributaria bajo el principio de universalidad, proporcionalidad y equidad, además de una mayor participación del Estado en las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales, figuran también como parte central del cambio propuesto, aunque por ahora no se plantea cambios sustantivos en el sistema impositivo. El gobierno apuesta al crecimiento de los ingresos por recaudación de impuestos a partir de los nuevos tributos fijados en la ley de hidrocarburos (IDH y otros), esperando que con el tiempo estos recursos lleguen en una proporción mayor al TGN. Por ahora el gobierno no ha anunciado nada específico para modificar la modalidad actual de distribución del IDH, sosteniendo que responde a la presión política y regional generada el 2005 y apuesta a que ésta misma presión obligue a las prefecturas, municipios y universidades a utilizar esos recursos preferentemente en actividades productivas que generen empleo e ingresos, objetivo central del PND. De la misma manera, propone que los ingresos de coparticipación tributaria percibidos por los municipios se destinen a apoyar la diversificación de la actividad productiva, aunque todavía sin planes concretos.

Como se puede apreciar, el énfasis del PND está en el apoyo al sector productivo y los programas de desarrollo de la política social se los

presenta solo como complemento de la estrategia productiva. En el caso de la *salud*, se proyecta desarrollar el “Sistema Único Intercultural y Comunitario de Salud” para garantizar una cobertura más amplia de los servicios de salud en favor de toda la ciudadanía, urbana y rural. Hasta el 2010 se pretende que el 100% de la población pueda contar con este servicio.

Con relación a la *educación*, el PND plantea hacer un cambio de la visión, concepción y operativización a todo nivel. Con esta “refundación” propuesta, la educación no estaría orientada únicamente a la formación individual, sino que jugaría un papel importante en la formación comunitaria, articulada a la producción, investigación y desarrollo comunitario. El PND sugiere que cada región podrá proponer el tipo de educación que prefiera, exponiendo lineamientos y políticas educativas, con el fin de promover la participación y la concertación de la sociedad en la construcción de los programas educativos. Mientras esto se discuta y plasme en una nueva Ley de Reforma Educativa, el Estado ejecutará un agresivo programa de alfabetización, con un costo estimado en cerca de US\$ 40 millones, en favor de habitantes de las áreas rurales principalmente. Según el Plan, la política social se centrará en la “*subversión de lo social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales*”,³¹ cuya estrategia, especialmente para el área rural, será la implementación del programa “Comunidades en Acción” en el que las comunidades más pobres ejecutarán recursos y financiarán obras de manera directa, sin intermediación de los municipios, como ocurría hasta ahora de acuerdo con la organización institucional vigente. Los detalles de este programa todavía no se conocen, pero seguramente será tema de discusión con los municipios y con instituciones que, como el FPS, se encargan por ahora de estas tareas.

Un tema que ha quedado claro de la presentación del PND y posterior discusión es que, a pesar que la mayor parte de los recursos para inversión están en las cuentas de las entidades descentralizadas (prefecturas y municipios), el gobierno no las ha tomado en cuenta como actores centrales de la implementación de su Plan³². El Plan no ha sido concertado previamente con esas instancias y las modalidades de ejecución de algunos programas presentados no toman en cuenta a esos actores. Finalmente, el PND plantea la política de erradicación de lo que denomina “la corrupción institucionalizada” y basa su propuesta en dos estrategias. La primera estará orientada a la incorporación de mecanismos de participación y control social, y la segunda estará destinada a transparentar la gestión de los servidores públicos. Los detalles de estas estrategias todavía no se conocen. Finalmente, el PND se refiere también a la continuidad del Programa Integral Anticorrupción iniciado en anteriores gestiones gubernamentales, aunque en la práctica éste se encuentra paralizado.

En resumen, el PND propone un conjunto de actividades y planes para responder fundamentalmente a la pregunta de *¿qué hacer?* Sin embargo, salvo en un par de temas, no se presenta más detalles sobre el *¿cómo hacer?* para llegar a esos objetivos. El contenido ideológico del PND es evidente y es utilizado de manera reiterativa a lo largo del documento.³³

³¹ Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de Bolivia (2006)

³² Está claro que el gobierno no está contento con la actual organización del poder en torno a prefecturas y municipios y que tratará de cambiarla, ya sea por vía de la Asamblea Constituyente o por vía de alguna ley expresa en el Congreso.

³³ Los vocablos neoliberal y colonialista son utilizados permanentemente a lo largo del documento como imágenes de aquello que se hizo mal en anteriores gobiernos, o también para calificar a las políticas que en criterio del gobierno actual han fracasado.

Sin embargo, el documento no aclara lo que significará en la práctica el cambio del modelo económico y como funcionará el mismo. Por ahora ese “nuevo modelo” está asociado a una mayor participación del Estado en la economía, recuperando para sí los sectores denominados estratégicos en la economía y organizando de manera diferente la distribución de los excedentes generados por esas actividades. El tiempo transcurrido desde la presentación del PND no ha sido suficiente para precisar mejor el contenido de los planes generales en él presentados y por ahora el gobierno continúa desarrollando esas ideas o planificando su ejecución. Sin embargo, se ha informado que el gobierno está desarrollando estrategias sectoriales que deberían discutirse y aplicarse a partir de 2007.

Finalmente, la forma como se logrará una capacidad institucional suficiente para implementar el PND, que por su orientación demandaría una intervención mayor del Estado, con capacidades mejoradas para hacerse cargo de los retos planteados, es algo que no se ha explicado suficientemente hasta ahora. El ritmo de implementación del PND será seguramente dependiente de esta capacidad institucional mejorada, aspecto que el gobierno sin duda está conciente.

¿Cambios Fundamentales en Relación a las PRP Vigentes?

La pregunta que surge inmediatamente es ¿en qué medida es diferente la orientación y el contenido del PND a la de la EBRP o si han cambiado las prioridades de política de reducción de pobreza respecto de las políticas de reducción de pobreza hasta ahora vigentes? El cambio principal, por ahora en los planes, es la clara orientación hacia lo productivo. Vale decir que el enfoque principal será hacia las políticas de generación de ingresos para la población más pobre como primera prioridad y, como complemento, la provisión de servicios básicos (educación, salud, agua y saneamiento) y construcción de infraestructura. La forma que tomará la aplicación de esta política aún no se conoce, aunque seguramente incluirá alguna forma de transferencia de recursos públicos a los privados, aspecto que deberá reglamentarse adecuadamente para reducir potenciales arbitrariedades. En el Cuadro 2 se presenta un resumen de las principales políticas de reducción de pobreza vigentes desde la EBRP (o aún antes) y su situación a partir de la presentación del PND.

Es también evidente que el enfoque del PND ha introducido temas nuevos en la agenda de políticas públicas, o le ha dado un rol más importante del que tenían antes. De igual manera, ha puesto énfasis en la participación de instituciones que en el pasado no habían tenido un rol preponderante, como las Fuerzas Armadas o el poder comunitario. El Cuadro 3 presenta un resumen de los “nuevos temas” introducidos por el PND, la importancia que le asigna y las razones que presenta para su inclusión.

La Asignación Presupuestaria para las PRP

En 2006, no se han observado cambios importantes en las asignaciones presupuestarias para las políticas de erradicación de la pobreza. El presupuesto 2006, aprobado a finales de 2005, fue revisado y aprobado en el segundo trimestre, para reflejar las prioridades del nuevo gobierno, pero principalmente para responder a los cambios institucionales derivados de la nueva LOPE y las modificaciones salariales en el sector público. Como cada año, el gobierno se enfrentó con demandas de incrementos salariales de diferentes sectores, pero solo accedió parcialmente a otorgar el incremento solicitado por el magisterio nacional, fijándolo en 7% en

relación al 2005, el doble de incremento otorgado a otros sectores. Asimismo, se comprometió a aumentar el número de ítems para maestros en 3,500 en el año 2006. Sin embargo, por cuestiones operativas y la limitada capacidad de gestión del sector, no logró cubrir ese número de ítems nuevos al inicio de la gestión escolar, alcanzando solo a 2,000 nuevos maestros.

De igual manera, en el nuevo presupuesto se programaron mayores recursos para la inversión pública cerca de US\$ 800 millones, con base en los incrementos de recursos internos. Sin embargo, las estimaciones de ejecución para fines de 2006 sitúan este gasto en US\$ 680 millones, algo más del 85% de lo programado, nivel más o menos similar a la ejecución observada en los dos últimos años. En este rubro, la responsabilidad principal (más del 60% de los recursos) recae sobre los municipios y las prefecturas, que en 2006 vieron un incremento notable en sus ingresos como efecto de las transferencias recibidas por recaudación del IDH. Salvo algunas excepciones notables (por ejemplo la Prefectura de Tarija, que ejecutó más de lo inicialmente programado, así como las de Beni y Pando que se acercaron al 100% de ejecución), la limitada capacidad de gestión de las instituciones descentralizadas hizo que no logren ejecutar los recursos presupuestados y se queden con saldos importantes en sus cuentas.

Cuadro 2: ¿Las Políticas de la EBRP se Mantienen?

Políticas/elementos estratégicos de la EBRP	Importancia en PND – Ausente, Poca, Mediana, Alta	¿Aún se implementa la política? Si no, ¿por qué no?
<i>Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre</i>	ALTA	Se mantiene el programa PROPAIS de empleo temporal, que en un inicio fue el PLANE. Deseo de introducir políticas de empleo intensivas pero aún están en preparación las propuestas concretas.
<i>Desarrollo de las micro finanzas</i>	ALTA	El gobierno considera que el sistema financiero actual es conservador en el otorgamiento de créditos, restringe el acceso y el financiamiento a actividades de comercio y servicios, dejando al sector productivo desatendido. Propone establecer un sistema de financiamiento para el desarrollo productivo (SINAFID) con un fuerte rol del Estado, no solo como banco de segundo piso, sino también con créditos a través de bancos con control estatal (Banco de la Unión).
<i>Desarrollar las capacidades de los pobres: educación salud, saneamiento básico y vivienda</i>	MEDIANA	El gobierno cambia el enfoque de políticas neutrales y horizontales, privilegiando las políticas productivas selectivas. El Plan dice poco de acciones en educación, salud, saneamiento básico y vivienda, aunque para este último tema plantea un plan de vivienda popular.
<i>Aumentar la seguridad y protección de los pobres</i>	MEDIANA	Se mantiene, por ahora con PROPAIS.

Políticas/elementos estratégicos de la EBRP	Importancia en PND – Ausente, Poca, Mediana, Alta	¿Aún se implementa la política? Si no, ¿por qué no?
<i>Aumentar la participación e integración social</i>	ALTA	Se mantiene, pero propone un Estado multinacional donde las organizaciones sociales sean protagonistas en la toma de decisiones, dando origen a un nuevo poder social comunitario complementario al Estado, con la misión de exigirle cuentas (el Cuarto Poder)
<i>Desarrollo con integridad de los pueblos indígenas y originarios</i>	ALTA	No es una política aislada, es más bien parte integral del plan de gobierno, es la base para formar un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas.
<i>Promoción de la equidad de género</i>	POCA	El PND plantea la reducción de las brechas sociales-económicas, políticas y culturales por razón de género, generacional y personas con capacidades diferentes. Plantea la inserción laboral de estos grupos aunque no explica cómo hacerlo. El énfasis en género se dirige al área de justicia.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3: Nuevas Políticas de Reducción de Pobreza/Temas en el PND

Políticas/temas ausentes en la EBRP	Importancia en el PND (Poca, Mediana, Alta)	¿Por qué cambia su importancia?
<i>Objetivos de Desarrollo del Milenio</i>	ALTA	El Plan se refiere sobre todo a la meta de reducción de la pobreza por ingreso, aunque luego ha desarrollado indicadores más detallados para cada una de las ODM y ha planteado en muchos casos objetivos más ambiciosos en relación a esas metas para el año 2015.
<i>Defensa Nacional</i>	MEDIANA	El gobierno le da un rol importante a las Fuerzas Armadas con la idea además de consolidar una alianza. Esto le permite dar señales de solidez y que la fuerza pública está a su lado, sin representar una amenaza desestabilizadora.
<i>Culturas</i>	ALTA	El actual gobierno realza la importancia de la recuperación cultural y el reconocimiento de los pueblos originarios. La señal inicial fue incluir en el gabinete presidencial representantes indígenas.
<i>Poder social comunitario</i>	ALTA	El empoderamiento de los sectores sociales forma parte de la política del nuevo gobierno. Es a partir del origen de un nuevo poder social comunitario que el gobierno legitima sus acciones y promueve el cambio en los ámbitos político, económico y social.

Políticas/temas ausentes en la EBRP	Importancia en el PND (Poca, Mediana, Alta)	¿Por qué cambia su importancia?
Descentralización	POCA	A pesar que el PND menciona esta política de forma muy resumida, en la práctica el gobierno mantiene una actitud centralista y de enfrentamiento con los gobiernos departamentales electos, proponiendo una alternativa de descentralización territorial sobre la base de la región, cuestionando la dimensión departamental ya constituida.
Transformación de los recursos naturales: hidrocarburos, minería, electricidad	ALTA	La columna vertebral del plan del gobierno es la nacionalización de los hidrocarburos, de donde provendrán mayores excedentes para destinarlos al desarrollo productivo nacional. En el sector minero se plantea el control estratégico de los recursos, recuperando concesiones mineras y participando de la cadena productiva. Sin embargo, enfrenta problemas de visiones diferentes del sector entre sus bases de mineros asalariados y cooperativistas mineros. El PND propone el rol protagónico del Estado en la industria eléctrica y la universalización del servicio.
Transformación industrial, manufacturera y artesanal	MEDIANA	Las políticas de desarrollo productivo, la transformación y agregación de valor a la producción primaria son importantes para el PND, que prevé apoyo financiero subsidiado, asistencia técnica y promoción de mercados.
Ciencia tecnología e innovación	POCA	El PND plantea la intervención del Estado para establecer centros científico-tecnológicos y el desarrollo de procesos de innovación tecnológica.
Relaciones internacionales	ALTA	El gobierno busca generar un entorno favorable para un nuevo rol que pretende asumir en su relacionamiento político, económico y cultural, basado en la revalorización de las culturas indígenas y el comunitarismo.
Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID)	ALTA	Los pequeños productores consideran que el Estado debe involucrarse en el sistema financiero para mejorar el acceso y el costo de crédito a través de entidades financieras de primer y segundo piso.

Fuente: Elaboración propia

Los cambios institucionales anunciados por el gobierno en relación a los Fondos de Inversión para el Desarrollo (FPS y FNDR), pero no concretados en 2006, han limitado la capacidad de ambas instituciones para operar al ritmo de años anteriores. Esto ha contribuido también a la baja ejecución de los recursos presupuestados en relación a las expectativas iniciales. Es probable que mientras no se decida finalmente el rol de estas instituciones, su continuidad, fusión o cierre, el ritmo de ejecución de recursos de estas instituciones no sea el deseado.

En consonancia con el modelo de gestión propuesto por el PND, donde el Estado recupera su rol como actor clave en la economía, haciéndose cargo de la producción y comercialización de hidrocarburos y derivados, de la construcción de plantas industriales para la agregación

de valor al gas natural y otros emprendimientos previstos, el presupuesto global del PND muestra la tendencia a un incremento sustancial de los recursos destinados a los sectores productivos. La concreción de dicha tendencia en el futuro cambiaría una de las características principales de los presupuestos de inversión pública de los últimos doce años, donde las inversiones en los sectores sociales (educación, salud, agua y saneamiento y desarrollo rural) representaban más del 50% del presupuesto.

El Nuevo Marco Institucional Vigente para las PRP

Es evidente que el nuevo Ministerio de Planificación tiene un rol predominante en el diseño y la conducción de las PRP y en general, el PND. Este ministerio ha estado a cargo de la elaboración del Plan y es el encargado de trabajar en los detalles de su implementación. El hecho de haber incorporado el VIPFE dentro de Ministerio de Planificación le da también la posibilidad de coordinar estas políticas con los recursos disponibles (internos y externos) y con las ofertas de financiamiento externo que son discutidas con la cooperación internacional. Con la nueva LOPE ha desaparecido el tema del Desarrollo Sostenible y se ha incorporado al Medio Ambiente como parte de la responsabilidad del Ministerio de Planificación. Este ministerio tiene un rol clave en el proceso de construcción del nuevo modelo de desarrollo propuesto por el PND y para ello pretende construir un nuevo Sistema Nacional de Planificación que dirija el accionar del gobierno. Como parte de este esfuerzo, este ministerio estará encargado del desarrollo de instrumentos de seguimiento y monitoreo, para inicialmente generar una línea base que permita conocer la situación de los principales indicadores al inicio de la ejecución del plan y posteriormente encargarse del seguimiento a los mismos.

Otras áreas relacionadas con las políticas de reducción de la pobreza han visto también en 2006 modificaciones en su estructura institucional, como es el caso del desarrollo rural (producción agropecuaria, riego y manejo de cuencas) que antes de la nueva LOPE figuraba como responsabilidad del Ministerio de Agricultura. Estas áreas están ahora en instituciones diferentes. En el caso del tema de agua y saneamiento básico, este se ha integrado al nuevo Ministerio del Agua, que ahora está también a cargo del tema de manejo de cuencas. No es posible evaluar aún los efectos de dichos cambios, pero seguramente los mismos requerirán periodos de ajuste más o menos importantes hasta que comiencen a operar con eficiencia y retomar su ritmo de ejecución de recursos.

La construcción y mejoramiento de la infraestructura vial es un aspecto clave en el PND, pero esta tarea choca con la extrema lentitud e ineficiencia mostrada por el Servicio Nacional de Caminos (SNC) en la administración de esa tarea y las denuncias de corrupción que se han presentado con frecuencia. El gobierno ha tomado la decisión de hacer desaparecer gradualmente el SNC, encargándole la ejecución de aquello que ya está contratado y de cerrar todos los procesos abiertos con operadores del sector e instituciones financieras internacionales. Al mismo tiempo, ha creado la Agencia Boliviana de Caminos (ABC) que a partir de 2007 se encargará de las nuevas tareas de gestión del sector y de los recursos que el PND asignará para la construcción y rehabilitación de caminos en el país.

La anunciada reforma institucional en los Fondos de Inversión y Desarrollo y hasta la posible desaparición de estas instituciones ha sido objeto de discusión durante el 2006, principalmente en el marco del diseño de la propuesta de implementación del programa de Comunidades en Acción

(FPS) y de la propuesta de creación del SINAFID (FNDR). Inicialmente, la LOPE prevé un mayor control de ambas instituciones, haciendo que pasen a depender funcional y operativamente de una Dirección General de Fondos ubicada en el VIPFE. Sin embargo, esta decisión nunca se implementó y en el proceso se ha pasado de esta visión inicial a la discusión interna al gobierno sobre si estas instituciones deberían continuar funcionando o si por el contrario deberán desaparecer.

El PND no propone un marco institucional específico para el desarrollo de las políticas del plan, que en el presente documento las identificamos como las políticas que contribuyen a la reducción de la pobreza (PRP). Si bien el Ministerio de Planificación asume un rol central en este proceso, inclusive proponiéndose como organismo ejecutor de algún programa clave (Comunidades en Acción, por ejemplo), la responsabilidad por la implementación de estas políticas estará seguramente compartida entre muchas agencias públicas ejecutoras de los programas.

1.4. Posicionamiento de los Diferentes Actores Sociales

¿El Proceso ERP está Vivo o Muerto?

Los diferentes actores sociales entrevistados en diferentes momentos de la elaboración del presente informe en 2006 consideran que el proceso ERP está muerto y ahora, con la publicación del PND, también está enterrado. Ya en 2004 se hablaba de su defunción, aunque a fines de 2005 quedaba la duda sobre la actitud que tomaría el gobierno del Presidente Morales al respecto, una vez analizada la situación encontrada y cuando se viera confrontado con el paradigma vigente hasta entonces para la comunidad internacional para organizar la cooperación. Sin embargo, desde que estuvo en funciones, el gobierno nunca se refirió a la EBRP, al proceso ERP o a cualquier otro esfuerzo paralelo por desarrollar un plan de reducción de pobreza. De manera recurrente, los primeros meses de su gestión se refirió a sus propios esfuerzos para elaborar un Plan Nacional de Desarrollo y cuando finalmente lo presentó, se refirió a él como el único instrumento que guiaría sus acciones y sus orientaciones de políticas.

El gobierno tampoco ha mostrado interés hasta ahora en aspectos específicos del proceso ERP en Bolivia, por ejemplo, en rescatar los contenidos o resultados de los procesos de diálogo, al menos formalmente, pese a que en el pasado reciente las organizaciones sociales afines al gobierno habían insistido en la importancia de estos procesos y la alta relevancia de sus resultados para el diseño de políticas públicas. Más aún, hasta cierto punto, se podría decir que el enfoque productivo del PND refleja al menos en parte los planteamientos recogidos en el DNBP.

Las organizaciones sociales (antes llamadas sociedad civil)³⁴, hoy muy cercanas al poder político o en varios casos a cargo de alguna cartera de gobierno, no se han mostrado interesadas en rescatar el proceso ERP, ni las conclusiones del DNBP 2004. Ellas están ahora concentradas en ejercer el poder en las áreas en las que el gobierno le ha asignado responsabilidades ejecutivas o en influir en las discusiones de la Asamblea Constituyente que redactará la nueva Constitución Política.

Los donantes bilaterales entrevistados tampoco hablan más del proceso ERP en Bolivia, pero tampoco piensan que el PND sea suficiente como marco para la implementación de políticas de reducción de la pobreza³⁵. Algunos piensan que el PND requiere todavía de mucho

³⁴ En Bolivia se manejan diferentes definiciones de sociedad civil y su composición es muy variada y hasta compleja, reflejando también aspectos particulares de las formas de organización corporativa.

³⁵ Los detalles se presentan en la Sección 1.5 a continuación.

trabajo antes de ser un plan ejecutable y así se lo han hecho saber por escrito al gobierno. Sin embargo, tampoco pretenden que el gobierno genere un nuevo plan (ERP) al lado del PND, ni existe ninguna expectativa al respecto. Si bien la cooperación internacional ha tenido, en general, una actitud positiva y de buena voluntad hacia el nuevo gobierno, ha buscado instancias de coordinación con el gobierno y de manera individual también ha trabajado sobre su cartera existente de financiamientos con el gobierno, la relación con los donantes en 2006 no ha sido del todo fluida. Muchos donantes se contentarían hoy con tener políticas sectoriales (derivadas del PND) que apunten en la dirección de la reducción de la pobreza y un marco institucional adecuado para ejecutarlas, para trabajar en apoyo del gobierno. Esto sería sin duda mucho más de lo que han podido obtener en 2006 para apoyar al gobierno.

Las principales agencias multilaterales de cooperación tampoco han hablado en 2006 del proceso ERP, ni lo han utilizado como marco de referencia de sus relaciones con el gobierno boliviano. El BID ha continuado operando con el pragmatismo de años anteriores, aprobando operaciones en diferentes áreas y sin esperar para ello un plan específico de reducción de pobreza. El BM ha conversado en múltiples oportunidades con el gobierno sobre sus planes y en función a ello ha decidido presentar una estrategia interina que identifique áreas de trabajo en las que exista interés común, privilegiando el financiamiento a proyectos antes que a programas. El FMI no ha podido convencer al gobierno sobre las ventajas de tener un programa que sea vigilado más de cerca y como el gobierno no necesita sus recursos, la relación con esta institución es en la práctica solo formal. La CAF ha continuado ofreciendo recursos para financiar infraestructura vial al país que el gobierno ha considerado positivamente en varios casos.

Esto nos lleva a confirmar que el proceso ERP, como fue originalmente diseñado, está definitivamente “muerto” en Bolivia y que también ha sido “enterrado” con la presentación del PND por parte del gobierno en 2006. Está claro que nadie toma en cuenta a dicho proceso, ni siquiera los donantes, que por mucho tiempo intentaron mantenerlo vivo por diferentes motivos.

1.5. Financiamiento y Coordinación entre Donantes

En esta sección analizamos el comportamiento de la cooperación internacional en el año transcurrido, en particular los avances en la coordinación, armonización y alineamiento de la ayuda externa. En el contexto de un cambio de gobierno y de incertidumbre sobre el nuevo rumbo, los avances verificados son escasos. Inicialmente nos referimos a los esfuerzos de coordinación, armonización y alineamiento en general, para luego tratar los desarrollos alrededor del Apoyo Presupuestario (AP), aspecto que los donantes venían enfatizando en años anteriores.

Coordinación, Armonización y Alineamiento de Donantes

En marzo de 2005, el gobierno boliviano presentó un Plan de Armonización y Alineamiento a la comunidad internacional en el marco de la reunión de donantes en París. El Plan de Implementación que lo acompañaba proponía trabajar en la ampliación del enfoque sectorial para llegar a concretar más “SWAps”, pero hasta enero de 2006 casi no se había avanzado en la ejecución de estas recomendaciones. La situación no ha cambiado mucho durante el año 2006. Formalmente, de acuerdo con sus declaraciones en foros internacionales, el gobierno ha retomado el plan existente, pero no ha hecho mucho más por implementarlo. No se

observan avances significativos en la coordinación de los proyectos y programas de la cooperación. Por el contrario, la tendencia en el año transcurrido ha sido: donantes intentando establecer un diálogo con diferentes instancias del gobierno, sin lograr en la mayoría de los casos acuerdos específicos y preocupación creciente por encontrar formas de ejecutar los recursos ya comprometidos.

La primera señal del gobierno a la cooperación internacional al inicio de su mandato, fue proclamar que había llegado el momento en que el gobierno sea el conductor de la relación con los donantes y que “no se harían más proyectos orientados por la cooperación”, sino más bien, que ahora se financiaría exclusivamente las iniciativas del gobierno. El segundo mensaje del gobierno fue que no se aceptaría más financiamiento externo para consultores que apoyen la administración del gobierno y que se trabajaría de manera exclusiva con personal de línea financiado con recursos internos. Por último, señaló que el financiamiento externo se contrataría solamente para proyectos de inversión y que no consideraría recursos para apoyo presupuestario u otros fines.³⁶

En mayo de 2006, el gobierno estableció cinco mesas de trabajo con participación de gobierno y donantes. Las cinco mesas son: (1) Desarrollo Productivo; (2) Metas del Milenio; (3) Gobernabilidad y Democracia; (4) Macroeconomía; y (5) Armonización. Representantes del gobierno (principalmente del Ministerio de Planificación) presiden estas mesas, asistidos por dos donantes (uno bilateral y otro multilateral) en cada mesa. Hasta fines de agosto 2006, ninguna de las mesas se había reunido todavía para empezar su trabajo de coordinación, pese a que en su momento el gobierno utilizó este marco para invitar a los representantes de la cooperación a la presentación del PND. Allí, el ministro de Planificación, a cargo de la coordinación de la cooperación internacional, planteó la necesidad de establecer canastas de fondos y hasta SWAps en los diferentes sectores para ejecutar el PND. Este mensaje, más en línea con lo que se había trabajado en el pasado en materia de armonización y alineamiento y las corrientes internacionales de cooperación, llegó finalmente a la cooperación, seis meses después del cambio de gobierno y después de muchas reflexiones internas.

En la práctica, en 2006 no hubo grandes avances en materia de cooperación internacional. La ejecución de planes sectoriales está prácticamente paralizada. Por ejemplo, en el área de educación donde ya existía un grupo de donantes que coordinaba su apoyo, especialmente para brindar asistencia técnica para la reforma educativa, se observó una práctica parálisis por falta de definiciones de parte del ministerio a cargo.

La canasta de fondos en educación de Dinamarca, Suecia y Holanda casi no se ha movido.³⁷ La canasta de fondos de varios donantes para el Viceministerio de la Mujer (VMM), ahora denominado Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VMG-AG), también ha estado prácticamente estancada. La capacidad de recursos humanos en el VMG-AG se ha reducido en una primera instancia de 23 a 4 personas, y no está claro todavía en qué medida se va a ejecutar el Plan Estratégico Institucional³⁸ acordado con un grupo importante de donantes. El Fondo de Asistencia Técnica (FAT) financiado por Alemania, Dinamarca y Suecia para mejorar las finanzas públicas apoyando al Ministerio de Hacienda ha estado estancado prácticamente todo el año. Muchos

³⁶ Aunque esta posición se flexibilizó posteriormente.

³⁷ Aunque al parecer no se ha respetado el acuerdo interno en sentido que ningún donante iba a desembolsar mucho más que el otro.

³⁸ Los Cambios en las Políticas de Género 2005–2006. Noviembre 2006, Gloria Aguilar (SAXgr)

proyectos con financiamiento externo también están paralizados por falta de capacidad de ejecución.

Tampoco se observan avances importantes en el desbloqueo de la Cuenta del Milenio (“Millennium Challenge Account”) provista por los Estados Unidos de Norteamérica, para la que Bolivia calificó en principio. En los más de cuatro años que lleva funcionando esta iniciativa, Bolivia no ha sido capaz de obtener recursos, primero por falta de iniciativas que califiquen (durante el gobierno de Mesa), luego por falta de apoyo político (durante el gobierno de Rodríguez) y finalmente, por falta de una adecuada relación diplomática con ese país, pero también por falta de proyectos específicos que compitan con ventaja para obtener recursos de dicha iniciativa.

Los desembolsos externos para 2006 han estado en uno de sus niveles históricos más bajos³⁹, primero por falta de acuerdos con el nuevo gobierno para continuar desarrollando las acciones ya comprometidas y luego por falta de capacidad de ejecución. Las agencias de cooperación que habían ofrecido mayores recursos como señal de apoyo político al gobierno del presidente Morales, han comprobado en 2006 que los mismos no se han podido utilizar, nuevamente por falta de capacidad de ejecución de las instancias públicas.

Varias agencias de cooperación han iniciado procesos de elaboración de nuevas estrategias país para establecer su marco de cooperación en los próximos años. Muchas han demorado ese proceso por unos meses hasta conocer detalles del PND, pero reconocen que dicho Plan no les ha dado muchas pautas, por su falta de especificidad sobre cómo operar los programas que en él se incluyen.

Algunos donantes multilaterales (BID y CAF) continuaron operando con pragmatismo en 2006, aprobando nuevos proyectos de inversión basados en ideas originales del gobierno y desembolsando recursos, a pesar de la falta de políticas e instituciones definidas en las áreas en las que aprobaron estos recursos. Entre las varias operaciones realizadas por el BID en 2006, se ha continuado desembolsando una operación de apoyo fiscal (apoyo presupuestario) aprobada a finales de 2005, se ha aprobado una nueva operación de crédito para apoyar al sistema financiero, cuando está en discusión todo el marco actual con la propuesta del SINAFID y se llevó a Directorio a principios de 2007 una operación de apoyo a la implementación del programa Comunidades en Acción, pese a que entonces no se conocían aún los detalles de cómo funcionaría ese programa. En estos tres temas, el BID ha desarrollado sus programas, casi sin tomar en cuenta los intereses de otros donantes en el tema y la coordinación con estos ha sido cuando menos insuficiente, dejando la impresión que los intereses del BID (otorgar créditos al país para mostrar su apoyo al gobierno, pero también para cumplir con sus propios objetivos de colocación de recursos) han primado sobre las necesidades de preparación de los proyectos y coordinación con otros donantes.

Finalmente, se debe mencionar un nuevo fenómeno en materia de cooperación internacional en el país, con el ingreso de la llamada “cooperación no tradicional”, en particular, la que se comenzó a recibir de Venezuela (con ofrecimientos en todos los sectores) y de Cuba (en salud y educación). En el caso de Venezuela se ha notado un interés particular por participar de manera activa en el sistema financiero nacional, donde ha ofrecido recursos para apoyar el establecimiento del SINAFID a

³⁹ Según UDAPE (2006) “A noviembre de 2006, los desembolsos brutos alcanzaron a \$US 224 millones, siendo menores respecto a años anteriores (\$US 315 millones en 2005 y \$US 439 millones en 2004). Esto originó una transferencia neta negativa (\$US 77 millones) dado que el servicio pagado alcanzó a \$US 301 millones.”

través de NAFIBO y recientemente, con el anuncio de la compra del paquete accionario mayoritario de una institución privada líder en el sector del micro crédito (PRODEM) por parte de un banco público venezolano. Estas intervenciones en el sistema financiero han llamado la atención de otros donantes presentes en el sector, en particular aquellos que han estado apoyando el desarrollo de las microfinanzas en Bolivia y que han seguido con interés el desarrollo de las reflexiones del gobierno en torno a la creación del SINAFID. Cuba y Venezuela no son miembros del OCDE-DAC, por lo que no se puede esperar que avanzarán la agenda de coordinación y armonización en el futuro.

No se puede decir por ahora que hubo avances significativos en materia de coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional en el año transcurrido. El discurso del gobierno sobre la necesidad de manejar la coordinación de la cooperación es positivo, donde propone la necesidad de tomar para sí el liderazgo de esta tarea. Sin embargo, hasta ahora no ha mostrado en la práctica cómo ejercerá ese liderazgo. Parecía que podría relanzar esta tarea la convocatoria realizada junto con el BID para el Taller Regional sobre Armonización y Alineamiento para América Latina y El Caribe, realizado en Santa Cruz, entre el 9 y 11 de octubre. Sin embargo, a pesar de haber logrado compromisos interesantes en la declaración final de dicho taller, en los meses que siguieron este evento no se han observado mayores cambios en la dinámica de la relación con la cooperación. Si bien las reuniones de las mesas de coordinación se intensificaron desde septiembre de 2006, estas continuaron con la dinámica de presentaciones del avance de sus planes por parte de autoridades de gobierno (con ayuda de presentaciones en “power points” cada vez más sofisticadas), seguidas de preguntas generales por parte de la cooperación internacional sobre las presentaciones. No se ha podido hasta ahora establecer un verdadero diálogo sobre las políticas y programas específicos con el gobierno en ninguna de las mesas de coordinación y queda la impresión que el gobierno no está dispuesto a abrir las puertas para ese tipo de relación con la cooperación. Al parecer, la idea del gobierno sigue siendo la de presentar sus propuestas, con distintos grados de preparación y esperar que los donantes aprueben recursos sin plantear discusiones sobre los detalles de las propuestas, algo que, a pesar de algunas señales en esa dirección, gran parte de la cooperación internacional no parece dispuesta a hacer.

El Apoyo Presupuestario

Como reportamos en el informe del año pasado, siete agencias de cooperación firmaron un Memorando de Entendimiento (MdE) para coordinar sus aportes en forma de apoyo presupuestario (AP). Acordaron con el gobierno los principios de un Programa Multianual de Apoyo Presupuestario (PMAP) apoyado en una matriz de evaluación de desempeño con 23 metas, 18 de las cuales se relacionaban con las finanzas públicas. Esa matriz se compara bastante bien con otros programas de AP en la región, en sentido que es más sencilla y más enfocada en aspectos básicos, a saber, la mejora de la gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, a pesar del buen grado de cumplimiento de las metas, por varias razones, en 2005 pocos donantes desembolsaron los montos que habían ofrecido.

Los únicos donantes que continuaron desembolsando su AP en 2005 fueron la Comisión Europea y el BID, ambos con sus programas propios de AP. La CE desembolsó el tramo fijo de €2 millones (relacionado, entre otras cosas, con el cumplimiento de la matriz del PMAP) en el marco de

un AP sectorial en agua y saneamiento. El BID tenía dos programas de AP fuera del PMAP y desembolsó en 2005 los últimos US\$ 9 millones de un “préstamo basado en políticas” (“policy-based loan”) de US\$ 87 millones para el Programa de Competitividad y Productividad. En el préstamo de apoyo a la Sostenibilidad Fiscal, no desembolsó el último tramo de US\$ 8 millones (de un total de US\$ 63 millones), porque el gobierno no cumplió con las reformas acordadas en el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR).⁴⁰ El BID aprobó también un “préstamo orientado a resultados” (“performance-driven loan”) de US\$ 15 millones para consolidar las reformas en el área de ingresos públicos en el marco del programa de modernización del Estado en junio 2006⁴¹, el que a la fecha ya fue desembolsado completamente.

El BM no firmó el MdE del PMAP, pese a tener acordado un crédito programático en cofinanciamiento con la cooperación alemana, el SSPSAC. Este programa cerró en 2005 con un desembolso de \$15 millones, \$10 millones menos de lo inicialmente previsto, porque el gobierno anuló unilateralmente el contrato con AISA, la empresa privada de agua en La Paz. El KfW de Alemania desembolsó su parte de la operación SSPSAC en 2006 por un monto adicional de €8 millones. Fuera de estos recursos desembolsados en 2006, el PMAP prácticamente no ha operado.

Inicialmente, el gobierno se pronunció en contra del principio del AP, pero luego varió esta posición, al parecer entendiendo mejor los objetivos del AP. Sin embargo, parece que la situación fiscal relativamente holgada desde finales de 2005 y durante el 2006 ha limitado el posible interés de parte del gobierno en este tipo de operaciones. Esto podría señalar una comprensión insuficiente de este instrumento, que no debería relacionarse solo con recursos dirigidos a mejorar la situación fiscal a través de aportes bajo esa modalidad, que ofrece desembolsos más rápidos, sino también con la posibilidad de identificar áreas de interés común, donde se puedan hacer compromisos y establecer metas de cumplimiento de políticas o mejora en indicadores concretos, que luego serán remunerados con AP por la cooperación internacional. Esta modalidad puede ser más efectiva en muchos casos y permite reducir la cantidad de procesos que deben seguir las entidades ejecutoras de proyectos para obtener los desembolsos de recursos de cooperación externa contratados. Sin embargo, en 2006 casi no ha existido diálogo con la cooperación sobre un eventual AP por las razones arriba señaladas, así como también debido a otros factores que afectaron la disposición de varios donantes a otorgar este tipo de apoyo al país.

La tendencia internacional en el pasado ha sido avanzar lentamente en dirección de esta modalidad (vía SWAps, canasta de fondos o apoyo presupuestario directo) y ha contado generalmente con el marco de un acuerdo con el FMI que garantiza un manejo macroeconómico estable y suficiente transparencia en el manejo de las finanzas públicas. El gobierno actual ha señalado que no negociará un programa con el FMI, ya que en primer lugar no lo necesita por la situación excepcional de las reservas internacionales del país, y en segundo lugar, porque no le dará la oportunidad al FMI de discutir sobre el contenido y orientación de las políticas que desea aplicar, porque no confía en sus recomendaciones, a las que relaciona con las políticas neoliberales implementadas en el país hasta hace poco. A pesar de esto, el gobierno ha mostrado en 2006 que puede

⁴⁰ www.iadb.org/templates/global/print.cfm?language=English&page=/projects/inc... leído el 21-09-2006.

⁴¹ www.iadb.org/projects/project.cfm?project=BO-L1005&Language=English, y www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BO-L1007&Language=English

mantener la estabilidad macroeconómica y generar un superávit importante en las finanzas públicas, algo que fortalece la confianza de la cooperación internacional y genera expectativas de mejorar la gestión de los recursos en 2007. Por lo tanto, es improbable que la situación macroeconómica sea un obstáculo para brindar AP si el gobierno lo requiere, aún en ausencia de un programa con el FMI.

Los donantes bilaterales del PMAP todavía están dispuestos a contribuir con recursos en la modalidad de AP, pero esperan una solicitud justificada por parte del gobierno. Por lo general, la opinión sobre el contenido del PND ha sido positiva, aunque con críticas por la falta de planes concretos. A diferencia del pasado, ninguno de los donantes entrevistados ha mencionado la necesidad de presentar algún tipo de ERP tradicional aprobada por el FMI y el BM para comprometer su apoyo presupuestario.

1.6. Progresos en Materia de Reducción de Pobreza

La información estadística disponible para el seguimiento del progreso en materia de reducción de pobreza a través de indicadores precisos sigue siendo escasa, dispersa y discontinua. El proceso ERP generó expectativas sobre la producción de estadísticas e información sobre indicadores de pobreza, pero luego de un período inicial de entusiasmo, apoyado por la publicación de los resultados del Censo de Población en 2001, Bolivia ha retornado a una situación previa caracterizada por la escasa información y limitaciones de recursos para producirla. El INE, por ejemplo, ha limitado varios de sus planes para recoger este tipo de información, o ha tenido que recurrir a la cooperación externa puntual para salvar algún operativo relacionado con la EIH.⁴² Igualmente, el marco institucional creado para hacer el seguimiento de los resultados de las políticas de reducción de pobreza, ha dejado de funcionar hace mucho tiempo. Queda ahora el Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio (CIMDM), creado hace algunos años para promover el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y fortalecido recientemente en su rol en relación con las MDM, con la incorporación del Ministerio de Planificación (MP).⁴³

Recientemente esta instancia ha producido el 4to. Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el que se basa la presente sección⁴⁴. En este informe se incorporaron seis indicadores adicionales: 1 en educación, 2 en género y 3 en medio ambiente. De acuerdo con el informe 2006, “los nuevos indicadores seleccionados tienen la finalidad de extender el seguimiento a objetivos relacionados con la equidad de género y la autonomía de la mujer, además de la sostenibilidad del medio ambiente.” Asimismo, “se priorizó la educación para evaluar las brechas de género, tal como se realizó en el tercer informe, se definió incorporar el indicador de tasa de analfabetismo entre hombres y mujeres entre 15 y 44 años de edad. Para ampliar los indicadores de género desde una perspectiva de la autonomía de la mujer, se incluyó el indicador de proporción de mujeres que trabajan en actividades no agrícolas”. En relación a indicadores vinculados con el séptimo objetivo – garantizar la

⁴² Según las entrevistas con las autoridades y técnicos del INE entre agosto y octubre de 2006.

⁴³ Por su peso dentro de la estructura gubernamental, la incorporación del MP es una señal política interesante sobre la importancia que le dará el gobierno a las MDM. Completan el CIMDM los Ministerios de Salud y Deportes, de Educación, de Justicia, los Viceministerios de Servicios Básicos, de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y UDAPE.

⁴⁴ 4to. Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Asociados al Desarrollo Humano, Bolivia 2006, UDAPE – CIMDM, Noviembre 2006.

sostenibilidad del medio ambiente – se incluyó la meta “Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente”, con los siguientes indicadores: (i) proporción de superficie cubierta por bosque, (ii) proporción de superficie de áreas protegidas nacionales, y (iii) consumo de clorofluorocarbonos (cfc) TM pao.⁴⁵

Cuadro 4: Bolivia - Cumplimiento de las MDM hacia el 2015

OBJETIVOS	INDICADORES	TIPO DE INDICADOR	PROYECCION DEL PND AL 2015	MDM 2015	POSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO
1. Erradicar la extrema pobreza	1. Incidencia de la pobreza extrema	Impacto	22,3	24,0	✓
	2. Prevalencia de la desnutrición. Incidencia de pobreza extrema en menores de 3 años	Impacto	0,0	19,0	✓
2. Lograr la enseñanza primaria universal	1. Cobertura neta del nivel primario	Resultado	95,4	100,0	NO
	2. Tasa de término a 8vo. de primaria	Impacto	90,0	100,0	NO
	3. Tasa de analfabetismo entre 15 y 44 años	Impacto	1,2	0,0	NO
3. Promover la igualdad de género y de la autonomía de la mujer	1. Brecha de género en la tasa de término a 8vo. de primaria	Resultado	0,0	0,0	✓
	2. Brecha de género en la tasa de término a 4to. de secundaria	Resultado	0,0	0,0	✓
	3. Brecha de género en la tasa de analfabetismo entre 15 y 44 años	Resultado	2,2	0,0	NO
	4. Proporción de mujeres en empleo remunerado en el sector no agrícola	Resultado	50,0	50,0	✓
4. Reducir la mortalidad de los años	1. Tasa de mortalidad infantil de 1,000 nacidos vivos	Impacto	30,0	30,0	✓
	2. Cobertura de vacuna prevalente en menores de un año	Intermedio	85,0	95,0	NO
5. Mejorar la salud materna	1. Tasa de mortalidad materna por 100,000 nacidos vivos	Impacto	104,0	104,0	✓
	2. Cobertura de partos institucionales	Intermedio	70,0	70,0	✓
6. Combatir el VIH-SIDA, malaria y otras enfermedades	1. Porcentaje de casos de SIDA por millón	Impacto	13,0	13,0	✓
	2. Porcentaje de municipios con una tasa de infestación de Chagas mayor a 3%	Intermedio	0,0	0,0	✓
	3. Índice de parasitosis anual de la malaria (IPA) por 100,000 habitantes	Resultado	2,0	2,0	✓
	4. Porcentaje de pacientes con tuberculosis curados del total de notificados	Resultado	85,0	95,0	NO
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	1. Cobertura de agua potable a nivel nacional (% población)	Intermedio	82,0	78,0	✓
	2. Cobertura de saneamiento a nivel nacional (% población)	Intermedio	65,0	64,0	✓
	3. Proporción de superficie cubierta por bosque	Resultado	47,5	Mantener	✓
	4. Proporción de superficie de áreas protegidas nacionales	Resultado	17,3	Mantener	✓
	5. Consumo de clorofluorocarburos (CFC) TM pao	Intermedio	0,0	0,0	✓

Fuente: En base al 4to Informe sobre el Cumplimiento de las MDM. UDAPE-CIMDM (2006)

El 4to. Informe describe la evolución de 22 indicadores seleccionados en el CIMDM, con el año 2005 como último dato observado, pero asume las metas al 2015 acordadas internacionalmente solo como referenciales. Esto se debe a que – en criterio del gobierno – el PND 2006 incluye metas sociales más amplias e integrales, las que ha denominado ODM Plus (Más allá de los ODM), que reflejan su voluntad política de superar la exclusión social y reducir sustancialmente las desigualdades e inequidades económicas y sociales. Los objetivos trazados en el PND y la correspondiente incorporación de programas específicos derivarán en la modificación de las sendas proyectadas de cumplimiento de los indicado-

⁴⁵ Ibid.

res asociados a los ODM, lo que según el gobierno permitirá alcanzar gran parte de las metas al 2015 y acortar otras brechas que no puedan cerrarse hasta entonces (ver Cuadro 4).

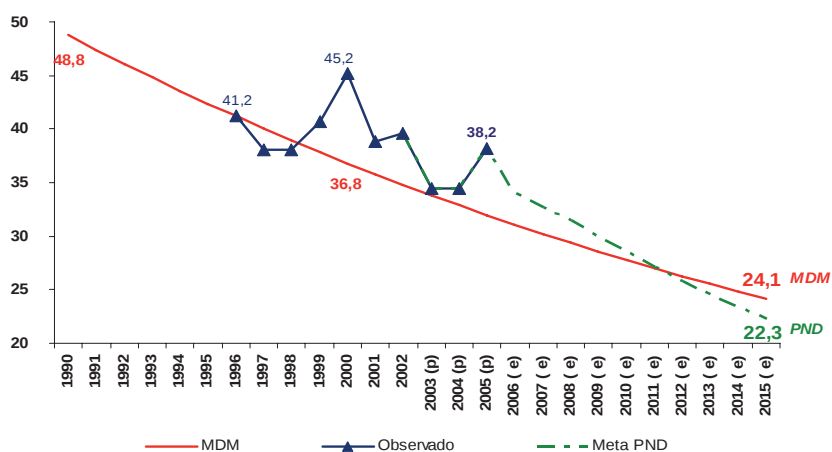
Sin embargo, el gobierno todavía no ha sido muy específico en relación a los ajustes a realizar en las políticas públicas actuales que permitirían observar esas mejoras en las sendas hacia los ODMs, ni tampoco ha informado sobre qué instituciones serían las responsables de lograr esos mejores resultados. El resumen de las proyecciones de la evolución de los indicadores se presenta en el siguiente cuadro tomado del informe de UDAPE-CIMDM. El gobierno tiene previsto trabajar en el establecimiento de un Sistema Integral de Planificación, una de cuyas tareas será establecer una línea base para establecer desde donde arrancarán las acciones del PND y contra la que deberán medirse sus progresos. Esta es una tarea fundamental en cualquier caso y su concreción será un aporte importante en el conocimiento del estado de situación real de las condiciones de pobreza en el país y el progreso que se deberá observar en el tiempo.

El 4to. Informe de Progreso de las MDM aporte además dos novedades respecto a informes anteriores. La primera es la presentación de información sobre indicadores por municipio y por departamento, allá donde es posible, para conocer las brechas intra-regionales e inter-municipales. La segunda novedad es el análisis de la información por características etno-lingüísticas de la población. Ambos temas son muy relevantes para el diseño de políticas y la focalización de programas de gasto hacia los más pobres, en el caso de Bolivia.

¿Cuánto se ha Logrado en Materia de Reducción de la Pobreza?

De acuerdo con el informe de UDAPE, la situación de la extrema pobreza, medida por los indicadores de incidencia de la pobreza extrema y de prevalencia de la desnutrición, ha mejorado entre el 2000 y 2004, aunque la tendencia se ha vuelto a revertir en el año 2005.

Gráfico 8: Incidencia de la Extrema Pobreza



Fuente: UDAPE-CIMDM (2006)

A pesar de ello, el informe plantea que será factible reducir la pobreza extrema en 2015 a la mitad de su nivel en 1990 (de 48,8% en 1990 a menos de 23%), a partir de las políticas y acciones que emprenderá el gobierno en el marco del PND. El informe señala también que dada la situación actual de disparidad entre municipios, prevalecerán importantes disparidades regionales e intermunicipales al final del periodo, aún si

se implementan las políticas previstas, aunque las brechas se reducirían. El Cuadro 5 muestra que 144 de los 314 municipios existentes al momento del último Censo (representando el 40% de la población) tenían más del 70% de sus habitantes en situación de pobreza extrema, lo que justificaría en el corto plazo acciones focalizadas en dichos municipios.

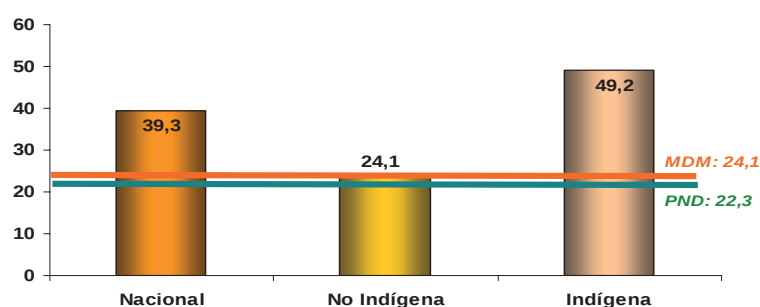
Cuadro 5: Pobreza Extrema por Municipio y Departamento

Departamento	Población <29% E.P.	Entre 30%–69%	Entre 70% y 89%	Más de 90%	TOTAL
Chuquisaca		5	17	6	28
La Paz	1	44	30		75
Cochabamba	6	15	12	11	44
Oruro	1	9	24		34
Potosí	1	6	17	14	38
Tarija	3	7	1		11
Santa Cruz	7	31	10	2	50
Beni		19			19
Pando	3	12			15
Total municipios	22	148	111	33	314
Total población en pobreza extrema (Miles)	563	1,429	925	406	3,323

Fuente: UDAPE-CIMDM (2006)

Las acciones del gobierno, según el PND, estarán dirigidas prioritariamente a atender también al hecho que la prevalencia de extrema pobreza es mayor, dependiendo de si la población es indígena o si no lo es (o no se declara como tal)⁴⁶, para que estas brechas se reduzcan sustancialmente.

Gráfico 9: Pobreza Extrema Según Condición Etno-Lingüística (2001)

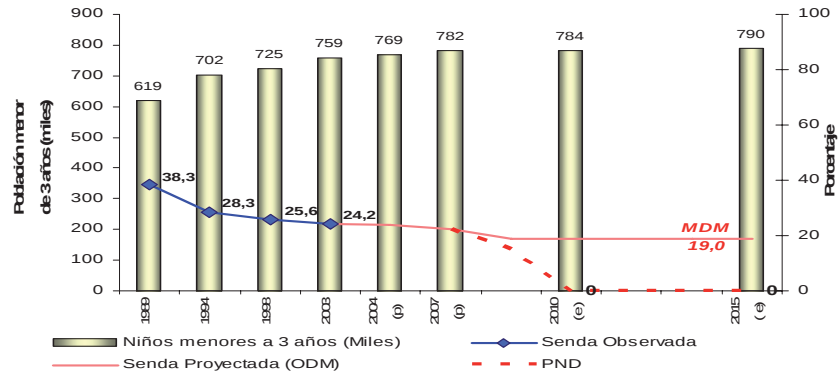


Fuente: Encuesta de Hogares, INE 2002

El otro indicador de impacto relacionado con la pobreza extrema – la prevalencia de la desnutrición en los niños menores de 3 años – está mostrando también progresos en los últimos años, de acuerdo con el informe. El PND prevé reducir este indicador de forma más drástica que la tendencia actual, llevándolo a cero en el 2010.

⁴⁶ Sin duda, esta es una categoría muy importante en el país y los análisis recientes de esta variable en base a información del Censo 2001 así lo muestran. Sin embargo, habría que precisar mejor este término y la interpretación que realizan las personas a las que se les hace esta pregunta (¿se identifica usted como indígena o no?) en las diferentes encuestas que se aplican en el país, ya que la misma puede ser respondida de manera muy diferente dependiendo del contexto o de la región donde se haga la pregunta. Para una discusión más amplia de este tema ver "Evaluación de Impacto de las Inversiones Rurales del Programa de Desarrollo Comunitario Rural II" realizada por SAXgr en 2006.

Gráfico 10: Prevalencia de la Desnutrición



Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Cuadro 6: Indicadores de Pobreza Moderada, Según Área Geográfica (1999–2003)

Indicadores	Unidad de Medida	1999	2000	2001	2002	2003 ^{(p) (1)}
Bolivia						
Incidencia de pobreza	Porcentaje	62,6	66,0	64,0	64,3	67,3
Brecha de pobreza	Porcentaje	31,1	34,1	31,6	31,0	33,4
Intensidad de pobreza	Porcentaje	19,4	21,9	19,5	18,8	20,8
Línea de pobreza	Bs. Per cápita/mes	293,1	298,1	290,8	289,6	300,4
Población total	Personas	8.000.798	8.274.803	8.248.404	8.547.091	8.729.976
Población pobre	Personas	5.012.017	5.457.929	5.279.646	5.493.067	5.875.682
Área Urbana						
Incidencia de pobreza	Porcentaje	51,5	54,8	53,8	53,5	60,5
Brecha de pobreza	Porcentaje	22,5	25,7	24,4	23,6	26,0
Intensidad de pobreza	Porcentaje	13,0	15,6	14,5	13,6	14,6
Línea de pobreza	Bs. Per cápita/mes	328,1	332,4	326,6	323,4	336,0
Población total	Personas	5.035.535	5.268.526	5.099.633	5.330.045	5.606.907
Población pobre	Personas	2.593.091	2.884.818	2.772.080	2.852.900	3.392.653
Área Rural						
Incidencia de pobreza	Porcentaje	81,6	85,6	80,9	82,1	79,5
Brecha de pobreza	Porcentaje	45,8	48,7	43,5	43,3	46,7
Intensidad de pobreza	Porcentaje	30,3	33,0	27,7	27,3	31,8
Línea de pobreza	Bs. Per cápita/mes	233,6	237,9	231,5	233,4	236,4
Población total	Personas	2.965.263	3.006.277	3.148.771	3.217.046	3.123.069
Población pobre	Personas	2.418.926	2.573.111	2.507.566	2.640.167	2.483.029

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2006)

(p): Preliminar

(1) Los indicadores del año 2003 están calculados sólo con ingresos.

El INE ha publicado también información sobre pobreza moderada (basada en el método de línea de pobreza) en su página web (www.ine.gov.bo) en el transcurso de 2006, la misma que es también útil para observar las tendencias en los últimos años (ver Cuadro 6). La tendencia principal a nivel nacional es el incremento de la incidencia de la pobreza moderada en el período observado. La brecha de pobreza también se amplía, lo mismo que la intensidad de la pobreza moderada, aunque esta última solo levemente. La incidencia de la pobreza se amplía en casi 20% en el período para el área urbana, mientras que en el área rural se reduce ligeramente. Sin embargo, la brecha y la intensidad de pobreza moderada se amplían en ambas áreas geográficas en el período. En este mismo periodo la población que vive en áreas urbanas en el país ha

aumentado de 62% a más de 64%, con la pobreza rural que migra hacia las ciudades, explicando una parte importante de este comportamiento.

1.7. Conclusiones y Recomendaciones

Del análisis en esta primera parte del informe se puede concluir y recomendar que:

- El amplio triunfo del MAS en las elecciones de diciembre de 2005 posibilitó la llegada al poder de Evo Morales, primer Presidente Constitucional de origen indígena, con una propuesta de cambio de las estructuras políticas, económicas y sociales, poniendo de relieve el rol de los movimientos sociales y de los indígenas en el país. Estos grupos aglutinan en parte a la población pobre del país, por lo que se podría afirmar que los pobres están ahora representados en el gobierno.
- Los resultados de las elecciones nacionales y prefecturales han planteado una nueva forma de distribución del poder político y generado una nueva correlación de fuerzas políticas en el país. El partido de gobierno tiene prácticamente hegemonía en el Poder Ejecutivo y los partidos políticos representados en el Congreso juegan un rol más limitado de oposición política que antes. Ahora son los departamentos del oriente y sur del país, a través de sus Prefectos y/o Comités Cívicos, los que lideran la oposición política al gobierno nacional.
- El gobierno otorgó espacios de poder en la administración pública a representantes de las organizaciones de la sociedad civil que lideraron la lucha contra las políticas de gobiernos anteriores, dándoles la responsabilidad de diseñar e implementar políticas y acciones a favor de la población más pobre del país. El reto para estas organizaciones será pasar de la reivindicación a la propuesta e implementación eficiente de las mismas, privilegiando además un enfoque nacional que supere la visión estrictamente sectorial o gremial.
- La presentación del PND en junio de 2006 ha dinamizado en algo la gestión pública, al proporcionar una base conceptual formal a la propuesta de cambio que había preconizado el gobierno. El PND propone centralizar la capacidad de planificación a través de “un verdadero sistema de planificación”, orientado a cambiar el patrón de distribución de excedentes generados por la economía por la explotación de recursos naturales hacia el sector productivo generador de empleo y oportunidades para los sectores populares. Propone también focalizar acciones para erradicar la pobreza en los municipios y comunidades más pobres del país, asignando directamente recursos a estas comunidades desde el gobierno nacional para obras de infraestructura y apoyo a la producción. Sin embargo, el Plan es todavía insuficiente para operar estos nuevos programas y acciones propuestas por lo que debería ser complementado por planes operativos sectoriales de mediano plazo alrededor de los que pudieran organizarse los recursos internos y externos disponibles para esos fines.
- La medida que ha confirmado la orientación de las políticas del gobierno del Presidente Morales ha sido la denominada “Nacionalización de los Hidrocarburos” aprobada en mayo de 2006 y destinada a dar una clara señal que el programa de cambio se ha iniciado. La operativización de esa medida está tomando demasiado tiempo en concretarse, ya que ha excedido el plazo inicial de 6 meses que había previsto el gobierno. Si bien los recursos recaudados del sector por la nueva Ley de Hidrocarburos ya han comenzado a fluir al Estado, se requiere con urgencia dar los pasos suficientes para organizar la

empresa estatal (YPFB), para que pueda cumplir plenamente con las responsabilidades que le asignan dicha ley y permitir así que el sector opere a plena capacidad y con eficiencia. Esta última es una condición necesaria para que el sector hidrocarburos en su conjunto juegue efectivamente el rol que el PND le asigna de principal financiador del desarrollo del país.

- El gobierno ha promulgado también una nueva Ley de Tierras aprobada por el Congreso, la que no ha contentado a los que propugnaban expropiaciones masivas sin compensación, ni a los productores del oriente, algunos de los cuales pretendían mantener sus privilegios. El funcionamiento eficiente del INRA y las instancias que deben operativizar la nueva ley es fundamental, para que el sector agropecuario cierre a la brevedad el periodo de incertidumbre y permita reanudar sus actividades y desarrollar sus proyectos de inversión a los productores agropecuarios grandes, medianos y pequeños.
- La Asamblea Constituyente instaurada en agosto de 2006 ha generado enormes expectativas en la población, sobre todo en la más pobre, en relación a cambios que hagan mejorar su situación actual. Pese a esto, la AC no ha logrado concentrarse en la discusión de los temas más importantes para el país y ha generado una sensación de indiferencia en mucha gente y hasta de pérdida de credibilidad. Se espera que en el corto tiempo que le queda antes de su culminación en agosto de 2007 pueda volver a enfocarse en los temas centrales que preocupan a todos y que encuentre la forma de concertar las diferentes visiones de país que existen hoy en Bolivia, privilegiando la inclusión de todos los bolivianos en el nuevo proyecto de país.
- El proceso ERP ha tenido una corta vida en Bolivia y no ha sido capaz de superar la inestabilidad política y social, ni los varios cambios de gobierno desde 2001. Los objetivos buscados por la comunidad internacional con dicho proceso no se han cumplido en el caso de Bolivia. Gradualmente, el proceso fue siendo abandonado por los diferentes actores, primero por los diferentes gobiernos (entre 2003 y 2005) y más recientemente por las diferentes agencias de cooperación internacional. Por ello, el proceso ERP, como fue diseñado, está definitivamente “muerto” en Bolivia y ha sido “enterrado” formalmente en 2006 con la presentación del PND por parte del gobierno.
- El proceso ERP y la EBRP no han generado nuevas políticas de reducción de pobreza, sino más bien han recuperado y organizado en un marco formal, políticas e iniciativas existentes a inicios de los años 2000 orientadas a la reducción de la pobreza. Muchas de estas políticas continúan vigentes y han estado implementando con recursos públicos, más allá que la EBRP haya dejado de ser considerada como marco de acción por los diferentes actores.
- Una de las características del proceso ERP en Bolivia fue la organización de procesos de diálogo, aunque estos han alcanzado su límite por diversos motivos (demasiado masivos, problemas de diseño, excesiva politización, frustración por los resultados) y es muy probable que no se vuelvan a repetir, al menos en esos formatos. La elaboración del PND no siguió esas pautas de concertación previa y a futuro, seguramente se discutirán nuevas formas de concertación de políticas. Sin embargo, aun sin proponérselo, el proceso ERP ha influido a través del DNBP en el contenido de las políticas públicas incorporadas luego en el PND.

- Otra característica del proceso ERP fue la creación del Mecanismo de Control Social para vigilar la implementación de las políticas de reducción de pobreza de la EBRP. A pesar del apoyo financiero recibido, este tipo de instancias de control social ha fracasado, ya que nunca lograron enfocarse en el seguimiento de las políticas y recursos destinados a la reducción de pobreza, ni organizarse adecuadamente para ese fin. Al contrario, sus acciones estuvieron frecuentemente dirigidas (sobre todo en el nivel nacional) a buscar formas de participación en las decisiones de asignación de recursos u orientación de políticas públicas, en permanente confrontación con los diferentes gobiernos desde 2001. En ese contexto, el MNCS no ha servido el objetivo de vigilar la adecuada utilización de los recursos para la reducción de la pobreza, ni ha monitoreado el logro de las metas e impactos previstos. El gobierno está pensando en desarrollar un mecanismo de control y seguimiento a la implementación del PND, el que debería poder construirse a partir de las lecciones del pasado reciente en este tipo de mecanismos.
- Meses después de su presentación, el PND está tomando formas más precisas y muchas de sus propuestas están desarrollándose en detalle antes que el gobierno pueda ponerlas en práctica. El PND responde fundamentalmente a la pregunta de *¿qué debemos hacer?*, pero no presenta suficientes detalles sobre *¿cómo vamos a hacer?* para llegar a esos objetivos. Desarrollar las propuestas para responder a esta última pregunta debería ser la tarea principal de las autoridades de gobierno, incluyendo los roles que deberán cumplir los diferentes actores en la implementación de dichas propuestas. Estos esfuerzos deberían incluir la elaboración de una línea de base que establezca con precisión la situación de partida de los indicadores sobre los que el PND pretende actuar.
- Por ahora el “nuevo modelo” propuesto por el PND está asociado a una mayor participación del Estado en la economía, recuperando para sí los “sectores estratégicos” en la economía y organizando de manera diferente la distribución de excedentes. Es evidente que este “nuevo modelo” requerirá de capacidades de gestión pública eficientes en todos los niveles de gobierno (nacional y descentralizado) para alcanzar los objetivos que se ha propuesto y responder a las expectativas que ha generado. Esta tarea de fortalecer las capacidades de gestión pública solo se podrá alcanzar en el mediano plazo, por lo que diseñar e iniciar ese proceso debería ser una tarea fundamental para el gobierno en los próximos meses.
- Más allá de la mejora gradual de las finanzas públicas, apoyada en los recursos obtenidos del sector hidrocarburos, el concurso de los recursos de la cooperación internacional continuará siendo importante para financiar el desarrollo del país en los próximos años. Por ello, es importante que los recursos externos obtenidos sean cada vez de mejor calidad (donación o crédito concesional), más flexibles y orientados exclusivamente a apoyar las políticas prioritarias del país. A pesar que inicialmente el gobierno se pronunció en contra del apoyo programático y presupuestario, a mediados del 2006 con mayor información flexibilizó esta posición. Sin embargo, la situación fiscal relativamente holgada en 2006 aparentemente ha limitado el interés del gobierno en este tipo de operaciones, a pesar de la tendencia internacional de avanzar hacia este tipo de financiamiento. Pese a ello, la cooperación internacional espera poder reanudar el diálogo con el gobierno sobre este tema y reanudar, cuando las condiciones así lo permitan, su financiamiento programático.

- Varios donantes han expresado su interés en contribuir al desarrollo del país con este tipo de recursos y están a la expectativa de una solicitud justificada por parte del gobierno sobre la base de los objetivos propuestos en el PND. A pesar de las críticas presentadas al gobierno por la falta de propuestas más operativas, la opinión de los donantes sobre el contenido general del PND y su orientación ha sido positiva. A diferencia del pasado, ninguno de los donantes ha mencionado la necesidad de contar con algún tipo de Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) avalada por el FMI o el BM para comprometer su eventual apoyo presupuestario. Los donantes están a la expectativa de poder discutir con el gobierno propuestas de programas más concretos y políticas sectoriales (tipo SWAp o canasta de fondos) para movilizar su financiamiento.
- A pesar de los esfuerzos del gobierno para desarrollar mecanismos de diálogo y coordinación con los donantes, traducidos en la formalización de las mesas sectoriales, estos esfuerzos no han reeditado aún frutos concretos por diferentes motivos. Por un lado, el estilo de relacionamiento del gobierno ha privilegiado las presentaciones informativas en foros con los donantes (reuniones de las mesas sectoriales) donde no ha sido posible discutir los detalles de las propuestas o visiones presentadas por el gobierno. Por otro lado, la necesidad de comprometer o ejecutar recursos comprometidos por parte de los donantes ha llevado a algunos de ellos a priorizar sus propias acciones por encima de las visiones del conjunto de los donantes, afectando la apertura de diálogos o la construcción de propuestas con mayor consenso entre los donantes y el gobierno. En la práctica, en 2006 no se han observado avances significativos en la coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional en Bolivia.
- Las estimaciones de la incidencia de pobreza (extrema) en base a los datos disponibles sugieren que esta incidencia no ha disminuido. Sin embargo, el seguimiento a los indicadores de pobreza en Bolivia se dificulta por la falta de información actualizada y sistemática. En el pasado los informes sobre el progreso hacia los ODM habían ayudado en parte a hacer un seguimiento de las grandes tendencias. El cuarto Informe del CIMDM asume los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015 solo como referencia, debido a que en su criterio el PND incluye metas más amplias e integrales. Se sugiere que estas metas permitirán superar la exclusión social y reducir sustancialmente las desigualdades e inequidades económicas y sociales en el país, modificando las sendas proyectadas de cumplimiento de los indicadores asociados a los ODM y superándolas. Sin embargo, el gobierno todavía no ha dado detalles en relación a los ajustes a realizar en las políticas públicas actuales que permitirían alcanzar esas metas, ni tampoco ha decidido sobre las instituciones responsables de lograr esos resultados. Desarrollar esfuerzos serios por mejorar la información sobre los principales indicadores de pobreza, fortaleciendo las instancias responsables de esta tarea, para así orientar mejor sus políticas y acciones, es uno más de los grandes desafíos que tiene el gobierno en el corto plazo.

2. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía

El objeto de análisis de esta parte del informe es la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (RGC) en Bolivia, especialmente aquella relacionada con las políticas de reducción de pobreza. Primero definimos el concepto de responsabilidad gubernamental y describimos el marco legal. Luego analizamos sucesivamente cómo funcionan los sistemas de responsabilidad gubernamental a nivel nacional y a nivel subnacional. Reconocemos que existen políticas nacionales que se ejecutan a nivel subnacional (departamental, municipal, o algún nivel intermedio) y, por ende, que los sistemas de RGC también están, o deberían estar interconectados.

Las preguntas centrales del análisis son las siguientes: (1) ¿Cuál es la estructura del sistema de RGC, especialmente en el área de las políticas relevantes para la reducción de la pobreza?, y (2) ¿Qué instituciones, agentes y qué tipo de acciones están involucrados en estos sistemas? También tratamos de analizar qué ha cambiado en estos sistemas en los últimos cinco años, en qué medida se deben estos cambios al proceso ERP, y si las actividades de los donantes y de las Instituciones Financieras Internacionales han reforzado o ido en contra de una mayor RGC. Después analizamos brevemente la contribución de la RGC a la reducción de la pobreza y finalmente, en la última sección presentamos las conclusiones y recomendaciones.

2.1. El Marco Analítico

¿En qué consiste un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (“downward accountability system”)? El concepto se basa primero en la idea tradicional de “accountability” – organizaciones [o individuos] rinden cuentas a una autoridad y esa autoridad juzga sus logros y acciones. Este concepto abarca dos ideas: la obligación de parte de la organización o persona subordinada de *informar* sobre lo que se está haciendo y se ha logrado, y la *imposición de sanciones* por parte de la autoridad cuando las acciones o los logros no son aceptables (Schelder 1999). Si este sistema funciona bien, la aplicación, o la amenaza, de sanciones provoca un mejoramiento en el comportamiento de la persona u organización subordinada. Cuando esta relación existe entre dos entidades del gobierno se suele hablar de “horizontal accountability,” o responsabilidad horizontal (O’Donnell 1999).

Recientemente, se ha introducido otro concepto de responsabilidad: la responsabilidad de instituciones hacia sus “clientes”, es decir la respon-

sabilidad “hacia abajo” (Edward y Hulme 1996) o “vertical” (O’Donnell 1999). Por ejemplo, las ONGs son responsables ante sus clientes o las localidades donde trabajan, los gobiernos son responsables ante el público en general y los políticos elegidos son responsables ante el electorado (Najam 1996, Peruzzotti y Smulovitz 2002). En estos sistemas de responsabilidad “hacia abajo,” individuos u ONGs asumen el rol de exigir la rendición de cuentas y mejoras en la gestión de oficiales o instituciones gubernamentales.

En la práctica, puede haber un vínculo entre relaciones horizontales de responsabilidad y las de responsabilidad hacia abajo o verticales. Se habla, por ejemplo, de sistemas “*diagonales*” de responsabilidad cuando actores gubernamentales y no-gubernamentales se juntan en una entidad que vigila la buena gestión pública o el cumplimiento de reglas o promesas (Goetz y Jenkins 2001). También hay *cadenas de responsabilidad*, por ejemplo, cuando una presión de abajo provoca el fortalecimiento de los sistemas internos de rendición de cuentas en las instituciones del gobierno.

Las diferencias entre sistemas de responsabilidad horizontales y los sistemas verticales o diagonales no se limitan simplemente a los actores involucrados. A diferencia de una autoridad oficial, los actores no gubernamentales que evalúan el trabajo del gobierno normalmente no pueden imponer sanciones por incumplimiento. Una excepción sería la sanción electoral de votar en contra de un candidato político que no ha satisfecho a su público. En la mayoría de los casos, los actores no gubernamentales dependen de otro tipo de acciones en sus relaciones con el gobierno – demandas de información, análisis independiente y la diseminación de este análisis, el uso de la prensa y las marchas y protestas, entre otras. De igual forma, la responsabilidad del gobierno hacia el público va más allá de la simple obligación de informar sobre lo que está haciendo y lo que se ha logrado. Unos sugieren que el gobierno tiene además la responsabilidad de explicar por qué se han tomado ciertas decisiones y de dar oportunidades a la población de proporcionar insumos para la formulación de políticas o de participar en procedimientos de toma de decisiones (Bastiaensen, de Herdt y D’Exelle 2005; Bardham 2002).

En este informe nos interesan las relaciones “verticales” o “diagonales” entre actores gubernamentales y no gubernamentales. La Figura 2 muestra las principales relaciones que hemos tomado en cuenta para este trabajo⁴⁷. Primero, están las relaciones directas entre el Ejecutivo y la ciudadanía o las organizaciones de la sociedad civil (representantes no elegidos de diversos grupos). Segundo, está la cadena de responsabilidad que conecta la ciudadanía o la sociedad civil con el Congreso o Concejo Municipal y luego con el Ejecutivo. El público puede exigir una rendición de cuentas de sus representantes elegidos, pero el Congreso o Concejo también puede exigir una rendición de cuentas del Ejecutivo en nombre de la ciudadanía que representa.⁴⁸

⁴⁷ Nos concentramos sobre todo en relaciones formales, ya que el propósito del proceso ERP fue dar vida a sistemas formales de responsabilidad hacia la ciudadanía. Sin embargo, reconocemos la importancia en la práctica de relaciones informales de responsabilidad hacia la ciudadanía.

⁴⁸ Lo que falta en esta Figura es la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y la población a quien representa (Edwards y Hulme 1996). Para evaluar si las organizaciones de la sociedad civil representan los intereses de la ciudadanía en general sería importante evaluar también las relaciones entre estas organizaciones y sus bases. No hemos incluido esta dimensión en nuestro estudio, pero nuestro informe de 2004 (ISS 2004) sí abarcó este tema. Estudiamos la representación de los pobres a través de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de crear las ERPs.

Figura 2: Sistema de RGC: Relaciones Investigadas para este informe



Fuente: Elaboración propia

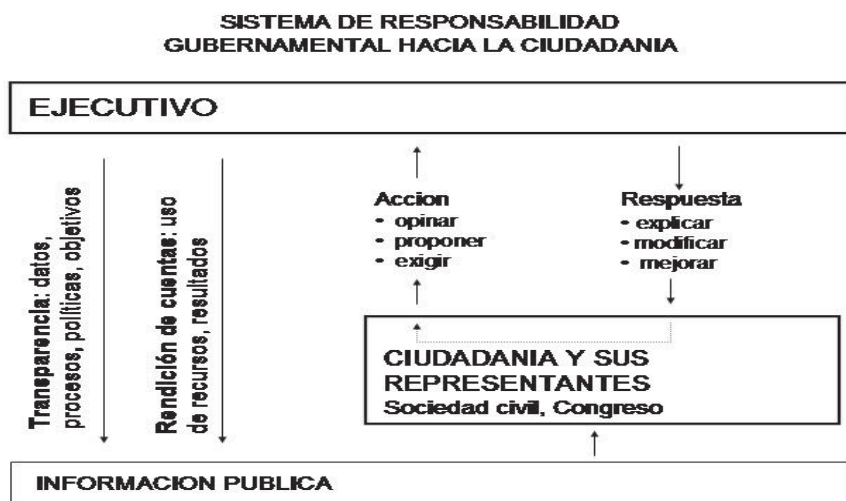
Para que estas relaciones constituyan un sistema de RGC se requieren acciones específicas de las dos partes (Figura 3). Un sistema consiste en tres fases (Schacter 2001):

- En la primera fase, el Ejecutivo tiene la responsabilidad de proveer información al público. Debe ser *transparente* en sus procesos, objetivos, y políticas, y compartir datos y otra información relevante. Además debe *rendir cuentas* sobre los resultados obtenidos y recursos usados.
- En la segunda fase, la ciudadanía – representada por individuos, organizaciones de la sociedad civil o representantes elegidos (Congreso y el Concejo Municipal) – toma *acción* basada en la información que el gobierno provee.
- En la tercera fase, el Ejecutivo *responde* a las preguntas, críticas, y reclamos que recibe.

Los componentes del sistema se refuerzan mutuamente. La transparencia y rendición de cuentas facilitan la acción de parte de la ciudadanía y estas acciones provocan las respuestas del gobierno. De igual forma, debilidades en una fase del sistema pueden contribuir a la falla del sistema completo. Por ejemplo, si el gobierno no comparte información, la ciudadanía tendrá dificultades para tomar acción sobre asuntos sustantivos: sus acciones se podrían limitar a pedir la transparencia y la rendición de cuentas. Por otro lado, si hay poca reacción de la sociedad a la rendición de cuentas del ejecutivo, no hay por qué esperar cambios en la gestión del gobierno.

En este informe, investigamos el estado actual de los cuatro componentes de un sistema de RGC: la transparencia y la rendición de cuentas de parte del Ejecutivo, la acción de los representantes de la ciudadanía y la respuesta por parte del gobierno. Además intentamos identificar progreso o retroceso en los sistemas de RGC en el transcurso de los últimos 5 años y el rol que el proceso ERP habría jugado en ello.

Figura 3: Los Componentes de un Sistema de RGC



Fuente: Elaboración propia

Para estudiar el impacto del proceso ERP, consideraremos el efecto de las instituciones e instrumentos creados a través de este proceso, incluyendo las estrategias mismas, los informes, procesos, e instituciones de monitoreo y evaluación, así como los procesos de diálogo y consulta. Examinaremos además, hasta qué punto las acciones de la cooperación internacional en el marco del proceso ERP han apoyado o debilitado estos sistemas. Consideraremos si el proceso ERP ha generado cambios contextuales importantes que han podido afectar el funcionamiento del sistema, tales como la apertura del gobierno a la transparencia y la participación, el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil, o el balance de poder entre actores involucrados.

2.2. El Marco Legal

En el caso de Bolivia, un componente del sistema de responsabilidad es el denominado Control Social, institucionalizado a través de un conjunto de leyes, aunque también existen formas tradicionales de control social que no son reconocidas por el marco legal vigente. El Recuadro 2 explica lo que se entiende por control social.

Recuadro 2: ¿Qué Entendemos por Control Social?

Según CEP (2005:48), la principal peculiaridad del control social es que emerge del ámbito de lo público no estatal. El control social se constituye en una instancia que posibilita la realización de una forma más directa del ejercicio del derecho ciudadano a conocer, de manera clara y transparente, el manejo de la gestión pública. Consecuentemente, permite, a su vez, desarrollar una acción crítica y reguladora con relación al mismo. Otro rasgo distintivo del control social es que contribuye a democratizar el Estado, en la medida en que promueve la participación social y exige procesos de deliberación previos para la formulación de las políticas públicas.

El PND enfatiza que la forma tradicional del control social es “ejercida por el colectivo de las organizaciones regionales y no por los dirigentes de ellas” y que la norma existente no reconoce esta modalidad de control social (Gobierno de Bolivia 2006:84).

Fuentes: CEP (2005:48) y Gobierno de Bolivia (2006:84)

Pero, ¿cuál es el marco legal de la responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos (incluyendo la transparencia, la rendición de cuentas y el control social), sobre todo en cuanto a políticas de reducción de pobreza? Obviamente, un elemento principal es la actual Constitución Política del

Estado. Otro elemento lo conforman los Convenios Internacionales que Bolivia ha suscrito y los Decretos especiales (acerca de algunas instituciones específicas) emitidos al respecto. Por ejemplo, el Presidente Mesa emitió un Decreto Supremo sobre transparencia, que garantizaba a todo ciudadano el acceso a información sobre la gestión pública.⁴⁹ Dado que no es posible abarcar toda la normativa en esta sección, nos concentramos en describir brevemente las principales leyes que influyen o pueden influir en la transparencia y la rendición de cuentas de actores gubernamentales hacia las organizaciones de la sociedad civil y al público en general, así como en el control social.

Las Leyes Existentes

Las principales normas existentes en Bolivia acerca de la responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía (en cuanto a políticas de reducción de pobreza) son:

1. La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental o *Ley SAFCO*, aprobada el 20 de Julio de 1990. Sus objetivos son:
 - mejorar la eficiencia en la captación y uso de los recursos públicos y en las operaciones del Estado;
 - mejorar la confiabilidad de la información sobre los recursos;
 - mejorar los procedimientos para que toda autoridad y ejecutivo rinda cuenta de manera oportuna de los resultados de su gestión;
 - mejorar la capacidad administrativa de las entidades públicas, para impedir o identificar y comprobar el manejo inadecuado de los recursos del Estado.
2. La Ley 1551 o la *Ley de Participación Popular (LPP)*, aprobada el 20 de Abril 1994, que propició el proceso de descentralización de la gestión pública con la conformación de nuevos municipios y la transferencia del 20% del presupuesto nacional a los municipios – la coparticipación tributaria – e institucionalizó espacios de control social a nivel local, es decir, los Comités de Vigilancia (Ver Recuadro 3)
3. La *Ley de Descentralización Administrativa (LDA)* promulgada en 1995 con el objetivo de:
 - Establecer la estructura organizativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental dentro del régimen de descentralización administrativa.
 - Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales.
 - Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.
4. La *Ley de Municipalidades (LM)* del 28 de Octubre 1999 que, entre otros temas, creó el Fondo de Control Social, para dotar de recursos financieros a los Comités de Vigilancia, así como una instancia de asesoría técnica al CV – el Consejo Consultivo.
5. La *Ley del Diálogo Nacional (LDN)* del 31 de Julio de 2001, que en el marco de la EBRP reconoce el Mecanismo de Control Social y define sus funciones, tanto a nivel nacional como departamental. Según el

⁴⁹ El Decreto Supremo N° 27329 del Presidente Mesa estableció “que todas las instituciones del Poder Ejecutivo deberán hacer públicos, a través de las respectivas páginas electrónicas y/o por cualquier otro medio alternativo”, el presupuesto aprobado por el TGN, el número de funcionarios, los términos de referencia del personal contratado, sus Programas Operativos Anuales, los reportes de ejecución presupuestaria y los planes anuales de contratación de bienes y servicios. El decreto además garantizaba acceso a esta información a todas las personas interesadas.

artículo 25 de esta ley, se entiende por control social “el derecho de las organizaciones e instituciones de la Sociedad Civil para conocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social”. La LDN además asigna una nueva atribución a los CVs, a saber, la de vigilar la ejecución de los recursos HIPC transferidos a los municipios.

Las Falencias de este Marco Legal

En primer lugar, es importante tener en cuenta lo que dijo Ayo (2004) en sentido que “no se puede fundar la sociedad ni sus instituciones por ley”. Obviamente, las leyes pueden ayudar a establecer o mejorar el control social – y más en general la responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos. Sin embargo, ninguna ley puede garantizarlo. En este contexto es también importante mencionar que no siempre se han desarrollado suficientemente las capacidades para implementar el marco legal y que no siempre existe la voluntad de respetar las leyes.

La GTZ (2006:10) opina que la LPP y otras leyes – como la ley SAFCO, la LDA y la LM – no resultaron “una panacea para la inclusión” y caracteriza el cambio introducido por la LPP como “una concertación declarativa y no de hecho entre el Estado y la sociedad civil”. Sugiere además que “el control social fue implantado desde arriba de manera tecnócrata, mientras que el Ejecutivo no fue capaz de rendir cuentas en una manera comprensible y aceptada por todos los actores involucrados, debido al uso de un lenguaje oficial y la imposición de normas complicadas”. Otra observación se refiere a que dichas leyes no han reconocido suficientemente las formas de control social ya existentes en los pueblos indígenas, comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, o sea todas las instancias que la LPP define como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Ver Recuadro 4 para una descripción de las formas de organización y control social tradicional.

Recuadro 3: La Ley de Participación Popular – un Hito Histórico

Los años 80 fueron una época marcada por la óptica departamentalista y de Comités Cívicos Departamentales. Pocos creían en el nivel municipal como el nivel de descentralización pertinente. Los proyectos departamentalistas fueron en muchos casos proyectos de caudillos y pequeñas élites ligadas a los comités cívicos y mantenidos por las corporaciones de desarrollo. En esos años, las demandas de descentralización estaban orientadas a erigir a los Comités Cívicos y capitales de departamento como los nuevos centros de poder político y económico.

Los departamentos que recibían transferencias por regalías provenientes de la explotación de hidrocarburos (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija y Cochabamba) eran los que más levantaban sus voces, demandando la descentralización. A nivel municipal, en la época sólo 24 secciones de provincia recibían recursos para administrar sus requerimientos municipales, lo que significaba que la democracia local era un postulado formal en gran parte del territorio nacional.

A principios de los años 90 se relanza el debate en torno a lo local/municipal, diferenciándose dos tendencias claras, una primera orientada a favorecer una visión más indigenista, comunitarista y agrarista y la segunda con una visión más territorial, municipalista y político-administrativista. La promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP), el 20 de abril de 1994, zanjó esta discusión a favor de la segunda tendencia, marcando uno de

los hitos más importantes en la construcción de la democracia en Bolivia. La nueva ley dispuso el reconocimiento de 311 secciones de provincia (municipios), más de 200 de las cuales fueron creadas en la oportunidad, las que una vez legalmente constituidas, comenzarían a recibir recursos para atender sus necesidades locales.

La LPP definió nuevas competencias y jurisdicciones en el ámbito municipal, transfiriendo recursos por coparticipación tributaria, descentralizando el cobro de impuestos por bienes inmuebles y vehículos, reconociendo la personería jurídica a las comunidades e incorporando orgánicamente el control social a través de las organizaciones territoriales de base (OTBs), con una estructura piramidal municipal hasta constituir el Comité de Vigilancia (CV).

Por otra parte, la LPP institucionalizó el proceso de participación ciudadana, definiendo de manera obligatoria los procesos de planificación y sus productos específicos: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) con alcance quinquenal y la Programación Operativa Anual (POA). Ambos productos deberían elaborarse con la participación ciudadana y deberían contar con el pronunciamiento del CV sobre la calidad de su formulación y cumplimiento. Esta instancia (CV) fue también creada con la LPP con el rol específico de controlar las acciones del Ejecutivo Municipal en representación de los habitantes del municipio.

Una de las características principales del proceso de descentralización de la gestión pública iniciado en 1994 se refiere al incremento de la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de la inversión pública. Antes de la LLP, la inversión realizada a nivel local y regional no alcanzaba al 8% del total de la inversión pública, habiéndose incrementado luego hasta más del 50% de la ejecución de la inversión pública total. Más allá del incremento en la inversión pública local, la descentralización de recursos a nivel local vino acompañada de un nuevo concepto de gestión pública: la incorporación de la participación social en la definición de las demandas y en la ejecución de los planes y presupuestos municipales. La LPP reconoce a las diferentes formas de organización (tradicional, originaria y urbana) de la sociedad boliviana. Así, los pueblos indígenas, comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales ven reconocidas sus organizaciones e identidades presentes en los territorios que habitan, como componentes de la nación boliviana.

A partir de este reconocimiento, nacieron otras formas de representación que ahora forman parte de la dinámica democrática y gestión local, como es la constitución de distritos municipales en zonas que tienen población mayoritariamente indígena y los territorios comunitarios de origen (TCOs).

A pesar que los resultados de la LPP son heterogéneos y desiguales en cada municipio, de manera general se puede decir que existe un alto grado de apropiación por parte de los actores locales, los mismos que han incorporado como parte de sus tareas cotidianas el control social sobre el municipio, y que por su parte, la inversión pública está llegando efectivamente a los niveles locales. El balance favorable que hacemos en Bolivia se basa más en la dirección del cambio realizado que en la calidad de los resultados alcanzados hasta ahora.

Recuadro 4: Actores Formales, Actores Funcionales y sus Formas de Participación

La comunidad indígena: Las comunidades indígenas de los ayllus y de los barrios periurbanos constituidos por inmigrantes de las áreas rurales tienen una lógica de participación inserta en las tradiciones y costumbres de sus pueblos. En cuanto se refiere a la administración del poder, el derecho a la participación en la toma de decisiones y al ejercicio de cargos de representación, existe un condicionamiento referido al acceso a la tierra.

Además, esta representación es familiar, quien vota en las asambleas deliberativas es la familia representada por un miembro con derecho a voz y voto.

El proceso de toma de decisiones se realiza con la participación de los mencionados representantes familiares y es la Asamblea el escenario para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social. Así los representantes informan sobre sus actividades y la toma de decisiones sólo se logra a través del consenso.

Como contrapeso al poder delegado a la autoridad social, la comunidad ejerce el control social como un mecanismo de castigo hacia la autoridad que abuse de su poder o no cumpla con los consensos logrados y establecidos en Asamblea. Este mecanismo propio de las comunidades indígenas funciona de forma paralela, en algunos casos de manera integrada y armoniosa y en otros casos de manera más bien conflictiva y excluyente, a los procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas en el ciclo de la gestión municipal.

Otra característica en la participación dentro de una comunidad indígena es la rotación de sus representantes, la cual es obligatoria. Existe un sistema que garantiza que el poder recaiga sobre todos los miembros de la comunidad, siempre y cuando sean titulares de un predio.

El pueblo indígena es concebido como una colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la colonización, posee historia, organización, idioma o dialecto y mantiene un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. En el marco de la definición anterior, se consideran OTB de carácter indígena a las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades Indígenas y otras formas de organización existentes dentro de una Sección Municipal. En comparación, la comunidad *campesina* se define como una unidad básica de organización social en el ámbito rural, constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común y es reconocida en cuanto represente a toda la población de la comunidad y se exprese principalmente en sindicatos u otras formas de organización.

El sindicato: La dinámica participativa de la lógica obrera resulta de la combinación de elementos de la lógica participativa comunal indígena. Por lo tanto es la consecuencia de una expresión moderna de organización a través del sindicato y lo no moderno arraigado en la tradición comunal.

Existe entonces un principio de igualdad que pertenece únicamente al gremio y excluye al campesino, comerciante y a cualquier individuo externo al sindicato. Sobre este principio, se constituyen los espacios de deliberación, discusión y debate para en última instancia llegar a un consenso. En los ampliados, los representados ejercen un control sobre sus representantes, quienes rinden cuentas sobre sus acciones.

Otra característica similar entre la lógica obrero sindical y la comunal indígena es la obligatoriedad de las decisiones. Existen espacios de deliberación donde se exponen las opiniones, argumentos y posiciones, “... *pero una vez adoptada una decisión, ésta es incuestionable y es obligatoria para el conjunto, incluso para las minorías que no participan del acuerdo mayoritario*”.

Las juntas vecinales: La junta vecinal es la asociación de personas que tiene su domicilio principal en un determinado barrio o unidad vecinal, en las ciudades y pueblos. Los barrios y unidades vecinales serán definidos por cada Gobierno Municipal en consulta con la población. Es difícil realizar una caracterización general que englobe la dinámica de organización social. La relación de las juntas vecinales con otros actores locales y el rol que cumplen ante el gobierno municipal.

La lógica participativa de las juntas vecinales resulta del vínculo entre éstas y el Comité de Vigilancia (CV) para ejercer el control social al Gobierno Municipal y en cada municipio esta lógica participativa tiene matices diferenciados. Las características socioeconómicas de los ciudadanos urbanos definen la incidencia de la participación de las mismas. Aquellos estratos con ingresos medios y altos y que tienen sus demandas básicas satisfechas no tienen el interés en participar en la dinámica de la gestión municipal, ni en la elección de sus representantes ante el CV. Por otra parte están los vecinos que sí inciden fuertemente en la lógica participativa de las juntas vecinales, ejerciendo un efectivo control social no sólo a través del CV, sino también a través de la Federación de Juntas Vecinales del Municipio, entidad que participa de manera directa en los escenarios de planificación y consulta que se dan en el ámbito local.

Queda claro que la normativa actual no es adecuada y requiere modificaciones. Pero, como se pregunta Ayo (2004), ¿son suficientes algunos reparos normativos como puede ser un decreto? Probablemente se requiere un cambio más profundo, porque justamente en la normativa actual se ha tratado de cubrir los vacíos y deficiencias de una ley con la promulgación de otras leyes y decretos, lo que ha resultado en una estructura enmarañada del marco legal. Por ello, el CEP (2005:165) sugiere hacer una simplificación y armonización del marco normativo e institucional del control social, sin afectar los avances que se han logrado en la legislación nacional.

Últimamente, una de las leyes anteriormente mencionadas – la Ley SAFCO – ha recibido mucha atención. Algunos opinan que está Ley ya no sirve y que habría que deshacerse de ella. Entre ellos están por ejemplo Martínez y Guardia (2006). Las críticas son varias, incluyendo no haber sido actualizada para tomar en cuenta la descentralización y no ser efectiva en el procesamiento de casos de corrupción.⁵⁰ Otros autores, como Zavaleta (2006), opinan que la Ley sí sirve, pero que necesita algunos ajustes. Esto sugiere que la Ley SAFCO requiere una evaluación técnica más sistemática y luego una actualización. En CGR (2006a) se hacen varias sugerencias para modificar dicha Ley.

Proyecto de Ley de Acceso a la Información

Desde 2003, el gobierno boliviano, a través del Ministerio de Justicia, ha trabajado en elaborar el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, con apoyo del Centro Carter de los Estados Unidos. El proyecto de Ley de Acceso a la Información contempla el derecho a la información pública que faculta a las personas físicas y jurídicas a solicitar, exigir y recibir información adecuada, oportuna y completa referida al ámbito de la esfera pública.⁵¹ En Abril del 2006, este centro publicó el informe “El Camino Hacia el Derecho de Acceso a la Información – Bolivia” en el cual se hacen reflexiones sobre el derecho a acceso a la información, se describe el proceso de elaboración del proyecto de Ley con participación de la sociedad civil organizada, y se definen los siguientes pasos a seguir (Centro Carter 2006).

⁵⁰ Tal vez la mayor crítica se refiere al Artículo 33 de la Ley, que respaldó “legalmente” la defensa de muchos funcionarios acusados de actos de corrupción bajo el pretexto que sus acciones fueron tomadas en procura de mayor beneficio y en resguardo de los bienes públicos (ver Martínez y Guardia 2006).

⁵¹ www.bolpress.com (2007). *Legislativo y Ejecutivo proponen concertar con los periodistas la ley de Acceso a la Información*. 21 de Febrero 2007.
(www.bolpress.com/art.php?Cod=2007022123&PHPSESSID=dd7feebe7fca90df2457721499835638.)

A finales de 2006, el proyecto de Ley estuvo listo para ser tratado y aprobado por el Poder Legislativo, antes de ser promulgado por el Presidente de la República.⁵² La propuesta fue consensuada con varios sectores de la sociedad boliviana, a través de una serie de talleres en los nueve departamentos del país organizados por la Delegación Presidencial Anticorrupción durante 2003-2005. Sin embargo, recientemente se decidió tener una fase más de diálogo, cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo acordaron que el documento del proyecto de Ley “será socializado con el gremio de periodistas así como con otros sectores, antes que el documento sea remitido al Congreso Nacional para su consideración”, para aclarar algunos puntos cuestionados sobre todos por los periodistas, por ejemplo, el acceso a los archivos de la época de las dictaduras.⁵³

2.3. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía a Nivel Nacional

Algunos entrevistados opinan que no existe ningún sistema formal de rendición de cuentas a nivel nacional. Otros dicen que sí existe y hay avances en los últimos años, por ejemplo que se empieza a transparentar mejor el presupuesto o que se eliminan los gastos reservados. El gobierno también tiene su posición al respecto. Alguien dijo que hay una “reportización total del país.” Pero, en la opinión de Booth et al. (2006), refiriéndose a la situación de antes de las elecciones de 2005, el proceso ERP nunca creó nuevas relaciones de “accountability”. Una de las personas entrevistadas para este informe opina que: “todavía es difícil imaginarse mecanismos más allá de informes de gestión, de uso de los recursos, que no sean los que ya están establecidos.” No obstante, esta opinión tal vez no hace justicia a los planes e iniciativas del actual gobierno respecto a la transparencia, la rendición de cuentas y la respuesta a la acción de la sociedad civil o de sus representantes.

Si bien en Bolivia no existe un sistema completo de RGC, se pueden identificar algunos elementos que en conjunto, de una manera u otra, forman parte o podrían formar parte de tal sistema. Ejemplos son los diversos sistemas establecidos de información o comunicación, sitios web o portales, e informes presentados y publicados por el Ejecutivo y los organismos de control, y en algunos casos, se ha comenzado a establecer mecanismos de debate. Estos elementos tienen algunas fortalezas, pero tal vez más debilidades.

Un objetivo de esta sección es precisamente analizar estas fortalezas y debilidades. Varios actores juegan o pueden jugar un rol en un sistema de RGC, tanto actores gubernamentales como actores no-gubernamentales. Además, nuestra intención es analizar el papel que juegan los actores principales e indicar donde están los principales vacíos en el sistema de responsabilidad gubernamental. Aquí nos concentramos primero en los principales actores formales involucrados en el sistema de RGC a nivel nacional, como ser:

- En el Ejecutivo, la Presidencia, el Ministerio de Planificación, la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) y el Ministerio de Hacienda;
- El Honorable Congreso Nacional
- La Contraloría General de la República (CGR)
- El Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS), un actor no-gubernamental, pero con un papel formalizado por ley.

⁵² El Diario, 29 de Diciembre 2006.

⁵³ www.bolpress.com (2007).

Más adelante discutimos también el rol que juegan algunos otros actores no-gubernamentales y más informales.

La Presidencia

El Presidente de la República o su representante preside el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), que es responsable de coordinar las políticas nacionales de desarrollo social y económico.⁵⁴ Según el Reglamento Interno del CONAPES (aprobado el 20 de Marzo de 2006), el Consejo “analiza y recomienda sobre la viabilidad y consistencia de los anteproyectos de ley y proyectos de decreto supremo enmarcados en la política de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, los mismos que son propuestos por las entidades públicas del Estado, sociedad civil y otras instancias, a través de los Ministros de Estado en el área de su competencia.” El Reglamento también estipula que las decisiones sobre la viabilidad de “proyectos” (es decir, anteproyectos de ley y proyectos de decreto supremo) se adoptan por consenso o por mayoría de los miembros presentes. Entonces, por medio del CONAPES, la Presidencia toma en cierta medida en cuenta la opinión de la sociedad civil en las recomendaciones y decisiones de aprobar los “proyectos”.⁵⁵

Aparte de jugar este rol de carácter formal, la Presidencia también “informa”, “explica” y “escucha” de forma más informal. Ejemplos son las noticias de la Presidencia (publicadas en su sitio Web), visitas del Presidente a las comunidades, y el uso de los medios de comunicación. Además, merecen ser mencionados dos eventos recientes organizados por la Presidencia relacionados con la RGC:

- La evaluación de la gestión del Gobierno de Evo Morales por sectores sociales y sindicales. El encuentro tuvo lugar en Cochabamba el 16 de Agosto 2006. Asistieron 39 organizaciones, sin excepción aliadas del gobierno.⁵⁶ Es un ejercicio interesante, pero el instrumento podría ser más efectivo si se invitara no sólo a aliados del gobierno, sino también otros sectores de la sociedad civil. En una entrevista se consideró este “examen” un paso adelante, pero que falta someter el Gobierno al juicio de una sociedad civil más amplia.
- La Auto-evaluación del Gobierno del Presidente Morales (Agosto 2006). Posteriormente se publicaron los resultados principales de este ejercicio por los medios de comunicación.

¿Quiere decir esto que ahora la Presidencia es más transparente, rinde más cuentas y es más reactiva que antes? Varios entrevistados coinciden en opinar que efectivamente es así. No obstante, en los gobiernos anteriores también hubo algunos cambios, aunque no siempre suficientes y sostenibles. Por ejemplo, al inicio del proceso ERP, el Gobierno de Quiroga decidió establecer un Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER), el cual siguió existiendo por algunos años, pero fue discontinuado en el año 2006. Como informamos el año pasado, el SISER, si bien fue un intento de mejorar la rendición

⁵⁴ Reglamento Interno del CONAPES. En la ausencia del Presidente, el Consejo es conducido por el Ministro de Planificación del Desarrollo. La Secretaría Técnica del Consejo está a cargo del Ministro de Planificación del Desarrollo a través de UDAPE y el Director de UDAPE ejerce la función de Secretario Técnico.

⁵⁵ Según el Artículo 7, “La Secretaría remitirá la documentación de los proyectos aprobados por el CONAPES al Ministerio de la Presidencia, la cual procederá a la revisión final en cuanto a su formato y consistencia con la legislación vigente e incluirá los proyectos en la agenda del Consejo de Gabinete. En caso de ser aprobados por esta instancia, los proyectos de Decreto Supremo pasarán a la Gaceta Oficial de Bolivia para su publicación y los anteproyectos de Ley serán remitidos al Poder Legislativo para su tramitación.”

⁵⁶ La Razón, 17 de Agosto 2006.

de cuentas de la gestión pública, nunca jugó el rol de un sistema integrado (ver ISS 2006).

El Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)

Como mencionamos en la Parte I de este informe, en la presente gestión se ha vuelto a crear un Ministerio de Planificación del Desarrollo. Este ministerio jugó un rol clave en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El Ministerio ha creado también un Portal en Internet.⁵⁷ Según su presentación, “El Ministerio de Planificación del Desarrollo en la presente gestión está llevando a cabo un proyecto para socializar y transparentar la información como un complemento necesario a la labor de suministro de información que realiza la institución para fomentar la democratización de la misma.”

El PND está publicado también en ese Portal y permite enviar comentarios sobre el Plan.⁵⁸ Según el Boletín Informativo de la Dirección de Comunicación Social del Ministerio, el gobierno también se encargó de socializar el Plan con los sectores productivos y sociales (líderes de opinión, empresarios, organizaciones sociales, etc.). En varios eventos, estos sectores podían hacer observaciones acerca del Plan y presentar propuestas. Aparentemente, después de la formulación del Plan se han creado espacios para discusión y para proporcionar información. Pero lo que no se sabe bien es que en qué medida la opinión de los ciudadanos fue tomado en cuenta durante la elaboración del PND. Se podría asumir que no se la tomó en cuenta en la primera versión del Plan, aunque el Plan fuera elaborado por técnicos de un gobierno que logró un 54% de los votos en las últimas elecciones. Lo que sí se sabe es que cuando el Plan habla de transparencia en la gestión pública y rendición de cuentas de las autoridades, las relaciona sobre todo a la lucha contra la corrupción. Lo que también se sabe es que el gobierno actual pone mucho énfasis en el control social desde las regiones. Se conoce que el Viceministerio de Descentralización y el Viceministerio de Planificación están elaborando una propuesta de descentralización regionalizada, a través de la creación de Consejos Regionales como espacios donde se establecería el diálogo y la interacción entre los tres niveles del Estado con las comunidades locales, a través de las organizaciones sociales, pueblos indígenas y comunidades originarias y actores privados de las regiones (ver también más abajo).⁵⁹

El sitio web del Ministerio contiene también un Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sostenible (SNIDS), con varios indicadores socioeconómicos interesantes, como por ejemplo indicadores sociales e indicadores fiscales, que podrían ser útiles para el monitoreo de políticas de reducción de pobreza, pero desafortunadamente, la información no está actualizada. Poseer un sistema en línea con varios tipos de indicadores relevantes e información acerca de las políticas de reducción de pobreza, como tiene por ejemplo Honduras, tiene muchas ventajas. Se requiere un esfuerzo serio para actualizar permanentemente esta información, pero sería importante coordinarlo con otros actores, como VIPFE, UDAPE (que ahora forma parte del MPD), el INE y el Ministe-

⁵⁷ www.planificacion.gov.bo.

⁵⁸ Los comentarios son también accesibles para otras personas.

⁵⁹ Entrevista con Diego Cuadros, Viceministerio de Descentralización. La propuesta está desarrollada en el Portal de la Descentralización www.descentralizacion.gov.bo y boletines publicados los domingos en el periódico La Razón.

rio de Hacienda, instancias que también publican información socioeconómica en sus sitios web. En otras palabras, lo que se requiere es tener un sistema integrado de indicadores socioeconómicos para el seguimiento de las políticas públicas. Aparentemente, se está trabajando en esto, ya que (con apoyo de GTZ) se estaría considerando desarrollar un sistema de planificación nacional – que incluye el seguimiento – con articulación a sistemas existentes (como por ejemplo el SIGMA). La idea será tener en el futuro un sistema más integral. El sistema – denominado SIOSEPI – ya está conceptualizado.⁶⁰ Lo que falta sería ponerlo en práctica.

En este contexto es también interesante la iniciativa de crear Direcciones de Gestión Pública en los ministerios, para hacer seguimiento de las políticas (tratando preguntas como por ejemplo, ¿cómo gastar el dinero?, ¿cuáles son los objetivos y metas?, ¿cómo implementar las políticas?).⁶¹

Finalmente, cabe mencionar las iniciativas de seguimiento de programas y políticas en el marco de la Mesa de Trabajo 2 (relacionada al componente Bolivia Digna), conformada con la Cooperación Internacional, en la cual se considera el tema de los ODMs, incluyendo el objetivo de reducir la pobreza.

La Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE)

UDAPE forma parte actualmente del MPD y realiza análisis de políticas económicas y sociales, entre otros como Secretaría Técnica del CONA-PES cuando se trata de temas de carácter económico o social, para lo que prepara informes internos. Publica los resultados de varios análisis de interés público, así como información estadística depurada. Entre sus publicaciones se pueden encontrar varios documentos de trabajo y estudios PSIA (ver también ISS 2006). Anualmente, UDAPE publica además el *Informe Económico y Social*, que explica brevemente cuáles son las políticas que se están ejecutando, y el *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*.⁶²

UDAPE forma parte del Comité Interinstitucional de Seguimiento de las Metas del Milenio. En colaboración con el INE y el PNUD prepara anualmente el *Informe de Progreso de los Objetivos del Milenio*. Hasta el 2006 se publicaron tres informes. El Comité ha reiniciado acciones en 2006 y ha coordinado la elaboración del cuarto informe, el mismo que está más vinculado al PND.

Como informamos en la Parte I, en el marco de la EBRP, UDAPE también publicaba los Informes de Avance. Para ese fin se creó el CISE (Comité Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación) bajo el liderazgo de UDAPE. Sin embargo, el último informe anual fue publicado en 2003, ya que desde entonces la EBRP no tuvo ninguna prioridad – aunque formalmente seguía vigente. El CISE discontinuó sus actividades.⁶³ Además, parece que los informes de avance fueron más el resultado de un compromiso con la Cooperación Internacional, que con la ciudadanía, y fueron más bien informes técnicos sin compromiso político. En este contexto, Booth et al. (2006) opinan que nunca hubieron muestras

⁶⁰ SIOSEPI es la abreviación de Sistema de Orientación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Orientadas a Impacto (ver Presentación GTZ – PADEP, 21 de Agosto 2006).

⁶¹ Entrevista con Oscar Montaña, Vice-Ministro de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda. En la entrevista con Luis Hernando Larrazábal, por entonces Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo, se habló de crear Unidades de Planificación en todos los sectores.

⁶² El Dossier de Estadísticas se publica tanto en CD-ROM como en la página Web (www.udape.gov.bo).

⁶³ Es interesante que el INE en su *Plan Estratégico Institucional 2005–2009* de Noviembre de 2005 menciona el Programa para el Seguimiento y Evaluación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y Cumbres Internacionales (PROSERPCI) como un componente de su primer eje estratégico.

de que los políticos fueron atraídos por las ideas y las responsabilidades (“accountabilities”) generadas por la EBRP y su monitoreo (como ser los Informes Anuales de Avance elaborados por UDAPE).

En septiembre de 2005, UDAPE y el INE publicaron con apoyo de DFID un informe con datos y análisis de recursos financieros e indicadores sociales sectoriales para cada uno de los nueve departamentos del país. En resumen, el papel de UDAPE en lo que se puede llamar un sistema de RGC se refiere principalmente a los componentes de “transparencia” y “rendición de cuentas” y no así a el de “respuesta”.

El Ministerio de Hacienda

Otro actor principal en la transparencia y la rendición de cuentas es el Ministerio de Hacienda. Como explicamos en el informe del año pasado, este Ministerio, y más específicamente el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (VMPC), no sólo es la autoridad encargada para la formulación del presupuesto nacional, sino también del seguimiento de la ejecución del presupuesto. Para tal efecto, se instaló el sistema *SIGMA* en el Ministerio de Hacienda, con apoyo de la cooperación internacional, principalmente el Banco Mundial y posteriormente el BID.⁶⁴ El uso del *SIGMA* refleja la intención del gobierno de buscar una mayor orientación a resultados del gasto público – uno de los principios del proceso ERP – y forma parte del esfuerzo de aumentar la transparencia y rendición de cuentas y disminuir la corrupción, como fue planteado en la EBRP original (ver ISS 2003). Este sistema se puede consultar parcialmente en línea.⁶⁵ El público en general puede obtener una selección de la información. El VMPC también abundante información estadística en su página web.⁶⁶

Como en el caso de UDAPE, estos elementos de responsabilidad gubernamental se refieren más a los componentes de “transparencia” y “rendición de cuentas” que a el de “respuesta”.

El Congreso Nacional

El Congreso Nacional de la República de Bolivia es bicameral. La Cámara de Diputados y el Senado Nacional son iguales en jerarquía, pero tienen atribuciones y responsabilidades distintas y complementarias. La primera está integrada por 130 parlamentarios y 130 suplentes. De ambas categorías, 68 son elegidos en circunscripciones departamentales y 62 en circunscripciones uninominales. El Senado Nacional está conformado por 27 parlamentarios titulares y 27 suplentes, elegidos en circunscripciones departamentales. Tanto los diputados como los senadores tienen un mandato constitucional de cinco años y ejercen las funciones constitucionales de legislar, gestionar y fiscalizar las políticas públicas del Gobierno.

En teoría, el Congreso Nacional (CN) es la instancia pública que ejerce un seguimiento de, y control efectivo sobre, las acciones del Ejecutivo y forma el espacio de debate para modificar estas acciones donde lo crea necesario. Como mencionamos arriba, el Ejecutivo remite anteproyectos de Ley al Poder Legislativo, para ser debatidos y posteriormente ser o no aprobados. El seguimiento legislativo consiste entre otros en el seguimiento de Proyectos de Ley. Al mismo tiempo, los diputados y

⁶⁴ Según la página web del *SIGMA*, el sistema “fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 25875 de fecha 18 de agosto de 2000, para su implantación obligatoria en todas las entidades del sector público, previstas en el artículo 3 de la Ley 1178, en forma de prueba de septiembre a diciembre del 2000 y oficialmente a partir del 2 de enero del 2001.”

⁶⁵ www.sigma.gov.bo/php/index.php.

⁶⁶ <http://vmpc.hacienda.gov.bo>.

senadores deberían cumplir con su obligación de informar al público en general y tomar en cuenta las opiniones de los ciudadanos. Según algunos entrevistados, el funcionamiento del Parlamento ha mejorado en los últimos años.⁶⁷ Pero otros entrevistados opinan que mientras la rendición de cuentas debería hacerse a través del Parlamento, es justamente ahí donde probablemente están menos interesados es ese tema.

Como se mencionó en el primer informe del ISS, el CN estuvo ausente en el primer Diálogo Nacional y en la elaboración de la EBRP (ver ISS 2003:34). Según el informe, el CN tampoco había desarrollado la costumbre de exigir la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo, ni tampoco la de audiencias públicas sobre propuestas de Ley (Ibíd. 113 y 116). No hubo apropiación de la Estrategia por parte del Congreso, ni participación de éste en las discusiones sobre la revisión de la estrategia (ver también ISS 2004:20), lo que no ayudó a brindar una base para un seguimiento de la ERP por el CN. Esta situación no cambió en 2005 y actualmente ya no se habla de una ERP, dado que el PND es ahora el marco orientador de las políticas públicas de reducción de pobreza.

Esto no quiere decir que no haya ninguna fiscalización. El seguimiento a la fiscalización procede a través de Peticiones de Informe (Escrito u Oral) y Demandas de Interpelación. El Ejecutivo presenta informes de gestión al Congreso Nacional (en el caso del informe de la ejecución presupuestaria, la Dirección General de Contaduría del Ministerio de Hacienda es la responsable de presentar la información al CN). Sin embargo, parece que no hay mucho debate en el Congreso y que este último no difunde la información al público en general.

Los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado cuentan con “Información Parlamentaria” – que, entre otros, contiene una Biblioteca Virtual Legislativa – y “Participación Ciudadana”, la cual además incluye la posibilidad de enviar Propuestas y Demandas y ver sesiones en vivo.⁶⁸ Los sitios web también tienen un “Servicio al Ciudadano” (para presentar denuncias, postular Proyectos de Ley, dar una percepción ciudadana de los parlamentarios, o consultar la Biblioteca de Leyes). Sin embargo, no toda la información está actualizada y aparentemente parte de los sitios web está todavía en construcción.

Si bien hay avances, existen todavía muchas debilidades en el funcionamiento del CN. Esto se debe por una parte a la falta de interés de los diputados y senadores, y por otra parte a las limitaciones de capacidad técnica de muchos de ellos. Existen algunos programas para reforzar el Congreso. Por ejemplo, en el marco del programa “Democracia”, un donante bilateral otorga financiamiento para asistencia técnica y capacitación en temas parlamentarios claves referentes al trabajo del Congreso (Ver Recuadro 5).

⁶⁷ Por ejemplo, entrevista con PADEM.

⁶⁸ Ver www.diputados.bo y www.senado.bo.

Recuadro 5: Programa de USAID para Fortalecer el Congreso Nacional

El programa está orientado a fortalecer las funciones legislativas y posibilitar la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas en forma transparente. Enfatiza el trabajo con los representantes uninominales, mujeres parlamentarias y representantes indígenas. Se han desarrollado e implementado varias actividades de contacto con la población, tales como los Encuentros de Decisiones Concurrentes entre diputados uninominales, autoridades locales y sociedad civil, además de programas interactivos de radio con diputados y brigadas departamentales. Más de la mitad de los diputados uninominales han utilizado esos mecanismos en los nueve departamentos de Bolivia, habiendo desarrollado Agendas Regionales que han sido publicadas y distribuidas en sus jurisdicciones.

Fuente: USAID (www.usaidbolivia.org.bo)

En 2006 se inauguró el Programa de Capacitación “Enfoque Gerencial del Modelo de Administración de la Ley 1178” que la Contraloría General de la República a través del Centro de Capacitación (CENCAP) brindó a los Senadores de la República con la finalidad de que puedan conocer a fondo la Ley SAFCO. Este programa se desarrolló en el marco de una coordinación institucional entre la Cámara de Senadores y la Contraloría General de la República, que permite “desarrollar una comprensión estratégica respecto al modelo de gestión pública por resultados adoptado por el Estado Boliviano y valorar la importancia de la implantación de los Sistemas de Administración y Control Interno de las entidades públicas.”⁶⁹ Este mismo programa se aplicará con los miembros de la Cámara de Diputados. Recién el 16 de Agosto 2006, la CGR empezó a capacitar a las comisiones del Congreso. Sin embargo, participaron solo 7 Senadores y 3 Diputados.⁷⁰ Aparentemente no hubo mucho interés en el CN para desarrollar más capacidades en esta área.

La Contraloría General de la República (CGR)

La Contraloría General de la República ejerce el control externo posterior, a través de auditorías y evaluaciones. Tiene la tarea de auditar unas 700 entidades del Estado (incluyendo las sociedades mixtas). La Ley SAFCO asigna a la CGR la rectoría del Sistema de Control Gubernamental y de-ja la responsabilidad del control interno previo y posterior a las entidades públicas. Según el Artículo 23 de dicha Ley, la CGR “realizará y supervisará el control externo y ejercerá la supervigilancia normativa de los sistemas contables del Sector Público a cargo de la Contaduría General del Estado del Ministerio de Finanzas.”

Actualmente, la Ley SAFCO es el único marco que respalda el trabajo de la CGR. De acuerdo a esta Ley, la CGR tiene autonomía operativa, técnica y administrativa. La Ley SAFCO también establece que el presupuesto de la CGR será aprobado automáticamente, aunque esto no siempre se cumple. Su presupuesto alcanza a unos Bs. 50 millones por año. Es muy probable que la Ley SAFCO necesite algunos ajustes, pero también es probable que en el proceso “se tumbé la Ley”. Por ejemplo, la nueva propuesta del gobierno es hacer de la CGR un órgano no-constitucional y hacerla dependiente del Ejecutivo, lo que para muchos sería un “retroceso grande”.⁷¹

La CGR informa el CN, al Presidente de la República y a los ciudadanos en general mediante presentación de informes. La CGR también

⁶⁹ www.cgr.gov.bo.

⁷⁰ Entrevista con Osvaldo Gutiérrez, Contralor General de la República.

⁷¹ Ibid.

publica sus informes de auditoría en su página web.⁷² Antes no tenía relaciones públicas, pero ahora publica todo en Internet y realiza un seguimiento.⁷³ Con respecto a los informes presentados al CN, no queda claro en qué medida estos son discutidos en el Congreso.

El Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS)

La sociedad civil juega un rol fundamental dentro del concepto de RGC, especialmente respecto al control social. En este sentido, las iniciativas de diálogo con la sociedad civil dentro de lo que fue el proceso ERP en Bolivia nos proporcionan importantes aspectos para el análisis del control social.

Con el Diálogo Nacional 2000, se generó “dinero nuevo”. La pregunta fue quién ejecutaría ese dinero. Se decidió que el dinero fuera administrado y ejecutado por los gobiernos municipales y se creó el Mecanismo de Control Social, con apoyo de la Iglesia Católica y de la cooperación internacional (mediante fondos como el FOSC, el Fondo de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil y otros).⁷⁴ En palabras de Ayo (2004), “La implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza ha visto por conveniente conformar un órgano social que haga seguimiento al uso de los recursos por concepto de alivio a la deuda (recursos HIPC); aspecto refrendado por la Ley del Diálogo que reconoce la existencia del Mecanismo de Control Social.” El MNCS pretendía vigilar entre otros la ejecución de las políticas públicas y el uso de los recursos (de la condonación de la deuda externa).⁷⁵

En base a entrevistas realizadas hace algunos años, CEP (2005:66) concluyó que los operadores del Mecanismo Nacional percibieron el MNCS como una expresión de transparencia, participación y compromiso con el país, un referente de la sociedad para el control social de la gestión pública, y una instancia con vocación de servicio, responsabilidad y credibilidad, que iba a llenar el vacío dejado por organizaciones tradicionales y representativas.

En la práctica, pese a que el MNCS jugó algún rol en la organización de los diálogos nacionales, por lo demás ha jugado un rol limitado – entre otros debido a falta de recursos y falta de una definición clara de su rol en el seguimiento de la EBRP, pero también debido a su inclinación hacia la cogestión y al uso del organismo por algunos de sus integrantes como vehículo para luego al poder.⁷⁶ Un entrevistado dijo que toda la institucionalidad creada para la EBRP fue falsa y que el MNCS fue un fracaso. Según un miembro del Directorio Nacional del MCS, “todos los esfuerzos por mejorar la transparencia han sido ambiguos.” Otros opinan que “lastimosamente muchas personas de organismos sociales y ONGs han tomado este mecanismo sin ejercer un verdadero control sobre el Gobierno” y que “la mayoría de los recursos para este tipo de control han sido gastados en procedimientos burocráticos (p. ej., viáticos de la gente) sin tener un impacto. Se trata de una instancia ‘inoperante’, no existe ningún tipo de mejoramiento en la transparencia.” Finalmente, alguien dijo que “después del abandono de la Iglesia esta instancia se mu-

⁷² Ver www.cgr.gov.bo.

⁷³ Entrevista con Osvaldo Gutiérrez, Contralor General de la República. Entre las publicaciones en la página web se encuentran el *Informe del Señor Contralor de la República* y el Boletín Informativo Mensual. A partir de mayo de 2006, la CGR publica además trimestralmente la revista *Control Gubernamental*. Hasta ahora se han publicado dos números.

⁷⁴ Primero se creó el MNCS y posteriormente se constituyeron los 9 mecanismos departamentales.

⁷⁵ En este sentido, no se trata solo de un control social a nivel nacional. Según explica Ayo (2004), la LDN “permite la ‘invasión’ de esta instancia, así sea en forma sutil, en el nivel municipal” creando un conflicto de competencias con el CV.

⁷⁶ La ambigüedad del rol en el seguimiento de la EBRP creó también tensiones con UDAPE respecto a la proporción de información al Mecanismo de Control Social (ver Banco Mundial 2005).

rió.” En este contexto, es también interesante conocer las percepciones de la FEJUVE EL Alto – actor importante en el control social – acerca del impacto de los Diálogos Nacionales en la implementación del MCS (Recuadro 6).

Recuadro 6: Percepciones de la FEJUVE EL Alto Respecto a los Diálogos y el MCS

La FEJUVE EL Alto es un caso de estudio interesante, ya que es una organización de la sociedad civil (OSC) que en los últimos años ha adquirido gran relevancia dentro del escenario político y social boliviano, trascendiendo su rol de representante de los vecinos para necesidades sectoriales y de servicios básicos, a un rol de actor social capaz de negociar en esferas políticas con el gobierno. Por tanto, las diferentes percepciones que esta organización tiene al respecto del impacto de los Diálogos Nacionales en la implementación del mecanismo de control social resaltan elementos importantes como independencia, capacidades y aprendizaje en los procesos de monitoreo y el rol de la rendición de cuentas en un sistema democrático para un mejor entendimiento del control social en Bolivia.

En primer lugar, la FEJUVE EL Alto considera que el control social es fundamental y constituye la razón de ser de las OSC. La efectividad de este rol de control social está directamente relacionada con la independencia de los representantes de la sociedad civil frente al Estado y sus instituciones, ya que si existen intereses personales, se corre el riesgo de cooptar el rol controlador. En otras palabras, y como los entrevistados expresaron, “no se puede ser juez y parte si realmente se desea el control social.” Asimismo, la definición de control social trasciende los límites de “uso y manejo de recursos”, ya que también es concebido como una herramienta importante para detener, cambiar y proponer políticas de Gobierno.

A pesar que en los Diálogos Nacionales del proceso ERP se instituyó en la sociedad civil el mecanismo de control social, éste no ha sido efectivo, debido a que la sociedad civil no tiene la madurez suficiente como para ejercer este rol adecuadamente. Es decir, “la esencia del control social se pierde cuando los representantes no pueden trascender de la denuncia a acciones más concretas”. Por otro lado, el monitoreo de las acciones del Gobierno está directamente relacionado con la transparencia con la que éste provee información. No obstante, la socialización y utilización que se haga de ésta depende también de la capacitación de los representantes de la sociedad civil, la cual hasta el momento se percibe como muy débil. Es necesario reconocer que a pesar de las debilidades existe en curso un proceso de aprendizaje que si bien es lento avanza.

Por otro lado, en el tema de rendición de cuentas por parte del Gobierno, se considera que en un sistema democrático el Parlamento debería ser un mecanismo de difusión de la información. Sin embargo, las OSC deberían ser mecanismos alternativos y necesarios, dada su cercanía a los vecinos o al ciudadano común. Así mismo, existen diferentes tipos de información para ser socializados entre el público en general, la sociedad civil y el parlamento, siendo que la capacitación de las OSC es fundamental para poder analizar y compartir la información con las bases sociales.

En resumen, a pesar que existe la percepción que en los Diálogos Nacionales la sociedad civil no tenía la experiencia, ni preparación suficiente para expresar sus opiniones, ni tampoco existía la plena voluntad del Gobierno para considerar estas opiniones. No obstante, existe un importante proceso de aprendizaje y mejoramiento de las técnicas y estrategias de la sociedad civil para expresar sus opiniones y monitorear las acciones del Gobierno. Los Diálogos Nacionales se conciben entonces como espacios donde la sociedad civil pudo trascender de la demanda a la propuesta, y donde también se permitió el establecimiento de mecanismos de presión política, de acumulación de información y sobre todo mecanismos para la creación de redes sociales entre las OSC.

Fuente: Entrevistas realizadas por María Daniela Sánchez López

Como reportamos en el informe del año pasado (ver ISS 2006), el MNCS fue debilitado en los últimos años y entró en crisis. Desde el 2004 había intentado varias veces renovar su Directorio, mediante elecciones de representantes de las OSC afiliadas al MNCS o de Mecanismos Departamentales de Control Social. En junio de 2006 lanzó una convocatoria a Asamblea Ordinaria y Electiva para agosto del mismo año.⁷⁷ En agosto se logró elegir un nuevo Directorio, aunque con un quórum de sólo 2 Mecanismos Departamentales y sólo 21 de las 71 organizaciones inscritas e invitadas a la Asamblea. Después de la elección, se declaró que el nuevo Directorio tenía previsto convocar nuevamente a Asamblea Ordinaria en un plazo de 60 días, con el objetivo de aprobar un nuevo estatuto, bajo la premisa de convertir al MNCS en el ‘Cuarto Poder Social del Estado Plurinacional y Pluricultural’, con ilimitadas atribuciones de control y fiscalización a los tres poderes constituidos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los asambleístas encargados de redactar la nueva Constitución Política del Estado’.⁷⁸ Entonces, aparentemente el carácter del MNCS va a cambiar. La pregunta es si esto también va a requerir un cambio de la LDN.

A inicios de septiembre, el nuevo Directorio selló un pacto con el Presidente Morales para convertir el MNCS en el Cuarto Poder del Estado, orientado a la creación del poder social comunitario propuesto en el PND. Críticos de este proceso se preguntan si de esta manera el MNCS se volvió oficialista.⁷⁹

Respecto al papel del MNCS en el proceso ERP, ¿la conclusión es que no ha realizado nada? La respuesta no es contundente pero se dice que algo ha logrado. Por ejemplo, en cumplimiento parcial de su rol original, el MNCS hizo análisis (en 2003/2004) de la administración y el destino de los recursos HIPC II en el marco del proyecto “Seguimiento a la Cuenta Diálogo 2000”, financiado por el FACS – el Fondo de Pequeñas Medidas de Apoyo al Control Social de la Cooperación Alemana. Se logró firmar un convenio con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Bolivia para facilitar el seguimiento. Sin embargo, no se logró difundir los resultados de este seguimiento a la sociedad civil, debido a que la Directiva del MNCS ya se encontraba en transición (GTZ 2006). En este sentido hubo algunos resultados, pero ningún impacto y mucho menos un impacto sostenible sobre el control social.

Otro resultado es la publicación del boletín electrónico *Datos y Hechos* en el marco de un convenio firmado en junio de 2004 con la Fundación Pueblo, como uno de los componentes importantes del programa Acceso Público de dicha ONG, con apoyo de la cooperación alemana.⁸⁰ Este boletín presenta información y análisis respecto a las políticas de reducción de pobreza. Esta actividad forma parte del componente “acción” del sistema de RGC.

Algunos otros Actores no Gubernamentales

Como acabamos de mencionar, un actor no-gubernamental que juega un rol en el actual sistema de RGC es la Fundación Pueblo, tratando de

⁷⁷ Datos y Hechos, *Boletín Electrónico* No. 26 Año 3 (14 de Julio 2006), www.fundacionpueblo.org.

⁷⁸ Datos y Hechos, *Boletín Electrónico* No. 33 Año 3 (31 de Agosto 2006). Estrictamente, un organismo no estatal no puede ejercer las dos funciones – fiscalización y control social. Según CEP (2005), el término fiscalización es utilizado muchas veces como sinónimo de control social, cuando en realidad se refiere a algo diferente. La fiscalización opera “desde el Estado sobre el Estado, con relación a los actos administrativos que las entidades y los servidores públicos realizan en el ejercicio de la gestión pública y en cumplimiento de la legislación vigente”, a diferencia del control social, que viene de lo público no estatal. Una forma de fiscalización es el control parlamentario.

⁷⁹ Datos y Hechos, *Boletín Electrónico* No. 34 Año 3 (8 de Septiembre 2006).

⁸⁰ Cabe notar que a partir de Septiembre 2006 el convenio es con el MDSC de La Paz, y ya no con el MNCS.

mejorar el acceso a la información sobre políticas de lucha contra la pobreza a través de sus publicaciones y de los foros que organiza en torno al tema (ver Recuadro 7).

Recuadro 7: El Programa “Acceso Público”, de Fundación Pueblo

Por medio de este programa, Fundación Pueblo quiere contribuir a:

- Promover “un debate informado sobre políticas de lucha contra la pobreza en el país a través de la democratización del acceso a la información pública.”
- Empoderar “a grupos menos privilegiados de la sociedad civil con información actualizada, fidedigna y comprensible.”
- Compartir “con la sociedad, análisis, datos, informes oficiales, estudios, entrevistas y otros trabajos vinculados a temáticas de pobreza a fin de influir positivamente en las políticas estatales a favor de los sectores más pobres.”
- Fortalecer “la participación ciudadana y el control social hacia el Estado.”

Fuente: Fundación Pueblo (www.fundacionpueblo.org)

Otro actor no-gubernamental y no formal respecto al componente de “acción” del sistema de RGC es el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA). Como Centro de Investigación independiente, el CEDLA ha analizado y difundido información y análisis de la políticas económicas y sociales del gobierno, incluyendo las políticas de reducción de pobreza, entre otros, en sus publicaciones *Boletín Control Ciudadano* y *Documentos de Coyuntura* en el marco del Proyecto Control Ciudadano (apoyado por Social Watch) y *Alerta Laboral*, así como mediante presentaciones y organización de foros debates y seminarios. Este actor tiene capacidad de análisis crítico y de propuesta de alternativas de políticas públicas, por ejemplo, el análisis de la EBRP realizado en 2001 (ver Aguirre y Espada 2001) y del Diálogo 2000. Es interesante notar que, en opinión de un representante del CEDLA, la responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos ha mejorado en los últimos cinco años, generando mayor control social. Sin embargo, cree, aunque la institucionalidad de los sistemas no habría mejorado.

Como mencionamos en el Recuadro 6, los diálogos en el marco del proceso ERP impulsaron la creación de redes de OSC. Dos ejemplos de redes creadas en los últimos años son la Red de Participación y Justicia, y la Red de Participación Ciudadana y Control Social (Red PC y CS).⁸¹ La primera, creada en 2003, es un grupo de más de 110 organizaciones de la sociedad civil que apoya procesos de inclusión de ciudadanía plena social y procesos de incidencia pública. Este grupo ya jugó un rol en el eje transversal de Justicia del Diálogo Nacional Bolivia Productiva de 2004. La segunda es una red de organizaciones creada en 2002, que tiene una organización de alcance nacional y cuya misión es facilitar y actuar “en procesos de PC y CS e incidencia política junto a sectores sociales históricamente excluidos en la construcción de una sociedad y Estado que respondan a los intereses de las mayorías.”⁸²

Obviamente, la efectividad de la acción y reacción de estos actores, dependerá de la apertura, disponibilidad y capacidad de responder del gobierno. Si el gobierno, por ejemplo, no respondiera a la acción de estos actores, esa acción no sería parte efectiva del sistema de RGC.

⁸¹ Ver www.participacionyjusticia.org/paginas/principal.php y www.redpccs.org.bo.

⁸² www.redpccs.org.bo/organizacion.htm.

2.4. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía a Nivel Subnacional

A nivel subnacional, actualmente debemos distinguir la situación en los nueve Departamentos y la situación a nivel municipal. Sin embargo, también parece ser necesario analizar el nivel regional propuesto por el gobierno y expresado en el PND, para establecer un nivel regional (o sea, supra-municipal) de planificación – nivel que el PND considera adecuado para coincidir con formas tradicionales de control social.

Un entrevistado opina que a nivel de los municipios no hay sistemas formales de RGC, pero lo que sí existe es bastante participación ciudadana. Allá predomina el formato de asamblea, pero muchas veces la gente no tiene la información necesaria para tomar decisiones de gestión. Por otro lado, varios entrevistados opinan que a nivel municipal hay tal vez más avances en la rendición de cuentas y la transparencia que a nivel nacional. Según ellos, es allá donde hay más aprendizaje de lo que es gestión pública. Asimismo, se están generando cambios muy importantes y en algunos casos existe una conexión entre temas locales y temas nacionales, por ejemplo en cuanto a la asignación de recursos. Al mismo tiempo, se considera que en el nivel intermedio – el nivel departamental – hay más debilidad y más dificultades de transparentar la gestión, y que antes había vínculos más fuertes que ahora entre lo departamental y lo nacional.

En esta sección tratamos de analizar el papel que varios actores juegan con respecto a responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos, tanto a nivel departamental, como a nivel de los municipios, aunque con más énfasis en este último nivel. Además discutimos la propuesta de cambio de planificación y control social a nivel regional.

El Nivel Departamental

En los Departamentos, los principales actores que se pueden identificar con respecto a responsabilidad gubernamental son la Prefectura, el Consejo Departamental y el Mecanismo Departamental de Control Social (MDCS).

La Prefectura

Hasta las elecciones de Diciembre de 2005, los Prefectos de los Departamentos fueron designados por el Presidente de la República. En las elecciones de 2005, los Prefectos por primera vez fueron elegidos por voto directo. De acuerdo a la Ley de Descentralización Administrativa, el Prefecto tiene entre sus atribuciones la formulación y ejecución de un Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social, así como de programas y proyectos de inversión pública en el marco de este plan. Asimismo, es responsable de la administración, supervisión y control, por delegación del Gobierno Nacional, de los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios.

La LDA también estipula que cada año el Prefecto del Departamento tiene que presentar el informe de ejecución del POA al Consejo Departamental para su revisión y aprobación. Para la rendición de cuentas, hasta ahora dos Prefecturas – La Paz y Cochabamba – trabajan con el sistema SIGMA. Varias otras Prefecturas han solicitado la implantación del sistema,⁸³ aunque la limitante por ahora ha sido que ellas tendrían que pagar los equipos.

⁸³ Estas prefecturas actualmente usan el SIF, que tienen poco apoyo técnico.

Algunas prefecturas cuentan con políticas de transparencia. Algunas tienen también una página web y presentan información al público mediante esta forma de comunicación. En el caso de la Prefectura de La Paz se puede consultar con el Prefecto a través de Internet. Aparentemente no todas las Prefecturas tienen el mismo grado de transparencia. En este contexto, Barrios (2006:48) explica que una forma de falta de transparencia se da cuando hay ausencia de sanciones al no ser transparente. El ser transparente también significa generar y publicar información entendible. Entonces, Barrios propone que la difusión de información debe estar codificada. Además, propone que cada semestre las Prefecturas pongan obligatoriamente “a disposición del ciudadano información sobre el uso eficiente de los recursos, el grado de obtención de los resultados de la gestión, además de informar mensualmente sobre los datos financieros, administrativos de personal y de gestión oportunamente actualizados.”(Ibíd. 49). O sea, en otras palabras, propone que sean transparentes y que rindan cuentas de su gestión.

El 20 de noviembre 2006, el Gobierno del Presidente Morales envió al CN un proyecto de Ley que faculta al Parlamento a fiscalizar la gestión de las Prefecturas.⁸⁴ Este proyecto ha sido criticado por los Prefectos en la oposición. Rechazan esta censura congresal porque la perciben “como un paso previo para lograr sus destituciones.”⁸⁵ Este tema será seguramente debatido ampliamente en 2007 y en la Asamblea Constituyente.

El Consejo Departamental

El Consejo Departamental es “un órgano colegiado de consulta, control y fiscalización, dentro del ámbito de las atribuciones señaladas en la LDA, sobre los actos administrativos del Prefecto.” Está presidido por el Prefecto y compuesto por un consejero por cada provincia del departamento y una representación por población equivalente al 50% del número de provincias. Sus atribuciones son: i) aprobar los planes, programas y proyectos para el desarrollo departamental presentados por el Prefecto, y ii) fiscalizar los actos del Prefecto (CEP 2005:57-58).

Sin embargo, en la práctica el Consejo Departamental no funciona como organismo fiscalizador. Los consejeros departamentales son elegidos por los municipios. Uno de los problemas radica en que muchas veces coluden y por eso el control fiscal termina no siendo efectivo.⁸⁶ Por lo tanto, en opinión de un entrevistado, se debe trabajar en que el mecanismo de control – el Consejo Departamental – sea elegido directamente por la población.⁸⁷

El Consejo Departamental tampoco ejerce bien su función de control social en una cadena de responsabilidad – es decir, como representante de la ciudadanía. En una de las entrevistas se mencionó que las Prefecturas hasta ahora han sido desatendidas y que la pregunta, sin respuesta hasta ahora, es cómo mejorar los sistemas de control social a ese nivel.⁸⁸

El Mecanismo Departamental de Control Social (MDCS)

Con el Diálogo 2000 se creó el MNCS. Por medio de la Ley del Diálogo Nacional, se crearon también Mecanismos Departamentales de Control

⁸⁴ BBC Mundo.com, 21 de Noviembre 2006.

⁸⁵ La Razón, 17 de Noviembre 2006; BBC Mundo.com, 19 de Noviembre 2006.

⁸⁶ Entrevista a Osvaldo Gutiérrez, CGR.

⁸⁷ Entrevista a Diego Cuadros, Viceministerio de Descentralización.

⁸⁸ Entrevista con la Red de Justicia, Compañeros de las Américas.

Social (MDCS) en cada uno de los nueve Departamentos. Su principal atribución fue la vigilancia del diseño y la ejecución de la gestión pública departamental aprobada por el Consejo Departamental.

Los operadores de los MDCS se perciben como instancias que no pueden estar desarticuladas y desvinculadas de las dinámicas del nivel municipal y que tienen que buscar una coordinación con dicho nivel y un relacionamiento con los Comités de Vigilancia en los municipios para tener una mayor incidencia (CEP 2005:67).

Los Directorios o Comités Ejecutivos de los MDCS son elegidos por instituciones y organizaciones sociales del Departamento (ONGs y la Iglesia), y tienen un mandato de dos años. Muchas organizaciones sociales opinan que, una vez elegidos, los miembros de los Directorios/Comités Ejecutivos carecen de representatividad y, por ende, de legitimidad. Un problema también es que en la práctica no todos los miembros permanecen en sus funciones, debido al escaso tiempo que pueden dedicar al MDCS (CEP 2005:60).

Un entrevistado opina que mientras el MNCS fue de una u otra manera politizado y nunca funcionó bien, a nivel departamental los MDCS han funcionado algo mejor (con apoyo de la Iglesia). Pero luego estas instancias se quedaron prácticamente sin fondos para ejercer actividades de control social y mantener activos sus directorios. Según la GTZ (2006:26), en sus primeros cinco años de vida, no fueron capaces de crear una dinámica de participación con la sociedad civil, pero su presencia ha ayudado algo a que las Prefecturas expliquen e informen sobre sus gestiones. Sin embargo, otro entrevistado es más crítico acerca de lo logrado por el MDCS y opina que nunca ha jugado un papel relevante.

El Nivel Regional⁸⁹

El PND enfatiza que existen debilidades institucionales a nivel subnacional, identificando como una de las principales causas de esta debilidad la falta de capacidad de los gobiernos municipales para cumplir con sus atribuciones. Dicha debilidad institucional y factores como la exclusión indígena en la gestión pública a los niveles nacional, departamental y municipal y la desarticulación de la inversión pública a nivel subnacional serían los principales motivos de enfocarse más en el nivel regional (Gobierno de Bolivia 2006:87).

La propuesta de cambio es “Impulsar el establecimiento, reconocimiento y consolidación de la región, como: núcleo articulador del desarrollo económico y social para vivir bien, así como unidad territorial de planificación y concurrencia de la inversión pública (PND-PDD-PDM).” (Ibíd. 88). Las políticas de descentralización que se proponen son: (1) el Desarrollo Institucional y Gestión Política de Demanda Social, incluyendo programas como el fortalecimiento de capacidades institucionales (de prefecturas, gobiernos municipales y mancomunidades municipales), de inclusión indígena, y de transparencia y comunicación; (2) Gestión Territorial y Gobernabilidad, que incluye programas de reordenamiento territorial y apoyo a la gestión desconcentrada de las prefecturas en relación con las regiones del departamento y Gestión Pública Participativa e Intercultural; y (3) Desarrollo Regional y Local, incluyendo programas de ajuste competencial y de transferencias a los niveles subnacionales, atención de emergencias y articulación del PND con los PDD y PDM.

⁸⁹ Cabe resaltar que actualmente no existe RGC formal a este nivel, pero el PND propone establecer mecanismos a nivel regional y el gobierno ha desarrollado trabaja en una propuesta para la creación de 42 regiones en el país.

La visión de planificación y control social a nivel sub-nacional en el PND se centra en la conformación de “territorios regionales como unidades de planificación territorial en las cuales se conforma el poder social basado en la asociación de municipios autónomos, con la decisión de transferir recursos y competencias a estas regiones para garantizar la construcción del poder social y de constituir autoridades locales y regionales que tienen la capacidad de controlar la gestión política pública” (Gobierno de Bolivia 2006:83). Es así que se prevé la creación de un Poder Social Comunitario (regional y nacional) desde las organizaciones sociales y los pueblos indígenas en todas las regiones de la nación. Según el PND, la construcción del Poder Social requiere la legitimación de la representación de los pueblos y organizaciones sociales. También comprende el reconocimiento legal de las formas tradicionales de elección de autoridades e implica la necesidad de mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública (Ibíd. 85).

El PND enfatiza que debe haber un vínculo entre lo local, lo regional y lo nacional en la planificación participativa y el control social: “la regionalización territorial del poder significa la participación directa de las comunidades en las regiones; no sólo en la planificación del progreso regional sino en la gestión pública del mismo, desde el desarrollo de la comunidad pasando por el municipio y la región hasta el nivel nacional. El Estado y la sociedad, a partir de los Consejos Regionales de Desarrollo y del Consejo Nacional de Desarrollo reconocen competencias específicas a las autoridades tradicionales locales.” (Ibíd. 83)

El PND propone establecer Comités de Desarrollo Regional y un Comité de Desarrollo Nacional en los cuales participan autoridades locales tradicionales de las regiones. La idea es que “a través del control social la gestión pública se ajuste periódicamente en concordancia con las decisiones asumidas por los respectivos Comités de Desarrollo” (Ibíd. 84). De igual modo, propone constituir consejos consultivos y de concertación de políticas públicas a nivel regional y nacional. A nivel regional estos serían conformados por los Comités Regionales de Desarrollo y participantes de pueblos indígenas y de movimientos cívicos y comunitarios, distintos actores de los sectores sociales, etcétera.⁹⁰

El Nivel Municipal

En los municipios, los principales actores formales involucrados en el sistema de responsabilidad gubernamental hacia los ciudadanos son: el Ejecutivo Municipal, el Concejo Municipal, el Comité de Vigilancia y las Organizaciones Territoriales de Base.

El Ejecutivo Municipal

Según el Artículo 52 de la LM, el Ejecutivo Municipal está conformado por: (1) el Alcalde Municipal; (2) las Oficialías Mayores⁹¹; (3) las Direcciones; (4) las Jefaturas de Unidad; (5) las Subalcaldías Municipales de los Distritos Municipales; y (6) los Funcionarios Municipales. El Artículo 43 de la misma Ley dice que el Alcalde Municipal es la máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal. Entre varias otras atribuciones, el Alcalde tiene que informar por escrito al Comité de Vigilancia (CV) sobre el manejo de los recursos de la Alcaldía. El Artículo 80 define lo que se entiende por planificación participativa, mientras que el Artículo

⁹⁰ El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social sería conformado por el Comité Nacional de Desarrollo y representantes nacionales de los sectores sociales.

⁹¹ Los Oficiales Mayores son los funcionarios jerárquicos inmediatos del Alcalde Municipal en la dirección y administración del Gobierno Municipal.

106 (Formulación del presupuesto) estipula que el Alcalde Municipal debe formular y ejecutar su Programa Operativo Anual (POA) y presupuesto en el marco del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), bajo las normas y reglamentación establecidas por la Ley 1178, la LM y otras disposiciones legales vigentes.⁹²

Los gobiernos municipales no se han caracterizado por ser siempre transparentes. Sin embargo, existen experiencias positivas, como por ejemplo el gobierno actual de Yamparáez (ver Recuadro 8) – a diferencia de su Gobierno Municipal anterior (ver GTZ 2006:55).

Recuadro 8: Transparencia Municipal en Yamparáez

Según el Alcalde de este municipio en el Departamento de Chuquisaca, Atiliano Arancibia Villagomez, el manejo de los recursos públicos no tiene que ser sólo transparente, sino también eficiente. Sin un buen manejo de los recursos no se puede hacer un buen trabajo. Entonces, uno de los retos es demostrar que se trabaja de manera transparente y eficiente. En Yamparáez, el POA está elaborado por la población. Como autoridades municipales hay que buscar mecanismos para que funcione. Esto se hace con el Comité de Vigilancia. Según Arancibia Villagomez, en Yamparáez hay más control social y esto resulta en un mejor uso de los recursos. Por ejemplo, el Banco Mundial financia la construcción de puentes peatonales, que normalmente cuestan unos 18 mil dólares. Sin embargo, “administrado por la comunidad, se puede construir un puente de mejor calidad por poco más de 10 mil.”

En otros municipios hay Comités Cívicos. En Yamparáez esto no ha funcionado bien. El sindicalismo es muy fuerte y cada sub-central tiene un representante en el CV. El control social del CV funciona más o menos bien. No obstante, existen algunos problemas que lo limitan en su funcionamiento. En teoría el CV de Yamparáez tiene 8 miembros, pero en la práctica son menos. Otro problema es que el CV no tiene suficiente formación para hacer un control social completo. Sólo buscan el equilibrio en las inversiones, que una comunidad no reciba más que otra (Yamparáez tiene 42 comunidades). Al mismo tiempo, lo que les ayuda a los miembros del CV es la visión de transparencia que tiene el Gobierno Municipal. Es un apoyo para el CV si un Gobierno Municipal quiere trabajar de manera transparente.

Fuente: Entrevista

Representantes de PADEM, el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal, opinan que la transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal han mejorado en los últimos años.⁹³ Antes de la LPP no había ninguna información en los municipios, sólo en los capitales de departamento y en algunas ciudades intermedias. Según el PADEM, ahora también se hace un uso interesante de los medios de comunicación, como la radio y otros. Comienzan a surgir experiencias de uso de Internet en municipios grandes. El ejemplo más claro es el Gobierno Municipal de La Paz. En los municipios existe mucho interés en ampliar las redes para la instalación de Internet.⁹⁴ Además, PADEM apoyó al proyecto ENLARED de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) a crear fichas municipales en Internet.

Otro ejemplo de una mejora en la transparencia es el municipio de Acasio, donde se ejecutó un proyecto de Transparencia Municipal a pesar de cierta hostilidad del Gobierno Municipal al hablar de transpa-

⁹² En su Artículo 146, la LM también estipula que los habitantes de la jurisdicción municipal, individual o colectivamente, tienen, entre otros, los siguientes derechos: requerir al Alcalde Municipal la atención de una necesidad cuya satisfacción sea competencia del Gobierno Municipal, y ser comunicados e informados de la actividad del Gobierno Municipal.

⁹³ PADEM es un proyecto de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), ejecutado por Ayuda Obrera Suiza (AOS).

⁹⁴ Ver FAM-Bolivia, *Poder Local*, Año 2, Número 1.

rencia municipal (ver Recuadro 9). El proyecto tuvo éxito y en 2006 el municipio recibió un premio en un concurso de innovaciones municipales. Sin embargo, en este proyecto se creó una nueva institución – un Concejo de Desarrollo Municipal – con el riesgo de crear instituciones de participación social adicionales que no tomen en cuenta suficientemente el rol de las instituciones existentes, como el Comité de Vigilancia.⁹⁵

Recuadro 9: El Orgullo de ser Funcionario Público – Transparencia Municipal en Acasio

El Municipio de Acasio del departamento de Potosí, así como otros municipios de la nación, emprendió en el año 2002 un proyecto de transparencia municipal dentro del modelo de gestión municipal participativa. El principal objetivo de este proyecto fue acortar el distanciamiento entre autoridades y ciudadanos para promover la gobernabilidad, fomentar una mayor participación en la gestión municipal y construir una cultura de diálogo y negociación con corresponsabilidad en busca de un municipio transparente. Con tal objetivo, el principal logro de esta experiencia fue la concertación de espacios como es el Concejo de Desarrollo Municipal de Acasio (CODEMA), que pese a estar aún en construcción, ya es un espacio de aprendizaje y desarrollo que promueve la ciudadanía activa y participativa.

Se pueden identificar diferentes etapas en la implementación del proyecto. Una primera buscó contribuir en la profundización de la gestión municipal participativa, a través de la mejora de las capacidades locales en la formulación y elaboración de perfiles de proyectos y transparencia municipal. En esta etapa se realizaron reuniones preparatorias con el Alcalde, concejales y representantes de instituciones de la sociedad civil y comunidades rurales del municipio. De igual forma se capacitó a agricultores en la formulación y elaboración de perfiles de proyecto, especialmente a aquellos agricultores representantes de su comunidad ante el CODEMA, y se realizaron talleres con organizaciones de base, instituciones y el Gobierno Municipal para proporcionar un marco conceptual y metodológico sobre la transparencia en la gestión municipal. Tales resultados fueron difundidos entre la población del área rural y urbana. Luego, el encuentro concurrente entre autoridades y representantes de la sociedad civil se convoca por lo menos una vez cada dos meses para que las autoridades informen y rindan cuentas de la gestión. Dicho encuentro toma en cuenta diferentes criterios de transparencia tales como: (i) *transparencia política*, entendida como el acceso a la información sobre mecanismos utilizados (ordenanzas y resoluciones emitidas) para la toma de decisiones políticas, como por ejemplo el voto constructivo de censura en las sesiones del concejo municipal, (ii) *transparencia legal*, que implica el acceso a la información sobre el marco legal y el estado de las licitaciones, (iii) *transparencia administrativa*, como el acceso a la información relacionada a procesos de contratación de personal y gestión de recursos humanos, (iv) *transparencia contable*, como el acceso a informes contables de obras y otros proyectos insertados en el POA, rendición de cuentas contables entregadas a la Contraloría y al Ministerio de Hacienda y finalmente (v) *transparencia técnica*, como el acceso a la información de proyectos, informes de avances y supervisión de obras. La etapa final del proyecto involucró la elaboración de un sistema de evaluación y monitoreo para ser ejercido por las comunidades del municipio de Acasio. Se capacitó en el manejo de carpetas comunales para realizar un control social junto a los representantes del comité de vigilancia.

No obstante, la experiencia tropezó con algunos obstáculos como la hostilidad del Gobierno Municipal al hablar de transparencia municipal, la cooptación política de los miembros del mecanismo de control social, la visión sobre el CODEMA como una instancia de palanca política y la marcada discriminación entre el área urbana y el área rural del municipio.

⁹⁵ Acasio tiene un CV formado por representantes de sindicatos campesinos.

Pese a ello, algunos de los principales resultados de la experiencia son: democratización de procesos de transparencia en los diferentes niveles; espacios concurrentes de información de las autoridades hacia la sociedad civil y de planificación cada dos meses; un sistema de monitoreo y seguimiento de obras para los miembros de comunidades para ayudar al control social; y capacitación sobre leyes, control social y transparencia municipal.

Esta experiencia marcó el fortalecimiento del Concejo de Desarrollo Municipal como una instancia de concertación, planificación y de creación de una cultura de diálogo para evitar conflictos futuros. Se estimuló la conciencia en el manejo de los recursos de manera transparente, ejerciendo ciudadanía activa y participación. El aprendizaje más importante es la recuperación de valores ligados con la transparencia, para tener conciencia de la vocación de servicio y sentirse orgulloso de ser funcionario público.

Fuente: Quintana Jiménez (2006)

Representantes de PADEM, el Programa de Apoyo a la Democracia Municipal, opinan que la transparencia y rendición de cuentas a nivel municipal han mejorado en los últimos años.⁹⁶ Antes de la LPP no había ninguna información en los municipios, sólo en los capitales de departamento y en algunas ciudades intermedias. Según ellos, ahora también se hace un uso interesante de los medios de comunicación, como la radio y otros. Comienzan a surgir experiencias de uso de Internet en municipios grandes. El ejemplo más claro es el Gobierno Municipal de La Paz. En los municipios existe mucho interés en ampliar las redes para la instalación de Internet.⁹⁷ Además, PADEM apoyó al proyecto ENLARED de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) a crear fichas municipales en Internet.

Obviamente, un factor importante para mejorar la RGC es si el gobierno municipal está dispuesto o no a ser transparente. Aparentemente, con las elecciones de diciembre de 2004 surgieron más Gobiernos municipales abiertos a hacer su gestión más transparente y tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos en la formulación y ejecución de sus políticas, en parte debido a que en muchos casos los representantes elegidos fueron anteriormente miembros de Comités de Vigilancia y se sienten más comprometidos con sus electores.

Otro factor que ayuda a la RGC de los municipios es si hay avances o no en los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo. En este sentido hay algunos avances, pero también falta mucho por hacer para llegar a un sistema que permita tener una gestión pública que está más claramente orientada a resultados (ver también ISS 2006). Por ejemplo, actualmente sólo siete municipios trabajan con el SIGMA, algunos de los cuales recién empezaron a hacerlo.⁹⁸ Los demás municipios se las arreglan como pueden, muchos de ellos con el SINCOM, sistema desarrollado en los 90 y que no ha sido mejorado ni tiene mantenimiento desde entonces.

⁹⁶ PADEM es un proyecto de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), ejecutado por Ayuda Obrera Suiza (AOS).

⁹⁷ Ver FAM-Bolivia, *Poder Local*, Año 2, Número 1.

⁹⁸ A finales de 2005 se aprobó un préstamo del BID para el Programa de Apoyo a la Eficiencia de la Gestión Pública (BOL1005), que incluía un componente de mejoras del SIGMA, ver BID (2005). El programa fue finalizado en Septiembre de 2006.

El Concejo Municipal

De acuerdo a Artículo 12 de la LM, el Concejo Municipal es la máxima autoridad del Gobierno Municipal y constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de la gestión municipal.⁹⁹ Entre sus principales tareas están la “aprobación de los PDMs, y de los planes de ordenamiento urbano y territorial”, la “elección de los consejeros departamentales de su jurisdicción y coordinación de acciones con ellos,” así como el control fiscal (CEP 2005:58). Entonces, el Concejo controla la gestión del Ejecutivo. La fiscalización es tarea del Concejo, y no del Comité de Vigilancia. Este último sí tiene la obligación de ejercer un control social.

El Artículo 19 de la LM estipula que se “instituyen las audiencias públicas del Concejo Municipal y de las Comisiones, distintas a las reuniones ordinarias del Concejo Municipal y de las Comisiones que lo integran, con el objeto de recibir en las mismas a la ciudadanía, individual o colectivamente, para tratar asuntos relativos al cumplimiento de sus atribuciones. El Reglamento Interno del Concejo Municipal establecerá la periodicidad y procedimiento de esta instancia.”¹⁰⁰

Según la LM, Artículo 172 (Evaluación de la ejecución presupuestaria), “El Concejo Municipal evaluará los informes de ejecución presupuestaria al cuarto y octavo mes de gestión debiendo emitir un informe sobre el cumplimiento de límites de gasto corriente de inversión y de endeudamiento, en observancia a las normas legales vigentes.”

Como en el caso de los Consejos Departamentales, se considera que en muchas ocasiones los Concejos Municipales no funcionan bien como organismo fiscalizador. En este sentido, parece que el gobierno nacional no tomó (suficientes) acciones para mejorar las capacidades de los Concejos Municipales cuando se decidió canalizar la mayor parte de los recursos HIPC a los municipios. Al contrario, optó por crear un sistema paralelo de control, aunque esto no quiere decir que los Concejos Municipales no hayan recibido ningún apoyo. PADEM, por ejemplo, apoya la labor de la fiscalización del Concejo Municipal, lo que también puede facilitar el trabajo del Comité de Vigilancia.

El Comité de Vigilancia (CV) y las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs)

Un Comité de Vigilancia es un órgano de la sociedad civil que ejerce un control sobre un órgano público. El Comité de Vigilancia representa un elemento innovador en el proceso de descentralización. Es una instancia permanente compuesta, mediante elecciones, de personas procedentes de organizaciones de la sociedad civil que el estado reconoce como Organizaciones Territoriales de Base (OTB). De acuerdo al Artículo 10 de la LPP, “se conforma un Comité de Vigilancia constituido por un (a) representante de cada cantón o Distrito de la jurisdicción elegido (a) por la Organización Territorial de Base respectiva”, mientras que el Artículo 3 de la misma ley define las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) y el Artículo 6 reconoce una sola OTB por cada unidad territorial, y una sola representación por OTB.

⁹⁹ El Concejo Municipal “está constituido por 11 concejales en capitales de departamento, y por 5 concejales en municipios de hasta 25.000 habitantes, y se añaden 2 por cada 25.000 habitantes adicionales.

¹⁰⁰ El Artículo 146 dice que “los habitantes de la jurisdicción municipal, individual o colectivamente”, tienen, entre otros, el derecho de “Representar ante el Concejo las acciones u omisiones perjudiciales al buen funcionamiento o al desarrollo del Municipio, en que incurrieran las autoridades y servidores públicos municipales, así como los concesionarios de servicios, obras y explotaciones” y “Ser recibidos y atendidos en audiencias públicas del Concejo Municipal y sus comisiones.”

Se dice que en la etapa de formulación de la LPP, sus conceptores sostuvieron que con la nueva ley se acababa la etapa del sistema corporativo y las organizaciones funcionales, de los sindicatos y las organizaciones obreras y llegaba la hora de las organizaciones territoriales. Es así que se apostó por un sistema territorialista que plantea la planificación local. Sin embargo, los actores “funcionales” (sindicatos, etc.) están aún presentes. No se debe olvidar que antes de que la participación social se institucionalizara en Bolivia con la Ley de Participación Popular, la sociedad boliviana ya poseía diversos sentidos de participación social, los cuales no han perdido su lógica y se entrelazan con las instancias institucionalizadas de participación popular.

Ayo (2004) clasifica la creación de los CVs como “una generación artificial de un actor social desde el Estado”, en otras palabras, “una oferta del Estado antes que una demanda social”. Por lo tanto, plantea la siguiente pregunta: ¿el Comité de Vigilancia funciona deficientemente por qué la Ley que lo sustenta tiene vacíos o errores?

Según la LPP, el mandato de un CV es: “controlar el uso de los recursos municipales, y vigilar la formulación y cumplimiento del PDM, la formulación del POA y la ejecución física-presupuestaria de la misma” (CEP 2005). De acuerdo al Artículo 10 de la LPP, el mandato incluye “Pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal.” De igual manera, el artículo 150 de la Ley de Municipalidades especifica que el CV es una instancia representante de la sociedad civil organizada, que es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad. Además está obligado a evaluar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos del Gobierno Municipal. Finalmente, en el marco del proceso ERP, una nueva atribución asignada a los CVs en la LDN de 2001 fue la vigilancia y el control del uso de los recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000.

Entonces, el CV debería ser un nexo entre la población y el Ejecutivo. Sin embargo, por distintas razones, en la práctica no cumple con este rol. Por ejemplo, son variados los ejemplos de co-gobierno de los CVs y las alcaldías. Como dijo un entrevistado, “a nivel municipal hay varios escenarios para el CV. En algunos casos juega un rol más pro-activo, en otros está cooptado.”¹⁰¹ A veces los CVs han adoptado un rol limitado, aprobando o rechazando el POA y el presupuesto anual, sin realizar mayores acciones de control durante todo el período de gestión municipal. Según otro entrevistado, los CVs no están funcionando bien, porque se han burocratizado y existe una “relación incestuosa” entre el CV y el Gobierno Municipal. Por lo tanto, “ya no es una organización legítima.”¹⁰² Algunos factores que se han mencionado como limitantes del funcionamiento de un CV son la falta de recursos, el hecho de que los miembros de los CVs no reciben una remuneración – son voluntarios, que también tienen sus actividades económicas, y por lo tanto no siempre tienen el tiempo para dedicarse a la labor del CV – y falta de capacitación. En una de las entrevista se mencionó que “no se puede tener un buen control social sin tener fondos para remuneración y capacitación.” Pero en la misma entrevista también se reconoció que “tiene que haber

¹⁰¹ Entrevista con Mogens Pedersen.

¹⁰² Entrevista con Diego Cuadros, Viceministerio de Descentralización.

un buen balance entre mejorar las capacidades del CV y del Concejo Municipal.”¹⁰³

Lo que queda claro es que en muchas ocasiones los CVs y las OTBs han demostrado ser insuficientes para alcanzar un control efectivo sobre las gestiones municipales. Algunos opinan que se requiere una relación más estrecha del CV con las OTBs, como hay en el altiplano “donde existe una articulación más fuerte entre lo tradicional y lo moderno.”¹⁰⁴

Esto no quiere decir que no hay experiencias más positivas. Por ejemplo, en el municipio de El Torno, si bien sigue teniendo problemas, el funcionamiento del CV – compuesto por representantes de sindicatos campesinos – está mejor que antes de las elecciones de gobiernos municipales de diciembre de 2004. Esto debido a una mejora en la relación con el Ejecutivo, ya que ex-miembros del CV ahora están en el Gobierno Municipal (ver Recuadro 10). El Torno es uno de los varios municipios donde mejoró el control social después de las elecciones.

Recuadro 10: Responsabilidad Gubernamental en El Torno

El municipio de El Torno en el Departamento de Santa Cruz tiene tanto comunidades urbanas como comunidades rurales. En algunas comunidades hay dos tipos de líderes, de OTBs y de sindicatos. El CV de El Torno está elegido por sus bases y trabaja más con sindicatos agrarios. Representantes de los sindicatos tienen que informar a sus bases por lo menos una vez por mes. Según la LPP, las OTB se conocen como organizaciones representando toda la base. También debería incluir a sindicatos, porque no excluyen a nadie. El control social en El Torno tiene algunos problemas. Por falta de recursos no se pueden llegar a todas las comunidades. Otro problema es la falta de conocimientos. Cuando entran nuevos miembros al CV no saben como empezar. Hay capacitaciones, pero a veces los miembros del CV no pueden asistir a cursos debido a falta de recursos. El CV ahora hace control, no fiscalización. El CV no tiene la capacidad técnica para la elaboración de proyectos. Eso hacen los técnicos del municipio (o consultores). El CV recibe planes, pero sólo cuando los solicita. El CV hace control en 7 de cada 10 proyectos. A veces no puede estar presente por falta de recursos. A la entrega de un proyecto, el CV tiene que firmar el acta de entrega. El Alcalde/Concejo Municipal envía informes cuatrimestrales al CV, y a todos los representantes de las organizaciones. El Alcalde actual atiende al CV. Es una persona informal pero hay buena comunicación y una buena relación. Con el Gobierno Municipal anterior esto era imposible. En cambio, el Gobierno Municipal actual tiene una política de difundir información. También hay normas que establecen que el alcalde rinda cuentas, aunque también se da información si la solicitan.

Fuente: Entrevista

Otro ejemplo de un municipio donde en general funciona bien el control social es Yapacaní, donde el Gobierno Municipal es transparente y rinde cuentas a la población (Recuadro 11). En ese municipio el CV está compuesto por representantes de sindicatos campesinos y urbanos. Juega un papel muy importante la Federación Sindical de Colonizadores Productores Agropecuarios de Yapacaní (FSCPAY), tanto por sus representantes en el CV como por su participación en el Gobierno Municipal.¹⁰⁵ La FSCPAY elaboró el Plan Cambio para Vivir Mejor, que ahora es el PDM del Gobierno Municipal. Es interesante mencionar que

¹⁰³ Entrevista con Christian Breustedt, GTZ.

¹⁰⁴ Entrevista con PADEM.

¹⁰⁵ Desde la colonización en el Municipio Yapacaní, la sociedad estaba organizada de la siguiente manera: comunidad de base, Subcentrales y la Central Sindical de Colonizadores de Yapacaní. Después de una reorganización en 1999, ella está organizada de la siguiente manera: comunidades de base, Centrales de Colonizadores y finalmente la organización matriz – la Federación Sindical de Colonizadores Productores Agropecuarios de Yapacaní (FSCPAY 2004:12).

actualmente el Gobierno Municipal de Yapacaní está ampliando este Plan en el marco de los cambios que han tenido lugar en la planificación a nivel central de Bolivia.

Recuadro 11: Responsabilidad Gubernamental en Yapacaní

El municipio de Yapacaní en el Departamento de Santa Cruz está dividido en cuatro zonas, para ganar gobernabilidad. Cada zona tiene sus propios proyectos para ejecutar. Antes esto no fue el caso. Se hizo el cambio de mecanismo de trabajo, para que el trabajo del Gobierno Municipal no sea muy burocrático. Yapacaní ha crecido en los últimos años. Hay mejoras, que fueron realizadas a través del Plan Cambio para Vivir Mejor elaborado por la Federación Sindical de Colonizadores Productores Agropecuarios de Yapacaní, y que ahora es el plan del Gobierno Municipal.

El Gobierno actual ha mejorado la transparencia y la rendición de cuentas, a diferencia del gobierno anterior que no era abierto. La gente conoce el PDM. Cada domingo hay reunión en que se da información y la gente hace un seguimiento. El Gobierno Municipal también da información a las Centrales de Colonizadores y a las comunidades. El Gobierno Municipal presenta informes cuatrimestrales y hay asambleas cada 4 meses. Además, la Alcaldía está siempre abierta. Si viene alguien y pide información, se la da. Finalmente, el municipio está en proceso de instalar una página web.

El control social de los proyectos se hace a través de la Federación y del CV (que surge de la Federación). El presidente del CV hace un seguimiento del POA. Es un presidente joven, que está estudiando en la universidad. El CV se reúne cada 3 meses. El CV tiene oficina y el municipio da recursos al CV para teléfono, fotocopias, etc. Sin embargo, la principal limitación en el trabajo del CV es el transporte. La relación del control social con el Ejecutivo se caracteriza como agresiva, pero constructiva. Han habido roces, pero se han discutido y aclarado. El CV ha hecho la fiscalización.

Para cada obra se establece un Comité de Compras para el seguimiento. Sin embargo, no siempre se puede hacer todo el seguimiento. Para obras específicas también se establecen Comités de Vigilancia Locales (CoViLos). Ahora los Comités tienen también alguna influencia en el diseño de las obras.

Fuente: Entrevistas

Aunque los CVs y las OTBs son los mecanismos establecidos por ley para realizar el control social sobre las gestiones municipales, esto no les atribuye el monopolio de la representación. Esto es por ejemplo lo que siente el FEJUVE de Sucre. En la opinión de integrantes de su Directorio, el CV de Sucre – con representantes de juntas de vecinos – no le permite que haga un control social efectivo.

En comparación, parece que en El Alto no existe este “monopolio” por parte del CV, pero tampoco son buenas las relaciones entre la FEJUVE y el CV. Según un entrevistado, “no son buenas por disputas de poder y tampoco existe un adecuado nivel de coordinación, por tanto no funciona del todo bien.” El entrevistado agrega que “los CV constituyen el control social y no así la labor de fiscalizar a FEJUVE, porque de acuerdo a la Ley 2028, FEJUVE se relaciona con el Concejo Municipal y sus decisiones no las hace conocer a los CV, lo que constituye una falla del gobierno y la ley. Esta es la razón por la cual los CV se independizan de la FEJUVE y se supeditan a los presidentes de Juntas Vecinales de los distritos.” Otro entrevistado opina que “los Comités de Vigilancia no cumplen su rol completamente y en algunos casos, por compadrazgos con los ejecutivos de FEJUVE no llegan a cumplir ningún rol de control en los barrios.”

No obstante las experiencias en Sucre y El Alto, existen instancias de control social que ejercen su labor en colaboración con los CVs y las OTBs, como es el caso de las Juntas Educativas.¹⁰⁶ Una de las atribuciones de las Juntas Educativas es solicitar a la municipalidad la canalización de recursos para infraestructura y equipamiento de las unidades educativas y de los centros de recursos pedagógicos, a través de las OTBs y sus asociaciones y de los Comités de Vigilancia respectivos (CEBIAE 2005).

En el caso de salud, hay experiencias recientes de aplicación de la herramienta de Libretas de Calificación Ciudadana (LCC) en los municipios de San Ignacio de Velasco y Chulumani. Fueron dos pilotos de un ejercicio participativo. En cada municipio fue un esfuerzo conjunto de Fundación Pueblo, el Comité de Vigilancia y el Gobierno Municipal, con el auspicio del Servicio Alemán de Cooperación Social – Técnica¹⁰⁷. En San Ignacio de Velasco, la Calificación Ciudadana se trató de los servicios de 2 hospitales, mientras que en Chulumani fueron evaluados todos los servicios de salud (Hospital Municipal, Centro de Salud, 4 Postas Sanitarias) y hubo un levantamiento de información más elaborado (es decir, en 54 comunidades). En ambos casos se produjo un informe y folletos.

Son experiencias interesantes, sin embargo el costo inicial de este herramienta es alto – el proceso duró unos seis meses en ambos casos y se tuvo que trasladar un equipo multidisciplinario al municipio. Se necesitaría capacitación para que en los municipios se pudiera aplicar la herramienta sin apoyo de un equipo multidisciplinario que viene de afuera, y así el ejercicio podría ser más accesible. Se esperan que los Gobiernos Municipales asimilen este instrumento.

Otro ejemplo de colaboración de un CV con otras instancias es el del Comité de Vigilancia de La Paz – también un CV de juntas de vecinos - con la Federación de Juntas Vecinales y otras instituciones en la Asamblea del Municipio que fue creado recientemente por el Gobierno Municipal de La Paz.

Nuevas Instancias: Participación Ciudadana en el Municipio de La Paz

El Gobierno Municipal de La Paz ha generado diversos espacios de participación, información y rendición de cuentas y los ha normado en una ley de la ciudad. Esta ordenanza municipal, denominada Norma de Participación Ciudadana y promulgada el 14 de marzo de 2006, ha sido concebida como un instrumento de ampliación de los espacios de participación y control social.

El municipio de La Paz está dividido en macrodistritos. El nuevo mecanismo propone procesos de participación como:

- la elección de Subalcaldes de los macrodistritos a través del voto directo y con la participación de la Corte Nacional Electoral;
- audiencias públicas en contacto directo con los Concejales Municipales a través de las sesiones del Pleno del Concejo Municipal, sesiones de comisiones del mismo y sesiones en los macrodistritos en presencia del Concejel asignado; e
- instrumentos para los nuevos sistemas de consulta ciudadana como el referéndum, la encuesta municipal y la iniciativa legislativa ciudadana.

¹⁰⁶ Cabe notar que en la entrevista en el Ministerio de Educación fue mencionado que las Juntas Escolares son cooptadas por los partidos políticos y que se han convertido en instancias prebendalistas.

¹⁰⁷ San Ignacio de Velasco tiene un CV de comunidades campesinas, mientras que en Chulumani el CV es de carácter vecinal/rural.

La Norma establece la conformación de los *Consejos Macrodistributales de Participación Ciudadana* (conformados por el Concejal asignado, el Subalcalde del macrodistrito, representantes de asociaciones comunitarias de OTB, y actores sociales, funcionales e institucionales públicos y privados). Estos Consejos son la instancia de articulación y diálogo entre las organizaciones territoriales y sociales, instituciones y el Gobierno Municipal. Es aquí donde la iniciativa del municipio de La Paz – además de generar mayores mecanismos y más instancias de participación – inicia una apertura y democratización de la participación de la ciudadanía, dando cabida a nuevos actores sociales como pueden ser las agrupaciones vecinales, clubes deportivos de barrio, clubes de madres, otras agrupaciones sociales e instituciones públicas o privadas que operen en cada macrodistrito. Adicionalmente, se prevé la participación del Diputado Uninominal correspondiente a cada macrodistrito.

También se crearon *Consejos Ciudadanos Sectoriales*, para temas específicas. Estos existían y funcionaban de manera previa a la promulgación de esta norma, pero a partir de ésta son institucionalizados y adquieren mayor corresponsabilidad en el asesoramiento, la coordinación y el análisis de la problemática y las políticas municipales que conciernen a un ámbito sectorial específico.

Finalmente, una instancia adicional creada a partir de la norma es la *Asamblea del Municipio*, destinada al análisis de la gestión del Gobierno Municipal, discusión y recomendación de políticas para el desarrollo del municipio. Está conformada por el Alcalde Municipal, el Concejo Municipal, la Federación de Juntas Vecinales de La Paz, el Comité de Vigilancia, y una representación plural, con equidad de género y generacional de todos los Consejos Macrodistributales y Sectoriales.

Una condición de legitimidad de la democracia representativa vigente en Bolivia es justamente la democracia participativa, y en la medida que se generen mayores y mejores mecanismos e instancias para la búsqueda conjunta, entre representantes y representados, de soluciones a los problemas, se acercará al objetivo principal de satisfacción de las necesidades colectivas, inclusión social, transparencia en la administración pública y reactivación de la economía.

La Norma de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de La Paz es un ejemplo de esta búsqueda, porque permite encuentros en los que se rinda cuentas del mandato recibido y de la responsabilidad delegada, y por otro lado, de desarrollar el concepto de corresponsabilidad en el desarrollo. Habrá que acompañar este proceso y esperar los primeros resultados de su aplicación y verificar que estas instancias y mecanismos creados sean espacios efectivos de participación y rendición de cuentas, de modo que esta experiencia pueda ser replicada en otros gobiernos municipales del país.

2.5. Responsabilidad Gubernamental Hacia la Ciudadanía y Reducción de Pobreza

Tal vez una primera contribución de la RGC es que los ciudadanos pobres que siempre estuvieron poco informados y excluidos del proceso del diseño y ejecución de las políticas públicas sienten ahora que se los toma más en cuenta. En este sentido, los sistemas de responsabilidad gubernamental contribuyen a llegar a una sociedad más incluyente. A otro nivel, en cuanto a reducción de pobreza monetaria o insatisfacción de necesidades básicas, varios entrevistados coinciden en opinar que la mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública ayuda en la lucha contra la corrupción, y que la menor corrupción ayudaría para que las políticas de reducción de pobreza sean más efectivas.

En esa línea, se sugiere también que la RGC ayuda a mejorar el uso de los recursos del Estado, en el sentido de una mayor orientación a resultados, y por lo tanto, las políticas de reducción de pobreza pueden tener un mayor impacto. Por ejemplo, un uso de recursos públicos que genera más empleo puede ser más efectivo en reducir la pobreza. En este contexto, algunos entrevistados representantes de la sociedad civil organizada a nivel local, expresaron la necesidad de invertir en obras de impacto, en vez de hacerlo en obras que no resultan en mayor actividad económica.

Pese a sus debilidades, la instancia creada a partir de la LPP – el Comité de Vigilancia – ha sido un actor a nivel local que en cierta medida ha ayudado a coordinar las acciones de los ciudadanos para tratar de tener una incidencia en la gestión pública y exigir la transparencia y rendición de cuentas, y de esta manera mejorar la efectividad de los esfuerzos de reducir la pobreza por parte de los Gobiernos Municipales.

Las instancias del Mecanismo de Control Social, paralelamente creado en el marco de la EBRP para vigilar la ejecución de las políticas de reducción de pobreza y particularmente de aquellas financiadas por el alivio de la deuda externa, no han funcionado bien. Por lo tanto, estos elementos de los sistemas de RGC han jugado sólo un rol marginal en la reducción de la pobreza.

Las instancias ejecutivas del Estado y los organismos estatales de deliberación, fiscalización y control – como otros elementos en los sistemas de responsabilidad gubernamental – han cumplido parcialmente con su responsabilidad hacia los ciudadanos en relación a las políticas públicas en general y las de reducción de pobreza en particular. Hay algunos avances en la RGC, pero sigue siendo difícil medir la contribución real de estos avances a la reducción de la pobreza (monetaria o de insatisfacción de necesidades básicas), porque no existe una contrafactual, es decir, no se sabe cómo estaría la situación de pobreza si no se hubieran dado estos avances.

2.6. Conclusiones y Recomendaciones

Del análisis de la RGC a **nivel nacional** se puede concluir que ha habido algunos avances para mejorar el sistema de RGC en este nivel, pero que persisten varios vacíos en el sistema que se deberían tratar de llenar. De manera más específica sugerimos:

En Cuanto a Transparencia:

- El gobierno del Presidente Mesa emitió un Decreto Supremo sobre transparencia garantizando a todo ciudadano el acceso a la información sobre la gestión pública, pero no se ha dado seguimiento a este esfuerzo. Se conoce que se ha elaborado un Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Es de esperar que dicho proyecto esté tomando en cuenta lo realizado anteriormente y que se tomen en cuenta mecanismos para hacer un seguimiento al cumplimiento de la futura Ley.
- La cooperación internacional ha apoyado varios esfuerzos para mejorar la calidad de los datos administrativos, sociales y financieros producidos por el sector público, esfuerzos que deberían continuarse. Existe cada vez más información en los sitios web y su existencia ha contribuido a mejorar la transparencia de la gestión. Sin embargo, no es un medio de información y comunicación accesible para toda la

población. Depende mucho de la capacidad de análisis y difusión de las OSC que tiene acceso a Internet para que este medio sea efectivo. Además, mucha de la información no se actualiza regularmente, por lo que será importante – tanto para el gobierno, como para la cooperación internacional – hacer lo posible para apoyar la actualización de información y buscar formas de presentarla y divulgarla de forma más accesible para la población.

- Existen organizaciones de la sociedad civil (apoyadas por la cooperación internacional) que se dedican a socializar esta información, así como varios esfuerzos para desarrollar las capacidades de actores sociales para interpretar y usar la información. Será importante seguir dando apoyo a esta labor de las OSC para que jueguen mejor ese rol de seguimiento y apoyo al sistema de RGC.
- Los diálogos organizados en el marco del proceso ERP abrieron oportunidades para transparentar la toma de decisiones sobre políticas públicas, pero no tuvieron un impacto directo y sostenible en la RGC, por diferentes motivos, incluyendo el hecho que los gobiernos casi no tomaron en cuenta los resultados de estos encuentros, por lo que en la práctica, los diálogos no transparentaron la toma de decisiones. Es de esperar que se haya aprendido de las lecciones del pasado y se evite organizar este tipo de diálogos en el futuro, porque la LDN así lo exige. Si fuera necesario, habría que enmendar dicha Ley en al menos este aspecto.

En Cuanto a Rendición de Cuentas:

- Las mejoras del sistema de RGC se ven limitadas por los escasos avances en los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo. Hay avances, por ejemplo en el sistema SIGMA, pero el acceso a la información de este sistema sigue siendo limitado para el público en general. Por otro lado, no existe mucha información actualizada de pobreza (en base a encuestas) y, por lo tanto, es difícil para las autoridades rendir cuentas de resultados. Se recomienda al gobierno mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación como una prioridad para contar con esta información en los próximos años. Asimismo, la cooperación internacional debería dar un apoyo continuo al INE, para que pueda realizar periódicamente las encuestas necesarias (incluyendo encuestas de condiciones de vida) para el monitoreo y la evaluación de las políticas de reducción de pobreza.
- Los organismos estatales de fiscalización, control y auditoría de la gestión pública no informan suficientemente a los ciudadanos, aunque esta situación tiene una tendencia a mejorar debido a la aparente mayor apertura en el Congreso Nacional y la Contraloría General de la República a estos temas. Seguramente acá existe un rol para que OSC puedan monitorear el cumplimiento de esta obligación de informar oportunamente a los ciudadanos por parte de los organismos estatales.
- El sistema SISER establecido por el gobierno del Presidente Quiroga al inicio del proceso ERP fue un intento de mejorar la rendición de cuentas de la gestión pública, pero nunca llegó a constituirse en un sistema integrado y finalmente fue cancelado a principios de 2006. Seguramente el gobierno podría beneficiarse de las experiencias aprendidas de la operación de dicho sistema en el proceso de construcción de un sistema integrado y accesible. Para llegar a un sistema de indicadores accesible para el público, se recomienda actualizar el

sistema de indicadores sociales en la página web del MPD e integrarlo con la información que generan las páginas web del INE y de UDAPE. Podría ser útil en esta línea analizar la experiencia del sistema SIERP de Honduras.

- La evaluación de la gestión del gobierno del Presidente Morales por sectores sociales y sindicales fue un ejercicio interesante y entendemos de utilidad para el gobierno. Sin embargo, sugerimos que el ejercicio podría ser más efectivo si se invitaran también a otras organizaciones de la sociedad civil y no sólo a los aliados del gobierno. La Auto-evaluación del Gobierno del Presidente Morales, y posterior publicación de sus resultados principales por los medios de comunicación, es también un ejercicio que valdría la pena repetirlo periódicamente.
- Es importante que se realicen y publiquen evaluaciones de políticas de reducción de pobreza en el país. Esta información debería ser utilizada para el diseño de los nuevos programas del gobierno y ser cada vez más precisos en el diseño de los mismos. En este contexto, la recomendación presentada en el Informe 2003 sigue estando vigente: “En general, sería bueno que la cooperación internacional mostrara más interés en evaluaciones ex-post de sus propios proyectos y programas, así como también en apoyar e insistir en evaluaciones de las políticas del gobierno...” (ISS 2003:117-118).

En Cuanto a Acción y Respuesta:

- El MNCS creado para vigilar la ejecución de políticas en el marco de la EBRP no funcionó bien y ha perdido credibilidad. La falta de atención al seguimiento de los resultados de las políticas y acciones públicas y su politización han contribuido a esta situación de descrédito. Nuevamente, será importante aprender de las lecciones de esta experiencia fallida para el diseño de los mecanismos de seguimiento y control social que el gobierno pretende desarrollar para la implementación del PND.
- Parecería que el gobierno actual está dispuesto a explicar sus políticas y a discutir sobre eventuales modificaciones en sus políticas de reducción de pobreza, pero queda la interrogante sobre si estará dispuesto a hacer estos eventuales cambios si esto fuera lo que las organizaciones de la sociedad civil le pidieran.

La crítica del PND a la organización institucional vigente es que existe una marcada debilidad institucional a **nivel subnacional** que limita la capacidad de los gobiernos municipales para cumplir con sus atribuciones. Esto se traduce en la desarticulación de la inversión pública a nivel subnacional, la falta de un vínculo entre lo local, lo regional y lo nacional en la planificación participativa y el control social, y la exclusión indígena en la gestión pública a los niveles nacional, departamental y municipal. Para remediar esta situación ha propuesto crear un nivel regional nuevo y establecer un Poder Social Comunitario (regional y nacional) desde las organizaciones sociales y los pueblos indígenas en todas las regiones del país.

A pesar de la evidente debilidad institucional, se pueden observar varias mejoras en la RGC a nivel subnacional. Estas están también limitadas por los escasos avances en los sistemas de seguimiento, evaluación y monitoreo mencionados en el nivel nacional. Aquí se nota también la falta de enlaces entre la RGC a nivel municipal y aquella de los niveles departamental y nacional. Asimismo, el sistema de RGC en el nivel

subnacional se podría beneficiar tomando más en cuenta algunas formas tradicionales de control social que han probado ser más eficaces y que están contribuyendo a la mejora de la gestión local.

De manera más específica:

En Cuanto a Transparencia:

- Algunas prefecturas tienen ahora su página web en la que publican información respecto a sus políticas. Estas experiencias deberían promocionarse de manera a que se vuelva una norma, y no una excepción, brindar este tipo de información a los ciudadanos.
- Existen algunas experiencias interesantes de prácticas de transparencia municipal y algunos municipios grandes tienen ya su página web activa. De igual manera, la promoción de estas iniciativas y el seguimiento a las mismas por parte de los ciudadanos será importante para que los municipios continúen con esta buena práctica.
- La cooperación internacional ha brindado apoyo en mejorar estas formas de transparencia y debería continuar con este apoyo. Seguramente existen lecciones aprendidas de estos procesos y una tecnología que se podría poner a disposición de otras instituciones interesadas en el nivel subnacional.

En Cuanto a Rendición de Cuentas:

- En los últimos años el SIGMA fue instalado en algunos municipios grandes y en dos Prefecturas. Este proceso ha probado ser muy complejo y hasta inaccesible desde el punto de vista financiero para la mayoría de los municipios. Por ello, sería importante continuar los esfuerzos para desarrollar un instrumento similar, inspirado en el SIGMA, que permita ampliar su cobertura a otros municipios y prefecturas. Seguramente el apoyo de la cooperación internacional podría ser fundamental para avanzar este proceso de manera acelerada.
- En general no se rinden cuentas a la ciudadanía tanto en términos de recursos utilizados, como en términos de resultados alcanzados. Los esfuerzos para ligar los presupuestos a indicadores de proceso y de resultados deberían continuarse, tanto en el nivel nacional como en el subnacional. Esto podría contribuir a mejorar el proceso de seguimiento y monitoreo de metas, mejorando el sistema de RGC. Tanto el gobierno nacional como la cooperación internacional deberían priorizar la creación de estas capacidades así como la generación de una cultura de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En Cuanto a Acción y Respuesta:

- A nivel municipal, los Comités de Vigilancia se crearon a partir de la Ley de Participación Popular por lo que datan de antes del inicio del proceso ERP. La LDN, asignó tareas adicionales a los CVs, entre ellas, la de vigilar la ejecución de los recursos HIPC II. Con más o menos éxito, los CV cumplen un rol de control de las acciones del Ejecutivo en el nivel local y sus capacidades deberían continuar siendo fortalecidas.
- Es evidente que, a pesar de sus problemas, el control social funciona mejor en el nivel municipal que en los niveles departamental y nacional. Las instancias departamentales creadas para vigilar las políticas de reducción de pobreza en el marco de la EBRP (MDCS) no han podido ejercer un control social efectivo, salvo en algunos casos

aislados. El sistema de control social MNCS-MDCS-CV ha fallado. No obstante, sería útil aprender de las experiencias en las que el control social ha sido más efectivo y encontrar los elementos comunes que han contribuido a esta mayor efectividad. Por ello, habría que analizar las experiencias de control social en los diferentes contextos de la sociedad boliviana – es decir, comunidades indígenas, comunidades campesinas, juntas vecinales o sindicatos, ya que parece evidente que su mayor o menor efectividad están relacionadas también con su forma de organización social.

- El control social a nivel municipal parece haber mejorado después de las elecciones de diciembre de 2004, debido a que muchos ex-miembros de CVs ocupan ahora puestos de responsabilidad en el Gobierno Municipal. Está claro que la sensibilidad hacia los mecanismos de control social en el nivel local ha aumentado. Por ello, será importante construir sobre este potencial en el futuro para mejorar el sistema de RGC.
- La Norma de Participación Ciudadana del Municipio de La Paz recientemente implementada es un ejemplo de cómo un gobierno municipal puede responder mejor a las acciones de la ciudadanía. Sería importante evaluar esta experiencia y explorar las posibilidades para replicarla (o algunas partes) en otros contextos municipales. Asimismo, se podría tomar en cuenta experiencias de ONGs (internacionales) en el desarrollo de este tipo de herramientas de control social.

Bibliografía

- ABI (2006). Municipios Buscan Control Gubernamental Territorializado. ABI 24 de Agosto 2006.
- Aguilar, Gloria (2006). Los Cambios en las Políticas de Género 2005 – 2006. La Paz: SAXgr, Noviembre 2006.
- Aguirre, Álvaro, y Juan Luís Espada (2001). *Problemas de la Estrategia para la Reducción de Pobreza*. Proyecto Control Ciudadano. Documento No. 3. La Paz: CEDLA.
- Arteaga, Walter G. (2004). *Participación Ciudadana y Control Social en Municipios del Chaco y la Chiquitanía*. Un Diagnóstico Comparativo. La Paz: DED.
- Ayo, Diego (2004). El Control Social en Bolivia: Una Reflexión sobre el Comité de Vigilancia, el Mecanismo de Control Social y Demás Formas de Control Social. GNTP, LogoLink.
- Banco Mundial (2005). *Bolivia*. (http://siteresources.worldbank.org/INTPAME/Resources/383220-1153403450741/part3_bolivia.pdf).
- Bardhan, P.K. (2002). Decentralization of Governance and Development, *Journal of Economic Perspectives*, 16(4):185-205.
- Barrios, Franz Xavier (2006). *Profundizando la Descentralización. Competencias Prefecturales*. FORODAC. Documentos de Trabajo 7.
- Bastiaensen, Johan, Tom de Herdt y Ben D'Exelle (2005). "Poverty Reduction as a Local Institutional Process", *World Development*, 33(6):979-993.
- BID (2005). Bolivia – Programa de Apoyo a la Eficiencia de la Gestión Pública (BO-L1005). Washington DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo. (<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BO-L1005&Language=English>).
- Booth, David, Arturo Grigsby y Carlos Toranzo (2006). *Politics and Poverty Reduction Strategies: Lessons from Latinamerican HIPC's*. Working Paper 62. London: ODI.
- CEBIAE (2005). *Participación y Vigilancia Ciudadana en el Espacio Educativo*. La Paz: Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa.
- Centro Carter (2006). *El Camino Hacia el Derecho de Acceso a la Información – Bolivia*. The Carter Center. El Programa de las Américas.

- CEP (2005). *El Control Social en Bolivia: Un Aporte a la Reflexión y a la Discusión*. La Paz: Centro de Estudios y Proyectos S.R.L., por PADEP – GTZ y CEPAS – CARITAS.
- CGR (2006). *Informe del Señor Contralor de la República. Gestión 2005*. (<http://www.cgr.gov.bo/>).
- CGR (varios). *Boletín Informativo Mensual*. (<http://www.cgr.gov.bo/>).
- Edwards, M., y D. Hulme (1996). Too Close for Comfort: The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations, *World Development*, 24 (6), 961-973.
- FSCPAY (2004). *Plan Cambio para Vivir Mejor*. Yapacaní: Federación Sindical de Colonizadores Productores Agropecuarios de Yapacaní.
- Fundación Pueblo (2006a). *Implementación de la Libreta de Calificación Ciudadana en San Ignacio de Velasco. Sistematización de la Experiencia*.
- Fundación Pueblo (2006b). *Los ciudadanos/as evaluamos la calidad de nuestros servicios de salud. Resultados de la aplicación de la Libreta de Calificación Ciudadana (LCC) en San Ignacio de Velasco. Informe Final*.
- GMLP (2006). *Norma de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de La Paz*.
- Gobierno de Bolivia (2006). *Plan Nacional de Desarrollo*.
- Goetz, A. M., y R. Jenkins (2001). Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-sector Oversight in India, *Public Management Review*, 3(3):363-383.
- Gould, Jeremy, Ed. (2005). *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*. London and New York, Zed Books.
- GTZ (2006). *Aprender Haciendo: Control Social en la Práctica*. La Paz: GTZ, Fondo de pequeñas medidas de Apoyo al Control Social (FACS).
- INE (2005). *Plan Estratégico Institucional 2005 – 2009*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística.
- INE y UDAPE (2005). *Bolivia – Recursos Financieros e Indicadores Sociales Sectoriales*. (www.ine.gov.bo/pdf/DIFD/RecursosFinancieros.pdf).
- ISS (2003). *La estrategia boliviana de reducción de pobreza: ¿La nueva brillante idea?* Informe País – Bolivia 2003. La Haya: Instituto de Estudios Sociales (documento preparado para Asdi por Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar, Cecilia Larrea y Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).
- ISS (2004). *¿Más de lo mismo sin “crecimiento pro-pobre”?* Informe País – Bolivia 2004. La Haya: Instituto de Estudios Sociales (documento preparado para Asdi por Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar y otros; <http://www.iss.nl/prsp>).
- ISS (2006). *¿Dialogar o Gobernar?* Informe País – Bolivia 2005. La Haya: Instituto de Estudios Sociales (documento preparado para Asdi por Niek de Jong, Juan Carlos Aguilar, Geske Dijkstra y Cecilia Larrea; <http://www.iss.nl/prsp>).

- Martínez Hidalgo, Libertad, y Erika Guardia Vidangos (2006). La maraña judicial que inutiliza la Ley Safco. *La Época* 20-26 de agosto de 2006.
- Molenaers, Nadia and Robrecht Renard (2003). The World Bank, participation and PRSP: The Bolivian case revisited. *European Journal of Development Research* 15(2): 133-161.
- Najam, A. (1996). NGO Accountability: A Conceptual Framework, *Development Policy Review*, 14:339-352.
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies, en A Schelder, L Diamond y M.F. Plattner (eds). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Otero, Daniela (2006). Control Social, Revocatoria de Mandato, Segunda Vuelta y Fin a la Inmunidad. *Política Análisis. La Época*.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2000). Societal Accountability in Latin America, *Journal of Democracy*, 11(4):147-158.
- Rist, Stephan, Freddy Delgado, Rubén Flores (2005). *El Control Social en la Interfase de Comunidades Campesinas y Municipios - un Proceso de Aprendizaje Social para el Desarrollo Sostenible*.
- Sandro Quintana Jiménez (2006). *Transparencia Municipal. Municipio de Acasio*.
- SAXgr Bolivia (2006). *Evaluación de Impacto de las Inversiones Rurales en el Programa de Desarrollo Comunitario Rural II*. Septiembre 2006.
- Schacter, Marc (2001). When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action, *ISUMA*, 2(1), Summer 2001.
- Schelder, A. (1999). Conceptualizing Accountability, en A. Schedler, L. Diamond y M.F. Plattner (Eds.). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Urioste, Miguel (2006). *La Revolución Agraria de Evo Morales*, 2006.
- UDAPE (2006a), *Informe Económico y Social, Primer Semestre 2006 y Perspectivas*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
- UDAPE (2006b). *Evaluación y Política Económica 2006*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Diciembre de 2006
- UDAPE/CIMDM (2006). *Cuarto Informe Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Asociados al Desarrollo Humano*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales y Comité Interinstitucional de las Metas de desarrollo del Milenio.
- Viceministerio de Descentralización (varios). *Portal de Descentralización*.
- Zavaleta, Pablo (2006). La Incomprendida Ley SAFCO. *La Época*. 20-26 de Agosto 2006.

Anexo 1

Listado de Entrevistados

Instituciones del Gobierno

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
Oscar Navarro	Viceministro	Viceministerio del Tesoro y Crédito Público
Luís Hernando Larrazábal Córdova	Viceministro	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)
Raúl Manjo	Encargado Planificación Presupuesto Plurianual	Viceministerio de Planificación
Noel Aguirre	Viceministro	Viceministerio de Planificación
Luís Antonio Rodríguez	Director General de Planificación	Viceministerio de Planificación
Oscar Montaña	Viceministro	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría
Edwin Aldunate	Director de Presupuesto	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría
Diego Cuadros	Asesor General	Viceministerio de Descentralización
Virginia Villanueva	Especialista en Programas y Proyectos	Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción
María Josefina Palacios	Jefe de Unidad de Planificación	Viceministerio de Educación Escolarizada Ministerio de Educación
Orlando Murillo	Unidad de Planificación	Viceministerio de Educación Escolarizada Ministerio de Educación
Jorge Gemio Ortuño	Director de la Unidad de Promoción de Salud	Ministerio de Salud y Deportes
Gabriel Loza Tellería	Director Ejecutivo	UDAPE (Unidad de Políticas Sociales y Económicas)
Vivian Caro	Subdirectora de Política Macrosectorial	UDAPE (Unidad de Políticas Sociales y Económicas)
José Ramírez Rojas	Subdirector de Política Social	UDAPE (Unidad de Políticas Sociales y Económicas)
Pablo Oropeza	Coordinador General	Programa MAPF - SIGMA
Johnny Suxo Suxo	Director General Ejecutivo	INE (Instituto Nacional de Estadística)

Valerio Morales	Director Ejecutivo	INE (Instituto Nacional de Estadística)
Osvaldo Gutiérrez Ortiz	Contralor General de la Republica	Contraloría General de la Republica (CGR)
Ramiro Quiroga Plaza	H. Cámara de Diputados	Secretario Técnico Permanente, Comisión de Hacienda

Sociedad Civil

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
Ramiro Orías	Subdirector.	Programa Ciudadanos Trabajadores para la Justicia – Red de Participación y Justicia, Compañeros de las Américas
Marco Mendoza Crespo	Especialista Sociedad Civil	Programa Ciudadanos Trabajadores para la Justicia – Red de Participación y Justicia, Compañeros de las Américas
Rolando Morales	Director	CIESS-Econométrica (Centro de Estudios Económicos y Sociales)
Godofredo Sandoval	Director	PIEB (Programa de Investigación Estratégica en Bolivia)
Mario Yapu	Director Académico	PIEB (Programa de Investigación Estratégica en Bolivia)
Martín Thomas	Director Ejecutivo y Coordinador de Educación	Fundación Pueblo
Marcelo Montecinos	Investigador	Fundación Pueblo
Alex Conde	Investigador	Fundación Pueblo
Carlos Soria Galvarro	Director	PADEM (Programa de Apoyo a la Democracia Municipal)
Ivonne Farah	Directora	CIDES - UMSA
Javier Gómez	Economista Investigador	CEDLA – Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
Roberto Vilar	Investigador	CEDLA – Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - Sucre
Oscar Lanza	Coordinador General	Acción Internacional por la Salud (AIS – Bolivia)
Fernando Dick	Coordinador	Grupo Nacional para la Participación de Bolivia
Fernando Heredia	Coordinador	CIPCA – Charagua
Martín Condori	Máxima autoridad (Jiliri Apu Mallku)	CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu)
Orlando Ceballos	Constituyente	Asamblea Constituyente
Mario Oña	Constituyente	Asamblea Constituyente
Ramiro Guerrero	Constituyente	Asamblea Constituyente
Adalid Montaña Echalar	Responsable Programa Territorio y Gestión Territorial	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS)
José Castro	Consultor	SAXgr – Strategy Advisor for Government Reform - Santa Cruz
Hans Shönenberger	Director	DED - Deutscher Entwicklungsdienst
Daniel Ott Fröhlicher.	Coordinador del programa sectorial "Fortalecimiento de la sociedad civil"	DED - Deutscher Entwicklungsdienst

Arminda Ortuño	Presidenta	Federación de Juntas Vecinales de Sucre
----------------	------------	---

Cooperación Internacional

NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
Arturo Beltrán	Asesor Económico	Asdi (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional - Bolivia)
George Gray	Coordinador del Informe de Desarrollo Humano	PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
Wilson Jiménez	Consultor Proyecto Logro de Objetivos del Milenio	PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
Mogens Pedersen	Embajador de Dinamarca	Embajada de Dinamarca
Bruno Giussani	Asesor en Descentralización	Embajada de Holanda
Ruth Llanos	Especialista en Sociedad Civil	Banco Mundial
Christian Breustedt	Asesor principal, Componente Equidad Social	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) – GTZ (Cooperación Técnica Alemana)
Jorge Rivera	Consultor	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) – GTZ (Cooperación Técnica Alemana)
Walter Castillo	Consultor	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP) – GTZ (Cooperación Técnica Alemana)
Sonia Aranibar	Asesora	USAID DDPC – Desarrollo Democrático Participación Ciudadana
Ana Rosa Angulo	Especialista en Gestión Local	SNV - Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo

Municipios

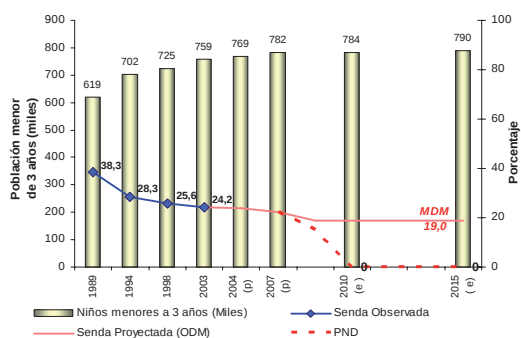
NOMBRE	CARGO	INSTITUCION
José Antonio Terán	Director Ejecutivo	FAM (Federación de Asociaciones Municipales)
Luis Revilla Herrero	Presidente Concejo Municipal, Vicepresidente FAM	Alcaldía Municipal de La Paz
Isaías Rojas Jaimes	Comité de Vigilancia	ACOVICRUZ - Asociación de Comités de Vigilancia de Santa Cruz
Ruddy Albis	Asesor	Alcaldía Municipal de Sucre
Eduardo Rollano	Presidente	Comité de Vigilancia, Municipio de Sucre
Atiliano Arancibia	Alcalde Municipal	Alcaldía Municipal de Yamparáez
Luis Viscarra	Presidente	Comité de Vigilancia de Yamparaez
Claudio Lopez Michel	Alcalde	Municipio de Charagua
Luis Terceros Mercado	Secretario	Comité de Vigilancia de Charagua
Juan Carlos Flores	Director de Desarrollo Sostenible y Medioambiente	Alcaldía Municipal de El Torno
Jaime Mérida	Oficial Mayor	Alcaldía Municipal de El Torno
Apolinar Quispe	Presidente	Comité de Vigilancia de El Torno
Juan Coaquira	Oficial Mayor	Alcaldía Municipal de Yapacaní

Pablo Reyes	Funcionario	Alcaldía Municipal de Yapacaní
Alex Paniagua	Asesor Legal	Alcaldía Municipal de Yapacaní
Rolando Cori	Presidente	Comité de Vigilancia de Yapacaní
Pablo Colque Condori		CEPAC - Centro de Promoción Agropecuaria Campesina
Varios	Miembros del Directorio	FEJUVE Sucre

Anexo 2

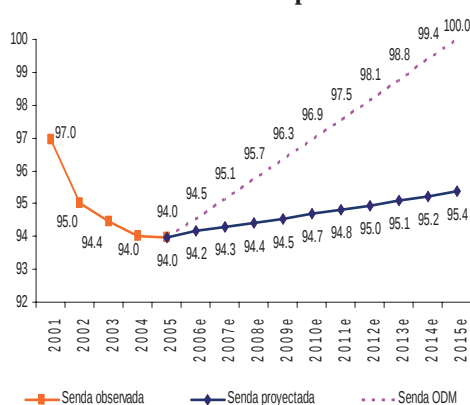
Seguimiento a los Indicadores Relacionados con las Metas del Milenio

Gráfico 1
Prevalencia de la desnutrición



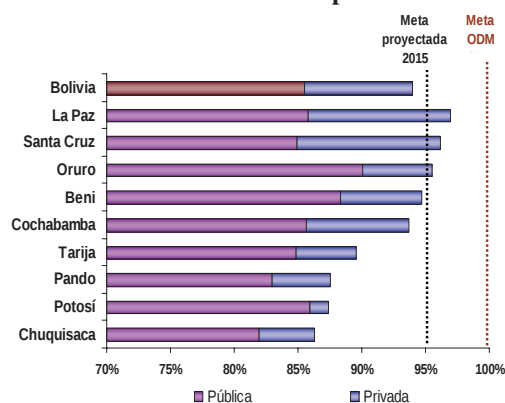
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 2
Cobertura neta de primaria



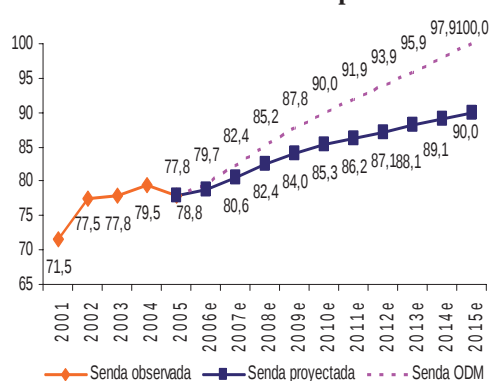
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 3
Cobertura neta a nivel departamental



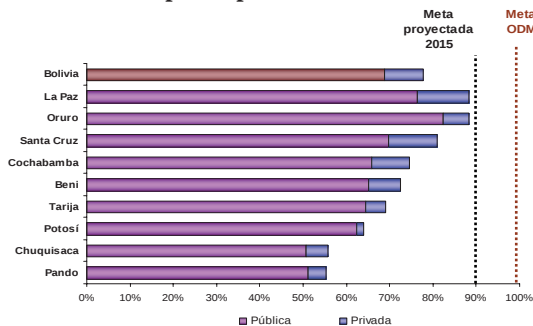
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 4
Tasa de término a 8vo de primaria



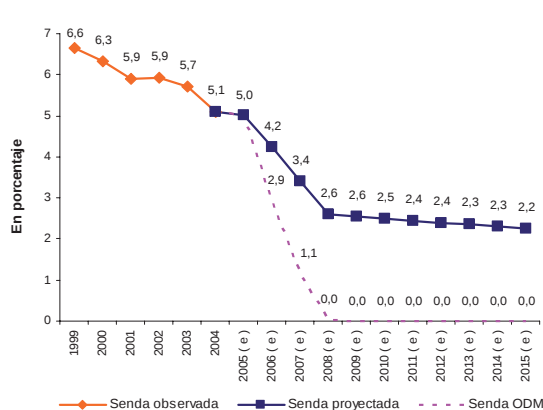
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 5
Tasa de término a 8vo de primaria por departamento



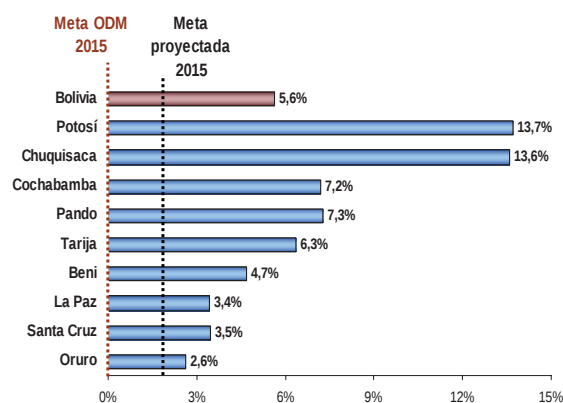
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 6
Tasa de analfabetismo



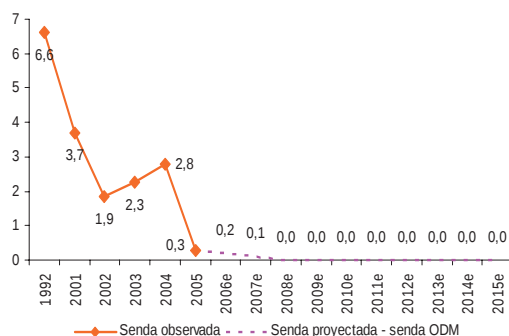
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 7
Tasa de analfabetismo por departamento



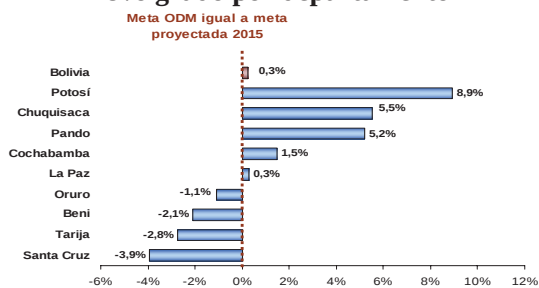
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 8
Brecha de género en la tasa de término a 8vo grado



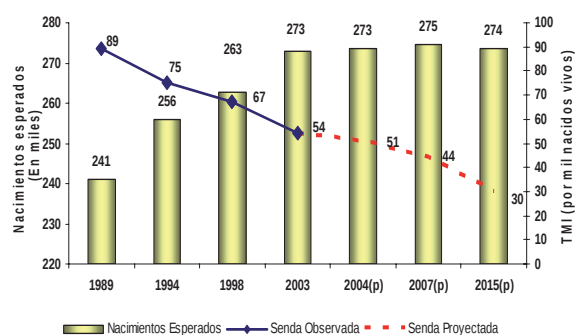
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 9
Brecha de género en la tasa de término a 8vo grado por departamento



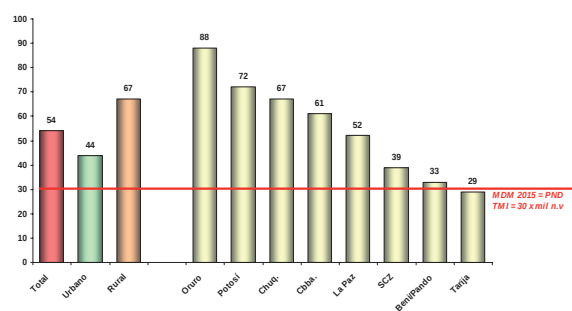
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 10
Tasa de mortalidad infantil



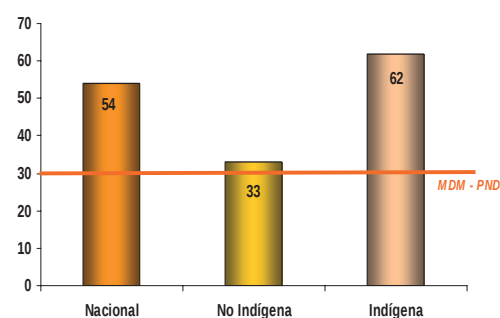
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 11
Tasa de mortalidad infantil por departamento



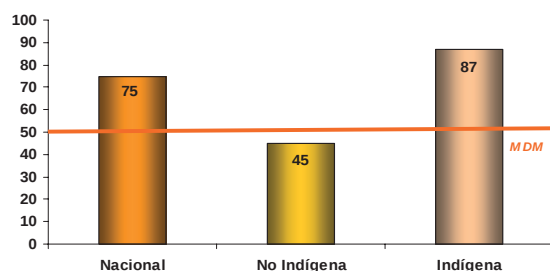
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 12
Tasa de mortalidad (pmnv) menores de 1 año



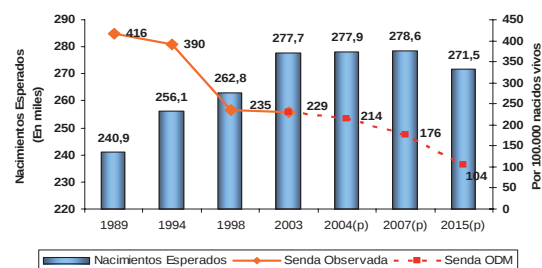
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 13
Tasa de mortalidad en la niñez (pmnv)
menores de 5 años



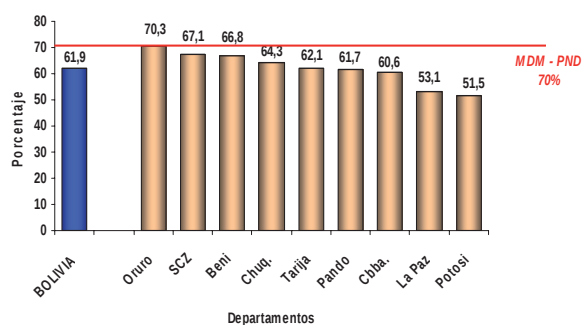
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 14
Tasa de mortalidad materna



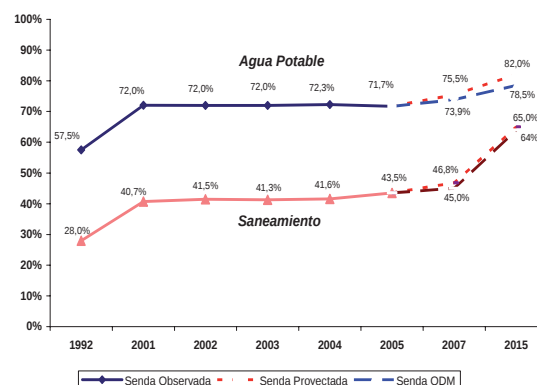
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 15
Cobertura de parto institucional



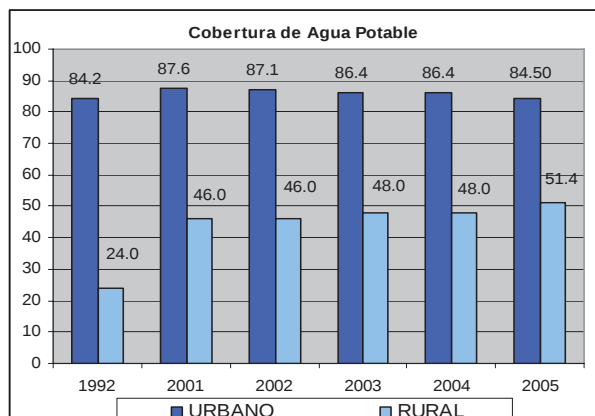
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 16
Cobertura de agua potable y saneamiento (%)



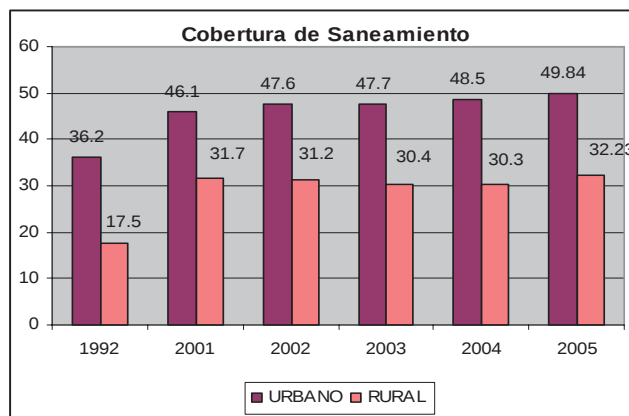
Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 17



Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Gráfico 18



Fuente: UDAPE – CIMDM (2006)

Anexo 3

Resumen de las Entrevistas Realizadas sobre Control Social

Pregunta 1	¿Cómo evalúa el marco legal sobre la Participación y Control Social en Bolivia? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?		
Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua		
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006		
En general la ley es buena, pero se debería establecer normas que alienten o fomenten la participación real de la gente. La gente no participa, exige obras, se ve más como una confrontación con la alcaldía. Se debería reglamentar la participación de tal manera que las comunidades no solo asistan a las reuniones sino que aporten en la ejecución de las obras.			
Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua		
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006		
Se debería reglamentar más el control social, específicamente lo relacionado con el trabajo de los miembros del CV , es decir contemplar la posibilidad de que los miembros del CV puedan ganar un sueldo. El Fondo de Control Social solo sirve para cubrir las actividades del CV, no existe una correspondencia entre el nivel de responsabilidad que tiene el CV con los recursos que reciben.			
Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno		
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006		
• La LPP permite que los vecinos opinen sobre la ejecución de las obras y obliga a las autoridades a presentar informes • Como debilidad es que el CV es que sus atribuciones son limitadas solo llegan a sugerir. Se están haciendo gestiones para que a través de la asamblea constituyente se otorguen mayores atribuciones al CV.			
Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní		
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006		
• Los vecinos participan en la formulación y ejecución de sus proyectos • Falta de conocimiento de la LPP y su aplicación, situación que no les permite ejercer a habilidad la función de la vigilancia social.			
Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní		
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006		
• Da facultades a los municipios para gestionar sus proyectos • La elaboración de la ley debería haberse realizado de abajo hacia arriba			
Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno		
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006		
• La LPP permitió reunir y organizar a la sociedad civil en OTB's • La LPP permitió canalizar los recursos para la ejecución de proyectos que son requeridos por las comunidades.			
Nombre: ALEX PANIAGUA	Alcaldía: Yapacaní		
Cargo: Asesor Legal	Fecha: 27 de Septiembre de 2006		
• Se han redistribuido los recursos hasta el último confín de la patria • Se corrigió una falencia en cuanto a la división política del estado, por un lado se tenía una división política en departamentos, provincias, subprovincias y cantones. Con la ley de PP y de municipalidades se tiene el departamento, la provincia, el municipio y la OTB • Los gobiernos municipales tienen tuición tanto sobre el ámbito urbano como sobre el rural. • Se descentralizó el país por la vía de los gobiernos municipales autónomos tal como se señala en el art. 200 de la CPE. Por eso ahora se esta discutiendo la autonomía provincial.			

Pregunta 2	¿Cuáles son las características principales del Comité de Vigilancia en su municipio? ¿Cuántas OTB's lo componen?, ¿Cuántas son rurales y cuántas urbanas? ¿Cómo son las OTB's rurales, son comunidades campesinas, comunidades indígenas, sindicatos campesinos, etc.)?
-------------------	---

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006

El municipio de Charagua está dividido en cuatro distritos y cada uno de ellos a su vez esta compuesto de OTB de acuerdo al siguiente detalle:

Distrito	Tipo de OTB	Nº
Charagua Norte	Comunidad Indígena	26
Charagua Sur	Comunidad Indígena	11
Charagua Centro	Junta de Vecinos	13
Isozo	Comunidad Indígena	31
TOTAL		81

Como se puede observar la mayor parte de las OTB's son comunidades indígenas y recién en esta gestión se logró que los Guaraníes tomen el poder municipal, hasta antes eran un grupo de familias que manejaban el poder. Primero se logró la elección de un Concejal y ahora se tiene la alcaldía. Un aspecto clave en la toma del poder fue la aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas pues permitió que los indígenas pudieran postularse sin estar dentro de un partido político. Por ejemplo para lograr mi postulación se celebraron más de 10 reuniones con las comunidades. Un aspecto que primo fue el hecho de que yo fui presidente y secretario del Comité de Vigilancia por cuatro años en total antes de ser alcalde.

Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006

El Comité de Vigilancia de Charagua está compuesto por cuatro miembros, un presidente que pertenece al Distrito Charagua Norte, un vicepresidente de Charagua Centro, un secretario de Charagua Sur y un vocal del Isozo. Existen un total de 81 OTB's tanto urbanas como rurales. El CV se elige cada dos años.

Sin embargo existen diferencias importantes entre aquellas OTB's que son Comunidades Indígenas y aquellas que son Juntas de vecinos. En estas últimas la participación es menor, cuesta reunir a la gente, no son unidos cada vecino vela por sus propios intereses y cuando no hay algo que le afecte de forma directa no asiste.

Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

El municipio esta dividido en siete distritos y cada uno de ellos esta compuesto por varias OTB tanto urbanas como rurales.

A nivel rural están los Sindicatos Agrarios que están mejor organizados que las Juntas de vecinos. Los sindicatos tienen su propia directiva y dependiendo del tipo de obras que se ejecuta tienen un responsable, por ejemplo si se trata de una escuela será responsable el secretario de educación, si es un camino será el secretario de transporte y vialidad.

El Comité de Vigilancia esta conformado de la siguiente manera:

Cargo	Distrito
Presidente	Distrito IV
Secretario de Actas	Distrito V
Secretario de Educación	Distrito VI
Secretario de Medio Ambiente	Distrito I
Vocal	Distrito II
Vocal	Distrito III

En los hechos solo trabaja de forma permanente el presidente del CV, los demás participan solo en las reuniones. El mandato del CV concluye el 22 de octubre y se espera entregar el POA del 2007 aprobado.

Para la elección del CV de vigilancia se convoca a una reunión de todos los presidentes de OTB de cada distrito y allí se elige un delegado titular y uno suplente. Luego se reúnen todos los delegados de los 7 distritos y allí se distribuyen los cargos.

Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

El Gobierno Municipal de Yapacani esta subdividido en 13 Distritos ellos son :

Distrito	Nº de OTB's	Tipo de OTB's
Distrito I - Urbano Norte	14	Urbano
Distrito II - Urbano Sur	12	Urbano

Distrito III - Zona sur	8	Rural
Distrito IV - El Chore	9	Rural
Distrito V - El Palmar	8	Rural
Distrito VI - El Cóndor	19	Rural
Distrito VII - San germán	5	Rural
Distrito VIII - Nuevo Horizonte	5	Rural
Distrito IX - Puerto Abaroa	8	Rural
Distrito X - Puerto Grether	19	Rural
Distrito XI - Cascabel	29	Rural
Distrito XII - Faja Norte	31	Rural
Distrito XIII – Choré - Vibora	8	Rural
TOTAL	175	

El CV de vigilancia esta dividido de la siguiente manera:

Cargo	Distrito
Presidente	Rural
Vicepresidente	Urbano
Secretario de Actas	Rural
Vocal	Rural
Vocal	Rural

Para la elección del CV de vigilancia se convoca a todos los distritos para que elijan un delegado titular y uno suplente. En un acto se reúnen los 13 delegados titulares y entre ellos asignan los cargos. Cada delegado debe venir con el acta de nombramiento, e general la mayor parte de los cargos recaen sobre los distritos urbanos porque tienen mayoría.

Existen diferencias muy claras entre las OTB's urbanas o juntas de vecinos y las rurales o Sindicatos. Las JV están mas orientadas a resolver sus problemas de infraestructura, principalmente servicios básicos, en cambio los sindicatos tienen una estructura bastante sólida con estatutos y reglamento interno y tienen reuniones mensuales donde la asistencia de los miembros es obligatoria, aquí entre otros temas se discuten los proyectos y obras. En los últimos cinco años los sindicatos han ido asumiendo un rol más activo, desplazando a los partidos políticos, constituyendo una estructura paralela al gobierno municipal, pues tienen la federación, la central, subcentral y los sindicatos.

Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

El Municipio de Yapacani esta dividido en 13 distritos y existen aproximadamente 120 OTB's. las OTB's son en parte Juntas de Vecinos en las áreas urbanas del municipio y sindicatos de colonizadores en el área rural.

Los sindicatos han mostrado una mayor capacidad organizativa , esto se debe en parte a que son mayores sus necesidades y por otro lado a que tienen estatutos y reglamentos internos bien definidos que todos sus socios están obligados a cumplir.

Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

El municipio de El Torno está dividido en siete distritos y cada uno de ellos a su vez esta compuesto de OTB de acuerdo al siguiente detalle:

Distrito	Tipo de OTB	Nº
Distrito I	Junta Vecinal	16
Distrito II	Junta Vecinal / Sindicato	17
Distrito III	Junta Vecinal / Sindicato	12
Distrito IV	Junta Vecinal / Sindicato	12
Distrito V	Sindicato	9
Distrito VI	Sindicato	14
Distrito VII	Sindicato	14

Se observa que en el municipio existen un total de 94 OTB's una parte de ellas (30%) son juntas de vecinos urbanas y el restante 70% son sindicatos agrarios, que a su vez están organizados en sub centrales, centrales. Los sindicatos están mucho mejor organizados, tienen su propio estatuto, reglamento interno y personería jurídica y se reúnen por lo menos una vez por mes. En esta ocasión analizan y discuten la ejecución del POA. Los sindicatos se han visto favorecidos con la llegada del MAS al poder y por ello todo esta mas politizado, es decir todos se canaliza a través del partido, por ejemplo la distribución de los tractores.

Las juntas de vecinos son más conflictivas, son lo se reúnen cuando van a presentar solicitudes, requieren que todos los recursos sean a fondo perdido. Nadie quiere ser presidente de la OTB.

Nombre: ALEX PANIAGUA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Asesor Legal	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

Un aspecto que es importante señalar es la presencia de actores no formales en la estructura del gobierno municipal de Yapacani, estos es la federación sindical de colonizadores de productores agropecuarios de Yapacani. Participan en todas las actividades del municipio, elaboración del PDM, POA, reuniones del Concejo Municipal, realizan la vigilancia y no existe ningún convenio entre la federación y la alcaldía.

Pregunta 3	¿De que manera el Ejecutivo Municipal informa al Comité de Vigilancia acerca de sus motivaciones, sus políticas, los resultados y el uso de los recursos?
-------------------	---

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006

¿De que manera el Ejecutivo Municipal informa al Comité de Vigilancia acerca de sus motivaciones, sus políticas, los resultados y el uso de los recursos?

Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006

El medio principal es un informe que el ejecutivo entrega al CV cada cuatro meses. El documento correspondiente al segundo cuatrimestre consta de más de 100 páginas y esta compuesto de los siguientes por informes:

- Dirección de finanzas (contratos suscritos, reuniones mayo –agosto, convenios)
- Oficialía Mayor Técnica
- Dirección de Infraestructura y Saneamiento Básico
- Dirección de Desarrollo Humano
- Unidad de Servicios Legales Integrales Municipales
- Coordinación Municipal del SUMI
- Dirección de Desarrollo Sostenible (Medio Ambiente, Unidad de Proyectos y Unidad de Producción Agropecuaria)
- Dirección de Relaciones Públicas
- Dirección de Finanzas (Unidad de Recaudación)
- Defensoría del Consumidor

El CV realiza una revisión del informe y verifica que los fondos estén asignados de acuerdo al POA aprobado, si se tienen dudas o inquietudes se presentan al GM. Luego cada uno de los representantes por distrito presentan el informe a las OTB's que las conforman, los informes por distrito no contemplan todo el informe en extenso sino que se da una visión general acerca de cómo anda el municipio y se realiza un énfasis en las obras y proyectos que se están ejecutando en las comunidades.

Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

Cada 4 meses el ejecutivo municipal entrega un documento que contiene cerca de 300 páginas donde se describen todas las actividades realizadas en el periodo. La información contiene los siguientes temas: Introducción, actividades generales, promoción y fomento de la producción agropecuaria, desarrollo económico local, terrenos, saneamiento básico, limpieza urbana, electricidad rural, alumbrado público, infraestructura urbana y rural, construcción y mantenimiento de caminos vecinales, equipo pesado, construcción de puentes vehiculares, servicios de catastro, servicios de salud, servicios de educación, deporte, promoción de la cultura y e arte, defensoría de la niñez y seguridad ciudadana.

Por su parte el CV y sobre la base del la información entregada por el EM elabora un informe por distrito y se distribuye en una reunión convocada para este fin.

El ejecutivo convoca a través del Concejo Municipal a una reunión ampliada donde pueden participar todos los presidentes de las OTB's, directores de núcleos educativos, padres de familia, etc.

Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

Los informes son cuatrimestrales. Se observó que el informe correspondiente al primer cuatrimestre del 2006 contiene solo información financiera en tablas de Excel, donde se describe la composición de los ingresos, la ejecución del gasto y los egresos por rubros. No existe informe narrativo.

Sobre la base de la información entregada por el GM el CV elaborar un informe financiero por cada distrito. Luego se celebran reuniones por distrito donde se presenta el informe, y se constata si las obras y los avances descritos en el informe corresponden a la realidad, además se verifica la calidad de las obras.

Además de esta información financiera consideran que se debería entregar un informe narrativo y algo que es muy importante es la entrega de los proyectos a diseño final, cosa que no se realiza y al no disponer de este documento resulta difícil realizar un seguimiento.

Una preocupación del CV es relativa a la responsabilidad legal que tienen al pronunciarse sobre el informe financiero ¿les puede caer la Ley Safco?

Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

El punto de partida es el POA aprobado en la gestión anterior, a partir de ello cada una de las direcciones (infraestructura, desarrollo humano, administración y finanzas, desarrollo económico y productivo e institucional.

El informe es presentado al Comité de Vigilancia (ya a la federación de colonizadores) para su consideración.

El CV de vigilancia prepara un informe por cada uno de los 13 distritos sobre la base del informe general presentado por la Alcaldía. Este informe es presentado en reunión distrital o de las centrales de colonizadores, la presentación es oral y escrita.

Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

Por ley el ejecutivo municipal tiene que presentar un informe cada cuatro meses. El informe describe el avance en la ejecución del POA y cada una de las cinco direcciones: desarrollo humano, catastro, finanzas, obras públicas y medio ambiente presentan también sus informes. Estos documentos son entregados al oficial mayor administrativo quien lo ordena y sintetiza y lo entrega el alcalde.

Una copia del informe cuatrimestral es entregado al Concejo Municipal y otra al Comité de Vigilancia. Además se realiza una presentación abierta al público con la presencia de la radio y la TV.

Pregunta 4	¿Existe retroalimentación de la sociedad civil a los informes presentados por el Ejecutivo Municipal que usted representa y cómo se da esta?
-------------------	--

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006

Los capitanes de cada una de las comunidades reciben a su vez el informe del CV y realizan sus observaciones y luego se solicita al Concejo Municipal para que se convoque a una sesión abierta con la participación de los 4 distritos, donde se presentan todas estas dudas e inquietudes.

Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006

Se realiza de dos maneras, una luego de realizar una revisión del informe se presentan las dudas e inquietudes y otra en una sesión abierta del Concejo Municipal donde participan los representantes de las 81 OTB's del Municipio y esta es la ocasión en que se da la retroalimentación.

Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

Existen dos maneras, una escrita mediante la entrega de una carta donde expresa sus observaciones sobre el informe, la otra en la reunión ampliada. Del informe solo alcanzan a revisar si se han cumplido con los techos presupuestarios, si las obras se han ejecutado y cual es la calidad de las mismas.

Sin embargo consideran que más allá de la información entregada en el informe es difícil obtener otra, por ejemplo no tienen acceso a los proyectos y pliegos de especificaciones técnicas, contratación de personal, etc..

Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

Una vez que el CV recibe el informe debe revisarlo y pronunciarse, sin embargo no se cumplen los plazos y se da muy poco tiempo para que el CV se pronuncie.

Además de la entrega física del informe una vez al año se realiza una asamblea general con la presencia de todos los distritos y de todas las OTB. En esta reunión en principio se informa sobre la ejecución del POA de la gestión y además se aprueba el POA de la gestión futura.

Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

Una vez al año y cuando se va aprobar el POA de la siguiente gestión se realiza una reunión pública con la participación de los 13 distritos, centrales, subcentrales, sindicatos y dirigentes de las OTB's (participan cerca de 500 a 1.000 Personas). En esta ocasión los vecinos tienen la oportunidad de presentar sus observaciones y reclamos y buscan aclaraciones.

Las reuniones son transmitidas en vivo y directo por una emisora de radio y un canal de TV local.

Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

El Comité de Vigilancia revisa el informe y si todo esta de acuerdo a lo establecido en el POA lo avala mediante una carta donde expresa su conformidad.

Pregunta 5	¿De que manera el Ejecutivo Municipal utiliza la retroalimentación otorgada por el Comité de Vigilancia? ¿Escucha, responde, explica, modifica políticas, etc.?
-------------------	---

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006

En principio se debe aclarar que todo lo que ejecuta el GM se encuentra dentro del POA que es aprobado al inicio de cada gestión. El GM de Charagua en cuanto a la distribución de los recursos ha partido de un criterio de equidad y distribuyo la misma cantidad de recursos para cada uno de los distritos (bs. 1.000.000 por cada distrito) al interior de cada uno de ellos se priorizan las obras y el PA distrital es presentado al GM para su análisis técnico y financiero. Si al interior de cada distrito han decidido cambiar alguna obra o proyecto, deben presentar esta solicitud al GM debidamente firmada por todos los Capitanes del distrito. El GM analiza esta solicitud desde el punto de vista técnico y financiero y si es procedente hay cambio.

Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006

Todas las observaciones tienen que estar relacionadas con la ejecución del POA aprobado a un inicio de la gestión. Se debe tener en cuenta que el actual gobierno municipal esta apoyado por la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y esto supone un cambio cualitativo importante, existe mayor transparencia en el manejo de los recursos, escucha y atiende mejor al vecino y es más sensible alas necesidades de la gente como por ejemplo la sequía.

Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

La retroalimentación sirve o para que corrijan el informe cuando sea necesario o para la reformulación del POA. Las reformulaciones se danesa por emergencia y otras bajo presión. Se destina bastante esfuerzo para llegar a consensuar el POA. Cuando se desea reformular el POA es necesario cumplir con las siguientes condiciones:

- Que todo el distrito este de acuerdo
- Que la nueva obra se encuentre dentro del techo presupuestario
- Que sea técnicamente y legalmente aceptable.

Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

El documento de referencia es el POA, si una comunidad desea modificar una obra o proyecto se deben cumplir algunos requisitos:

- Debe existir un consenso al interior de la comunidad (sindicato)
- Debe existir consenso al interior del distrito (central)
- Debe mantenerse dentro del techo presupuestario
- Debe tener un sustento legal, es decir la obra debe estar dentro de las atribuciones y responsabilidades de la alcaldía

Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

El punto de partida es el Plan de Desarrollo Municipal y después el Programa Operativo Anual, que en consensuado con todos los actores (principalmente la federación de colonizadores).

Si una comunidad desea realizar un cambio o reformulación del POA debe realizarlo a través de la central o distrito municipal. La solicitud debe presentarse debidamente fundamentada

Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

Todo se ejecuta según lo aprobado en el POA sin embargo se puede reformular el mismo, las condiciones para el cambio son las siguientes:

- Se puede cambiar por ejemplo en casos de desastres naturales que exigen una mayor cantidad de recursos para paliar os problemas
- Se puede cambiar a solicitud de la comunidad siempre y cuando participen los mismos actores que elaboraron el POA.
- Es necesario también que exista un consenso en el distrito y se debe respetar el techo presupuestario

La nueva obra debe ser técnica y legalmente aceptable.

Pregunta 6	Además del Concejo Municipal, Comité de Vigilancia, OTB's. ¿Existen otros actores involucrados en el proceso de rendición de cuentas?
-------------------	---

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006
Se cuenta con el apoyo de la ONG CIPCA quines les vienen presentando apoyo técnico y organizativo. En las sesiones abiertas convocadas por el Concejo Municipal participan diferentes organizaciones e instituciones locales como la iglesia, los militares las asociaciones de productores.	
Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006
Se cuenta con el apoyo de la organización CIPCA quienes les apoyan desde la elaboración del POA, así como en la revisión de los informes cuatrimestrales. Se les brinda orientación a las OTB's para que sean vigilantes en cuanto al manejo de los recursos.	
Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006
No recibe ningún tipo de apoyo	
Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006
No	
Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006
Se invitan a las juntas de vecinos, padres de familia y lagunas ONG's como el CEPAC	
Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006
No tiene conocimiento	

Pregunta 7	¿Cómo cree usted que podría mejorarse la función del control social en su municipio?
-------------------	--

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006
El Comité de Vigilancia está funcionando bien.	
Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006
Se necesita mucho apoyo técnico tanto en el aspecto financiero como en ingeniería de las obras. Los comités de vigilancia deberían tener un brazo técnico que les ayude en las tareas de control, por ejemplo para ver la calidad de las obras, el manejo de los recursos, etc. La diferencia entre el trabajo que realiza el Comité de Vigilancia y el Fiscal de obras de la alcaldía es que nosotros vemos el proyecto en su conjunto (los recursos, los beneficiarios, la sostenibilidad, etc.) además tenemos una mayor presencia en la comunidad, en cambio el fiscal solo se preocupa de la obra como tal. Tampoco existe mucha relación entre estas dos entidades y es mejor que sea así porque de lo contrario se puede pensar que existe una complicidad entre los dos.	
Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006
• Que se le de mas autoridad al CV • Que participen en la aprobación de los proyectos a diseño final • Que los miembros reciban algún tipo de remuneración por los días trabajados. • Los fondos del control social (0% a 1% de los recursos de la PP) debería permitirles adquirir un vehículo para trasladarse de un lugar al otro	
Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006
• Se requiere un mayor apoyo logístico para realizar la supervisión de las obras, transporte, comunicaciones, etc. • Se requiere apoyo técnico para la revisión de los proyectos a diseño final, • Se necesita apoyo técnico para la revisión de los informes financieros • El Fondo de Control Social debería contemplar un monto para pagar un estipendio a los miembros del CV. Caso contrario sus miembros no pueden dedicarle todo el tiempo que necesita. En el caso	

de Yapacani de los 5 miembros uno solo trabaja a medio tiempo, lo demás solo asisten a las reuniones.

- El Fondo de Control Social antes era entregado por el ejecutivo municipal y esto daba lugar a cierto tipo de chantajes, apruebas mi informe y yo apruebo el tuyo. Ahora la rendición de cuentas se realiza al Viceministerio de Participación Popular a través de la prefectura del departamento.

Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

- Los miembros del CV deben estar adecuadamente familiarizados con el marco legal, principalmente en lo referido a sus atribuciones y responsabilidades.
- Es recomendable que todos los miembros del CV y de las OTB's sean alfabetos.

Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

Falta coordinación entre los representantes de cada uno de los municipios. Cada uno es celoso de las obras de su propio distrito y no se preocupan de lo demás.

Nombre: ALEX PANIAGUA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Asesor Legal	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

- Es necesario dar mayor institucionalidad al CV, en la actualidad es la quinta rueda del carro
- La elección del alcalde y del CV se realiza al mismo tiempo y esto hace que se busque el control del CV es el control político del control social. La elección del CV debería realizarse en otro momento y la gestión del CV debería ser por tres años y no por dos como es en la actualidad..
- Los miembros del CV deberían tener algún ingreso, sueldo o estipendio (en el mismo estatus del Concejo Municipal) que les permita dedicarse a tiempo completo a esta función y evitar también los riesgos de corrupción.
- El CV debería tener un equipo técnico de apoyo al menos con dos profesionales, un abogado que ayude en la revisión de los contratos de obra que suscribe el ejecutivo municipal y un auditor financiero para realizar el seguimiento del manejo de los recursos.
- Se debería dar el suficiente tiempo al CV para revisar los informes cuatrimestrales a fin de que pueda emitir un criterio sobre el desarrollo de la ejecución del POA.
- Al interior del municipio no existe un manual de procedimientos administrativos.

Pregunta 8	¿Cree usted que debería haber una regla para todos sobre el control social y rendición de cuentas o por el contrario cada región o municipio debería seguir sus propias prácticas?
-------------------	--

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006

Creo que la norma debería ser igual para todos los municipios del país, sin embargo las diferencias entre un y otro tipo de OTB son notables, por ejemplo en las juntas de vecinos la participación es mínima

Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006

Considero que esta suficientemente reglamentado, los detalles deberían darse de acuerdo a los usos y costumbres de cada municipio.

Nombre: APOLINAR QUISPE	Alcaldía: El Torno
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

La norma debería ser para todos los gobiernos municipales

Nombre: ROLANDO CORI	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Pdte. Comité de Vigilancia	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

Debería ser igual para todos

Nombre: JUAN COAQUIRA	Alcaldía: Yapacaní
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 27 de Septiembre de 2006

Las reglas o normas deberían ser para todos los municipios.

Nombre: JAIME MERIDA	Alcaldía: El Torno
Cargo: Oficial Mayor	Fecha: 26 de Septiembre de 2006

Se debería establecer las reglas para todos.

Se debería dar una mayor capacitación a los miembros del CV

Se debería dar un sueldo o incentivo económico a los miembros del CV para que cumplan de una mejor manera su papel

Pregunta 9	¿En su concepto cuales son los principales hitos históricos en la evolución de la participación y control social en Bolivia, Santa Cruz o en su municipio?
-------------------	--

Nombre: CLAUDIO LÓPEZ MIGUEL	Alcaldía: Charagua
Cargo: Alcalde	Fecha: 20 de Septiembre de 2006
El cambio más importante que produjo la LPP es la equidad social, ahora los recursos están llegando a los municipios y comunidades.	
Nombre: LUIS TERCEROS MERCADO	Alcaldía: Charagua
Cargo: Strio. Comité de Vigilancia	Fecha: 19 de Septiembre de 2006
La LPP ha venido a satisfacer una serie de necesidades de las comunidades como obras y proyectos. Ahora cada una de los cuatro distritos que conforman el Municipio de Charagua, disponen de los recursos. Una de las deficiencias en cuanto a los recursos asignados a la PP es que se basan en datos del censo del 2001 sin considerar el crecimiento de la población.	

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 20 88 64
sida@sida.se, www.asdi.org