



## EL MUNICIPIO SOMOS TODOS: COMO LA COOPERACIÓN SUIZA RESPALDA LA DESCENTRALIZACIÓN

Bolivia, uno de los países más pobres de las Américas y asentado sobre un vasto territorio, vive un proceso intenso de reformas del Estado, de transformaciones de la sociedad y de rupturas económicas drásticas. La cooperación internacional se ve confrontada con un entorno cambiante que dificulta la focalización de sus aportes. Una de las reformas clave ha sido la municipalización. La vigorosa descentralización, iniciada a mediados de los años noventa del siglo pasado, dio fin a las estructuras centralistas de larga trayectoria. Desde sus inicios la Cooperación Suiza apoya estas reformas.

Quien viaja por Bolivia y visita las alcaldías en los pueblos más remotos se da con la sorpresa de encontrar en el despacho del alcalde, una y otra vez, el mismo libro, gordo y pesado. En la tapa se lee «Bolivia – Atlas estadístico de Municipios». La publicación de los mapas de más de 300 municipios ha sido en 1999 un hito en el camino de la descentralización del país. Por primera vez, muchas comunas conocían la verdadera y exacta extensión de su territorio. Editar y difundir el Atlas, elaborado por especialistas bolivianos, ha sido un aporte de la Cooperación Suiza en ocasión de sus 30 años de presencia en Bolivia, siendo un testimonio visible de la importancia que se dio a la municipalización de un país, que por tradición, menospreció a los poderes locales.

«Nuestras apuestas para apoyar proyectos en Bolivia han sido frecuentemente riesgosas», dice Marco Rossi, ex-embajador de Suiza en La Paz. A mediados de los años 90 cambió radicalmente la manera en la que el gobierno central solía distribuir los fondos del erario nacional. Los municipios se vieron fortalecidos como nunca antes en la historia de Bolivia. Desde entonces, promover la gobernabilidad



**Estos niños tienen una buena risa: En la última década, la vida en las comunidades rurales ha mejorado – también gracias a la descentralización**

local se ha vuelto un hilo conductor para muchos programas de la Cooperación Suiza. «No se trataba sólo de redistribuir los ingresos del Estado sino de incluir paulatinamente la participación de la población en las decisiones que les concierne», subraya Rossi.

### MÁS RECURSOS PARA ZONAS RURALES

Muchos bolivianos coinciden: el proceso de descentralización y la delegación de poderes hacia las instancias locales son irreversibles. Nadie se atreve a tocar una de las reformas de mayor alcance en los últimos tiempos. La Ley de Participación Popular otorgó a los más de 300 municipios el 20% del total de los impuestos nacionales, iniciando un enorme proceso de redistribución de recursos. Las más favorecidas fueron las regiones rurales con una población mayormente indígena, muchas de ellas olvidadas generación tras

generación por el Estado. La ley transfirió a los municipios la administración y el mantenimiento de los caminos vecinales; el mejoramiento de la infraestructura de los establecimientos de educación y salud; y la promoción del desarrollo económico-social. La nueva ley sentó las bases para que los municipios aprendieran a hacer un buen uso de los recursos públicos y a rendir cuentas a los ciudadanos.

En un manual para promotores, elaborado por iniciativa de un proyecto de la Cooperación Suiza, se lee desde la perspectiva de los comunarios rurales: «Muchas cosas han cambiado desde 1994, el año de la Ley de Participación Popular. Hasta entonces nadie nos tomaba en cuenta, la planificación la hacían profesionales y técnicos que no conocían el campo ni nuestras comunidades. Muchos de los proyectos que se elaboraban no servían, no respondían a nuestra realidad y sólo eran un gasto de dinero. Casi no teníamos posibilidad de intervenir en los destinos

de nuestros pueblos; sin embargo, afrontamos el desafío de desarrollar nuevas capacidades participativas. Empezamos a planificar, no sólo a corto plazo si no más bien con vista en el futuro: conocimos la Planificación Participativa Municipal.»

Desde los años 80 del siglo pasado - 10 años antes de que se promulgara la Ley de Participación Popular -, una serie de proyectos de la Cooperación Suiza prepararon y abonaron el terreno para la descentralización. Así lo recuerda Carlos Carafa, sociólogo boliviano y durante muchos años asesor de la Cooperación Suiza. Se llevaron adelante experiencias de planificación participativa a nivel micro-regional y se apoyó a corporaciones de desarrollo de los departamentos del sur de Bolivia para que elaboren - por primera vez - planes regionales de desarrollo. «Cuando se dio la ley ya había un grupo de profesionales preparados», dice Carafa. Además, una vez creado el Viceministro de Participación Popular, recursos de la Cooperación Suiza sirvieron para facilitar el trabajo del primer equipo de especialistas.

## DEL CENTRALISMO AL AUTOGBIERNO LOCAL

La descentralización es una de las principales reformas políticas que se concretó en las últimas dos décadas en el ámbito

mundial. Bolivia no fue ninguna excepción: la cooperación internacional vio en el fortalecimiento de los municipios una oportunidad para promover la democracia y la equidad. Además, los impulsos a nivel local abrieron una ventana de oportunidades para modernizar las estructuras de la administración pública, reducir la pobreza y estimular la economía municipal o regional. Suiza fue - junto con el Banco Mundial, los Estados Unidos y España - uno de los principales donantes que apoyó programas para implementar estas reformas. Paralelamente, las transferencias del erario nacional incrementaron dramáticamente. Entre el 2000 y el 2006 los municipios ejecutaron el 46% de la inversión pública nacional.

Evaluaciones externas registran una serie de resultados alentadores. En los municipios mejoró la calidad de los sistemas educativos y de salud. Se fortaleció la capacidad de negociación entre los gobiernos locales y el gobierno central en La Paz. En muchos casos, la población tomó conciencia sobre derechos y obligaciones, lo que contribuyó a la construcción de una ciudadanía más activa. Se fortalecieron las instituciones a nivel local y se crearon reglas democráticas para el acceso al poder. Hoy la mayoría de los alcaldes en zonas rurales provienen de la población campesina o indígena. Así se viene cumpliendo la demanda que reclamó con fuerza «ojotas al poder».



**Dique de protección:** Entre 2000-2006 los municipios ejecutaron el 46% del gasto nacional en infraestructura

## EMPODERAMIENTO – UN CONCEPTO CLAVE

En el marco del Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM) se capacitaron en el Altiplano, en los Valles y en las Tierras bajas cientos de promotores y promotoras de la participación popular. Su papel ha sido decisivo para el empoderamiento de los comunarios. El objetivo: fortalecer la capacidad de grupos marginados para que accedan a recursos y participen en las decisiones políticas. «Por primera vez en la historia de Bolivia, la municipalización abre la posibilidad de empoderar a las organizaciones campesinas e indígenas democratizando así el poder local», dice Renata Hofmann, socióloga suiza que vive hace más de 30 años en Bolivia y coordinó en los años decisivos el PADEM por encargo de la ONG Ayuda Obrera Suiza (AOS/Solidar Suisse). Una de las particularidades de la municipalización boliviana es, a criterio de Hofmann, «la radical participación social que promueve en los procesos de planificación y en el control social sobre la gestión municipal». Ejemplar es la participación de los vecinos en la elaboración de los planes de desarrollo municipal o el trabajo realizado en los comités de vigilancia. El PADEM está por cumplir 20 años, una vida bastante larga para un proyecto apoyado por la Cooperación Suiza. Se justifica, dice Hofmann: «Se trata de cambiar comportamientos y eso no se da de la noche a la mañana».

No actores, más bien facilitadores querían ser los primeros promotores del PADEM. Fomentar el diálogo entre ciudadanos, autoridades y las organizaciones existentes en los territorios era su especialidad. «El municipio somos todos» era el lema difundido uno y otra vez. Se establecieron los Talleres Ampliados en los municipios donde - por lo general tres veces al año - los dirigentes y representantes comunales se informaban, intercambiaban experiencias, reflexionaban y lograban acuerdos. El respeto cultural fue reconocido como principio básico. En los eventos se hablaba en quechua, aymara o guaraní, siempre la lengua materna de los participantes, especialmente cuando ellos no manejaban con fluidez el castellano. Se respetaban los saberes culturales y los conocimientos ancestrales del grupo. La presencia activa de las mujeres y la equidad de género se hizo práctica diaria. «Estamos conscientes de que no puede haber empoderamiento



**Más democracia: La participación activa de las mujeres fue impulsada con la municipalización**

y democratización desde las organizaciones sociales si no hay una participación y representación equitativa de las mujeres», dice una promotora de la participación popular. Era de gran valor simbólico que los mismos equipos del PADEM siempre fueron mixtos, hombre y mujer formando la dupla conocida en aymara como «chacha-warmi».

Que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones, que sepan proponer soluciones a problemas de los municipios, que puedan ejecutar el control social y que se cree un espacio favorable para que nazcan nuevos líderes comunales – según Martín Pérez, economista y actual director de AOS en Bolivia, eran tareas básicas a cumplir. «El PADEM apostó por desarrollar una nueva cultura democrática en las organizaciones para, de esta manera, alimentar el proceso de descentralización», subraya Pérez. ¿Cómo lograr un efecto multiplicador con las experiencias del proyecto? Aquí jugó un papel importante la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) que permitió llegar a más de la mitad de los municipios del país, principalmente en el área rural. Además, un rol determinante desempeñaron cientos de comunicadores locales en medios de comunicación masiva. Se capacitaron más de 200 periodistas para asegurar buena calidad de la información. La plataforma [www.doctoraediticia.com](http://www.doctoraediticia.com) es considerada líder en información e intercambio de ideas y propuestas cuando se habla hoy de la municipalización.

#### **DINERO Y TÉCNICOS PARA DESCENTRALIZAR**

«Si la población no hubiera visto resultados rápidos, las reformas descentralizadoras iniciadas con la Ley de Participación Popular se hubieran venido abajo», dice Marcelo Barrón Arce, un economista boliviano y asesor de la Cooperación Suiza. «En un principio, a los municipios les faltaba capacidad de gestión», comenta Roberto Laserna, un investigador boliviano del tema de la descentralización. «Una vez dada la ley y teniendo recursos, las comunas lograron atraer personal y construir sus equipos técnicos». Es allí donde dio una respuesta inmediata la iniciativa de la cooperación internacional. Para que tome vuelo la descentralización, el gobierno boliviano se unió con el Banco Mundial y la Cooperación Suiza para crear el proyecto de desarrollo concurrente regional, más conocido por su sigla PDCR. «A diferencia de otros proyectos donde se aportan conocimientos del norte, en el caso del PDCR se dio respuesta a las demandas concretas desde las propias comunidades», enfatiza Barrón Arce. En efecto, los fondos fueron asignados y la capacitación técnica diseñada de acuerdo a las necesidades individuales de cada municipio que solicitaba ayuda.

El PDCR fue creado en la fase inicial de la participación popular. Después de casi 20 años de labor ininterrumpida el

programa cierra sus puertas a fines del 2013. Financió cientos de pequeños proyectos de fortalecimiento institucional e inversiones productivas en el área rural y capacitó miles de autoridades, técnicos y técnicas municipales. Más de la mitad de los aproximadamente 300 municipios hicieron uso de las ofertas del PDCR. El 40% del presupuesto para una obra tenía que ser aportado por el propio municipio. Así lo fijaron las reglas iniciales aplicadas por el PDCR. «Sin embargo, a muchos municipios les resultó difícil contribuir con montos altos y teníamos que reducir la contrapartida que actualmente se ha fijado en 25%», dice Barrón Arce. De esta manera se pudo garantizar que accedan también los municipios más pequeños y que se llegue a una ejecución más ágil.

A lo largo de las dos décadas se desembolsaron en el marco del PDCR más de 170 millones de dólares. Hay que destacar que de este monto unos 60 millones de dólares provinieron de fondos propios de los mismos municipios como contrapartida al financiamiento de la cooperación internacional. 90 millones de dólares contribuyó el Banco Mundial, mientras que Suiza y Dinamarca aportaron cada uno 11 millones de dólares. «Primero se capacitó, después se ejecutó», dice Barrón Arce. De esta manera el programa hizo posible la construcción y el mantenimiento de miles de kilómetros de caminos vecinales, de puentes y de infraestructura productiva como sistemas de riego. En muchos casos las obras han permitido a los campesinos el traslado de sus productos a los mercados y lugares de acopio, acortando distancias y tiempo, a la vez que se facilitó el acceso a servicios sociales como educación y salud. Además se diseñaron planes de negocios y se lanzaron actividades nuevas tales como el fomento del turismo. Poco a poco los proyectos ya no se limitaron a municipios individuales. Se empezaron a priorizar obras que abarcaron mancomunidades (grupos de municipios vecinos) y se apoyó la elaboración de planes de desarrollo regionales.



La mitad de las 300 comunidades bolivianas se fortalecieron con los programas de la COSUDE – incluyendo muchas comunidades periféricas

## ADMINISTRAR Y PRODUCIR

El proceso de municipalización no ha sido un camino sin obstáculos. «Hubo limitaciones», dice Laserna, «se creó una dependencia excesiva de las transferencias casi automáticas del gobierno central. La dinámica económica era generada fuera de los municipios. Se producía una especie de divorcio entre el gobierno municipal y la dinámica económica local con el resultado de que la salud del gobierno municipal no depende de la salud de la economía local».

«En efecto, el tema productivo no es secundario», enfatiza Carafa. El programa de promoción del desarrollo económico rural (PADER) lanzado por la Cooperación Suiza, quería remediar esa situación. Se dedicó a impulsar actividades económicas en los municipios. Así

apoyó, por ejemplo, a los productores de durazno en el Valle Alto de Cochabamba y de maní y ají en Chuquisaca. En el trópico, se promovieron actividades culturales de la Chuiquitania. La política de «Compro Boliviano» mereció un apoyo sistemático del PADER para que pequeñas y medianas empresas puedan participar en compras estatales. En este contexto, Carafa menciona el programa gubernamental que apuntó a proporcionar a cada niño en edad escolar un desayuno. Pero ¿Dónde conseguir los insumos? El PADER lanzó una iniciativa que dio a los productores agropecuarios de una región la oportunidad de suministrar los insumos requeridos por cada centro escolar cercano. «Hoy el desayuno escolar es una realidad en casi todos los municipios y la propuesta concreta del PADER logró ser un motorcito de desarrollo local», sentencia Carafa.

## LA DESCENTRALIZACIÓN SIGUE SU CURSO

la Cooperación Suiza acaba de concluir su nueva estrategia para Bolivia en los años 2013-2016. Se mantiene un fuerte apoyo a la descentralización a través de mancomunidades y el Ministerio de Autonomías. Prioridad merecen el desarrollo de mejores servicios estatales a nivel de los municipios en educación y salud. Además, se busca fortalecer el rol de las mujeres como autoridades políticas y mejorar el acceso a la justicia para grupos de pobladores menos favorecidos.

Enlace a la estrategia de cooperación: [http://www.deza.admin.ch/es/Pagina\\_principal/Paises/America\\_Latina\\_y\\_Caribe/Bolivia](http://www.deza.admin.ch/es/Pagina_principal/Paises/America_Latina_y_Caribe/Bolivia)

Para más información sobre los programas de municipalización y descentralización: Se hace camino al sembrar. Revista anual 2008-2009. Ed. COSUDE, La Paz 2009 [www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia/es/Pagina\\_principal/Revistas](http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia/es/Pagina_principal/Revistas)

## PIE DE IMPRENTA

### Editor

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE  
División América Latina  
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berna  
Tel: +41 31 322 00 00  
E-Mail: [info@deza.admin.ch](mailto:info@deza.admin.ch)  
[www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch)

### Fotos

Cooperación Suiza - COSUDE en Bolivia

### Más información

[www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia](http://www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia)

Se puede conseguir esta publicación también en alemán, inglés y francés.